

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



**PLURALIDAD POLÍTICA Y SUPERVISIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO DURANTE LA
LXIII Y LXIV LEGISLATURAS**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

LUIS ROBERTO VARGAS PINEDA

DIRECTOR DE LA TESINA

DR. RODRIGO VELÁZQUEZ LÓPEZ VELARDE

CIUDAD DE MÉXICO

2023

Resumen

La relación principal-agente que existe entre los poderes ejecutivo y legislativo sitúa a este último en una posición fundamental dentro del sistema de rendición de cuentas. Como representantes de los intereses y el poder soberano de la ciudadanía, los congresos tienen la responsabilidad de asegurar que las decisiones de política pública del ejecutivo reflejen las aspiraciones del electorado y no los intereses de una élite burocrática no electa. Para ello, el poder legislativo implementa medidas de control y vigilancia que en conjunto se conocen como supervisión legislativa.

En los regímenes presidencialistas la utilización de estas medidas puede verse influida por la composición política del congreso, de tal manera que cuando el partido del presidente tiene la mayoría absoluta, los legisladores tienen pocos incentivos para controlar al ejecutivo, pues hacerlo pondría en riesgo la progresión de sus carreras políticas. La literatura propone la hipótesis de que una mayor pluralidad política alienta la utilización de mecanismos de supervisión, debido a que una legislatura políticamente competitiva genera incentivos y condiciones para que la oposición, como representante de los intereses que no participan en el ejecutivo, exija la rendición de cuentas y busque desgastar al gobierno para provocar una alternancia. Este trabajo presenta un modelo para poner a prueba esta hipótesis en la aplicación de mecanismos de supervisión por parte de la Cámara de Diputados de México. En particular, el ejercicio aquí realizado es de carácter exploratorio y aproximativo, por lo que sólo se analiza la supervisión de una política, la de transferencias monetarias condicionadas para el combate a la pobreza mediante apoyos para la superación educativa, a lo largo de las legislaturas LXIII y LXIV, una sin mayoría del partido del presidente, y otra con mayoría.

Los resultados de la investigación revelan que no existió una diferencia sustancial en la utilización de instrumentos de supervisión entre ambas legislaturas; asimismo, se encontró que una mayor pluralidad legislativa, al menos para el caso de los programas revisados, no implicó un mayor uso de mecanismos de supervisión. Contrario a lo esperado, tanto el legislativo como el ejecutivo mostraron una mayor proactividad y disposición para involucrarse en los actos de supervisión en una legislatura donde el gobierno fue mayoría que en una donde no lo fue. Sin embargo, estos resultados siguen siendo relevantes, pues una parte de la literatura sobre la supervisión legislativa en México sostiene que la capacidad de control del Congreso de la Unión

se ve limitada por el comportamiento pragmático de las minorías, que se adhieren a la agenda del ejecutivo para no perder relevancia, y por los incentivos de los legisladores para no supervisar a los burócratas a cambio de oportunidades y recursos para su progresión política y laboral.

El estudio reveló también que durante la LXIII fueron los partidos de oposición y las minorías quienes asumieron el protagonismo de la supervisión como resultado de su interés por cuestionar y desgastar al gobierno, particularmente mediante la compleción del uso de instrumentos relacionados con el control presupuestario, por ejemplo, las enmiendas al proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y la supervisión de Reglas de Operación. Por su parte, durante la LXIV Legislatura se completaron actos de supervisión que dependen de la voluntad política de los diputados para activarse, como las preguntas parlamentarias y la aprobación de proposiciones con punto de acuerdo. Los resultados permiten cuestionar si la pluralidad política es suficiente para explicar la utilización de mecanismos de supervisión legislativa en México, o si, por el contrario, variables como las estrategias políticas para la construcción de mayorías y la disciplina partidaria pueden ser también variables explicativas. En todo caso, la evidencia muestra que la supervisión se ha fortalecido desde la apertura democrática de 1997 y que el regreso de un gobierno de mayoría no ha relajado su utilización ni debilitado el estado de la relación de rendición de cuentas lograda durante la pluralidad.

Índice

1. Introducción	1
2. La supervisión legislativa y la rendición de cuentas	6
El papel de la pluralidad política	9
3. La supervisión legislativa en México	11
4. Metodología	18
5. Análisis	27
Primera parte: medición de la variable independiente	27
Segunda parte: medición de la variable dependiente	30
<i>Reasignación Presupuestaria 1</i>	31
<i>Fiscalización Superior</i>	33
<i>Preguntas parlamentarias</i>	37
<i>Reasignación presupuestaria 2</i>	41
<i>Supervisión de Reglas de Operación</i>	45
<i>Discusión de asuntos parlamentarios</i>	47
<i>Cálculo del Índice de Supervisión Legislativa</i>	52
Tercera Parte: resultados	55
6. Conclusiones	63
Referencias	72

Índice de figuras y tablas

<i>Figura 1. Peso porcentual de oposición y partido gobernante en ambas cámaras (1961-2018)</i>	12
<i>Figura 2. Presupuesto ejercido del Progres-a-Oportunidades-Prospera como porcentaje del PIB, del gasto en desarrollo social y del gasto en superación de la pobreza, 1997-2017 ..</i>	22
<i>Figura 3. Número Efectivo de Partidos en la Cámara de Diputados (1985-2015).....</i>	30
<i>Tabla 1. Composición por escaños de la LXIII Legislatura (2015-2018).....</i>	28
<i>Tabla 2. Composición por escaños de la LXIV Legislatura (2018-2021).....</i>	29
<i>Tabla 3. Número Efectivo de Partidos en la Cámara de Diputados durante la LXIII y LXIV Legislaturas</i>	30
<i>Tabla 4. Componente 1: Reasignación Presupuestaria 1</i>	33
<i>Tabla 5. Componente 2: Fiscalización Superior.....</i>	37
<i>Tabla 6. Componente 3: Preguntas Parlamentarias.....</i>	41
<i>Tabla 7. Componente 4: Reasignación Presupuestaria 2</i>	43
<i>Tabla 8. Modificaciones presupuestarias del programa PROSPERA (componente educativo)</i>	43
<i>Tabla 9. Proporción porcentual de las modificaciones presupuestarias del programa PROSPERA (componente educativo).....</i>	43
<i>Tabla 10. Modificaciones presupuestarias del programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez.....</i>	43
<i>Tabla 11. Proporción porcentual de las modificaciones presupuestarias del programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez.....</i>	44
<i>Tabla 12. Modificaciones presupuestarias del programa Jóvenes Escribiendo el Futuro..</i>	44
<i>Tabla 13. Proporción porcentual de las modificaciones presupuestarias del programa Jóvenes Escribiendo el Futuro.....</i>	44
<i>Tabla 14. Modificaciones presupuestarias del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez.....</i>	44

<i>Tabla 15. Proporción porcentual de las modificaciones presupuestarias del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez.....</i>	<i>44</i>
<i>Tabla 16. Componente 5: Supervisión de Reglas de Operación.....</i>	<i>46</i>
<i>Tabla 17. Asuntos discutidos en la LXIII Legislatura (2015-2018).....</i>	<i>48</i>
<i>Tabla 18. Asuntos discutidos en la LXIV Legislatura (2018-2021).....</i>	<i>51</i>
<i>Tabla 19. Componente 6: Discusión de Asuntos Parlamentarios.....</i>	<i>52</i>
<i>Tabla 20. Componentes del Índice de Supervisión Legislativa.....</i>	<i>53</i>
<i>Tabla 21. Índice de Supervisión Legislativa</i>	<i>55</i>
<i>Tabla 22. Comparación de variables. LXIII Legislatura (2015-2018).....</i>	<i>56</i>
<i>Tabla 23. Comparación de variables. LXIV Legislatura (2018-2021)</i>	<i>56</i>

1. Introducción

La literatura en torno a la supervisión legislativa sitúa a esta función de los parlamentos como un elemento relevante de la rendición de cuentas, particularmente en el contexto de regímenes presidencialistas, donde los poderes legislativo y ejecutivo son independientes tanto en sus atribuciones como en el proceso de elección de sus miembros. El punto de partida de la discusión es la relación principal-agente que existe entre ambos, donde los parlamentos, como principales que representan los intereses de la ciudadanía, tienen la prerrogativa de cuestionar al ejecutivo, el agente, sobre la pertinencia y los resultados de sus políticas públicas. Dicha facultad se ejerce mediante la implementación de instrumentos de vigilancia y corrección antes, durante y después de la ejecución de las políticas y el presupuesto, con el objetivo de limitar la discrecionalidad del ejecutivo y evitar que los mecanismos de solución de los problemas públicos acaben respondiendo a los intereses de élites burocráticas no electas.

La literatura también muestra que la pluralidad política, aquí entendida como la diversidad de partidos que convergen en los parlamentos para competir por el protagonismo en la creación de leyes, ejerce una influencia importante en la relación entre el legislativo y el ejecutivo (Bárcena Juárez 2017; Colomer 2007; Lujambio, 2002; Mora-Donatto 2010, 2018; Sánchez Martínez 2014; Soto Velazco 2018; Ugalde s. f., 1997; Valencia Escamilla 2004; Velázquez 2015). En primer lugar, la construcción de las mayorías necesarias para definir la titularidad del ejecutivo suele replicarse en la composición de las legislaturas, lo que puede dar origen a gobiernos unificados con mucho poder para influir sobre las decisiones parlamentarias, o gobiernos sin mayoría donde la relación con el parlamento está marcada por el conflicto y la parálisis (Aguilar Blancas 2017; Bach 2000 y Lijphart 1971/1991, citados por Pelizzo y Stapenhurst 2014; Velázquez 2015). En segundo lugar, corresponde a la oposición surgida de las minorías, en virtud de su interés de dar voz a los sectores sociales no representados en el gobierno, esgrimir y perfeccionar los instrumentos de control legislativo para vigilarlo y criticarlo (Mora Donatto 2010, 2018; Ramírez León 2013; Sánchez Navarro 1995; Pelizzo y Stapenhurst 2014). De lo anterior surge la hipótesis de que legislaturas más plurales y con una oposición vigorosa, con funciones de control

institucionalizadas, son más efectivas en la aplicación de instrumentos de supervisión legislativa.

El objetivo de este trabajo es poner a prueba si la hipótesis planteada arriba se cumple en el caso de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos en las legislaturas LXIII y LXIV, para luego discutir las implicaciones de los resultados obtenidos sobre el equilibrio de poderes entre el ejecutivo y el legislativo en la revisión y control de las políticas públicas. Una motivación para emprender este estudio es contribuir a la investigación acerca de los efectos de la función legislativa de supervisión sobre la gestión del ciclo de políticas públicas en México, campo en el que ya han incurrido autores como Lujambio (2002), Ramírez León (2013), Ugalde (s. f., 1997), y Velázquez (2015, 2015a, 2019), entre otros. Sus textos presentan evidencia que indica que la eficacia de los mecanismos de supervisión depende de los incentivos políticos de los legisladores para exigir la rendición de cuentas a un ejecutivo que controla los recursos necesarios para la progresión de sus carreras o la retención de sus clientelas políticas.

Hasta el momento, la literatura ha abordado el tema de la supervisión desde el análisis de los elementos jurídicos y políticos que influyen en la relación política entre el legislativo y ejecutivo (Aguilar Blancas 2017; Bárcena Juárez 2017; Carpizo 2019; Casar 1999, 2013; Mora-Donatto 2010, 2018; Patrón Sánchez y González Medrano 2021; Sánchez Navarro 1995). Otros más se han detenido en estudiar el funcionamiento de los instrumentos de supervisión de las legislaturas, asignando al rigor técnico de estos la responsabilidad sobre la efectividad de las medidas de control parlamentario (Lienert 2013; OCDE 2019; Pelizzo y Stapenhurst 2014; Ríos et al. 2016, 2018; Santiso 2005, 2015). Un tercer grupo de autores ha puesto la mirada en el impacto de la supervisión sobre el ciclo de políticas públicas, tanto de manera general como considerando los efectos de la utilización de instrumentos específicos sobre políticas concretas (Puente Martínez 2017; Ramírez León 2013; Velázquez 2015a, 2018).

Asimismo, la literatura ha prestado poca atención a la medición de la actividad supervisora y al estudio de los comportamientos e incentivos que asumen los legisladores y que también contribuyen a explicar su efectividad. Pelizzo y Stapenhurst (2014) han realizado este tipo de ejercicio para un conjunto de países de la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económico (OCDE); y la propia OCDE (2019) y Wehner (2006) han propuesto mediciones propias, también para un contexto internacional, aunque con énfasis en variables presupuestarias. Puente Martínez replicó el ejercicio de Wehner para México en su obra de 2017, pero salvo por esa experiencia, referida a un análisis sobre la aprobación del presupuesto, no hay mediciones cuantitativas acerca de los instrumentos de supervisión legislativa no presupuestarios con los que cuenta el Congreso mexicano.

La apertura democrática propició una institucionalización del Congreso que fortaleció mecanismos puntuales de supervisión, como la creación de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados, la ampliación de facultades de la Auditoría Superior de la Federación, la elaboración de preguntas parlamentarias, los informes trimestrales de avance del gasto público y los de fiscalización de la Cuenta Pública. Otros instrumentos se utilizan esporádicamente, como la supervisión de las reglas de la operación y las comisiones de investigación. Algunos más son de reciente creación, como la discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Aunque la literatura ha mostrado que la pluralidad política tuvo un efecto en el funcionamiento del Congreso y a su vez en la administración pública, persiste el enigma sobre si dos décadas después de la apertura, tiene también un efecto sobre el uso de mecanismos de supervisión legislativa, sobre todo ante el hecho de que la era de los gobiernos divididos (cuando el partido del presidente de la República no tiene la mayoría parlamentaria), está en pausa desde las elecciones federales de 2018. La evidencia generada pretende aportar información para los académicos y miembros de la administración pública interesados en estudiar el funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos bajo contextos de representación política distintos, de los cuales se desprenden expectativas particulares acerca de la pertinencia, alcance y resultados de las decisiones del ejecutivo. También se pretende aportar argumentos para enriquecer el debate en torno al desarrollo de la relación principal-agente entre poderes, habitualmente dominada por el ejecutivo. Por último, se busca contribuir a la investigación en torno a la función supervisora del Congreso mexicano, normalmente dirigida desde el punto de vista del derecho constitucional y las ciencias políticas.

Para cumplir con estos objetivos se observará la diferencia en la aplicación de estos instrumentos sobre una política específica a lo largo de dos legislaturas bajo contextos de representación diferentes. Por un lado, la legislatura LXIII (2015-2018) con gobierno dividido; y por otro, la LXIV (2018-2021) con gobierno unificado. El contraste se hará mediante una serie de indicadores de supervisión que incluye el análisis de la capacidad de la Cámara de Diputados para hacer y autorizar modificaciones presupuestaria, el alcance de las auditorías de fiscalización superior y sus efectos, los cuestionamientos hechos por los legisladores durante la revisión de los informes de gobierno, la supervisión de las reglas de operación de los programas a ellas sujetas y el uso de puntos de acuerdo e iniciativas de reforma para exhortar o mandar cambios en la forma en la que se operan las políticas.

La evidencia empírica fue recolectada de documentos y reportes generados por la Cámara de Diputados y sus comisiones, así como por la Auditoría Superior de la Federación y, cuando corresponda, por el ejecutivo federal. Con ella, se buscará corroborar deductivamente el mecanismo causal propuesto por la teoría: que una mayor pluralidad alienta una mayor utilización de instrumentos de supervisión legislativa, debido a que los legisladores tienen incentivos y capacidades para vigilar y corregir las decisiones de política del ejecutivo, con base en una relación de responsabilidad política en la que la administración pública rinde cuentas a los diputados y estos a sus electores. La verificación ocurrirá si los indicadores demuestran que en una legislatura con gobierno dividido ocurre mayor supervisión que en una con gobierno unificado.

Se revisa a la Cámara de Diputados porque que sus facultades exclusivas sobre la aprobación y fiscalización del presupuesto le permiten esgrimir una variedad de instrumentos de supervisión de políticas públicas más amplia que la del Senado, el cual, según su diseño constitucional, no puede ejercer medidas de control presupuestal. La política sobre la que se pretende observar los indicadores de supervisión será la de combate a la pobreza mediante transferencias monetarias condicionadas, operada durante los tiempos de la LXIII Legislatura (2015-2018) con el Programa PROSPERA, en su modalidad de apoyo a la superación escolar; y durante la LXIV (2018-2021) con los programas de la Beca para el Bienestar Benito Juárez. Se eligen estos programas debido a que están sujetos a reglas de operación y a que presentan una continuidad en sus respectivos propósitos.

La segunda parte de la tesina ofrece una revisión teórica de la supervisión legislativa, enfatizando su importancia como herramienta de rendición de cuentas que se fortalece cuando la pluralidad legislativa permite a las minorías constituir una oposición vigorosa y vigilante. La tercera es un recorrido por las principales herramientas de supervisión usadas por la Cámara de Diputados. La cuarta corresponde a la metodología, donde se presenta la hipótesis, se describe el mecanismo causal y la estrategia de investigación, los indicadores y la prueba de hipótesis. En la quinta sección se desahoga la prueba de hipótesis y se presentan los resultados. Finalmente, se ofrecen las conclusiones de la investigación.

2. La supervisión legislativa y la rendición de cuentas

La rendición de cuentas existe cuando hay una relación en la que el desempeño de las tareas y funciones de un individuo o institución está sujeto a la supervisión de otro, y este último solicita al primero que le provea de información o justificación de sus acciones. Este concepto engloba dos etapas, una de responsabilidad y otra de ejecución; la primera se refiere a la obligación de responder a cuestionamientos sobre decisiones y acciones; y la segunda, a justificar aquello que se hace y por qué se hace (Pelizzo y Stapenhurst 2014, 2). En la literatura se pueden distinguir dos formas de rendición de cuentas. Por un lado, la rendición de cuentas horizontal, en la que las distintas instituciones del gobierno se supervisan entre ellas para evitar abusos; y por otro, la rendición de cuentas vertical, en la que los ciudadanos, los medios de comunicación y la sociedad civil proponen estándares de buen desempeño para los servidores públicos, quienes son evaluados y pueden ser removidos en procesos electorales. Al amparo de ambas visiones se forma una red de instituciones con capacidades relativamente autónomas para cuestionar, y eventualmente castigar, el ejercicio inadecuado de las responsabilidades de los funcionarios del Estado (Pelizzo y Stapenhurst 2014, 3).

El poder Legislativo, implicado en una relación de principal-agente con el Ejecutivo, es uno de los pilares fundamentales de la cadena de rendición de cuentas (Pelizzo y Stapenhurst 2014, 14). En la relación política entre las legislaturas y la administración pública, las primeras actúan como el principal en su calidad de órgano de representación de los intereses ciudadanos, mientras que la segunda cumple con el papel de agente. Así, una vez que las políticas están en marcha o han concluido, el principal puede solicitar información al agente acerca de la forma en que tales políticas han sido implementadas, cuáles han sido sus costos y si han generados los resultados esperados (Pelizzo y Stapenhurst 2014, 16-17).

En esta relación es importante que el legislativo no asuma una postura demasiado relajada o inactiva frente al ejecutivo. En ausencia de una política robusta de rendición de cuentas, la discrecionalidad de los burócratas sobre la gestión de las políticas públicas puede favorecer que las decisiones acaben ajustándose a los deseos de élites políticas no electas (Lienert 2013, 116). Además, el involucramiento efectivo del legislativo en el sistema de rendición de cuentas ayuda a reducir las asimetrías de información entre los poderes, el gobierno y la

ciudadanía, pues motiva la apertura del ciclo de las políticas públicas al escrutinio público y genera un debate sobre los objetivos y el desempeño gubernamental en el que todos los servidores públicos son sujetos obligados a responder y justificar (Santiso 2005, citado por Ríos et al. 2018, 861).

La supervisión legislativa es un acto político de vigilancia y corrección (Aguilar Blancas 2017, 38). Los criterios usados por los legisladores para calificar la actuación gubernamental tienden a reflejar acuerdos políticos, muchas veces por encima de una preocupación racional por la efectividad de las políticas públicas. Sin embargo, la deliberación produce información que permite a la ciudadanía evaluar el desempeño de los políticos que conforman el gobierno, de quienes se espera capacidad para emprender acciones que reflejen los intereses generales de la sociedad. Cuando dicha evaluación produce un resultado distinto a lo esperado por los ciudadanos, estos pueden votar por una nueva opción política que estará sujeta al mismo mecanismo de control popular (Aguilar Blancas 2017, 38-39).

En su forma más elemental, los instrumentos de supervisión legislativa representan plataformas desde donde los legisladores buscan entablar una conversación con los burócratas acerca de la técnica empleada para implementar políticas públicas sujetas a mandatos y disposiciones legales. Sin embargo, a medida que la realidad social se vuelve más compleja, con problemas públicos más difíciles de atender, con redes de gobernanza tomando mayor relevancia en la construcción de políticas públicas, y presiones presupuestarias cada vez más grandes, así también los instrumentos de control se han vuelto más sofisticados. Los parlamentos han pasado del simple debate plenario y el voto de iniciativas de ley, a la creación de comités de investigación, oficinas técnicas de apoyo para el análisis de políticas y presupuesto, y la fiscalización de cuentas públicas para el combate a la corrupción.

Serrano Figueroa (2003, 128-129, citado por Aguilar Blancas 2017, 42) argumenta que los parlamentos deben contar, por lo menos, con las siguientes facultades de supervisión o alguna de ellas:

[R]evisar y analizar el informe que debe rendir el órgano ejecutivo; declarar la guerra, previa revisión de la propuesta del Ejecutivo; creación de un órgano contralor

o revisor, tanto de la determinación como de la aplicación del presupuesto; participación en la designación de los integrantes de otros poderes, por ejemplo, de los embajadores y los magistrados de los altos tribunales de Justicia, la ratificación y remoción de ciertos funcionarios; ordenar o aprobar la movilización de tropas; celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; intervenir en la política nacional y aprobar tratados internacionales; creación de comisiones de investigación; la responsabilidad política; la moción de censura misma, que puede aplicar como sanción; y la exigencia de responsabilidad colectiva del Gobierno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2023, arts. 74-77) señala como principales facultades del Congreso de la Unión, en relación con la rendición de cuentas, la determinación y aprobación de impuestos y la deuda pública; así como emitir leyes para la determinación de delitos y las sanciones penales, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, establecer reglas de contabilidad gubernamental, conducir la planeación nacional del desarrollo económico y social, autorizar licencia y aceptar la renuncia del Presidente de la República, conducir políticas públicas en materia económica, social, agraria, de seguridad nacional, procuración de justicia, cultura, deporte, turismo, transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, emitir reglas para la celebración de procesos electorales, y hacer cumplir la responsabilidad hacendaria, entre otros. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto, coordinar y evaluar las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, ratificar el nombramiento de la persona titular de la Secretaría de Hacienda, declarar si se puede proceder penalmente contra servidores públicos, fiscalizar la cuenta pública, aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y designar a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos. Al Senado le corresponde de manera exclusiva revisar la política exterior y aprobar tratados internacionales y convenciones diplomáticas, ratificar el nombramiento de secretarios, como los de la Función Pública y Relaciones Exteriores, así como a embajadores, cónsules generales, integrantes de cuerpos colegiados de órganos reguladores y constitucionales autónomos, erigirse en jurado de sentencia contra servidores públicos, analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

El papel de la pluralidad política

El poder legislativo es la institución en la que “cobra realidad el pluralismo social y político, la armonización de intereses y el diseño de tendencias viables para las sociedades modernas” (Aguilar Blancas 2017, 40). Es por eso que en este se observa la diversidad de intereses democráticos, la expresión de las corrientes políticas e ideológicas y la esencia de la tolerancia, reflexión y meditación. (Aguilar Blancas 2017, 40). Asimismo, es el punto de encuentro de ciudadanos organizados en partidos políticos que compiten por el protagonismo en la conducción de las funciones legislativas.

De la interacción resultante entre partidos de distinto tamaño e influencia surgen dos tipos de poder: uno de mando o de legislación en manos de la mayoría, que tiene la capacidad de disponer el rumbo político de las decisiones; y uno de control, ejercido por la oposición o minoría (Sánchez Navarro 1995, 234). En consecuencia, el fondo de los asuntos discutidos está sujeto a la voluntad de las mayorías, pero los procedimientos y los criterios de decisión están en manos de las minorías. (Sánchez Navarro 1995, 235). En el contexto de la división de poderes se revela con más claridad el protagonismo de las minorías en la función de supervisión legislativa, pues como oposición democrática, piden activa y regularmente ser informadas por el gobierno sobre el curso de los asuntos de interés público (Sánchez Navarro 1995, 254).

Ahora bien, la calidad de minoría alude a un carácter cuantitativo del que no necesariamente se sigue el carácter cualitativo de oposición. Formar una oposición fuerte y vigorosa requiere de la institucionalización del derecho al disenso de las minorías, así como dotarlas de funciones que les permitan esgrimir posturas críticas para controlar y desgastar al gobierno (Mora-Donatto 2010). Ejemplo de estas funciones son la representación del interés de sectores sociales que no forman parte del gobierno; influir en el gobierno para persuadir, disuadir o impedir la toma de decisiones; y el ofrecimiento de propuestas políticas alternativas que incentiven a los ciudadanos a buscar la alternancia en las urnas (Mora-Donatto 2010). Cuando una oposición es débil, aun siendo institucionalizada, es incapaz de expresar demandas sociales de manera articulada, “[hace] de la demagogia y la protesta sus

únicas banderas, y [constituye] una fuente de ingobernabilidad e inestabilidad política, innecesaria e indeseable en una democracia” (Mora-Donatto 2010).

Situar el protagonismo de la supervisión legislativa en la oposición en lugar de las minorías permite hacer una mejor lectura de la dinámica de poder involucrada, la cual se extiende a través de los poderes legislativo y ejecutivo por medio del propio sistema de partidos. Puede ocurrir que el partido mayoritario en la legislatura sea también el que ostenta la titularidad de la jefatura de gobierno, en cuyo caso existe un gobierno unificado. El caso contrario, el de gobierno dividido, ocurre cuando un partido o coalición distinta a la del jefe de gobierno tiene mayoría absoluta. Una variante de éste, a la que se prestará mayor atención en esta tesina, es el gobierno sin mayoría, caso en el que ningún partido tiene la mitad más uno de los escaños (Colomer 2007; Lujambio, 2002, citados por Sánchez Martínez 2014).

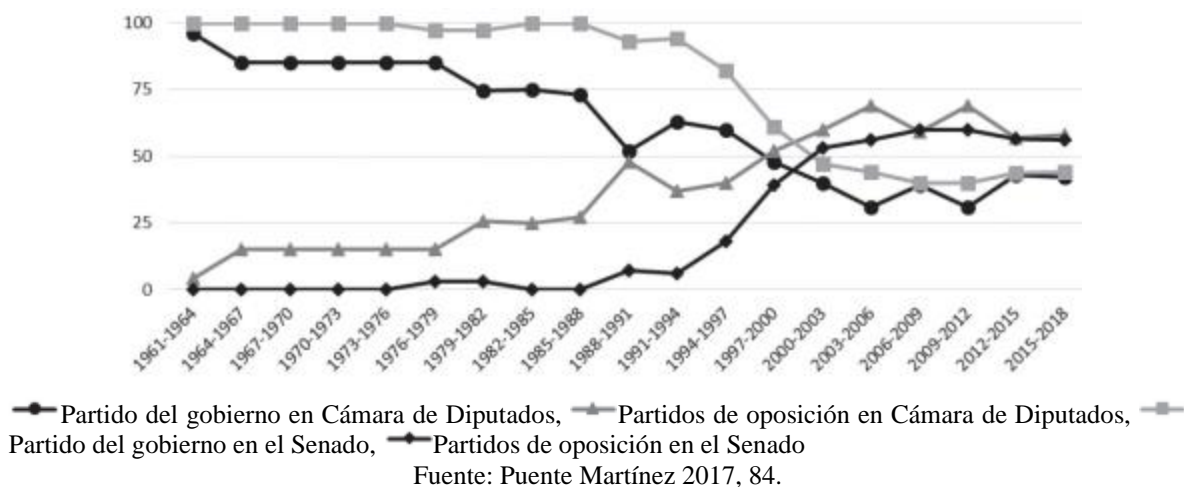
En los gobiernos unificados puede presentarse una relación de dominación del ejecutivo al legislativo en función del tamaño de la mayoría del partido o coalición gobernante en el congreso. En otras palabras, cuanto más grande sea la mayoría de la fracción parlamentaria del jefe de gobierno, mayor será la probabilidad de tener éxito en la aprobación de sus políticas. Lo contrario ocurrirá cuando la oposición tenga mayoría en un gobierno dividido, lo que obliga al jefe de gobierno a usar mecanismos que no requieren la aprobación/ratificación del legislativo, como el poder de veto, la movilización del pueblo y la opinión pública para demostrar apoyo a sus decisiones, y el uso de la influencia de los servidores públicos para incentivar a los legisladores a no votar en contra de las propuestas del gobierno (Sánchez Martínez 2014; Velázquez 2015a, 2018).

3. La supervisión legislativa en México

La Revolución Mexicana produjo un régimen de partido hegemónico que dominó el Congreso de la Unión con mayoría absoluta hasta 1997. Asimismo, la Constitución de 1917 proporcionó un diseño institucional del legislativo que, pese a contar con mecanismos de supervisión como la revisión de la cuenta pública, la discusión del presupuesto y la discusión de proyectos de ley, incluidos los turnados por el Ejecutivo, dotó a los legisladores de escasos medios para ejercerlos (CPEUM 1917, arts. 71, 73, 74; Puente Martínez 2017, 109). La cancelación de la reelección legislativa en 1933 debilitó los incentivos de responsabilidad política de los legisladores hacia sus electores. En su lugar, los hizo tanto dependientes de sus jefes políticos en el partido y en la administración pública, incluyendo al presidente de la República, quien, por contar con mayoría absoluta en ambas cámaras, se convertía de facto en líder de partido y de bancada. La responsabilidad política se trasladó a estos líderes porque la reforma les permitió controlar las alternativas de los legisladores para progresar en sus carreras políticas o en la administración pública (Bárcena Juárez 2017, Ugalde s. f., Valencia Escamilla 2004).

La apertura democrática fue políticamente viable a partir de la reforma electoral de 1977, la cual instituyó la representación en la Cámara de Diputados de partidos minoritarios mediante la figura de la representación proporcional (Carpizo 2019). A partir de entonces, el tamaño de la mayoría del presidente comenzaría a reducirse en la cámara baja, mientras que en el Senado la tendencia se observaría apenas tras las reñidas elecciones federales de 1988 (Puente Martínez 2017, 84). Finalmente, la elección intermedia de 1997 rompió el dominio del PRI sobre el Congreso y, en 2000, la elección federal dio como resultado la primera alternancia política en ochenta y cuatro años. A partir de ese año, la proporción de representantes de la oposición en ambas cámaras fue siempre mayor al 50% (Puente Martínez 2017, 84), hasta que en 2018 el partido del Movimiento de Regeneración Nacional obtuvo por sí solo la mayoría absoluta en ambas cámaras.

Figura 1. Peso porcentual de oposición y partido gobernante en ambas cámaras (1961-2018)



El renacimiento democrático del Congreso en 1997 alentó la recuperación de su papel como contrapeso y fiscalizador del ejecutivo. No obstante, para esta investigación es importante resaltar el papel de los instrumentos de supervisión con los que específicamente cuenta la Cámara de Diputados. La razón de esto es que la cámara baja presenta un mayor nivel de involucramiento en el ciclo de las políticas públicas que el Senado como resultado de sus funciones exclusivas de aprobación, modificación y fiscalización del presupuesto, y además por tener la responsabilidad de discutir y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En contraste, las tareas de control exclusivas del Senado están relacionadas con la conducción de la política exterior, la gobernabilidad de las entidades federativas, la ratificación de funcionarios diplomáticos y del poder judicial, entre otros (CPEUM 2023, arts. 74 y 76). Así pues, las siguientes líneas presentarán una síntesis de los principales instrumentos a disposición de los diputados.

La exposición se divide en dos partes. Primero se presentan aquellos mecanismos que se ejercen con una periodicidad específica y, por lo tanto, se usan recurrentemente. La partida es el proceso de discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el cual es encabezado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP) con el apoyo de cada una de las comisiones ordinarias, quienes emiten opiniones respecto de los montos propuestos a los programas relacionados con sus temas, o bien, organizan parlamentos abiertos para escuchar los intereses de los sectores sociales representados. Con los

comentarios y recomendaciones de ajuste de las comisiones, la CPCP integra un dictamen que debe ser aprobado antes de que termine el año previo al ejercicio. Cualquier diputado puede proponer enmiendas al presupuesto presentando Puntos de Acuerdo durante el análisis del proyecto¹ o introduciendo reservas² durante la discusión plenaria (Núñez González 2016; Puente Martínez, 2017).

El siguiente mecanismo, también relacionado con el presupuesto, es la fiscalización de la cuenta pública a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Este proceso comienza a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente al que se revisa, aunque se considera pertinente darle inicio formal hasta después de publicado el programa anual de auditoría y publicada la Cuenta Pública correspondientes (LFRCF 2021, arts. 6 y 17). La ASF comenzará a entregar reportes individuales de las revisiones practicadas a la Cuenta en el último día hábil de junio y octubre y luego el 20 de febrero del año siguiente, fecha en la que la que también deberá presentar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior, en la que se incluyen los informes de todas las auditorías practicadas (CPEUM, art. 79, fr. II; LFRCF, art. 35). A partir del año 2015 se pueden realizar auditorías durante el Ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores, siempre y cuando sean motivadas por denuncias fundadas en las que se presuma el manejo, aplicación, custodia

¹ Aunque los senadores y las legislaturas estatales no participan en la aprobación del presupuesto dado que no tienen competencia para ello, pueden formular puntos de acuerdo que son admitidos por la CPCP y considerados en el proceso de dictamen del proyecto correspondiente. Esto es consistente con lo indicado por los artículos 71 y 72 Constitucionales (CPEUM 2023), que establecen el derecho de los senadores y legisladores estatales a iniciar leyes o decretos. Este derecho se hace extensivo a los puntos de acuerdo que, como asuntos regulados por los reglamentos de ambas cámaras (RCD 2010, art. 79; RSR 2010, arts. 275-277), constituyen actos a los que las Mesas Directivas de sendas cámaras deben dar trámite; sin embargo siguen sujetos a la restricción de que cada cámara debe legislar sólo sobre los asuntos que son de su competencia, por lo que los puntos de acuerdo referentes a cuestiones presupuestarias deben ser turnados a la Cámara de Diputados para que puedan ser analizados y aprobados por dicha soberanía.

² De acuerdo con el glosario de términos legislativos del SIL (2023), la reserva de artículos

Se refiere al acto por el que los legisladores impugnan el contenido de un dictamen de reforma, expedición, derogación o abrogación de una ley, previo a su aprobación o rechazo en el Pleno. La discusión de las reservas se hace en lo particular y se abordan aparte los artículos, fracciones o incisos que se quieran modificar.

...

...el Reglamento de la Cámara de Diputados (...) [a]grega que las reservas son propuestas de modificación, adición o eliminación de uno o varios artículos incluidos en el proyecto. Asimismo, las reservas tendrán que presentarse por escrito antes del inicio de la discusión del dictamen y se registrarán ante la Secretaría de la Mesa Directiva...

irregular o desvío de recursos públicos federales, se cuente con la autorización de la persona titular de la ASF (LFRCF 2021, art. 59).

La conclusión de la fiscalización ocurre luego de que la Auditoría entrega su Informe General y los informes individuales, a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de la revisión de la Cuenta Pública, a la Cámara de Diputados (LFRCF 2021, arts. 33 y 35), donde se turna a la CPCP para su análisis. La Comisión podrá incorporar las sugerencias que estime convenientes, además de las hechas por la propia ASF, para modificar disposiciones legales que pretendan mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas. El resultado del análisis es plasmado en un dictamen que luego debe votar el Pleno de la Cámara antes del 31 de octubre de ese mismo año (LFRCF 2021, arts. 44 y 46). Con base en los resultados de las auditorías, la ASF tiene la facultad de promover la denuncia de faltas administrativas graves ante los Órganos Internos de Control, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción mediante el Ministerio Público Federal, con el fin de que se impongan las sanciones administrativas y penales correspondientes (Ethos 2018; LFRCF 2021, art. 17 fr. XVI; LGRA 2022, art. 11). Ugalde (1997, 96) observa que la pluralidad política tiene un efecto importante sobre este mecanismo, pues a partir de 1988, cuando la oposición alcanza por primera vez un nivel histórico de fuerza legislativa, la actividad fiscalizadora del Congreso empezó a tener más visibilidad y su alcance fue mayor.

El fortalecimiento de este mecanismo es la consecuencia de una serie de reformas que comenzó a partir del periodo de apertura democrática. En 1997 se formalizó que la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda fuera presidida por un miembro de un partido de oposición (Puente Martínez 2017, 128). Dos años después ocurrió una reforma constitucional para convertir a la Contaduría Mayor en la ASF, a la cual le siguió la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en el 2000, misma que le otorgó autonomía de gestión y mayores capacidades técnicas. Sus facultades se ampliaron para incluir responsabilidades resarcitorias a servidores públicos y particulares, responsabilidades administrativas, y la posibilidad de presentar denuncias ante la Procuraduría (hoy Fiscalía) General de la República para procesar penalmente a los servidores públicos (Puente Martínez 2017, 128). La fase más reciente de la evolución de la ASF ocurrió con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en 2015, reforma que modificó 14 artículos

constitucionales y creó cuatro leyes nuevas, entre ellas una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (Eguía Casis 2018). La reforma amplía sus facultades para la práctica de auditorías en tiempo real y para entregar a la Cámara de Diputados informes trimestrales de fiscalización (Ethos 2018).

El tercer mecanismo lo constituyen los cuestionamientos parlamentarios, los cuales se realizan ordinariamente en el primer periodo de cada año de sesiones tras la entrega del informe de gobierno del presidente de la República. Las preguntas pueden llevarse a cabo por escrito u oralmente, esto último cuando se cita a comparecer a los secretarios de Estado en las rondas de análisis del informe de gobierno, o cuando se cita a funcionarios específicos para proveer información durante la discusión de una ley o algún asunto concerniente a sus despachos (Mora-Donatto 2018). Se incluye en esta primera parte de la revisión porque, independientemente de los citatorios a comparecer que la Cámara haga a lo largo del año, el presidente y los secretarios están obligados por la Constitución a rendir cuentas por medio de los informes de gobierno y sus glosas en tiempos específicos.

El siguiente instrumento es la modificación del presupuesto durante el ejercicio. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) prevé que las secretarías puedan hacer ampliaciones y reducciones a los montos aprobados del PEF cuando estos permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios. La Cámara de Diputados podrá conocer y emitir opinión acerca de las modificaciones que excedan el 5% de lo aprobado, mismas que deberán ser reportadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en los informes trimestrales entregados al Congreso. Este mecanismo es uno de los más débiles, pues al sólo poder emitir opiniones y no tener capacidad real para aprobar las modificaciones, la Cámara queda reducida a un órgano consultivo sin injerencia en el ejercicio presupuestario (Núñez 2016, 16-17).

La segunda parte de la exposición comprende a aquellos mecanismos cuya utilización no ocurre en momentos específicos del calendario legislativo, sino que pueden presentarse en cualquier punto del año de sesiones o ser usados esporádicamente. En primer lugar, están los asuntos más representativos de las discusiones parlamentarias. Las iniciativas, por un lado, son documentos que contienen proyectos para la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de disposiciones legales (SIL, 2023). Los puntos de acuerdo, por el otro, son resoluciones no vinculantes usadas para expresar las preocupaciones de los diputados

respecto de las políticas mediante la emisión de posicionamientos y el señalamiento de fallas. También son usados para recomendar acciones al ejecutivo, pronunciarse sobre temas de interés nacional, o buscar beneficios para regiones y gobiernos locales (Ponce y Velázquez 2019).

Otro instrumento relevante es la supervisión de las reglas de operación de los programas públicos. La LFPRH (2023, art. 77) faculta a la Cámara de Diputados para señalar a los programas que quedarán sujetos a dichas reglas con el fin de que la aplicación de sus recursos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Sin embargo, el proceso técnico del diseño de las reglas, así como su autorización, permanece en manos del ejecutivo. De hecho, la facultad supervisora de los diputados se establece en el PEF,³ donde se marca que la Cámara, a través de las comisiones ordinarias que correspondan al tema de los programas, podrá emitir opinión sobre las reglas autorizadas por el gobierno federal. Las opiniones no suelen hacerse sobre los proyectos de nuevas reglas, sino sobre las ya aprobadas en el PEF vigente. Sin embargo, los diputados podrían involucrarse en los proyectos, dado que en su proceso de creación hay un periodo en el que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria los somete a consulta pública. En todo caso, cabe resaltar que, aun cuando la Cámara no emita opinión alguna en los tiempos que marca la ley, siempre puede hacer observaciones por medio de puntos de acuerdo, y estas pueden ser atendidas para efectos de las reglas del ejercicio vigente o para mejorar su diseño en el siguiente (Barrios Sánchez, 2022; Fuentes Durán, 2009).

Hay dos instrumentos adicionales que se intersecan en los tipos descritos anteriormente. El análisis y aprobación del PND, que fue utilizado por primera vez en 2018 y se repetirá una vez cada seis años (Mora-Donatto 2018) y la creación de comisiones de investigaciones para revisar la actividad de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Esta última fue instituida en 1977, pero la figura sólo ha sido utilizada por la Cámara de Diputados (Mora-Donatto 2018). La creación de estas comisiones es más habitual en legislaturas con mayor pluralidad y su constitución requiere de la solicitud de una cuarta parte del pleno de los diputados (CPEUM, art. 93 2023). No obstante, tienen pocas

³ Como fue el caso de todos los PEF de la LXIII Legislatura, no así en los de la LXIV, donde el único decreto que estableció dicha facultad fue el del presupuesto de 2020. La disposición normalmente se encontraba en la sección II del primer artículo del Título Cuarto, Capítulo 1. Ver PEF 2018, artículo 28, fracción 2.

capacidades técnicas y jurídicas para conducir investigaciones, y carecen de una vinculación apropiada con el poder judicial, entre otros problemas (Mora-Donatto 2018).

4. Metodología

La hipótesis de este estudio puede derivarse de las observaciones hechas por la literatura respecto al comportamiento de los legisladores cuando existe una representación política plural. El caso mexicano es especialmente revelador en este sentido, pues la pérdida de la mayoría priista en el Congreso tras las elecciones de 1997 y los gobiernos sin mayoría que hubo desde entonces, hasta 2018, aportan evidencia de un comportamiento más independiente por parte de los legisladores frente a la influencia del poder Ejecutivo. Sus decisiones ahora responden a las instrucciones estratégicas de los líderes de las bancadas y a los intereses representados por los grupos de oposición, quienes dan voz a sectores sociales previamente excluidos de espacios para opinar sobre los objetivos de la actividad legislativa (Bárcena Juárez 2017, Valencia Escamilla Laura 2004). Asimismo, la literatura también muestra que la apertura democrática contribuyó a la institucionalización de mecanismos y la construcción, a veces endeble, de capacidades de supervisión que difícilmente eran ejercidos a cabalidad durante la era de los gobiernos unificados (Mora-Donatto 2010, Puente Martínez 2017, Ramírez León 2013).

Con base en estos antecedentes, se formula la pregunta de investigación: *¿cuál es el efecto de la pluralidad política sobre la supervisión legislativa?* Más allá de comprobar una relación entre variables, la pregunta motiva la creación de un modelo de indicadores para medir el uso de instrumentos de supervisión aplicable a cualquier política pública. No obstante, se hace la aclaración de que el modelo presentado aquí tiene de origen una limitación importante respecto a las fuentes de información, pues sólo considera documentos públicamente accesibles. Un análisis más profundo del mecanismo causal podría ser enriquecido por entrevistas a diputados, funcionarios de apoyo técnico de las comisiones y miembros de los Centros de Estudios tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República. De igual manera, se advierte que el análisis aquí presentado cubre sólo dos legislaturas, pero el modelo propuesto puede ser utilizado para intervalos de tiempo más amplios que hagan posible la inclusión de más legislaturas.

La respuesta a la pregunta requerirá la aplicación de una prueba de hipótesis operacionalizada a través de los indicadores descritos más adelante, pero se parte de proponer como hipótesis

que *la pluralidad política fomenta una mayor utilización de mecanismos de supervisión legislativa*. La hipótesis se pone a prueba mediante un modelo en el que la variable dependiente (Y) es, precisamente, la utilización de los instrumentos de supervisión, medida a través de un índice creado para tal fin; asimismo, la variable independiente (X_1) es la pluralidad política, medida por el Índice de Laakso-Taagepera (1970), también conocido como Número Efectivo de Partidos (NEP).

En el modelo se reconocen también dos variables de control. Una es la disciplina partidaria (X_2), que habla del grado de cohesión de los grupos parlamentarios en torno a la decisión de ejercer un mecanismo de control, y se mide verificando el porcentaje de votación correspondiente a la intención del grupo en cuestión por apoyar un mecanismo de supervisión. Si bien la apertura democrática ha disminuido el peso de la influencia del presidente de la República sobre la disciplina partidaria, los legisladores siguen respondiendo a la que ejercen otros líderes tanto en el congreso como en la administración pública; especialmente cuando estos ejercen algún tipo de influencia sobre las oportunidades de progresión política de los diputados, incluso después de que en 2018 se levantara la restricción a la reelección legislativa (Barcena Juárez 2017; Valencia Escamilla 2022; Velázquez 2015).

La otra variable de control refleja si en un periodo de sesiones está próximo a ocurrir un proceso electoral (X_3). Esta variable, que puede ser binaria, es importante en el caso de que los legisladores se vean motivados a incrementar el uso de mecanismos de supervisión para dar más visibilidad a la agenda de sus partidos, y con ello, intentar fortalecer su reputación y la de sus compañeros candidatos. El uso de instrumentos de supervisión, como los puntos de acuerdo, para promover o dar visibilidad a una agenda política de partido o en beneficio de los mecenas de los legisladores, puede ocurrir a lo largo de la legislatura (Ponce y Velázquez 2019); pero de igual manera puede incrementarse en la cercanía de elecciones intermedias o presidenciales. Autores como Fernandes et al. (2018) o Dipoppa y Grossman (2020) aportan evidencia acerca del cambio de conducta de los políticos ante la proximidad de las elecciones. Por ejemplo, en Portugal los legisladores que se consideran políticamente vulnerables, especialmente frente a la posibilidad de reelegirse, incrementan sus participaciones en las

rondas de cuestionamiento legislativo; mientras que, en Inglaterra, los funcionarios públicos locales se vuelven más proactivos y responsivos frente a las demandas de sus ciudadanos.

El modelo se representa con la siguiente función:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \varepsilon$$

La prueba de hipótesis consiste en relacionar la composición de la Cámara con el número de instrumentos de supervisión utilizados: reasignación presupuestaria durante la aprobación del PEF, fiscalización superior, reasignación presupuestaria durante el ejercicio, supervisión de reglas de operación y discusión de asuntos parlamentarios. Se escoge analizar el número de instrumentos y no la frecuencia de su uso porque en los primeros cuatro casos los actos de supervisión se celebran conforme a una temporalidad establecida por la ley, por lo que ocurrirán independientemente de la voluntad política de los diputados. Sin embargo, revisar el número de instrumentos que fueron activados, ya sea por mandato o por interés de los legisladores, puede ser insuficiente para derivar una conclusión acerca de la efectividad de estos mecanismos en distintos escenarios de representación política; en consecuencia, también se revisa si los diputados fueron capaces de completar los actos de supervisión de los que formaron parte. Para ello se propone construir un índice compuesto que permita comprobar la forma en que dichos instrumentos son aplicados a la supervisión de una política a lo largo de un periodo de tiempo, en el que puede observarse o no una composición plural de partidos en la Cámara de Diputados. A fin de probar si las variables se comportan en el sentido de la hipótesis, se considera comparar una legislatura de gobierno sin mayoría con una de gobierno unificado, pues, de acuerdo con Huber y Shipan (2002), en el primer tipo de gobierno la oposición legislativa tendrá fuerza e interés para ejercer controles sobre las decisiones del ejecutivo; mientras que en el segundo bien puede ocurrir que ni la oposición ni la bancada del presidente quieran usarlos por motivos de disciplina o alineación ideológica.

Entre 1997 y 2018 el Congreso Mexicano tuvo composiciones consistentes con escenarios de gobierno sin mayoría. Antes y después de este periodo hubo mayorías fuertemente cohesionadas ideológicamente, y altamente disciplinadas políticamente (Bárcena Juárez 2017; Casar 1999, 2013; Puente Martínez 2017; Valencia Escamilla 2004). En tanto que la institucionalización y fortalecimiento de los mecanismos de supervisión ha ocurrido tras los

cambios que trajo consigo la era de apertura democrática, resulta pertinente analizar las legislaturas en la fase tardía de este periodo. Por el momento, para presentar un ejercicio de aproximación, se ha tomado la decisión de analizar el comportamiento de las variables en las Legislaturas LXIII (2015-2018), la cual transcurrió en un escenario de un gobierno sin mayoría ; y la LXIV (2018-2021), que transcurrió en uno de gobierno unificado.

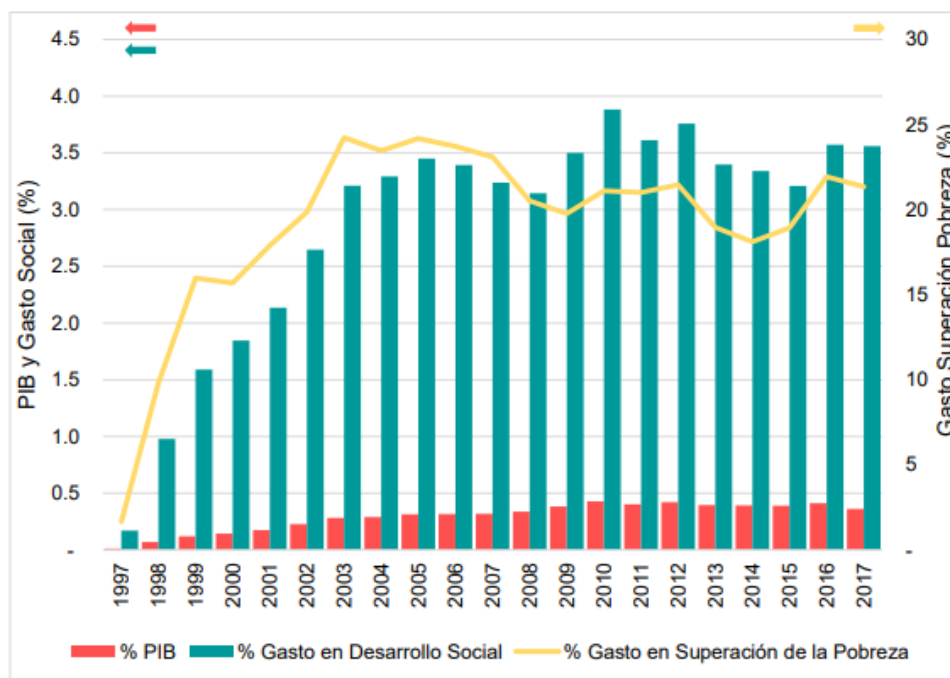
La aplicación de instrumentos de supervisión ocurre conforme a una intención manifiesta de revisar un área de decisiones del gobierno, es decir, son aplicados a políticas públicas. Este trabajo utilizará como instrumento de observación a la política de combate a la pobreza mediante transferencias monetarias condicionadas, la cual fue operada mediante el Programa PROSPERA de Inclusión Social durante la LXIII Legislatura y luego a través de los programas de Becas para el Bienestar Benito Juárez durante la LXIV Legislatura. Se escoge esta política porque sus programas presentan continuidad en cuanto a los propósitos de la intervención a pesar de los cambios en la lógica de operación a partir del gobierno del presidente López Obrador y por estar sujetos a reglas de operación, lo que permitirá medir también el comportamiento de ese mecanismo de supervisión.

La utilización de programas de transferencias monetarias condicionadas en México tuvo su origen en las reformas estructurales para crear instrumentos destinados a combatir la pobreza durante la década de 1980. Sin embargo, durante la década siguiente la sociedad mexicana aún enfrentaba una alta pobreza de ingresos (53.1% de la población según cálculos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]), que empeoró como resultado de la crisis de la 1994, que elevó esta proporción al 69% en 1996 (Valencia Lomelí y Jaramillo Molina 2019, 120). En 1997, el gobierno de Ernesto Zedillo dio forma a una estrategia de política social destinada a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza mediante apoyos dirigidos a la población de escasos recursos para la superación escolar, el acceso a servicios de salud y la reducción de la desnutrición. Así nació el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que luego cambió de nombre a Oportunidades en el gobierno de Vicente Fox, y a PROSPERA con Enrique Peña Nieto (Boltvinik, et al 2019).

A dos décadas de su creación, el componente educativo de PROSPERA arrojó resultados mixtos. “Se [registraron] impactos positivos sobre indicadores en localidades rurales, como

el abandono y la reprobación escolar, la inscripción temprana a la escuela, la transición de secundaria a bachillerato, (...) la progresión consecutiva de grados”, entre otros (Yaschine 2019, 50). Se reporta un aumento de hasta 3 años de escolaridad en estudiantes de localidades rurales. Resultados similares, aunque de menor alcance, se registraron en localidades urbanas, donde los impactos fueron mayores para niñas e indígenas que para niños y no indígenas. Sin embargo, hacia la conclusión del programa persistían retos, como el equipamiento, recursos y personal de las escuelas a las que asisten los beneficiarios y la interrupción de la carrera educativa de becarios de nivel medio superior. Presupuestalmente, el PROSPERA ocupa un lugar importante en la política social focalizada al concentrar alrededor de una quinta parte de los recursos destinados a la superación de la pobreza, aunque a lo largo de los años, otras intervenciones han ganado peso presupuestario relativo. En términos del PIB, a partir de 2010 alcanzó una proporción de entre 0.35% y 0.47% del PIB, y una proporción semejante del gasto social (Yaschine 2019, 44, 50 y 64).

Figura 2. Presupuesto ejercido del Progres-Oportunidades-Prospera como porcentaje del PIB, del gasto en desarrollo social y del gasto en superación de la pobreza, 1997-2017



Fuente: Yaschine 2019, 45.

La creación de los programas de Becas para el Bienestar Benito Juárez no se trata de una iteración de PROSPERA, sino de tres nuevos instrumentos de política pública para apoyar económicamente a familias por debajo de la línea de pobreza con al menos un miembro en edad escolar: el Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, el Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez y el Programa Jóvenes escribiendo el futuro. Debido a la aún corta vida de los programas, la literatura no recoge información acerca de su impacto; sin embargo, algunos textos y evaluaciones de diseño realizadas por el CONEVAL resaltan algunas de sus limitaciones y desafíos. Entre las observaciones más relevantes resaltan que los programas son menores en cobertura y en el monto de los apoyos con respecto a PROSPERA, especialmente en el caso del programa de becas para educación básica, que otorga una cantidad de 800 pesos mensuales por familia, contra los 1,825 pesos mensuales que PROSPERA aportaba. Las becas de educación media superior tienen una cobertura mayor, pero carecen de focalización, por lo que no todos los estudiantes que las requieren tienen acceso a ellas. Por último, las becas para el nivel superior también tienen una cobertura menor que la ofrecida por PROSPERA, además de que son otorgadas a estudiantes de una limitada lista de universidades públicas (Rodríguez Gómez 2020).

En general, el diseño de los programas otorga apoyos insuficientes que, más allá de fomentar el logro escolar, implican un alto riesgo de abandono, pues las becas no se otorgan con base en una diferenciación de grado escolar o de género y tampoco se lleva a cabo un seguimiento de la trayectoria escolar de los estudiantes. Tampoco se observa una complementariedad entre los programas, pues a diferencia de PROSPERA, no se recompensa el subir de grado y de nivel educativo a través de mayores becas y no se establece ninguna condición para continuar recibiendo los apoyos. La operación de los programas es errática, pues además de la falta de focalización, la urgencia por llegar directamente a los beneficiarios causó fallas de implementación, que van desde la falta de calendarios de pagos, hasta un inapropiado involucramiento de las instituciones educativas, dificulta el logro del objetivo de contribuir a la interrupción del ciclo intergeneracional de la pobreza mediante la superación escolar (Rodríguez Gómez 2020). Por último, abordar estas deficiencias debería ser prioritario desde un punto de vista de responsabilidad hacendaria, pues los tres programas representan,

aproximadamente, entre el 20% y el 30% del presupuesto asignado a los programas prioritarios del presidente López Obrador (Jaramillo Molina 2020, 140).

De vuelta a la prueba de hipótesis, sería deseable evaluar el modelo presentado líneas más arriba con información de más de dos legislaturas, puesto que esto permitiría contar con datos suficientes para verificar la significancia de las variables independiente y de moderación, además de comprobar si la diferencia entre los valores de la variables dependiente e independiente son significativas. No obstante, el ejercicio aquí presentado a manera de primer intento revisa dos legislaturas con 12 observaciones; es decir, información de 6 periodos ordinarios de sesiones por cada legislatura. Dada esta limitación, el resultado esperado consiste en observar que, en aquellos periodos ordinarios de sesiones donde el Número Efectivo de Partidos es más alto, también lo es el valor del *Índice de Supervisión Legislativa (ISL)*. A mayor pluralidad, mayor actividad supervisora; sin embargo, también puede ser cierto que, durante el último periodo del tercer año de cada legislatura, el incremento de la supervisión sea todavía mayor debido a la proximidad de elecciones. De igual manera, puede ocurrir el caso contrario, donde los legisladores, al buscar la progresión de sus carreras, piden licencia a sus cargos para competir en campañas propias, mientras que una buena parte de los que se quedan dedican menos tiempo a sus funciones legislativas como resultado de sus propias preocupaciones por obtener un nuevo trabajo al final de la legislatura, aunque ello no implique involucrarse en procesos electorales. En dicho escenario podría esperarse una disminución de la actividad supervisora.⁴

Ahora bien, como se dijo antes, las variaciones de la variable dependiente se miden a través del *ISL*; mientras que las de la variable independiente, se miden a través del NEP. Siguiendo la clasificación descrita en el capítulo 3, donde se proponía un conjunto de instrumentos de uso recurrente conforme a una periodicidad específica, y otro de instrumentos no recurrentes,

⁴ Este comportamiento puede inferirse con base en los llamamientos que los líderes de los congresos suelen hacer al inicio de los periodos electorales, en los que se exhorta a los legisladores a no descuidar el trabajo legislativo. Ver, por ejemplo: Agenda Hidalguense 2018, Canal del Congreso México 2024, Congreso de Durango 2024, Congreso de San Luis Potosí 2017, 2017a, Grupo Legislativo PAN 2012, Notilegis 2023.

cuya utilización puede ocurrir en cualquier momento y a veces es esporádica, se propone la siguiente fórmula para el índice:⁵

$$I_{SL} = \sum_{k=1}^2 S_k, \quad \text{donde} \quad S_1 = \sum_{i=1}^4 c_i \quad \text{y} \quad S_2 = \sum_{i=5}^6 c_i$$

Los componentes de los subíndices S_1 y S_2 utilizan una escala de medición de tres niveles, donde 0 denota que el mecanismo de supervisión no se utilizó en el periodo observado, 0.5 denota que el mecanismo se utilizó, pero no generó ninguna respuesta o cambio de parte del ejecutivo, y 1 significa que el mecanismo se utilizó y el ejecutivo lo atendió en el sentido esperado por la Cámara o cuando menos dio algún tipo de respuesta al mismo. Los componentes del subíndice 1, denominado *instrumentos periódicos* o S_1 son:

- *Reasignación presupuestaria 1* (c_1): modificaciones hechas a los montos propuestos por el ejecutivo en el proyecto del PEF durante el periodo de discusión y aprobación de este. Las fuentes de información son la iniciativa del proyecto, el dictamen de la CPCP, las opiniones emitidas por las comisiones ordinarias, los puntos de acuerdo y reservas con propuestas de modificación, y el dictamen del PEF.
- *Fiscalización superior* (c_2): observaciones, recomendaciones y sanciones derivadas de la fiscalización de la cuenta pública practicada por la ASF. Sus fuentes son los reportes de auditoría y seguimiento de la ASF.
- *Preguntas parlamentarias* (c_3): cuestionamientos hechos al ejecutivo mediante preguntas parlamentarias y comparecencias, con su respectiva respuesta. Sus fuentes son puntos de acuerdo, versiones estenográficas de comparecencias y oficios de respuesta emitidos por el ejecutivo.
- *Reasignación presupuestaria 2* (c_4): modificaciones hechas durante el ejercicio a los montos fijados en el decreto del PEF. Las fuentes de información son los reportes

⁵ Nótese la similitud del I_{SL} con el Índice de capacidad presupuestaria de legislaturas (I_S) propuesto por Wehner en 2006 y descrito a profundidad por Puente Martínez (2017, 138-143). Como bien puede observarse, el índice de supervisión aquí introducido fue inspirado por el de Wehner, si bien ambos miden capacidades distintas de las legislaturas, y esto es necesario para proporcionar una forma de medir el nivel de utilización de los mecanismos de supervisión de la Cámara de Diputados de México en específico.

trimestrales de avance del ejercicio del gasto público de la SHCP y las opiniones de la CPCP.

Los componentes del subíndice S_2 , denominado instrumentos no periódicos, son:

- *Supervisión de reglas de operación (c_5):* indicación de creación de reglas de operación en el decreto del PEF y posterior opinión sobre la calidad de su diseño. Sus fuentes son el decreto del PEF, puntos de acuerdo e informes de la CPCP.
- *Discusión de asuntos parlamentarios (c_3):* Asuntos legislativos, como iniciativas y puntos de acuerdo, con exhortos, observaciones o reformas de ley. Además de los propios asuntos, sus fuentes son decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y oficios con respuestas del Ejecutivo.

5. Análisis

Primera parte: medición de la variable independiente

Para medir la variable independiente, tarea más sencilla que la medición de la dependiente, debe comenzarse estableciendo un criterio de operacionalización del concepto de pluralidad política. Para efectos de este trabajo, se entenderá que una legislatura es plural cuando ningún partido o coalición tiene la capacidad para tomar decisiones por sí sola; en otras palabras, no tiene mayoría absoluta y mucho menos, mayoría calificada. De hecho, es de esperarse que las legislaturas en contextos de gobierno dividido estén fragmentadas en múltiples partidos de distinto tamaño y peso en la representación. También es posible que, a mayor número de actores, mayor sea la dificultad para llegar acuerdos y construir una oposición estable que sirva como contrapeso funcional a los partidos de mayoría. (Lijphart 1971/1991 citado por Pelizzo y Stapenhurst 2014, 62; Sartori 1976/2005, 175).

Los partidos, especialmente los más pequeños, tienden a reconocer que en el mediano plazo es inconveniente mantenerse alejados de partidos con capacidad para impulsar mayorías porque eso los relega a mantener posiciones de baja importancia e influencia. Asimismo, los partidos grandes entienden que, sin el privilegio de una posición dominante, difícilmente pueden alcanzar el cumplimiento de sus agendas sin involucrarse en arduos y costosos procesos de negociación (Sartori 1976/2005). Así pues, surgen incentivos para equilibrar la integración parlamentaria mediante la conformación artificial de un número reducido de fuerzas políticas con igual poder para incidir en la toma de decisiones, por medio de la celebración de alianzas que subsanan los problemas de subrepresentación y dispersión ideológica (Laakso y Taagepera 1979; Sartori 1976/2005).

El Número Efectivo de Partidos es la cantidad hipotética de partidos del mismo tamaño que tienen el mismo efecto sobre la toma de decisiones que la totalidad de partidos de distintos tamaños (Laakso y Taagepera 1979, 4). La literatura no tiene un consenso sobre un NEP óptimo, pero se argumenta con frecuencia que el bipartidismo genera mayor estabilidad porque propicia gobiernos mayoritarios ideológicamente cohesionados y con alternancias regulares (Bach 2000, citado por Pelizzo y Stapenhurst 2014, 61; Laakso y Taagepera 1979;

Sonnleitner 2018). Un NEP menor a 2.4, indicaría gobiernos unificados con estructura de partido hegemónico, mientras que uno mayor a 2.5 sugeriría gobiernos divididos con un multipartidismo que se vuelve cada vez más plural y polarizado a medida que el índice aumenta (Laakso y Taagepera 1979; Sartori 1976/2005).

Tanto la LXIII Legislatura como la LXIV han tenido composiciones plurales a pesar de que la última claramente configuró un esquema de gobierno unificado, pues Morena, en coalición con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES), concentraron hasta el 66.8% de las curules de la Cámara durante el segundo periodo ordinario del segundo año de sesiones, lo que no solo les dio mayoría absoluta, sino mayoría calificada de dos terceras partes para aprobar reformas constitucionales. Por el contrario, durante la LXIII Legislatura, la coalición del presidente, conformada por el PRI y el PVEM, se mantuvo consistentemente con un margen de representación por debajo del 50%, excepto en el segundo periodo ordinario del último año de sesiones, donde alcanzaron la mayoría absoluta al agrupar a 252 diputados.

Tabla 1. Composición por escaños de la LXIII Legislatura (2015-2018)

Partido	Resultado electoral	Primer año de sesiones		Segundo año de sesiones		Tercer año de sesiones	
		Primer Periodo Ordinario	Segundo Periodo Ordinario	Primer Periodo Ordinario	Segundo Periodo Ordinario	Primer Periodo Ordinario	Segundo Periodo Ordinario
PRI	202	207	208	208	197	206	202
PAN	108	109	109	109	109	109	107
PRD	56	60	60	60	52	53	51
PVEM	48	42	42	42	48	38	50
MORENA	35	35	36	36	48	48	38
MC	26	25	24	24	21	20	21
PT	6	0	0	0	0	0	0
NA	10	11	11	11	12	12	13
PES	8	8	9	9	9	10	11
Independiente	1	1	1	1	3	3	1
Sin Partido	0	1	0	0	1	1	6
<i>Total</i>	500	499	500	500	500	500	500

Fuente: elaboración propia con datos de Integralia (2015) y www.diputados.gob.mx.

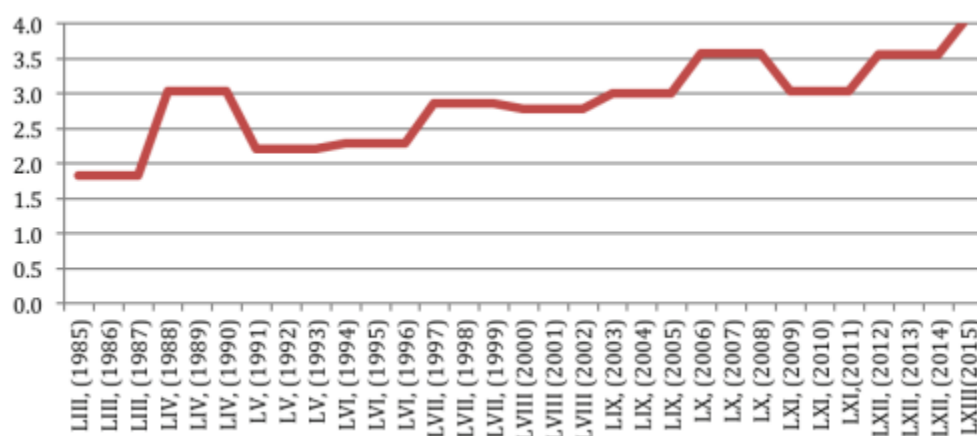
Tabla 2. Composición por escaños de la LXIV Legislatura (2018-2021)

Partido	Resultado electoral	Primer año de sesiones		Segundo año de sesiones		Tercer año de sesiones	
		Primer Periodo	Segundo Periodo	Primer Periodo	Segundo Periodo	Primer Periodo	Segundo Periodo
		Ordinario	Ordinario	Ordinario	Ordinario	Ordinario	Ordinario
MORENA	252	256	259	258	251	252	252
PAN	79	78	78	78	78	77	79
PRI	47	47	47	47	50	48	49
PT	31	30	28	35	46	46	44
PES	30	28	29	26	24	24	23
MC	28	28	28	28	27	27	24
PRD	20	20	11	11	8	12	12
PVEM	11	11	11	13	13	11	11
Sin Partido	2	2	8	4	3	3	6
<i>Total</i>	500	500	499	500	500	500	500

Fuente: elaboración propia con datos www.diputados.gob.mx.

Si se toma al NEP como indicador de la pluralidad de la Cámara (Figura 3), se puede observar cómo desde la LIII Legislatura en 1985 hasta el inicio de la LXIII en 2015, la asamblea ha pasado de estar sujeta a un gobierno unificado con régimen de partido hegemónico, a un contexto de pluralidad política con gobierno dividido. El cálculo del NEP para los periodos ordinarios de la LXIV Legislatura (Tabla 3) mantiene la tendencia, aunque en menor medida, de una legislatura plural pese a la existencia de un contexto de gobierno unificado. En teoría, debió seguir existiendo un número de partidos suficiente para ejercer un contrapeso funcional e ideológicamente cohesionado frente a la influencia disciplinante del presidente de la República sobre las decisiones tomadas por la mayoría. No obstante, en la práctica la coalición del presidente dominó siempre la agenda política y para la oposición fue prácticamente imposible contrarrestar su influencia; así, ante su incapacidad para formar un contrapeso efectivo, se sumaron en 7 de cada 10 ocasiones a la agenda provista por la mayoría. La oposición optó por un comportamiento pragmático que le permitió a la mayoría mantener su dominio dentro la cámara de diputados, a la vez que pudieron negociar el control la presidencia de la junta de coordinación política y participar en el proceso de toma de decisiones (Patrón Sánchez y González Medrano 2021 110, 115). Aun cuando el bloque oficialista y el opositor actuaron cada uno como un solo partido, el equilibrio de poder no fue suficiente para evitar el regreso de una legislatura de gobierno unificado.

Figura 3. Número Efectivo de Partidos en la Cámara de Diputados (1985-2015)



Fuente: Puente Martínez 2017, 178.

Tabla 3. Número Efectivo de Partidos en la Cámara de Diputados durante la LXIII y LXIV Legislaturas

Legislatura	Resultado electoral	Primer año de sesiones		Segundo año de sesiones		Tercer año de sesiones	
		Primer Periodo Ordinario	Segundo Periodo Ordinario	Primer Periodo Ordinario	Segundo Periodo Ordinario	Primer Periodo Ordinario	Segundo Periodo Ordinario
LXIII (2015-2018)	4.17	4.01	3.99	3.99	4.26	4.06	4.20
LXIV (2018-2021)	3.33	3.25	3.19	3.21	3.32	3.31	3.31

Fuente: elaboración propia con datos de Integralia (2015) y www.diputados.gob.mx.

Segunda parte: medición de la variable dependiente

La medición de los componentes del I_{SL} se llevó a cabo para cada uno de los periodos ordinarios de sesiones de los tres años de cada legislatura, con el fin de permitir su comparación con un número igual de mediciones del NEP, la variable independiente. De este modo, se cuenta con datos de ambas variables para 12 observaciones. No debe olvidarse que, en este caso, se analizan los instrumentos utilizados en la supervisión del componente educativo del programa PROSPERA de Inclusión Social en la LXIII Legislatura (2015-2018), y de los tres componentes del programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez, uno dirigido a alumnos de educación básica, otro a alumnos de educación media-superior, y uno más para estudiantes de educación superior inscritos en las Universidades Benito Juárez.

Reasignación Presupuestaria 1

Para este componente se compararon los proyectos del PEF con sus respectivos dictámenes para detectar si hubo cambios a los montos presupuestados por la SHCP. Para facilitar la tarea se hizo uso de las bases de datos abiertos del presupuesto generados por el Portal de Transparencia Presupuestaria de esa misma dependencia (2023), encontrando que sólo en una ocasión se hicieron modificaciones al presupuesto del programa PROSPERA, durante la LXIII Legislatura. En el PEF 2017 (CPCP 2016), se autorizó para el componente educativo una ampliación de 200 millones de pesos, pasando de un monto de 29,152.42 millones de pesos en el proyecto del PEF a 29,352.42 millones de pesos en el dictamen y posterior decreto. El incremento representa una diferencia del 0.69% con respecto del monto propuesto del ejecutivo.

No se encontraron argumentos para explicar esta modificación en el dictamen del PEF, en documentos generados por la CPCP o en las comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos y Seguridad Social. Sin embargo, en un documento posterior (CPCP 2017) y puntos de acuerdo considerados por la Comisión (SIL 2016b, 2016c) en el proceso de análisis del proyecto del PEF 2017, así como en los registros de la sesión del 10 de noviembre de 2016 (SIL 2016d), en la que se aprobó dicho presupuesto, consta lo siguiente:

- El senador Raúl Morón Orozco de Morena, entonces partido de oposición, presentó un Punto de Acuerdo que luego fue turnado a la Cámara de Diputados para su atención, en la que exhortó a la legisladora a fortalecer el gasto en inversión y financiamiento de programas sociales en materia de salud y desarrollo social en el PEF 2017, toda vez que el proyecto del ejecutivo recortaba al gasto educativo 72% de los recursos autorizados en 2016.
- La senadora Rosa Adriana Díaz Lizama, del Partido Acción Nacional (PAN), presentó un punto de acuerdo también turnado a la legisladora, donde exhortó a la cámara baja a asignar más recursos a PROSPERA, con el objetivo de ampliar su cobertura para atender a más población en condiciones de pobreza. La senadora ya había hecho en 2015 esta misma proposición para ser considerada en la discusión del PEF de ese entonces (SIL 2015).

- El diputado Adán Pérez Utrera, de Movimiento Ciudadano, (MC), partido de oposición, introdujo una reserva durante la discusión del dictamen del PEF en la que propuso un incremento de 40 millones de pesos a PROSPERA, con el fin de contribuir al desarrollo del campo.⁶

La evidencia sugiere que la modificación hecha en el dictamen bien pudo haber considerado estos posicionamientos para promover y autorizar el incremento antes mencionado. Asimismo, obsérvese que los senadores también se involucran en el proceso de discusión del presupuesto, aunque por no tener facultades expresas en este sentido, su intervención se ve limitada a proponer puntos de acuerdo que son atendidos por la CPCP de la Cámara de Diputados.

Se considera que hubo un acto de supervisión completado, pues se llevó a cabo la revisión y análisis de una propuesta de modificación a la asignación presupuestaria del programa, que adquirió carácter vinculante por quedar contenida en el Decreto del PEF 2017. Este acto se consumó en el primer periodo ordinario del segundo año de sesiones de la LXIII Legislatura (2015-2018), por lo que sólo para esta observación se otorga la calificación de 1 para el componente analizado. En el resto de los periodos observados a lo largo de las dos legislaturas no se realizaron modificaciones presupuestarias a los programas PROSPERA o de Becas para el Bienestar Benito Juárez, aunque la Comisión de Educación de la LXIV Legislatura (2018-2021) emitió opiniones donde solicitaban reducciones de recursos a ambos programas para poder redirigirlos a otros. Esta solicitud ocurrió en el marco del análisis de los PEF 2019 y 2020; sin embargo, en ninguno de los casos fue tomada en cuenta por la CPCP para ser incluida en el dictamen del presupuesto (Comisión de Educación 2018, 2018a y 2019). En consecuencia, se califica al índice para los primeros periodos ordinarios del primer y segundo año de sesiones con un valor de 0.5, pues hubo un acto de supervisión incompleto debido a que las enmiendas propuestas por los legisladores no trascendieron al decreto del presupuesto de esos años. Para el resto de los periodos la calificación

⁶ No se encontró información que permitiera confirmar si el voto particular del diputado Pérez Utrera fue aprobado y, en consecuencia, incluido en el decreto del PEF; de ser así, su propuesta contribuyó a una quinta parte del incremento autorizado.

correspondiente es 0, pues como se mencionó previamente, no hay evidencia de que se concretara ningún acto de supervisión relativo al presupuesto de los programas.

Tabla 4. Componente 1: Reasignación Presupuestaria 1

Legislatura	Primer año de sesiones				Segundo año de sesiones				Tercer año de sesiones			
	LXIII		LXIV		LXIII		LXIV		LXIII		LXIV	
Periodo Ordinario	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°
Calificación	0	0	0	0	1	0	0.5	0	0.5	0	0	0

Fuente: elaboración propia.

Fiscalización Superior

La verificación de este instrumento se llevó a cabo revisando los informes de auditoría presentados por la ASF a la Cámara de Diputados durante el segundo periodo ordinario de cada año de sesiones a lo largo de ambas legislaturas. Los informes están desfasados dos años con respecto a la Cuenta Pública revisada; por ejemplo, en febrero de 2016 la LXIII Legislatura recibió el reporte de fiscalización del ejercicio presupuestal 2014; en febrero de 2017, el de 2015; y así sucesivamente; hasta que, en febrero de 2021, la LXIV Legislatura recibió el informe de las auditorías practicadas a los programas ejecutados en el año 2019. Esto se debe a que el proceso de fiscalización de la Cuenta Pública se lleva a cabo en el año siguiente al que se revisa, con excepción de aquellas auditorías que se practican al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios previos, con base en una denuncia fundada y con la autorización de la persona titular de la ASF, y a que la presentación de los informes de auditoría a la Cámara de Diputados ocurre en el año siguiente a la revisión (ASF s. f.a, LFRFCF 2021, arts. 33, 35 y 59). También se consultaron los informes sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, los cuales, para efectos prácticos, serán llamados “informes de seguimiento” de aquí en adelante.

En el curso de las dos legislaturas analizadas, la ASF presentó 16 auditorías y 2 evaluaciones al programa PROSPERA, así como una auditoría al programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez, el cual fue operado en su totalidad con los recursos que le fueron asignados en 2019 al programa PROSPERA. Al componente educativo de PROSPERA correspondieron 6 auditorías entre 2014 y 2018, de las cuales 3 fueron de desempeño y 3 de

cumplimiento financiero. La auditoría realizada al programa de becas Benito Juárez fue de cumplimiento forense.⁷

Los principales resultados presentados en los informes fueron:

- *PROSPERA Programa de Inclusión Social 2014*. Auditoría Financiera y de Cumplimiento. Detectó que un centro educativo de Guanajuato pagó 22.8 miles de pesos a 11 beneficiarios que incumplieron requisitos para recibir el apoyo. También detectó que la delegación de la Coordinación Nacional del programa incurrió en irregularidades en el arrendamiento de inmuebles, automóviles y en el pago de honorarios suscritos por personal carente de facultades para hacerlo. Se determinaron recuperaciones por 51.9 miles de pesos y 10 observaciones, 3 de las cuales fueron solventadas antes de la presentación del informe, 4 fueron recomendaciones, 3 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y 1 pliego de observaciones (ASF 2016).
- *PROSPERA Programa de Inclusión Social en su componente educativo (Educación Básica y Media Superior) 2015*. 2 auditorías de desempeño. Se encontró que los apoyos a la educación básica no fomentaron que los integrantes de las familias beneficiarias en edad escolar se inscribieran, concluyeran y transitaran a la educación media superior. Por el contrario, los apoyos a la educación media superior contribuyeron a fomentar la asistencia y la inscripción, pero no encontró información sobre la incidencia del programa en la terminación de este nivel de estudios. Se generaron 28 recomendaciones al desempeño y 1 oficio para promover la intervención de las instancias de control competentes ante 1 irregularidad detectada (ASF 2017).

⁷ Las auditorías de desempeño permiten conocer “si las políticas públicas operan bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía” (ASF s. f.), y proporcionan información para “minimizar los costos de los recursos empleados, obtener el máximo de los insumos disponibles; lograr los resultados previstos; y verificar el impacto social y económico para la ciudadanía” (ASF s. f.). En las auditorías de cumplimiento financiero “[s]e revisa que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de los recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo con la normativa correspondiente y que su manejo y registro financiero haya sido correcto” (ASF s. f.). Las auditorías forenses realizan una fiscalización “rigurosa y pormenorizada de procesos, hechos y evidencias, con el propósito de documentar la existencia de un presunto acto irregular” (ASF s. f.).

- *PROSPERA Programa de Inclusión Social: Componente Educativo 2016*. Auditoría Financiera y de cumplimiento. La auditoría realizada a la delegación de la Coordinación Nacional del Programa en Guanajuato encontró que se hizo un uso de recursos apegado a las disposiciones legales y normativas aplicables. Se generaron 9 observaciones solventadas antes de la integración del informe y 1 recomendación (ASF 2018).
- *PROSPERA Programa de Inclusión Social, Componente Educativo 2017*. Auditoría de Desempeño. Se encontró que el programa contribuyó a fomentar la asistencia e inscripción de alumnos en los niveles básico, medio y medio superior, pero no encontró evidencia de que el programa tenga algún impacto en la terminación de estudios. También se encontró que la Secretaría de Educación Pública (SEP) no dispuso de mecanismos para el seguimiento, control y evaluación de la contribución del programa en la ampliación de capacidades en educación. Se generaron 21 recomendaciones al desempeño (ASF 2019).
- *PROSPERA Programa de Inclusión Social, Componente: Educación 2018*. Auditoría de Cumplimiento. La auditoría encontró que el ejercicio de los recursos del programa cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables, e instruyó el pago de apoyos a 1,624 becarios por un monto de 1,464.3 miles de pesos. Se generaron 6 recomendaciones y 2 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria (ASF 2020).
- *Becas para el Bienestar Benito Juárez 2019*. Auditoría de Cumplimiento Forense. Se encontró que la Coordinación Nacional del programa efectuó pagos por 263,695.4 miles de pesos que quedaron pendientes de aclarar, puesto que no presentó la totalidad de la documentación justificativa y comprobatoria correspondiente. Se generaron 7 recomendaciones, 8 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y 11 pliegos de observaciones (ASF 2021).

Aunque se puede encontrar el detalle de las observaciones y recomendaciones hechas en las auditorías de los programas analizados a partir de 2016, el seguimiento es menos claro. La ASF presenta en marzo y en septiembre de cada año un Informe sobre el estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas en el que se presenta la información correspondiente de manera agregada; es decir, se presentan los

datos por entidad fiscalizada, no por programa, y para periodos de tiempo que abarcan varios años. Por ejemplo, en el reporte del 30 de septiembre de 2022 se presentan datos de las auditorías practicadas entre 2012 y 2021, con datos de acciones específicas que datan de 1998.

Aun así, resulta relevante señalar que se tiene constancia de que, en las auditorías presentadas entre 2001 y 2021, de acuerdo con cifras del mismo informe, existió una recuperación de recursos mal utilizados por parte de la Coordinación Nacional del Programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez (CNBBBJ), antes PROSPERA, de 122.5 millones de pesos, de los cuales, entre 2015 y 2021 se recuperaron 0.1 millones de pesos como resultado de procedimientos de fincamiento de responsabilidad resarcitorios. También se presentó evidencia de que, entre 2012 y 2021, la CNBBBJ llevó a cabo 292 acciones que comprenden recomendaciones, recomendaciones de desempeño, procedimientos administrativos resarcitorios y pliegos de observaciones, de los cuales, el 81.2% presenta seguimiento concluido, mientras que el 18.8% restante está aún pendiente (ASF 2022).

Para efectos de esta investigación, el hecho de que la ASF, como órgano técnico de apoyo de la Cámara de Diputados, lleve a cabo auditorías cuyos resultados son presentados en un informe general a la Cámara; que en los informes individuales se reporte la generación de observaciones que pueden y deben ser solventadas por los entes auditados incluso antes de que se emitan los informes; y que se reporte el avance sobre la atención de las acciones prescritas en las observaciones, constituyen elementos para afirmar que se lleva a cabo un procedimiento de supervisión legislativa. Se puede asignar una calificación de 1 al indicador cuando, derivado de los resultados de las auditorías, los diputados llevan a cabo alguna reforma legislativa para sancionar o impedir la ocurrencia de irregularidades, así como mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas. Sin embargo, en este caso sólo se encontró evidencia de resultados reportados en los Informes Generales Ejecutivos del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública y los informes individuales, entregados todos en el segundo periodo ordinario de cada año de sesiones, según lo marca la ley. Aunque válidos para calificar el indicador, los informes no agotan la evidencia que puede ser utilizada para afirmar que se completó un acto de supervisión, pues todavía podría ser posible revisar las consideraciones para el trabajo legislativo del Informe General, donde la

ASF sugiere cambios legislativos, o los dictámenes de la revisión de la Cuenta Pública, y otros documentos de análisis generados por la CPCP o la Comisión de Vigilancia de la ASF, en busca de recomendaciones adicionales de reforma; en consecuencia, la calificación del indicador para este ejercicio es de 0.5. Se asignaría una calificación de 0 si los programas no hubiesen sido fiscalizados.

Tabla 5. Componente 2: Fiscalización Superior

Legislatura	Primer año de sesiones				Segundo año de sesiones				Tercer año de sesiones			
	LXIII		LXIV		LXIII		LXIV		LXIII		LXIV	
Periodo Ordinario	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°
Calificación	0	0.5	0	0.5	0	0.5	0	0.5	0	0.5	0	0.5

Fuente: elaboración propia.

Como observación final, nótese que en la tabla 5 la calificación del componente siempre es 0 para el primer periodo ordinario de sesiones. Por definición, los informes presentados por la ASF a la Cámara de Diputados deben ser remitidos en el segundo periodo ordinario, pero esto no excluye la posibilidad de que los diputados lleven a cabo alguna modificación legislativa derivada de los resultados de fiscalización en algún otro periodo. Si esto ocurriera, o si se aprobara algún dictamen de la CPCP con proyecto de decreto para hacer alguna modificación en este sentido durante el primer periodo ordinario de algún año de sesiones, entonces la calificación podría ser únicamente de 1.

Preguntas parlamentarias

El insumo utilizado para calificar este componente del índice son los oficios de preguntas parlamentarias remitidas al ejecutivo por la mesa directiva de la Cámara de Diputados y sus correspondientes respuestas. La celebración de este intercambio de información, en el que los diputados cuestionan el sentido de las decisiones de las secretarías, se lleva a cabo en el marco de las glosas del informe de gobierno y puede hacerse por escrito u oralmente. En este análisis se pondrá especial atención a las preguntas escritas, aunque para 2015 se revisó también la comparecencia del secretario de Educación Pública, responsable administrativamente por la operación del componente educativo de PROSPERA.

En el año 2015 no se presentaron cuestionamientos acerca del programa PROSPERA en ninguno de sus componentes. Asimismo, aunque varios grupos parlamentarios dirigieron preguntas por escrito acerca del financiamiento de la política educativa y avances en materia de cobertura de los servicios de educación pública, el ejecutivo no hizo referencia alguna al programa en sus respuestas (JUCOPO 2015, SEGOB 2015). En su comparecencia ante la Cámara de Diputados, el secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño, tampoco hizo mención explícita del misma, aunque como parte de sus comentarios respecto del esfuerzo prioritario de incrementar la equidad e inclusión en la educación, mencionó que era necesario fortalecer los programas de becas, uno de los cuales era PROSPERA (SEP 2015). Debido a lo anterior, la calificación del componente del indicador para el primer periodo ordinario del primer año de sesiones de la LXIII Legislatura es 0.

En 2016, el PAN y Morena, ambos partidos de oposición, hicieron referencia directa al programa PROSPERA en sus cuestionamientos parlamentarios. El primero para cuestionar los magros avances en los resultados de la política social, aduciendo que PROSPERA sólo había logrado la inclusión de 300 mil familias más, mientras 2 millones de mexicanos habían caído en pobreza entre 2012 y 2014 (SEGOB 2016, 69); y el segundo para plantear que el programa no había servido como motor efectivo para la generación de oportunidades de las comunidades vulnerables, por lo que proponía al ejecutivo la creación de un Ingreso Ciudadano Universal (SEGOB 2016, 149). En ambos casos, el ejecutivo proporcionó información acerca de las contribuciones del programa a la reducción de la pobreza mediante sus impactos sobre la reducción del rezago educativo, además del incremento al acceso de servicios de salud y el mejoramiento de la nutrición de los beneficiarios. En el ámbito de preguntas hechas por el PRI y el PVEM, partidos de la coalición del presidente de la República, el ejecutivo resaltó la contribución de las becas otorgadas por el programa a la reducción de la desigualdad educativa entre hombres y mujeres (SEGOB 2016). Lo anteriormente señalado es suficiente para dar al componente la calificación de 1 en el primer periodo ordinario del segundo año de sesiones de la LXIII Legislatura.

En 2017 se registraron respuestas con referencia a PROSPERA para preguntas a cargo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Encuentro Social (PES), ambos de oposición. Los dos preguntaron qué políticas y acciones se implementaron para reducir la

pobreza y la desigualdad en México. El ejecutivo respondió que el programa ha contribuido a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales de la población vulnerable e indígena en materia de alimentación, salud y educación, otorgando transferencias monetarias condicionadas en función de si las familias cuentan con miembros que asisten a educación básica o media superior y se encuentran por debajo de la línea de bienestar. El componente recibe, por lo tanto, la calificación de 0.5 para el primer periodo ordinario del tercer año de sesiones, pues el ejecutivo argumentó sobre las contribuciones del programa, aunque no como resultado de la aplicación directa de un mecanismo de supervisión, que serían preguntas expresamente hechas con respecto al programa que se analiza (SEGOB 2017).

En 2018, ya sesionando la LXIV Legislatura, el PRD, todavía partido de oposición con respecto del gobierno de Enrique Peña Nieto, que concluyó en diciembre de ese año, cuestionó acerca de las acciones del ejecutivo para avanzar en el objetivo de garantizar los derechos sociales de la población y cerrar las brechas de desigualdad. La respuesta del gobierno federal incluyó una mención a PROSPERA donde se resaltaron los apoyos en alimentación, educación y salud, pero también se hizo referencia a las opciones ofrecidas por el programa para que los jóvenes beneficiarios se vinculen a programas financieros, laborales y productivos, así como la opción de solicitar una beca para estudios universitarios. El Partido del Trabajo (PT), también de oposición, cuestionó los objetivos del componente alimentario de PROSPERA, a lo que el ejecutivo respondió resaltando los logros del programa en materia de apoyos para el logro educativo, desde nivel básico hasta el superior; así como en materia de salud, nutrición e higiene (SEGOB 2018). Al cuestionar el PT los objetivos de PROSPERA se entiende hecha una alusión al programa en al menos una y pregunta y, por consiguiente, se valida la aplicación del mecanismo de supervisión del componente. Se otorga la calificación de 1 para lo correspondiente al primer periodo ordinario del primer periodo ordinario del primer año de sesiones de la LXIV Legislatura.

En las preguntas del informe presentado en 2019 se detectaron dos preguntas con menciones indirectas al programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez. La primera fue hecha por Morena, ya como partido oficialista, donde solicita al ejecutivo informar sobre los programas sociales implementados durante el primer año la administración, la distribución de sus recursos por estados y el número de beneficiados también por estados. Se respondió que el

programa fue uno de los ejecutados y consistió en apoyos bimestrales a estudiantes de primaria y secundaria. El PAN, partido de oposición, cuestionó que los programas sociales del nuevo gobierno no contaran reglas de operación; a lo que el ejecutivo respondió que el programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez sí contó con ellas desde el 29 de diciembre de 2019 (SEGOB 2020). Por tratarse de respuestas dadas a preguntas que no hicieron alusión directa al programa en cuestión, y por haber contestado el ejecutivo en el segundo periodo ordinario del segundo año de sesiones, se asigna a este la calificación de 0.5.

En el marco del Segundo Informe de Gobierno presentado en 2021, Morena cuestionó cuáles habían sido los principales retos para ejecutar los programas sociales durante la pandemia de la COVID-19; a lo que el gobierno respondió que, en el caso de educación pública, se entregaron apoyos a través de tres modalidades del programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez y también mediante el programa de Becas Elisa Acuña, adelantando el pago de los bimestres de mayo-junio y julio-agosto de 2020. Morena también preguntó cuál fue la estrategia de difusión y cobertura de los programas para el bienestar, a lo que se contestó que, en el caso del programa de becas, se utilizaron tres medios para mantener contacto con la población: una línea telefónica, escritos libres para peticiones dirigidos a la CNBBBBJ o a las Oficinas de Representación o sus sedes auxiliares, y por medio de correo electrónico. Aunque las preguntas no hacen alusión al programa de becas directamente, sí lo hacen a los programas para el bienestar de los cuales es parte, por lo tanto, se califica al componente con un valor de 1 para el segundo periodo ordinario del tercer año de sesiones de la LXIV Legislatura, que es cuando se entregaron las respuestas del informe (SIL 2021a). Nótese que durante la LXIII Legislatura, los partidos de oposición estuvieron más interesados en ejercer este mecanismo de supervisión sobre el programa PROSPERA; mientras que, en la LXIV, se observa un interés notable del partido del presidente por dar seguimiento programa los programas de Becas para el Bienestar Benito Juárez.

Tabla 6. Componente 3: Preguntas Parlamentarias

Legislatura	Primer año de sesiones				Segundo año de sesiones				Tercer año de sesiones			
	LXIII		LXIV		LXIII		LXIV		LXIII		LXIV	
Periodo Ordinario	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°
Calificación	0	0	1	0	0.5	0	1	0	0	0.5	0	1

Fuente: elaboración propia.

Reasignación presupuestaria 2

Como se mencionó en el capítulo 3, este componente hace referencia a un mecanismo de supervisión que tiene una limitación de origen derivada de las disposiciones de la LFPRH. Esta consiste en que Hacienda tiene la prerrogativa de no informar a los diputados sobre modificaciones presupuestarias menores al 5%. Asimismo, el papel de la Cámara se limita a emitir opiniones acerca de los cambios, pero no tiene capacidad real para emitir autorizaciones a los mismos. Esta investigación revisó las minutas de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la CPCP, los oficios con los que la SHCP entregó a la cámara los reportes trimestrales sobre la situación de las finanzas públicas y los análisis a los informes hechos por el CEFP en las dos legislaturas, y no encontró evidencia alguna de opiniones emitidas sobre las modificaciones presupuestarias, no sólo de los programas aquí revisados, sino de ningún programa contemplado en los PEF cuyos avances fueron informados.

Aun así, se considera que existe la aplicación de un mecanismo formal de supervisión en este ámbito porque el ejecutivo cumple trimestralmente con su obligación de informar a los diputados sobre las modificaciones y el avance del gasto público, y esto es apenas suficiente para asignar al componente una calificación de 0.5 a lo largo de todos los periodos analizados; no obstante, sería deseable que la SHCP incluyera en los informes una justificación o explicación de las modificaciones reportes. Una calificación de 1 sería la consecuencia de que la Cámara de Diputados, con base en los informes trimestrales, ejerciera la facultad de opinar y exigir explicaciones a Hacienda por las modificaciones, así como de autorizarlas y sancionarlas, especialmente cuando su magnitud sea superior al 5%; pero mientras esto no sea jurídicamente posible, el presente componente debe medirse con cautela. De esta forma, usar el cumplimiento formal de la obligación del ejecutivo de entregar los informes no basta, pues esto garantizaría que el componente tuviera asignada una calificación

independientemente de las modificaciones en ellos contenidas, por lo que al menos debe revisarse si Hacienda las informó en cada trimestre. El problema aquí es que no informarlas no necesariamente significa que no se llevaron a cabo, pues estas pudieron ser inferiores al porcentaje marcado por la ley; pero para efectos de la medición se puede interpretar que no reportarlas y no ofrecer explicación o justificación alguna de las modificaciones implica el no ejercicio del mecanismo de supervisión, por lo que la calificación correspondiente sería 0.

Ahora bien, los documentos presentados por la SHCP a la Cámara de Diputados y los análisis elaborados por el CEFP tampoco son los mejores mecanismos para verificar las modificaciones presupuestarias porque no presentan el detalle a nivel de programa presupuestario; sin embargo, muchas veces los informes y sus anexos serán las únicas fuentes disponibles. Para una medición precisa, es más recomendable acudir a la presentación de las cifras en formato de datos abiertos que la Secretaría pone a disposición del público a través del portal de Transparencia Presupuestaria (2023) desde el tercer trimestre de 2016. Esta información cuenta con la ventaja de que las cifras reportadas deben contener todas las modificaciones registradas por la SHCP independientemente de su magnitud (de conformidad con los artículos 289 y 298 del RLFPRH 2020). Tales fueron los datos consultados por esta investigación y con ellos fue posible corroborar que, tanto para PROSPERA como para las Becas para el Bienestar Benito Juárez, se informaron modificaciones desde el segundo semestre de 2016, por lo que fue posible otorgar al componente la calificación de 0.5. Para los periodos anteriores fue necesario recurrir a los informes entregados por la SHCP.

Tabla 7. Componente 4: Reasignación Presupuestaria 2

Legislatura	Primer año de sesiones				Segundo año de sesiones				Tercer año de sesiones			
	LXIII		LXIV		LXIII		LXIV		LXIII		LXIV	
Periodo Ordinario	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°
Calificación	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5

Fuente: elaboración propia.

Anexo: Reasignación presupuestaria 2**Tabla 8. Modificaciones presupuestarias del programa PROSPERA (componente educativo)**

	Aprobado	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Cuenta Pública
2015	28,275,872,750	N/A	N/A	27,074,300,000	28,080,400,000	28,059,278,146
2016	29,152,424,805	13,840,700,000	24,901,230,116	29,152,424,805	31,792,339,312	31,890,580,939
2017	29,352,424,805	29,352,424,805	29,352,424,805	29,352,424,805	31,052,424,805	31,070,937,547
2018	29,448,470,926	29,448,470,926	29,448,470,922	30,648,113,239	32,339,445,103	32,339,445,104
2019	41,652,881,114	41,652,881,114	41,652,881,114	41,652,881,114	24,235,342,519	1,389,394,414

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP 2015, 2015a, 2016, 2016a; Transparencia Presupuestaria 2023.

Tabla 9. Proporción porcentual de las modificaciones presupuestarias del programa PROSPERA (componente educativo)

	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Cuenta Pública
2015	N/A	N/A	-4.25	-0.69	-0.77
2016	-52.52	-14.58	0	9.06	9.39
2017	0	0	5.79	5.85	5.85
2018	0	0	4.07	9.82	9.82
2019	0	0	0	-41.82	-96.66

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 10. Modificaciones presupuestarias del programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez

	Aprobado	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Cuenta Pública
2019	17,280,000,000	17,280,000,000	17,280,000,000	17,280,000,000	25,089,359,200	25,049,217,600
2020	28,995,175,130	28,995,175,130	28,372,827,697	28,603,345,554	32,077,952,780	31,691,327,838
2021	33,171,560,000	33,171,560,000	33,171,560,000	N/A	N/A	32,975,345,547

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria 2023.

Tabla 11. Proporción porcentual de las modificaciones presupuestarias del programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez

	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Cuenta Pública
2019	0	0	0	45.19	44.96
2020	0	-2.15	-1.35	10.63	9.30
2021	0	0	N/A	N/A	-0.59

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 12. Modificaciones presupuestarias del programa Jóvenes Escribiendo el Futuro

	Aprobado	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Cuenta Pública
2020	7,776,353,400	7,776,353,400	7,696,261,372	7,696,261,372	7,542,742,821	7,505,318,295
2021	10,176,353,400	10,176,353,400	10,176,353,400	N/A	N/A	9,824,652,592

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria 2023.

Tabla 13. Proporción porcentual de las modificaciones presupuestarias del programa Jóvenes Escribiendo el Futuro

	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Cuenta Pública
2020	0	-1.03	-1.03	-3.00	-3.49
2021	0	0	N/A	N/A	-3.46

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 14. Modificaciones presupuestarias del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez

	Aprobado	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Cuenta Pública
2020	30,475,080,180	30,475,080,179	30,426,766,723	30,426,766,723	29,026,562,418	29,010,175,430
2021	31,936,969,879	31,936,969,879	31,936,969,879	N/A	N/A	31,352,390,365

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria 2023.

Tabla 15. Proporción porcentual de las modificaciones presupuestarias del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez

	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Cuenta Pública
2020	0	-0.16	-0.16	-4.75	-4.81
2021	0	0	N/A	N/A	-1.83

Fuente: Elaboración propia.

Supervisión de Reglas de Operación

Para este componente se analizaron los anexos del PEF, minutas de reuniones y reportes bimestrales de cumplimiento a los plazos y compromisos de información previstos en el PEF de la CPCP, opiniones de las comisiones ordinarias con respecto del proyecto del PEF, iniciativas de ley y puntos de acuerdo. En lo que respecta a los programas PROSPERA y Becas para el Bienestar Benito Juárez, se detectó que la CPCP los incluyó entre los programas que debieron estar sujetos a reglas de operación, tal como se ve reflejado en el anexo 25 de los PEF 2016, 2017, 2019, 2020 y 2021; y el anexo 26 del PEF 2018. No se detectaron opiniones de las comisiones de Desarrollo Social y de Educación Pública y Servicios Educativos de la LXIII Legislatura (2015-2018) y de Educación de la LXIV (2018-2021), referentes a la necesidad de establecer o modificar las reglas de los programas correspondientes. No obstante, sí se detectó una acción de supervisión y seguimiento sobre uno de los compromisos establecidos en el artículo 33, fracción II, párrafo tercero del PEF 2016, el cual estableció que en las reglas de operación de PROSPERA se debió contemplar la obligación de la Coordinación Nacional del Programa referente a la entrega a la Cámara de Diputados del padrón de beneficiarios, el cual debía ser actualizado semestralmente. Esta acción estuvo contemplada en el cuarto reporte bimestral de la CPCP sobre el seguimiento a los plazos y compromisos de información previstos en el PEF 2016 (CPCP 2016), y fue subsanada oportunamente por la Directora General de Padrón y Liquidación del Programa de Inclusión Social Prospera (CPCP 2016).

Puesto que la Cámara de Diputados aprobó que los dos programas revisados tuvieran reglas de operación, como consta en los anexos correspondientes de los PEF, se asigna una calificación de 0.5 para todos los periodos en los que se incluyó esta disposición en el dictamen del Presupuesto. La obtención de la calificación más alta habría ocurrido en caso de que las comisiones de educación o la CPCP hubiesen emitido alguna opinión sobre la necesidad de modificar el contenido de las reglas después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de acuerdo con lo establecido en el decreto del PEF; cosa que no ocurrió y no habría podido ocurrir en los ejercicios 2019 y 2021 por no estar prevista la obligación en los PEF correspondientes. Otra forma de obtenerla sería mediante la aprobación de puntos de acuerdo con observaciones y solicitudes de modificación dirigidas

al ejecutivo, con la consiguiente respuesta de este. Esto tampoco se observó, aunque sí se detectaron tres puntos de acuerdo formulados en ese sentido durante la LXIII Legislatura (2015-2018).

El primero proponía exhortar a la Secretaría de Desarrollo Social para que en las Reglas de Operación del año 2016 de PROSPERA se incluyera a las personas con discapacidad y se fortalecieran los apoyos para la educación y salud de niños y jóvenes con discapacidad. El punto fue desechado el 29 de enero de 2016 por no haber sido dictaminado en el tiempo reglamentario (SIL 2023a). El segundo fue retirado el 17 de noviembre de ese mismo año a solicitud de su promovente, la diputada morenista Norma Xóchitl Hernández Colín. El contenido de la proposición exhortaba a los secretarios de Hacienda y Desarrollo Social a fortalecer el programa PROSPERA incrementando el número de beneficiarios en el ejercicio 2017 y actualizando las Reglas de Operación, a fin de permitirle al programa atender las condiciones económicas del país y ser sensible a las necesidades sociales (SIL 2023c). Otro punto de acuerdo, presentado en la LXIV Legislatura (2018-2021), quedó pendiente para dictamen desde el 24 de septiembre de 2019, en él se exhorta a la SEP y al Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez a llevar a cabo sus proyectos de Reglas de Operación para los programas de becas “Bienestar Benito Juárez” y “Elisa Acuña”. (SIL 2023b). Sin embargo, pese a que estos puntos de acuerdo no trascendieron para atención del Ejecutivo, sí se observó que, mediante el reporte bimestral de seguimiento mencionado anteriormente, fue aplicada una acción concreta de supervisión derivada de una disposición del PEF 2016, por lo que cuando menos para el primer periodo ordinario del segundo año de sesiones de la LXIII, que es cuando el ejecutivo dio respuesta a dicha acción, se puede calificar al componente con el valor de 1.

Tabla 16. Componente 5: Supervisión de Reglas de Operación

Legislatura	Primer año de sesiones				Segundo año de sesiones				Tercer año de sesiones			
	LXIII		LXIV		LXIII		LXIV		LXIII		LXIV	
Periodo Ordinario	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°
Calificación	0.5	0	0.5	0	1	0	0.5	0	0.5	0	0.5	0

Fuente: elaboración propia.

Discusión de asuntos parlamentarios

La medición de este componente se llevó a cabo revisando iniciativas y puntos de acuerdo cuyo contenido consiste en modificaciones al marco jurídico de los programas analizados o exhortos hechos al ejecutivo para llevar a cabo algún cambio en la forma que se operan. No se tomaron en cuenta puntos de acuerdo en los que se solicitaron modificaciones presupuestarias durante la etapa de análisis del proyecto del PEF, ni aquellos con observaciones al diseño de las reglas de operación, pues estos corresponden a sus respectivos componentes. Tampoco se consideraron aquellos puntos de acuerdo con exhortos a instancias que no formaran parte del poder ejecutivo federal. Se califica con 1 al componente cuando el asunto legislativo o instrumento de supervisión fue utilizado (es decir, se presentó ante el pleno una iniciativa o punto de acuerdo que luego fue turnado a comisiones), y aprobado por la Cámara y este generó una respuesta por parte del ejecutivo; con 0.5 cuando fue el instrumento fue utilizado, pero o bien no fue aprobado, o lo fue y no recibió respuesta del ejecutivo; y con 0 cuando el instrumento no se utilizó.

Se encontró que durante la LXIII Legislatura se emitieron 7 puntos de acuerdo refiriéndose al programa PROSPERA de manera general, es decir, aludiendo a todos sus componentes. De estos, 2 fueron desechados (SIL 2016a, 2018), 2 fueron dictaminados en sentido negativo por la Comisión Permanente (SIL 2016) y 3 más fueron considerados en un dictamen de la Comisión Permanente que determinó exhortar al Instituto Nacional Electoral (INE), a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs) y a las fiscalías especializadas en la atención de delitos electorales (FEADEs), del orden federal y local, a continuar con las investigaciones derivadas de denuncias presentadas con motivo de los procesos electorales del 1 de julio de 2018 (SIL 2018a). Con respecto a este último, la entonces Procuraduría General de la República contestó mediante oficio del 7 de agosto de 2018 que la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales (FEPADE) se encontraba trabajando en la investigación derivada de las denuncias recibidas durante el proceso electoral 2017-2018, con el fin de garantizar la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (SIL 2018b). Obsérvese que todos los puntos de acuerdo fueron iniciados por diputados de oposición y tuvieron por objeto evitar que se utilizara al programa PROSPERA con fines

electorales en lugar de cuestionar o exigir justificaciones acerca de sus procesos y resultados. El detalle de estos se presenta en el siguiente cuadro:

Tabla 17. Asuntos discutidos en la LXIII Legislatura (2015-2018)

Fecha y periodo de resolución	Denominación	Resolución	Calificación de componente
21 de mayo de 2016 Equiparable al Segundo Periodo Ordinario del Primer Año de Sesiones	Punto de Acuerdo relativo a las irregularidades que se han exhibido durante el proceso electoral en curso en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, suscrito por el Dip. Virgilio Dante Caballero Pedraza (Morena)	Dictamen en sentido negativo, como resultado de que el legislativo emprendió acciones para atender estos y otros puntos de acuerdo de la misma materia	0.5 El instrumento fue utilizado y aprobado, pero no requirió ser respondido por el ejecutivo
21 de mayo de 2016 Equiparable al Segundo Periodo Ordinario del Primer Año de Sesiones	Punto de Acuerdo que exhorta al titular de la Secretaría de Desarrollo Social a hacer un llamado a su delegado federal en Oaxaca para que se abstenga de usar el “Programa de Inclusión Social Prospera” con fines político-electorales, en la contienda electoral del próximo 5 de junio, del diputado Luis de León Martínez Sánchez (PAN)	Dictamen en sentido negativo, como resultado de que el legislativo emprendió acciones para atender estos y otros puntos de acuerdo de la misma materia	0.5 El instrumento fue utilizado y aprobado, pero no requirió ser respondido por el ejecutivo
24 de junio de 2016 Equiparable al Segundo Periodo Ordinario del Primer Año de Sesiones	Punto de Acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal a efectuar por la SEDESOL y la SFP medidas para vigilar la distribución de apoyos a los beneficiarios de PROSPERA en Veracruz y Estados con elecciones, a cargo de la diputada Gabriela Ramírez Ramos (PAN)	Desechado en virtud de que no fue dictaminado en el plazo reglamentario	0.5 El instrumento fue utilizado, aunque no fue aprobado ni generó respuesta por parte del Ejecutivo

Fecha y periodo de resolución	Denominación	Resolución	Calificación de componente
31 de mayo de 2018 Equiparable al Segundo Periodo Ordinario del Tercer Año de Sesiones	Punto de Acuerdo, por el que se exhorta a la Coordinación Nacional del Programa de Inclusión Social y la Delegación Estatal de éste en San Luis Potosí a fortalecer las acciones tendientes a garantizar la neutralidad e imparcialidad de dicho plan en los comicios, a cargo de la diputada Érika Irazema Briones Pérez (PRD)	Desechado en virtud de que no fue dictaminado en el plazo reglamentario	0.5 El instrumento fue utilizado, aunque no fue aprobado ni generó respuesta por parte del Ejecutivo
11 de julio de 2018 Equiparable al Segundo Periodo Ordinario del Tercer Año de Sesiones	Punto de Acuerdo relativo al blindaje de programas de desarrollo social durante el proceso electoral 2017-2018 en el estado de Chiapas, de la diputada Tania Elizabeth Ramos Beltrán (PRD)	Dictamen con exhorto al INE, OPLEs y FEADEs, con subsecuente respuesta del ejecutivo, a través de la PGR.	1 El instrumento fue utilizado, aprobado y generó respuesta por parte del ejecutivo
11 de julio de 2018 Equiparable al Segundo Periodo Ordinario del Tercer Año de Sesiones	Punto de Acuerdo que exhorta al INE y al OPLE en Puebla a realizar una investigación sobre el uso indebido del Programa PROSPERA Inclusión Social, y garantice los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda para los procesos electorales 2017-2018, presentada por el diputado Ricardo Ernesto López Priego (Morena)	Dictamen con exhorto al INE, OPLEs y FEADEs, con subsecuente respuesta del ejecutivo, a través de la PGR.	1 El instrumento fue utilizado, aprobado y generó respuesta por parte del ejecutivo

Fecha y periodo de resolución	Denominación	Resolución	Calificación de componente
11 de julio de 2018 Equiparable al Segundo Período Ordinario del Tercer Año de Sesiones	Punto de Acuerdo que solicita a la SHCP, a la PGR y la FEPADE que, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento del acuerdo para blindar los programas sociales durante el Proceso Electoral 2018, presenten un informe que aclare el origen y, en su caso, la legalidad de los movimientos atípicos e inusuales que se observan en el ejercicio del gasto realizado en el primer trimestre de 2018 del Programa Presupuestario S072 “PROSPERA”, presentada por los diputados Alicia Barrientos Pantoja y Juan Romero Tenorio (Morena)	Dictamen con exhorto al INE, OPLEs y FEADEs, con subsecuente respuesta del ejecutivo, a través de la PGR.	1 El instrumento fue utilizado, aprobado y generó respuesta por parte del ejecutivo

Fuente: Elaboración propia con información de SIL 2016, 2016a, 2018, 2018a y 2018b.

En la LXIV Legislatura se detectaron 3 puntos de acuerdo alusivos al programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez. Uno fue recibido por la Comisión Permanente y consistía en una solicitud para que el gobierno federal informara sobre los planes y programas sociales con los que contaban, incluyendo sus Reglas de Operación e incluyendo, naturalmente, al programa en comento (SIL 2019). Otro fue turnado a la Comisión de Relaciones Exteriores, pues exhortaba a la secretaría homónima a proporcionar becas del programa a niños migrantes mexicanos separados de sus padres por el gobierno de los Estados Unidos y devueltos a México, a efecto de que pueda llevar a cabo su formación educativa. (SIL 2021). Ambos quedaron pendientes de resolución al término de la legislatura. El último, también turnado revisado por la Comisión Permanente, exhortaba a la SEP a incluir a los estudiantes del programa “Prepa en Línea-SEP” a la población objetivo del programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez para Educación Media Superior (SIL 2020), y recibió respuesta por parte de la SEP mediante de oficio del 28 de abril de 2020, en el que la dependencia rechazó la proposición porque el programa de becas no consideraba como población potencial u objetivo a los alumnos de servicios educativos a distancia o en línea, y porque en todo caso no se contaba con recursos presupuestarios para atender a dicha población (SIL 2020a). En esta legislatura, los puntos de acuerdo fueron iniciados por diputados del Partido del Trabajo,

partido integrante de la coalición del presidente de la República. El detalle de estos asuntos se presenta en el siguiente cuadro:

Tabla 18. Asuntos discutidos en la LXIV Legislatura (2018-2021)

Fecha y periodo de resolución	Denominación	Resolución	Calificación de componente
6 de agosto de 2019 Primer Periodo Ordinario del Segundo Año de Sesiones	Punto de Acuerdo por el que se solicita a las Secretarías de Gobierno Federal Informen a esta Comisión Permanente de la H. Congreso de la Unión de los planes y programas sociales con los que cuentan, así como las Reglas de Operación de cada uno de ellos, a cargo de la diputada Margarita García García (PT)	Pendiente en la Tercera Comisión de Trabajo: Hacienda y Crédito Público; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas de la Comisión Permanente.	0.5 El instrumento fue utilizado, pero no ha sido aprobado ni generado una respuesta por parte del ejecutivo
28 de abril de 2020 Segundo Periodo Ordinario del Segundo Año de Sesiones	Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Secretaría de Educación Pública, a analizar la viabilidad de incorporar a los alumnos de “Prepa en Línea-SEP” como beneficiarios de las Becas del Bienestar Benito Juárez, a cargo del diputado José Luis Montalvo Luna (PT)	Dictamen con exhorto a la SEP y subsecuente respuesta de esa misma secretaría	1 El mecanismo se utilizó, se discutió y generó respuesta por parte del ejecutivo
9 de febrero de 2021 Primer Periodo Ordinario del Tercer Año de Sesiones	Punto de acuerdo, a fin de exhortar a la SRE, SEP y la SSA a implantar acciones coordinadas para atender a los niños migrantes separados de la familia en la pasada administración de EUA, a cargo del diputado Santiago González Soto (PT)	Pendiente en la Comisión de Relaciones Exteriores	0.5 El instrumento fue utilizado, pero no ha sido aprobado ni ha generado respuesta del ejecutivo

Fuente: Elaboración propia con información de SIL 2019, 2020, 2020a y 2021.

Al igual que en el caso del componente de preguntas parlamentarias, la oposición jugó un papel destacado en la aplicación del instrumento de supervisión durante la LXIII Legislatura (2015-2018); pero durante la LXIV (2018-2021), el interés recayó en miembros de la

coalición del presidente. Cabe destacar que, en el caso de la LXIII, el involucramiento de la oposición ocurrió ante la proximidad de procesos electorales estatales y federales, de forma que los puntos de acuerdo generados versan sobre el blindaje de programas sociales por parte del ejecutivo con el fin de que no fueran usados para la coacción del voto, no sobre su funcionamiento como instrumentos de política pública. Hasta el momento, es la única ocasión en la que puede observarse la aplicación de un acto de supervisión influido por los intereses electorales de la oposición. La LXIV vio el involucramiento de un partido minoritario, aunque no de oposición, cuyos miembros estuvieron más interesados en ampliar el uso del programa. Con estos resultados, se asigna una calificación de 0.5 al componente en el segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de la LXIII legislatura y de 1 en el segundo periodo ordinario del tercer año de sesiones. Para la LXIV, se asigna una calificación de 0.5 al primer periodo ordinario del segundo y tercer año de sesiones, pero de 1 para el segundo periodo del segundo año de sesiones.

Tabla 19. Componente 6: Discusión de Asuntos Parlamentarios

Legislatura	Primer año de sesiones				Segundo año de sesiones				Tercer año de sesiones			
	LXIII		LXIV		LXIII		LXIV		LXIII		LXIV	
Periodo Ordinario	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°
Calificación	0	0.5	0	0	0	0	0.5	1	0	1	0.5	0

Fuente: elaboración propia.

Cálculo del Índice de Supervisión Legislativa

Habiendo concluido la medición de los seis componentes del I_{SL} se puede proceder a su cálculo para, después, asociarlo con los valores de la variable independiente para analizar si existe la variación establecida en la literatura. La siguiente tabla resume los valores medidos y presenta la suma que constituye el cálculo del índice para los doce periodos analizados. Se muestra una comparación de ambas legislaturas en función de cada uno de sus años de sesiones, pudiendo notar que la supervisión fue más intensa durante el segundo año de ambas legislaturas y en el tercero de la LXIII (2015-2018), cuando la actividad incrementó en el periodo ordinario que antecedió los procesos electorales federales de 2018.

Tabla 20. Componentes del Índice de Supervisión Legislativa

Legislatura	Primer año de sesiones				Segundo año de sesiones				Tercer año de sesiones				Total
	LXIII	LXIV	LXIII	LXIV	LXIII	LXIV	LXIII	LXIV	LXIII	LXIV			
Periodo Ordinario	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	
Reasignación Presupuestaria 1	0	0	0	0	1	0	0.5	0	0.5	0	0	0	2
Fiscalización Superior	0	0.5	0	0.5	0	0.5	0	0.5	0	0.5	0	0.5	3
Preguntas Parlamentarias	0	0	1	0	0.5	0	1	0	0	0.5	0	1	4
Reasignación Presupuestaria 2	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	6
Supervisión de Reglas de Operación	0.5	0	0.5	0	1	0	0.5	0	0.5	0	0.5	0	3.5
Discusión de asuntos parlamentarios	0	0.5	0	0	0	0	0.5	1	0	1	0.5	0	3.5
<i>ISL</i>	1	1.5	2	1	3	1	3	2	1.5	2.5	1.5	2	N/A

Fuente: elaboración propia.

Los dos instrumentos de supervisión más utilizados fueron las reasignaciones presupuestarias hechas durante el ejercicio fiscal y las preguntas parlamentarias. El primero corresponde a una responsabilidad permanente de rendición de cuentas en la que están involucrados el ejecutivo y el legislativo, por lo que su uso no depende de la voluntad política de los diputados; sin embargo, que se ejecute regularmente no quiere decir que se complete, pues eso requeriría no sólo que el ejecutivo informe sobre los cambios que hace al presupuesto durante el ejercicio, sino que los diputados puedan pedir explicaciones y aprobar los cambios propuestos. El segundo sí depende de la voluntad política de los legisladores, quienes promueven iniciativas y puntos de acuerdos para exigir la rendición de cuentas o incidir en la forma en la que se operan los programas. En este caso, el acto de supervisión se completa cuando el ejecutivo responde, ya sea justificando su proceder o acatando las observaciones y reformas de los legisladores. Sin embargo, a pesar de ejercerse cada año, este instrumento no supone garantías de que en cada proceso de revisión de los informes de gobierno se hagan menciones explícitas a los programas calificados por el índice.

Empatados en segundo lugar están la supervisión de reglas de operación y la discusión de asuntos parlamentarios, los cuales son ejercidos a voluntad de los legisladores o, mejor dicho, cuando estos detectan motivos para hacer observaciones puntuales acerca de los medios, fines y objetivos de las políticas públicas. Los menos utilizados fueron la fiscalización superior y las reasignaciones presupuestarias hechas durante el proceso de aprobación del PEF, ambos

relacionados con una responsabilidad permanente de rendición de cuentas que el ejecutivo asume como parte de su mandato legal y sus facultades presupuestarias, por lo que de ellos podrían esperarse actos consumados de supervisión a lo largo de toda la legislatura, lo cual no ocurrió en los casos revisados. En lo referente a la fiscalización, el acto de supervisión se habría completado si los diputados hubiesen usado la información de las auditorías para promover iniciativas o puntos de acuerdo tendientes a mejorar o modificar la legislación y los procesos con los que operan los programas. En cuanto a las reasignaciones durante la aprobación del PEF, el acto de supervisión se estaría llevando a cabo con mayor frecuencia si los diputados propusieran enmiendas al proyecto de presupuesto cada año, pero incluso cuando las comisiones ordinarias pueden hacer recomendaciones para modificar el proyecto del ejecutivo, corresponde a la CPCP tomar la decisión final y, al hacerlo, las observaciones de las otras comisiones pueden no siempre verse reflejadas, por lo que no siempre será posible asegurar su consumación.

Para concluir el análisis de la variable dependiente, se presenta un último cuadro en el que se condensan los resultados de los valores del índice (tabla 21), esta vez ordenados en función de cada legislatura. En promedio, la aplicación de instrumentos de supervisión fue mayor durante la LXIV legislatura; pero el análisis de periodos individuales revela que los dos momentos con mayor utilización fueron el primer periodo ordinario del segundo año de sesiones y el segundo periodo ordinario del tercer año de sesiones. Puesto que el incremento de la actividad supervisora durante el segundo año de sesiones está relacionado con una mayor productividad legislativa, puede que el motivo de este fenómeno sea que los diputados lograran habituarse al trabajo legislativo y, por tal motivo, les fuera más sencillo asumir una actitud más proactiva en el desempeño de sus labores de control. Por lo que respecta al último periodo de cada legislatura, el incremento de la actividad supervisora es congruente y, de hecho, podría deberse, a los cambios de conducta propiciados por la proximidad de procesos electorales en el sentido descrito por autores como Fernandes et al. (2018) y Dipoppa y Grossman (2020).

Tabla 21. Índice de Supervisión Legislativa

Legislatura	Primer año de sesiones		Segundo año de sesiones		Tercer año de sesiones		Media
	Primer Periodo Ordinario	Segundo Periodo Ordinario	Primer Periodo Ordinario	Segundo Periodo Ordinario	Primer Periodo Ordinario	Segundo Periodo Ordinario	
LXIII (2015-2018)	1	1.5	3	1	1.5	2.5	1.75
LXIV (2018-2021)	2	1	3	2	1.5	2	1.92

Fuente: elaboración propia.

Tercera Parte: resultados

El emparejamiento de los índices de la variable dependiente con la independiente (tablas 22 y 23) muestra que una mayor pluralidad legislativa, al menos para los programas con los que se ejecuta la política de combate a la pobreza mediante la entrega de transferencias monetarias condicionadas a la población en edad escolar, no implicó un mayor uso de mecanismos de supervisión. Por el contrario, tanto el legislativo como el ejecutivo mostraron una mayor proactividad y disposición para involucrarse en los actos de supervisión en una legislatura con gobierno unificado que en una con gobierno dividido, tal como lo muestran los valores del *ISL* en cada legislatura (tabla 21). Sin embargo, este hallazgo no significa necesariamente que los mecanismos de supervisión utilizados en la LXIV Legislatura (2018-2021) hayan sido más efectivos o rigurosos que los implementados durante el periodo de gobiernos sin mayoría, sino que es posible que una relación tersa entre ambos poderes haya creado incentivos para una colaboración fluida basada más en el apoyo político mutuo que en el compromiso con la rendición de cuentas. Se necesita una investigación cualitativa más profunda para verificar si una mayor utilización de instrumentos está asociada a una mejor supervisión, o si, por el contrario, esta ha sido mejor en gobiernos sin mayoría porque su utilización es menor en cantidad, pero mayor en calidad.

Tabla 22. Comparación de variables. LXIII Legislatura (2015-2018)

Legislatura	Primer año de sesiones		Segundo año de sesiones		Tercer año de sesiones		Media
	Primer Periodo Ordinario	Segundo Periodo Ordinario	Primer Periodo Ordinario	Segundo Periodo Ordinario	Primer Periodo Ordinario	Segundo Periodo Ordinario	
	<i>ISL</i>	1	1.5	2.5	1	1.5	
NEP	4.01	3.99	3.99	4.26	4.06	4.20	4.09

Fuente: elaboración propia.

Tabla 23. Comparación de variables. LXIV Legislatura (2018-2021)

Legislatura	Primer año de sesiones		Segundo año de sesiones		Tercer año de sesiones		Media
	Primer Periodo Ordinario	Segundo Periodo Ordinario	Primer Periodo Ordinario	Segundo Periodo Ordinario	Primer Periodo Ordinario	Segundo Periodo Ordinario	
	<i>ISL</i>	2.5	1	3	2	1.5	
NEP	3.25	3.19	3.21	3.32	3.31	3.31	3.23

Fuente: elaboración propia.

También se encontró que los partidos de oposición, y aún las minorías que no lo son, jugaron un papel relevante en la utilización de estos mecanismos, especialmente durante la LXIII legislatura (2015-2018), y en instrumentos que dependen de la voluntad de los legisladores para activarse, como las preguntas parlamentarias, la discusión de asuntos de parlamentarios, y en menor medida, las enmiendas presupuestarias a través de las opiniones de comisiones y puntos de acuerdo para proponer modificaciones al presupuesto. Asimismo, para el caso de la LXIII Legislatura, se obtuvo evidencia congruente con la expectativa teórica de que los legisladores asumen una conducta particular de cara a los procesos electorales que les incentiva a incrementar la intensidad de la función supervisora de la Cámara de Diputados. Esto es observable porque el valor del *ISL* para el último periodo de sesiones, que ocurre entre los meses de febrero y abril, antes de los comicios federales que toman lugar en julio, fue mayor o muy cercano al índice del periodo con más actividad supervisora durante el segundo año de sesiones de esa misma legislatura. Cabe resaltar que esto no se repitió en la LXIV Legislatura (2018-2021), donde el valor del índice para el último periodo de sesiones fue ligeramente mayor al valor medio de esa misma legislatura. Nuevamente, se necesita una investigación cualitativa más amplia para derivar conclusiones más precisas acerca del involucramiento de los legisladores en actos de supervisión legislativa cuando hay procesos electorales próximos a celebrarse.

Cuatro de los seis componentes del *ISL* (ver tablas 4, 6, 16, 19 y 20) pueden ayudar a construir una explicación sobre por qué una mayor pluralidad política, operacionalizada mediante un mayor número efectivo de partidos en una legislatura, no implicó el fortalecimiento de la supervisión de la Cámara de Diputados en las legislaturas revisadas. En primer lugar, los diputados hicieron un uso limitado de su poder de enmienda presupuestaria, pues de 6 procesos de examen del proyecto del PEF, 3 de los cuales contaron con puntos de acuerdo y opiniones para hacer modificaciones, sólo en uno ocurrió una modificación que fue autorizada por la CPCP durante la LXIII Legislatura (2015-2018). Aunque durante la siguiente legislatura hubo otras dos ocasiones en las cuales se solicitaron modificaciones al presupuesto de los Programas de Becas para el Bienestar Benito Juárez, éstas no prosperaron en los decretos correspondientes.

Otro componente relevante es el de preguntas parlamentarias, pues se encontró que en el segundo año de la LXIII Legislatura (2015-2018) dos partidos de oposición, el PAN y Morena, encabezaron los cuestionamientos relativos al funcionamiento del programa PROSPERA; el primero para cuestionar los magros avances del programa, el cual había logrado la inclusión de 300 mil familias más, pero no pudo evitar que 2 millones de mexicanos cayeran en pobreza entre 2012 y 2014 (SEGOB 2016, 69); y el segundo, para cuestionar la capacidad del programa para generar oportunidades en comunidades vulnerables y proponer en su lugar la creación de un Ingreso Ciudadano Universal (SEGOB 2016, 149). En el tercer año no hubo cuestionamientos directos, pero sí dos referencias hechas por el ejecutivo a preguntas formuladas por dos partidos de oposición, el PRD y el PES, que preguntar al gobierno federal acerca de las políticas implementadas para reducir la pobreza y la desigualdad en México. Mientras tanto, se encontró también que durante la LXIV Legislatura (2018-2021) los cuestionamientos a los programas de Becas para el Bienestar Benito Juárez, aunque de manera indirecta, emanaron en su mayoría de diputados de Morena y, en menor medida, del PAN.

Los primeros solicitaron que se informara acerca de los programas sociales implementados durante el primer año del gobierno de López Obrador, así como sobre la distribución de sus recursos y el número de beneficiados por estados, también preguntaron acerca de los principales retos para ejecutar y difundir estos programas durante la pandemia de COVID-

19. Los segundos cuestionaron que los programas sociales no contaran con reglas de operación. Los partidos de oposición estuvieron más interesados en cuestionar al gobierno federal sobre los logros de la política de transferencias monetarias condicionadas durante la LXIII Legislatura (2015-2018) que durante la LXIV (2018-2021). En esta última, los partidos del presidente estuvieron más interesados en dar seguimiento a la política, aunque de manera indirecta, pues su enfoque estuvo en los programas sociales para el bienestar y no sólo en los de Becas Benito Juárez. En ambos casos las preguntas estuvieron orientadas a la rendición de cuentas, pues se solicitó al Ejecutivo información acerca de los resultados de los programas, los procesos para operarlos y la distribución de los recursos comprometidos, pero fue durante la LXIV Legislatura que los cuestionamientos fueron más abundantes y requirieron más elementos de información. En general, la supervisión en este rubro fue ejercida con mayor frecuencia por la coalición mayoritaria que por la oposición.

El siguiente componente importante es el de supervisión de reglas de operación, pues en él sí fue posible apreciar un fenómeno consistente con la hipótesis de que un gobierno unificado puede mermar las capacidades de supervisión de una legislatura. Se detectó que durante la LXIV sólo se especificó en una ocasión, en el PEF de 2020, la posibilidad de que la Cámara hiciera comentarios a las reglas de operación de los programas de ese año. Por otro lado, en la LXIII ocurrió la aplicación de un mecanismo específico relacionado con las reglas de operación de PROSPERA que fue señalado en el decreto del PEF de 2016, y que consistía en actualizar semestralmente el padrón de beneficiarios del programa. De igual manera, aunque se presentaron varios puntos de acuerdo en ambas legislaturas a efecto de solicitar la modificación de las reglas de operación de los programas analizados, ninguno de ellos logró obtener respuesta del ejecutivo.

El último componente interesante fue el de discusión de asuntos parlamentarios. Se constató un interés de la oposición en la aplicación de mecanismos de supervisión en el marco de una legislatura con gobierno dividido, en la que se presentaron puntos de acuerdo para blindar a PROSPERA y otros programas sociales del posible uso indebido por parte de los partidos políticos durante los procesos electorales de 2016 y 2018; sin embargo, el contenido de estos instrumentos están orientados a pedir al gobierno que tome medidas preventivas para no perturbar la operación de un programa, no en hacerlo rendir cuentas acerca de la ejecución,

recursos, o resultados del mismo. Entre 2018 y 2021, el PT, un partido minoritario perteneciente a la coalición del presidente de la República, presentó tres puntos de acuerdo exhortando al ejecutivo a ampliar la cobertura del programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez de distintas maneras. En estos casos, se activaron mecanismos de supervisión basados en la necesidad, detectada por los diputados, de modificar la forma en la que operaban los programas de Becas para el Bienestar Benito Juárez, para hacerlos más inclusivos o mejorar su ejecución. Ambas legislaturas hicieron uso de este mecanismo de supervisión, la LXIII en mayor medida, aunque no para efectos de rendición de cuentas, y en ambas se obtuvieron respuestas del ejecutivo.

Recapitulando, tras analizar la utilización de instrumentos de supervisión legislativa aplicados a los apoyos para la superación escolar mediante transferencias monetarias condicionadas en la Cámara de Diputados durante las legislaturas LXIII (2015-2018) y LXIV (2018-2021), fue posible descubrir que una mayor pluralidad política no implicó una mayor supervisión. Al contrario de lo supuesto por la teoría, los diputados de la fracción oficialista de una legislatura de gobierno unificado fueron más proactivos al impulsar actos de supervisión que los de oposición en una legislatura de gobierno sin mayoría. Los ejemplos más claros de este comportamiento están en instrumentos que dependen de la voluntad política de los diputados para activarse, por ejemplo, las preguntas parlamentarias y los asuntos legislativos, pues en ambos se observó que durante la LXIV Legislatura (2018-2021) los propios legisladores de la coalición presidencial o bien increparon al gobierno sobre los logros, recursos y operación de los programas revisados en el contexto de la nueva política social, o se interesaron en modificar su marco de operación para hacerlos más incluyentes; obteniendo respuestas concretas del gobierno que hacían alusión a los programas de Becas para el Bienestar. Aunque es cierto que en la LXIII Legislatura el protagonismo de la supervisión recayó en los partidos de oposición al gobierno de Enrique Peña Nieto, principalmente el PAN y Morena, los cuestionamientos sobre los avances del PROSPERA no obtuvieron respuesta y los puntos de acuerdo formulados para vigilar el programa no tuvieron un enfoque de rendición de cuentas, sino de operación política y prevención de irregularidades electorales.

El resto de los instrumentos (las enmiendas presupuestarias, la fiscalización superior, el reporte de reasignaciones presupuestarias durante el ejercicio y la supervisión de reglas de operación) se ejerce con base en mandatos jurídicos establecidos en la Constitución, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los Presupuestos de Egresos de la Federación y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, entre otros, y conforme a un marco temporal específico que se cumple con regularidad. Con excepción de la supervisión de reglas de operación, que depende de ser contemplada en el decreto PEF y del interés de los diputados por analizarlas, estos mecanismos están menos sujetos a la voluntad política de los legisladores, pues se activan obligatoriamente, pero su efectividad sí depende del grado de involucramiento que estos muestren. A diferencia de los instrumentos mencionados en el párrafo anterior, completar estos actos de supervisión no requiere que el ejecutivo responda a ellos, sino que los diputados actúen reafirmando medidas de control sobre las políticas públicas con base en la información que proporciona su contraparte.

Así pues, en la revisión del presupuesto corresponde a los diputados proponer, analizar y autorizar modificaciones al proyecto de la SHCP. En el presente análisis, este acto de supervisión se completó en la LXIII Legislatura (2015-2018), cuando en el PEF 2017, la CPCP dictaminó un incremento al presupuesto de PROSPERA por 200 millones de pesos; sin embargo, la comisión no consideró modificaciones en los otros dos proyectos de presupuesto a su cargo. Por otro lado, durante la LXIV Legislatura (2018-2021) hubo propuestas de modificación en dos proyectos del PEF, pues para 2019 y 2020 se sometieron a consideración de la CPCP propuestas para reducir recursos a los programas de Becas para el Bienestar Benito Juárez, pero estas no fueron incluidas en el dictamen aprobado por la Cámara.

En lo que corresponde a las modificaciones presupuestarias durante el ejercicio, se cumplió con el acto de supervisión previsto en la LFPRH, consistente en la obligación de la SHCP de entregar informes trimestrales a la Cámara de Diputados, pero se considera que el acto no puede ser completado en tanto no existan provisiones legales para que el ejecutivo esté obligado a justificar sus modificaciones y los diputados puedan autorizar las modificaciones propuestas por Hacienda. Algo similar ocurre con la fiscalización superior, pues si bien la ASF, como órgano técnico auxiliar de la cámara entrega sus informes de fiscalización

oportunamente, las auditorías pueden constituirse como actos de supervisión consumados sólo cuando los diputados hacen uso de sus hallazgos para hacer modificaciones legislativas con el fin mejorar la gestión financiera y el desempeño de los programas fiscalizados, cosa que no ocurrió en los programas aquí revisados. En cuanto a la supervisión de reglas de operación, aunque se encontró un acto que se consideró completado porque el ejecutivo acató una disposición expresa del PEF relativa a la actualización del padrón de PROSPERA en 2016, en condiciones ideales la consumación de la utilización del instrumento debería ocurrir cuando los diputados, luego de publicadas las reglas de operación de los programas, realicen por iniciativa propia un examen de las mismas y emitan su opinión con recomendaciones de modificación dentro de los plazos contemplados en los decretos del PEF correspondientes y en la LFPRH.

El *ISL* provee un indicador cuantitativo que permite conocer si se ha completado o no un acto de supervisión legislativa. Un valor de 1 indica que tanto el congreso como el gobierno cumplieron con sus responsabilidades en materia de rendición de cuentas; es decir, luego de que se activa un mecanismo de control, ya sea por mandato legal o por decisión de los diputados, el ejecutivo responde a la instrucción, bien proporcionando información o bien modificando la operación de sus políticas, para que, por último, los legisladores fijen una medida que corrija, sancione o mejore la gestión gubernamental por medio de una reforma o alguna otra resolución de carácter vinculante. Un valor de 0.5 significa que ocurre la activación de un mecanismo de supervisión, pero este no se desahoga, sea porque el asunto no se aprueba en comisiones o en el pleno, porque el ejecutivo no responde al instrumento, o porque los propios legisladores no pueden u omiten dar seguimiento a la respuesta del ejecutivo para completar el acto de supervisión. 0 implica que no se llevó a cabo acto de supervisión alguno.

Se sostiene que los diputados de la LXIV Legislatura (2018-2021) fueron supervisores más activos no sólo porque iniciaron más actos de supervisión que los de la legislatura que los precedió (por ejemplo, en materia de enmiendas presupuestarias y discusión de puntos de acuerdo), sino porque lograron la consumación de actos de supervisión en cuatro ocasiones y en instrumentos como las preguntas parlamentarias y la discusión de asuntos parlamentarios. En contraste, la LXIII Legislatura (2015-2018) se involucró en actos de

supervisión con fines de rendición de cuentas en menos ocasiones y logró completar la utilización de los mecanismos en 3 ocasiones para instrumentos como la reasignación presupuestaria durante la aprobación del PEF, la supervisión de reglas de operación y la discusión de asuntos parlamentarios. Si acaso, dados los resultados presentados en las tablas 20 y 21, podría decirse que la actividad supervisora de la legislatura con gobierno unificado fue ligeramente mayor a la de gobierno sin mayoría.

6. Conclusiones

El presente trabajo ha abordado a la supervisión legislativa como un acto político de vigilancia y corrección ejercido con el fin de asegurar que las políticas públicas respondan al interés general de la ciudadanía y no a los intereses de una élite burocrática no electa. Esta función de los parlamentos es considerada una parte esencial de la cadena de rendición de cuentas, especialmente en regímenes presidencialistas donde el ejecutivo y el legislativo son independientes el uno del otro tanto en sus funciones como en su integración. Su importancia reside en ser el conjunto de instrumentos mediante el cual discurre la relación principal-agente entre ambos poderes, en la cual la legislatura tiene la prerrogativa de evaluar el desempeño y las funciones de la administración pública, y esta tiene la responsabilidad, cuando no la obligación, de responder a cuestionamientos sobre sus decisiones y justificar el sentido y el propósito de sus acciones.

De acuerdo con la literatura, la efectividad de la supervisión legislativa se ve afectada por la pluralidad política de los congresos. A mayor pluralidad, mayor interés y capacidad de la oposición para cuestionar, desgastar al gobierno e influir en la toma de decisiones de política pública; por el contrario, una escasa pluralidad, particularmente en el escenario de un gobierno unificado, fortalece incentivos para no antagonizar con el gobierno que se traducen en legislaturas poco eficaces en tareas de supervisión. Esta investigación ha propuesto un modelo para explicar la utilización de instrumentos de supervisión legislativa en función de la pluralidad política, pero también a través de la disciplina partidaria y la proximidad de procesos electorales como variables de control. Sin embargo, por razones de factibilidad, el análisis practicado consistió sólo en relacionar a la variable dependiente, medida a través del Índice de Supervisión Legislativa (*ISL*), con la variable independiente, medida a través del Número Efectivo de Partidos. No obstante, se considera que una investigación cualitativa más profunda, que abarque más legislaturas y tenga acceso a información generada, pero no publicada, por la Cámara de Diputados, así como recolectada mediante entrevistas a diputados y funcionarios de la Cámara, permitiría llevar a cabo un análisis robusto que involucre a todas las variables del modelo.

La prueba de hipótesis comparó la utilización de los seis instrumentos de supervisión utilizados por la Cámara de Diputados (reasignación presupuestaria 1, fiscalización superior, preguntas parlamentarias, reasignación presupuestaria 2, supervisión de reglas de operación y discusión de asuntos parlamentarios, relacionados entre sí mediante un índice compuesto, el *ISL*), sobre los programas mediante los cuales se operó el componente educativo de la política de combate a la pobreza mediante transferencias monetarias condicionadas; es decir, el programa PROSPERA y los programas de Becas para el Bienestar Benito Juárez. Se escogió esta política porque sus programas, importantes por su impacto social y presupuestal, presentan continuidad en cuanto a los propósitos de la intervención a pesar de los cambios en su lógica de operación a partir del gobierno del presidente López Obrador, y por estar sujetos a reglas de operación, lo que permitió medir todos los componentes del índice. El estudio tomó como marco temporal para la observación a los periodos ordinarios de sesiones de la Cámara en dos legislaturas contiguas, primero la LXIII, de 2015 a 2018 con una composición de gobierno sin mayoría; y luego la LXIV, de 2018 a 2021, con una composición de gobierno unificado.

Los resultados del análisis no reflejan el cumplimiento de la expectativa teórica de la relación entre la pluralidad política y la utilización de instrumentos de supervisión legislativa. La evidencia obtenida tras la revisión de los programas PROSPERA y Becas para el Bienestar Benito Juárez en las legislaturas LXIII y LXIV, apunta a que la actividad supervisora de la Cámara de Diputados no es mayor cuando hay mayor pluralidad. No obstante, sí fue posible apreciar el protagonismo de la oposición como impulsores de la activación de procesos de supervisión en un contexto de gobierno sin mayoría; aunque en el escenario contrario, el de gobierno unificado, fueron los diputados de la coalición del presidente de la República quienes demostraron una mayor proactividad en la utilización de los instrumentos, especialmente en aquellos cuya activación depende de la iniciativa y voluntad política de los legisladores, como las preguntas parlamentarias y los asuntos parlamentarios. Esto muestra que el interés de los legisladores en la supervisión está relacionado con la posición de las coaliciones parlamentarias frente a la construcción de mayorías. En otras palabras, como también concluyen Patrón Sánchez y González Medrano (2021), la oposición asume su papel como protagonista de la supervisión en contextos donde la fracción del gobierno no tiene la fuerza para bloquear la activación de los procesos de control, y retrocede cuando ella misma

carece de la fuerza política necesaria para impulsar con éxito actos de supervisión, por lo que asume una actitud de cooperación pragmática en la agenda del ejecutivo con el fin de obtener y mantener el acceso a posiciones de influencia relacionados con el gobierno interior de la Cámara y la toma de decisiones parlamentarias.

Se observó que la utilización y consumación de actos de supervisión fue mayor durante el segundo año de sesiones de ambas legislaturas, seguido por el tercer año de la LXIII Legislatura (2015-2018), cuyo último periodo estuvo próximo al proceso electoral federal de 2018. Aunque aún es pronto para confirmar si dicho incremento se debe necesariamente a la proximidad de las elecciones, es posible que el aumento registrado durante el segundo año de sesiones en ambas legislaturas se deba a que, para entonces, los diputados se encuentren habituados al trabajo legislativo y por consiguiente hagan mayor uso de instrumentos que contemplan la aplicación de medidas de supervisión. También es importante destacar que no se encontró una diferencia notable en el número de actos de supervisión que fueron completados por ambas legislaturas, pues mientras que en la LXIII se completaron tres: una enmienda presupuestaria, la recepción de un informe de actualización de reglas de operación y un punto de acuerdo respondido; en la LXIV (2018-2021) se completaron cuatro: tres respuestas a preguntas parlamentarias y una respuesta a un punto de acuerdo. El mérito de la LXIII consistió en lograr completar dos actos de supervisión cuya activación no depende de la voluntad política, sino de mandatos legales específicos, y que además tienen implicaciones presupuestarias. El de la LXIV fue que, a pesar de formar parte de la coalición del presidente, los diputados hicieron cuestionamientos frecuentes a distintos aspectos de la operación de la política social del gobierno de López Obrador y promovieron con más frecuencia, aunque sin éxito, modificaciones al presupuesto de los programas de Becas para el Bienestar Benito Juárez.

Otra aportación de este trabajo a la literatura es la propuesta de una metodología para estimar el efecto de la pluralidad política sobre el uso de los instrumentos de control de los que dispone la Cámara de Diputados. El modelo presentado pretende ser útil para el análisis de cualquier política pública, pero naturalmente, será más efectivo cuando sea posible medir todas las variables de la especificación original y se analice un número de observaciones lo suficientemente amplio como para verificar la significancia estadística de las variables y de

la diferencia entre el NEP y el *ISL*. De igual manera debe señalarse que la propuesta puede ser perfeccionada en investigaciones posteriores, sobre todo tomando en cuenta que la información públicamente disponible en internet a veces es insuficiente para calificar adecuadamente los componentes, por lo que se recomienda consultar registros físicos en posesión de la Cámara y realizar entrevistas a legisladores y funcionarios del poder legislativo. También cabe recordar que en el análisis particular de políticas públicas siempre existe el riesgo de que los programas tengan vidas cortas o sean reorganizados en nuevos programas, lo que dificulta su seguimiento a través de múltiples legislaturas.

Asimismo, es importante plantearse formas de mejorar el modelo, tanto en su especificación como en la integración de sus variables. Por ejemplo, esta investigación ha encontrado que el pragmatismo resultante de la competencia política por la construcción de mayorías y la disciplina partidaria pueden ser tan o más relevantes para explicar la eficacia de la supervisión legislativa como la pluralidad política; ante esto, cabe cuestionar si estas variables son, entonces, variables independientes y no solo de control. Otra área de oportunidad es la posibilidad de incluir en el índice a los dos instrumentos no revisados en este trabajo: la discusión y aprobación del PND, y la creación y funcionamiento de las comisiones de investigación. Asimismo, queda pendiente la posibilidad de analizar si la pluralidad política también está asociada a una mayor calidad en la utilización de los mecanismos de supervisión; ello supondría observar, por ejemplo, que incluso si por lo general se activan más instrumentos de control en legislaturas de gobierno unificado, sigue siendo más probable su uso se complete cuando existe pluralidad política, especialmente en el caso de aquellos que no dependen de la discreción de los diputados. Esto se debería a que la oposición tiene de origen mayor interés en exponer la actividad gubernamental al escrutinio público con el fin de involucrar a los votantes en el seguimiento del desempeño de la administración pública.

Así pues, este trabajo contribuye a la literatura ofreciendo una forma de examinar la efectividad supervisora de la Cámara de Diputados a través de una valoración tanto cuantitativa como cualitativa de la utilización de sus instrumentos. El valor de esta propuesta consiste, precisamente, en abrir un camino para preguntarse por qué, más allá de las capacidades técnicas y los mandatos legales, se activan y se completan los actos de

supervisión mediante los cuales los legisladores demandan al ejecutivo la rendición de cuentas. Con base en lo planteado por autores como Mora-Donatto (2010 y 2018), Pelizzo y Stapenhurst (2014), Ríos et al (2018), Sánchez Navarro (1995), Santiso (2015), Sartori (1976/2005, 1987) y Soto Velasco (2018), quienes documentan los efectos, tanto benéficos como riesgosos, que tienen distintas composiciones de los parlamentos sobre su papel como contrapeso del ejecutivo, se considera necesario partir de la hipótesis de que la pluralidad alienta la supervisión, máxime cuando la propia literatura observa un fortalecimiento de los mecanismos de supervisión en México (por ejemplo, la creación de la Auditoría Superior de la Federación y de los Centros de Estudios), a partir de la apertura democrática de 1997 (Casar 1999, Puente Martínez 2017, Valencia Escamilla 2004, Velázquez 2015a, 2018, 2020).

Incluso partiendo de esta hipótesis, un resultado contrario a la expectativa teórica, como el que se ha obtenido aquí, sigue siendo relevante y complementa hallazgos como los de Patrón Sánchez y González Medrano (2021) y Velázquez (2015a, 2018). Los tres cuestionan que la pluralidad política sea una condición suficiente para mejorar la efectividad de la supervisión. Los primeros dos señalan que, ante la falta de fuerza política para ejercer el papel de oposición, las minorías acaban sumándose a la agenda del gobierno a cambio de espacios de influencia y participación en la toma de decisiones en el congreso. El último sostiene que, en la reconfiguración del equilibrio de poder posdemocrático entre el legislativo y el ejecutivo, este último mantiene el control de recursos financieros, humanos y administrativos que resultan necesarios para la continuidad de la carrera política de los legisladores, razón por la cual establecen relaciones con los burócratas en las que se vigila menos a cambio de beneficios para los diputados y sus distritos. En síntesis, la pluralidad política puede no tener un efecto contundente sobre el incremento de la supervisión porque aun los legisladores de oposición tienen la opción de elegir no cuestionar al gobierno con tal de procurar su supervivencia política y laboral.

De esta forma, uno de los más grandes retos que enfrenta la supervisión legislativa son los incentivos políticos para no cuestionar al ejecutivo o no perseguir la consumación de los actos supervisión. Resolver este reto es una tarea tan urgente como permanente en cualquier tipo de legislatura, pues no hacerlo produce un debilitamiento de los instrumentos disponibles

y un relajamiento en la política de rendición de cuentas, que puede tener como consecuencias el incremento de la discrecionalidad burocrática y el empoderamiento de élites no electas en el gobierno, así como la proliferación de actos de corrupción, fallas en la operación de los programas públicos y desequilibrios presupuestarios, entre otros. La importancia de contar con un sistema de supervisión institucionalizado, técnicamente capaz y activo, donde los actos de control son frecuentes o se procura completarlos, estriba en mantener abierto un canal de comunicación entre la administración pública y los distintos sectores en los que se organiza la ciudadanía, quienes, a través de la mediación de sus representantes en el congreso, retroalimentan a las políticas a lo largo de su ciclo de vida.

Este trabajo ha mostrado que los instrumentos de supervisión utilizados por la Cámara de Diputados en la LXIII y LXIV Legislaturas han contribuido a sostener un diálogo sobre aspectos puntuales de los programas con los que se opera el componente educativo de la política de combate a la pobreza mediante transferencias monetarias condicionadas. En términos presupuestarios, este diálogo encabezado por la oposición entre 2015 y 2018, propició un aumento de recursos a PROSPERA en el PEF 2017, con el cual se hizo frente a un recorte que pudo haber afectado a la operabilidad del programa y limitado su capacidad de atención (SIL 2015, 2016d); también logró que el gobierno mantuviera informada a la Cámara sobre las actualizaciones en el padrón de beneficiarios de PROSPERA (CPCP 2016). En cuanto a recomendaciones y observaciones a la operación de los programas revisados, Morena y el PT se mostraron proactivos durante dos legislaturas en la tarea de cuestionar y proponer ajustes a través de preguntas parlamentarias y puntos de acuerdo, en los cuales dieron seguimiento a la distribución de los recursos de los programas, sus resultados, los cambios en su forma de operación durante la pandemia de COVID-19 (SEGOB 2016, 2018; SIL 2021a) y también insistieron en revisiones a las reglas de operación y la cobertura de los programas de Becas para el Bienestar Benito Juárez, a fin de que pudieran dar atención a un mayor número de población (SIL 2019, 2020, 2020a, 2021).

En México, los instrumentos de supervisión legislativa se encuentran instituidos en diversas leyes, que van desde la CPEUM hasta la LFPRH y su reglamento, la LFRCF, la LGRA, los decretos del PEF y los reglamentos de ambas cámaras. Conforme a estos ordenamientos, los instrumentos contemplan responsabilidades tanto para el congreso como para el ejecutivo y

muchos de ellos deben desahogarse en momentos específicos del año. El reto al que se enfrenta la supervisión con respecto a algunos de estos instrumentos es que, a pesar de estar institucionalizados, carecen de disposiciones para facilitarle a los diputados completar su aplicación. Por ejemplo, en cuanto a modificaciones presupuestarias se refiere, la SHCP está obligada a entregar reportes trimestrales de avance del gasto público en los que debe informar sobre las reasignaciones hechas durante el ejercicio; sin embargo, más allá de dar a conocer el contenido de los informes, la ley no contempla que los diputados puedan someter a discusión y votación los cambios hechos por Hacienda, ni siquiera cuando estos exceden el 5% de lo originalmente autorizado. Una relación de supervisión más equilibrada a favor del legislativo tendría que hacer posible que la CPCP analice, vote y autorice cambios significativos al presupuesto, mayores al 5% del monto original; o bien, se garantice que en los informes trimestrales se ofrezcan las justificaciones necesarias de parte de la autoridad hacendaria para que los diputados puedan, cuando menos, emitir una opinión y hacer sugerencias propias sobre los cambios presupuestarios.

De manera similar, el artículo 77 de la LFPRH (2022) ordena que el PEF debe indicar aquellos programas que estarán sujetos a reglas de operación, pero la obligación de hacer revisiones y emitir opiniones sobre el diseño de las reglas se incluye, algunos años sí y otros no, directamente en el PEF. Más allá de las razones técnicas que el ejecutivo o el CONEVAL puedan ofrecer para justificar esto, y que no formaron parte de esta investigación aunque probablemente tengan que ver con el hecho de que se solicita la opinión de la Cámara sólo cuando se emiten nuevas reglas, incorporar la obligación de analizar las reglas de operación al artículo 77 de la LFPRH consolidaría la institucionalización de este procedimiento y permitiría a los diputados hacer observaciones no sólo dentro del contexto de la emisión de reglas nuevas, sino después de que estas han sido emitidas. Adicionalmente, para el desahogo de esta función de supervisión, las comisiones podrían solicitar el apoyo del Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) y del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), quienes hasta ahora no se han visto involucrados en la revisión de reglas de operación a pesar de ser idóneos para hacerlo.⁸ Se sabe que hasta ahora los diputados han

⁸ El CEFP proporciona asistencia técnica en materia financiera y económica a las comisiones de la Cámara de Diputados, sus principales productos incluyen informes financieros y económicos; análisis de iniciativas de ley fiscales y económicas, incluyendo las que integran el presupuesto anual, y que a veces requieren valoraciones

hecho observaciones y solicitado modificaciones a través de puntos de acuerdo, pero a diferencia de los procesos de elaboración de comentarios que por lo general se indica en los decretos del PEF, los puntos de acuerdo son resoluciones no vinculantes que están sujetos a la aprobación del pleno de la Cámara, y a los que el ejecutivo no está obligado a cumplir.

En cuanto a la fiscalización superior, las reformas hechas en la materia desde 1997, cuando la presidencia de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda fue otorgada permanentemente a la oposición; hasta la reforma que creó el Sistema Nacional Anticorrupción de 2015, que equipó a la ASF con nuevas facultades para investigar y sancionar el mal uso de recursos públicos, como las auditorías en tiempo real, la presentación de informes trimestrales y la posibilidad de presentar denuncias ante el Ministerio Público; han hecho de este el instrumento de supervisión más fuerte con el que cuenta la Cámara de Diputados. La fiscalización también es el mecanismo que más contribuye al mejoramiento de las políticas públicas, pues a través de los distintos tipos de auditoría que se practican, se hacen recomendaciones al desempeño, se revisa el diseño de los programas, se corrigen ineficiencias y desviaciones en el manejo de recursos públicos, e incluso se promueven, a través de las consideraciones para el trabajo legislativo incluidas en los reportes finales de fiscalización, modificaciones legislativas para el mejoramiento de la gestión financiera y operación de los programas. Aun así, el reto al que se enfrenta la utilización de este mecanismo consiste en promover entre los diputados el uso discrecional de la información generada por las auditorías, de tal manera que, incluso después de concluida la revisión de la Cuenta Pública y de agotadas las consideraciones para el trabajo legislativo, puedan promover sanciones y modificaciones al marco normativo que rige las políticas públicas.

de impacto presupuestario; asesoría financiera y económica; recolección y análisis de datos económicos; y estudios sobre los reportes financieros de las dependencias Federales (Velázquez 2020). Para el análisis de reglas de operación, este centro podría proporcionar información a los procedimientos de distribución de recursos y estimaciones sobre la suficiencia de estos, opiniones sobre las características y montos de los apoyos, sobre los devengos, aplicación y reintegro de recursos y su manejo presupuestario, identificación de riesgos de corrupción y observaciones sobre el proceso de auditoría de los programas.

El CESOP, por su parte, lleva a cabo investigaciones sobre políticas sociales (además de estudios de opinión pública, seguridad pública y asuntos internacionales), se ocupa además de la integración de bases de datos, recolección y sistematización de datos procedentes de centros de estudio y universidades y vinculación de la Cámara de Diputados con instituciones académicas (Velázquez 2020, 13). La contribución de este centro al análisis de las reglas de operación podría consistir en proporcionar información acerca del diseño del programa, las lógicas de implementación, el seguimiento de resultados, la especificación de la población potencia y objetivo, la consistencia de las reglas con la teoría del cambio del programa, entre otros.

La institucionalización y el progresivo fortalecimiento de los instrumentos de supervisión legislativa utilizados hasta la LXIV Legislatura (2018-2021) son la herencia del proceso de democratización que comenzó cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso de la Unión en 1997. La oposición impulsó durante dos décadas la utilización de estos mecanismos hasta el punto en que aun ante el regreso del gobierno unificado, siguen siendo utilizados por la fracción oficialista de la Cámara de Diputados para entablar un diálogo acerca del manejo de las políticas públicas. Si bien es posible que esto ocurra porque la fracción oficialista fue hasta la LXIII legislatura (2015-2018) el principal bloque opositor en la Cámara de Diputados, también es cierto que las minorías retrocedieron en su papel de protagonistas de la supervisión durante la legislatura siguiente. No obstante, la evidencia empírica muestra que esto no significó que los legisladores relajaran la aplicación de medidas de control y vigilancia.

Las implicaciones de este resultado de cara al futuro parecen sugerir que la pluralidad política dejó de tener un efecto significativo en la utilización de mecanismos de supervisión legislativa. Si esto se confirmara para el caso legislaturas venideras y para el caso de políticas distintas a la examinada aquí, la democracia mexicana estaría asistiendo a una etapa en la que la relación de rendición de cuentas entre el legislativo y el ejecutivo se ha convertido en una conducta regular. Mientras eso ocurre, los legisladores deben permanecer alertas ante los obstáculos que hoy por hoy dificultan esta relación, como el comportamiento estratégico de los legisladores frente a la presión por construir mayorías y seguir siendo fuerzas relevantes, la presión que ejerce el ejecutivo por imponer su discrecionalidad y disuadir los actos de supervisión, o disposiciones legales que dificultan su compleción. No menos importante es recordar que la consolidación de un buen sistema de control parlamentario es necesaria para robustecer las capacidades de análisis de políticas públicas de la Cámara de Diputados, y con ello contribuir tanto a un mejor diseño, operación y gestión financiera de los programas del gobierno, como a un mejoramiento de las leyes que los rigen, impulsando reformas para afianzar los logros de la democratización y dar sostenibilidad a la planeación de políticas basadas en evidencia y blindadas contra la corrupción.

Referencias

- Agenda Hidalguense. 2018. “Confía Canek Vázquez que elecciones no afecten trabajo legislativo”. <https://agendahidalguense.com/2018/01/07/confia-canek-vazquez-que-elecciones-no-afecten-trabajo-legislativo/>
- Aguilar Blancas, Carlos Alberto. 2017. “Alcances y perspectivas del control parlamentario en la democracia mexicana”. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquía), no. 51: 36-56. <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n51/0121-5167-espo-51-00036.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación s. f. “Enfoques de Auditoría. Tipos y Enfoques de Auditoría”.
https://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas
- s. f.a. “Sabías qué”. https://www.asf.gob.mx/Section/84_Preguntas_Frecuentes
- 2016. “Fichas de Auditoría. Desarrollo Social”, en *Informe del Resultado de la Fiscalización de Superior de la Cuenta Pública 2014*.
https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Fichas/Ficha_DS_a.pdf
- 2017. “Fichas de Auditoría. Desarrollo Social”, en *Informe del Resultado de la Fiscalización de Superior de la Cuenta Pública 2015*.
https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Fichas/Ficha_DS_a.pdf
- 2018. “Fichas de Auditoría. Desarrollo Social”, en *Informe del Resultado de la Fiscalización de Superior de la Cuenta Pública 2016*.
https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Fichas/Ficha_DS_a.pdf
- 2019. “Fichas de Auditoría. Desarrollo Social”, en *Informe del Resultado de la Fiscalización de Superior de la Cuenta Pública 2017*.

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Fichas/Ficha_DS_a.pdf

———. 2020. “Fichas de Auditoría. Desarrollo Social”, en *Informe del Resultado de la Fiscalización de Superior de la Cuenta Pública 2018*. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Informes_simplificados/2018_ficha_DS_a.pdf

———. 2021. “Fichas de Auditoría. Desarrollo Social”, en *Informe del Resultado de la Fiscalización de Superior de la Cuenta Pública 2019*. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Informes_simplificados/2019_ficha_DS_a.pdf

Bach, S. 2000. “Incentives and Opportunities for Oversight: Comparative Implications of the American Congressional Experience”, Montreal: World Congress of the International Political Science Association”. Citado por Pelizzo, Riccardo y Stapenhurst, Frederick. 2014. *Government Accountability and Legislative Oversight*. Nueva York: Routledge.

Bárcena Juárez, Sergio Arturo. 2017. “Involucramiento legislativo sin reelección: La productividad de los diputados federales en México, 1985-2015”. *Política y gobierno*, no. 1, vol. 24: 45-79. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/887/934#toc>

Barrios Sánchez, Karina. 26 de septiembre de 2022. Presentación en el *Taller sobre reglas de operación para los Programas de Desarrollo Social*, impartido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en la Cámara de Diputados. <https://www.youtube.com/watch?v=lcejJA1KfDk>

Boltvinik, Julio, Damián, Araceli, Jaramillo Molina, Máximo Ernesto, y de la Torre López, Rodolfo. 2019. “Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de remplazar el Progres- Oportunidades- Prospera (POP)”. En Hernández Licona, Gonzalo, de la Garza Navarrete, Thania Paola, Zamudio Chávez, Janet, y Yaschine Arroyo, Iliana (Coordinadores). *El Progres- Oportunidades- Prospera, a 20 años de su creación*.

México: CONEVAL.
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf

Canal del Congreso México. 18 de julio de 2023. “Impactos de elecciones 2024 en trabajo legislativo”. Video. 0:35. <https://www.youtube.com/watch?v=iEJpoFVNGKQ>

Carpizo, Jorge. 2019. *La reforma política de 1977*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2107/5.pdf>

Casar, María Amparo. 1999. “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”. *Política y gobierno*, no. 1, vol. VI: 83-128.
<http://politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/481/738>

———. 2013. “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso Mexicano”. *Política y gobierno*, no. 2, vol. 20.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372013000200001&lng=es&nrm=iso

Colomer, Josep. 2007. *Instituciones políticas* [sic]. España: Ariel. Citado por Sánchez Martínez, José Said. 2014. “Coaliciones preelectorales, gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998-2014. *Estudios políticos (México)*, no. 32: 115-142.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162014000200006

Comisión de Educación. 19 de diciembre de 2018. *Opinión de la Comisión de Educación respecto al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019*. Cámara de Diputados.
<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/135425/676923/file/CE-72-9E-VOTACIONOPINION-191218.pdf>

———. 19 de diciembre de 2018. “Anexo 1. Propuestas de modificaciones a los programas presupuestarios 2019”, en *Opinión de la Comisión de Educación respecto al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019*. Cámara de

Diputados.

[http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/157622/787816/file/Anexo%201%20Opini%C3%B3n%20CE%20\(1\).pdf](http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/157622/787816/file/Anexo%201%20Opini%C3%B3n%20CE%20(1).pdf)

———. 31 de octubre de 2019. *Opinión de la Comisión de Educación respecto al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020*. Cámara de Diputados. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/165999/829045/file/CE-VOTACION2-311019.pdf>

Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. 5 de octubre de 2016. *Cuarto reporte bimestral de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública sobre el seguimiento a los plazos y compromisos de información previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*. Cámara de Diputados. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/74479/373564/file/Cuarto%20Reporte%20Bimestral%20de%20Cumplimiento.pdf>

———. 10 de noviembre de 2016. “Declaratoria de publicidad de los dictámenes. De la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017”. *Gaceta Parlamentaria*, no. 4657-A. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/11/asun_3444768_20161110_1479170043.pdf.

———. 7 de marzo de 2017. “Acuerdo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, por el que se dan por atendidas las proposiciones con punto de acuerdo y las solicitudes de gestión o ampliación de recursos que le fueron turnadas, relacionadas con el proceso de examen y discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017”. *Gaceta Parlamentaria*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/mar/PtoCtaP-20170314.pdf>

Congreso de Durango. 15 de enero de 2018. “Proceso electoral, no afectará trabajo legislativo”. <http://congresodurango.gob.mx/proceso-electoral-no-afectara-trabajo-legislativo/>

Congreso de San Luis Potosí. 1 de agosto de 2017. “Inicio de proceso electoral no afectará trabajo legislativo”. <http://congresosanluis.gob.mx/content/inicio-de-proceso-electoral-no-afectar%C3%A1-trabajo-legislativo>

———. 1 de noviembre de 2017a. “Procesos electorales no distraerán trabajo legislativo”. <http://congresosanluis.gob.mx/content/procesos-electorales-no-distraer%C3%A1n-trabajo-legislativo>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). 5 de febrero de 1917. Publicación original en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

———. 2023. Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Dipoppa, Gemma y Grossman, Guy. 2020. “The Effect of Election Proximity on Government Responsiveness and Citizens’ Participation: Evidence From English Local Elections”. *Comparative Political Studies*. https://guygrossman.com/assets/pdf/2020_CPS ICT_the_effect_of_election_proximity.pdf

Eguía Casis, A. 2018. “Retos de la Auditoría Superior de la Federación en el Año 2018, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción”. *Ciencia Administrativa*, no. 2: 128-133. <https://www.uv.mx/iiesca/files/2019/02/14CA201802.pdf>

Ethos Laboratorio de Políticas Públicas (Ethos). 2018. *Guía Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México. <https://guiaciudadanadelsna.org.mx/guiaCiudadana.pdf>

- Fernandes, Jorge M., Leston-Bandeira, Cristina y Schwemmer, Carsten. 2018. "Election proximity and representation focus in party-constrained environments". *Party Politics*, no. 24, vol. 6: 674-685. <https://doi.org/10.1177/1354068817689955>
- Fuentes Durán, Gilberto. 2009. *Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño*. Documento de Trabajo num. 71. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Grupo Legislativo PAN. 28 de febrero de 2012. "Trabajo Legislativo no debe detenerse por proceso electoral.- Hernán Salinas". Congreso del Estado de Nuevo León. <https://www.hcnl.gob.mx/glpan/2012/02/trabajo-legislativo-no-debe-detenerse-por-proceso-electoral--hernan-salinas.php>
- Halac, Marina y Yared, Pierre. 2022. *A Theory of Fiscal Responsibility and Irresponsibility*. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Huber, John D. y Shipan, Charles R. 2002. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press.
- Integralia (2015, 14 de junio). *Evaluación de la elección 2015: Contexto, calidad y resultados*. <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/ReporteElectoral1.pdf>
- Junta de Coordinación Política (JUCOPO). 21 de octubre de 2015. "Proposiciones de acuerdo de los órganos de gobierno. De la Junta de Coordinación Política, por el que se califican precedentes las preguntas parlamentarias que se formularán al Presidente de la República con motivo del análisis del Tercer Informe de Gobierno. *Gaceta Parlamentaria*, no. 4389-VI. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Preguntas/1/2015/preguntas_parlamentarias_Diputados2015.pdf
- Laakso, Markku y Taagepera, Rein. 1979. " 'Effective' Number of Parties. A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, no. 12, vol. 1.

https://www.researchgate.net/publication/241645380_The_Effective_number_of_parties_a_measure_with_application_to_West_Europe

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF). 2021. Cámara de Diputados. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). 2022. Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). 2022. Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

Lienert, Ian. 2013. "Role of the Legislature in Budget Processes". En *The International Handbook of Public Financial Management*, editado por Richard Allen, Richard Hemming y Barry H. Potter, 116 -136. Londres: Palgrave Macmillan.

Lijphart, A. 1971/1991[sic]. "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science Review*, no. 65: 682, 693. Citado por Pelizzo, Riccardo y Stapenhurst, Frederick. 2014. *Government Accountability and Legislative Oversight*. Nueva York: Routledge.

Lujambio, Alonso (2002). "Gobiernos divididos en once estados de la Federación mexicana, 1989-1997", en Casar, María y Marván, Ignacio (coords.). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México: CIDE/Taurus. Citado por Sánchez Martínez, José Said. 2014. "Coaliciones preelectorales, gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998-2014. *Estudios políticos (México)*, no. 32: 115-142. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162014000200006

Mora-Donatto, Cecilia. 2010. "Oposición y control parlamentario en México". *Cuestiones constitucionales*, no. 23: 121-151. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932010000200005

———. 2018. “Los nuevos desafíos del control parlamentario en México. Análisis y reflexiones”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, no. 153, vol 51: 627-671. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332018000300627

Notilegis. 1 de febrero de 2023. “Pide MC priorizar el trabajo legislativo y no distraerse con la polarización del proceso electoral de 2024”. Cámara de Diputados. <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/notilegis/pide-mc-priorizar-el-trabajo-legislativo-y-no-distraerse-con-la-polarizacion-del-proceso-electoral-de-2024>

Núñez González, Leonardo. 2016. *Presupuesto de Egresos Ficticio: El gasto real del gobierno en la Cuenta Pública*. Tesina de Maestría. México: CIDE. https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/531/1/000153273_documento.pdf

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). 2019. *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*. Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>

Patrón Sánchez, Fernando y González Medrano, Gerardo. 2021. “Configuración política y desempeño legislativo en la Cámara de Diputados con mayorías legislativas. El caso de la legislatura LXIV en México”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, no. 2, vol. X, pp. 100-117. <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/372/289>

Pelizzo, Riccardo y Stapenhurst, Frederick. 2014. *Government Accountability and Legislative Oversight*. Nueva York: Routledge.

Ponce, Aldo y Velázquez López Velarde, Rodrigo. 2019. “Understanding the political goals of non-binding resolutions: evidence from the Mexican Chamber of Deputies”. *The Journal of Legislative Studies*. <https://doi.org/10.1080/13572334.2019.1603207>

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. 27 de noviembre de 2015. *Diario Oficial de la Federación*. Primera parte: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417699&fecha=27/11/2015#gsc.tab=0. Segunda parte: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417701&fecha=27/11/2015#gsc.tab=0

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017. 30 de noviembre de 2016. *Diario Oficial de la Federación*. Primera parte: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016#gsc.tab=0. Segunda parte: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463186&fecha=30/11/2016

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018. 29 de noviembre de 2017. *Diario Oficial de la Federación*. Primera parte: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017#gsc.tab=0. Segunda Parte: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506082&fecha=29/11/2017

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. 28 de diciembre de 2018. *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018#gsc.tab=0

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020. 11 de diciembre de 2019. *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11%2F12%2F2019#gsc.tab=0

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021. 30 de noviembre de 2020. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/2020/SHCP/PEF_2021.pdf

- Puente Martínez, Khemvirg. 2017. *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*. México: UNAM.
- Ramírez León, Lucero. 2013. *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*. México: CESOP.
- Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD). 2010. Cámara de Diputados. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf
- Reglamento del Senado de la República (RSR). 2010. Cámara de Diputados. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH). 2020. Cámara de Diputados. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_131120.pdf
- Ríos, Ana-María, Bastida, Francisco y Benito, Bernardino. 2016. “Budget Transparency and Legislative Budget Oversight: An International Approach”. *The American Review of Public Administration*, no. 46, vol. 5: 546-568. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0275074014565020>.
- . 2018. “Risks and Benefits of Legislative Budgetary Oversight”. *Administration & Society*, no. 50, vol. 6: 856-883. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0095399715602733?icid=int.sj-abstract.similar-articles.3>
- Sánchez Martínez, José Said. 2014. “Coaliciones preelectorales, gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998-2014”. *Estudios políticos (México)*, no. 32: 115-142. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162014000200006
- Sánchez Navarro, Ángel J. 1995. “Control Parlamentario y Minorías”. *Revista de Estudios Políticos*, no. 88: 223-255. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27326.pdf>

Santiso, Carlos. 2005. "Budget Institutions and Fiscal Responsibility Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America". *SSRN Electronic Journal*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=657663, citado por Ríos, Ana-María, Bastida, Francisco y Benito, Bernardino. (2018). Risks and Benefits of Legislative Budgetary Oversight. *Administration & Society*, no, 50, vol. 6, pp. 856-883. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0095399715602733?icid=int.sj-abstract.similar-articles.3>

———. 2015. "Why Budget accountability fails? The elusive links between parliaments and audit agencies in the oversight of budget. *Brazilian Journal of Political Economy*, no. 35 vol. 3: 601-621. <https://www.scielo.br/j/rep/a/5v5SZVwSQ7f5kWx8s4vWqxL/?format=pdf&lang=en>

Sartori, Giovanni, 1976/2005. *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.

———. 1987. *Elementi di Teoria Politica*. Boloña: il Mulino, citado por Pelizzo, Riccardo y Stapenhurst, Frederick. 2014. *Government Accountability and Legislative Oversight*. Nueva York: Routledge.

Secretaría de Educación Pública (SEP). 21 de octubre de 2015. "Comparecencia del Srío. de Educación Pública ante la Cámara de Diputados". Video, 20:26. <https://www.youtube.com/watch?v=DkkB1Sx5eHc&t=32s>

Secretaría de Gobernación (SEGOB). 15 de diciembre de 2015. "Comunicaciones. De la Secretaría de Gobernación, con la que el licenciado Enrique Peña Nieto, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, remite las respuestas a las preguntas formuladas por la Cámara de Diputados, en relación con el Tercer Informe de Gobierno". *Gaceta Parlamentaria*, no. 4426-XIII. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Preguntas/1/2015/Respuestas_parlamentarias2015.pdf

———. 15 de diciembre de 2016. “Comunicaciones. De la Secretaría de Gobernación, con la que el licenciado Enrique Peña Nieto, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, remite las respuestas a las preguntas formuladas por la Cámara de Diputados en relación con el Cuarto Informe de Gobierno. *Gaceta Parlamentaria*, no. 4681-XXIII. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Preguntas/1/2016/Respuestas_parlamentarias2016.pdf

———. 15 de diciembre de 2017. “Comunicaciones. De la Secretaría de Gobernación, con la que el licenciado Enrique Peña Nieto, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, remite las respuestas a las preguntas formuladas por la Cámara de Diputados en relación con el Quinto Informe de Gobierno. *Gaceta Parlamentaria*, no. 4928-V. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Preguntas/1/2017/Respuestas_parlamentarias2017.pdf

———. 4 de diciembre de 2018. “Comunicaciones. De la Secretaría de Gobernación, mediante la que remite las respuestas a las preguntas parlamentarias con motivo del sexto Informe de Gobierno. *Gaceta Parlamentaria*, no. 5170-II. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Preguntas/1/2018/Respuestas_parlamentarias2018.pdf

———. 8 de abril de 2020. “Comunicaciones. De la Secretaría de Gobernación, mediante la que remite las respuestas a las preguntas parlamentarias con motivo del primer Informe de Gobierno”. *Gaceta Parlamentaria*, no. 5495-I. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Preguntas/1/2018/Respuestas_parlamentarias2018.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). 2015. “Avance Financiero de los Principales Programas Presupuestarios y para la Superación de la Pobreza”. En *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Tercer Trimestre de 2015*.

https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2015/iiit/04afp/itanfp05_201503.pdf

———. 2015a. “Avance Financiero de los Principales Programas Presupuestarios”. En *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Cuarto Trimestre de 2015*. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2015/ivt/04afp/itanfp06_201504.pdf

———. 2016. “Avance Financiero de los Principales Programas Presupuestarios”. En *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Primer Trimestre de 2016*. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2016/it/04afp/itanfp05_201601.pdf

———. 2016a. “Avance Financiero de los Principales Programas Presupuestarios”. En *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Segundo Trimestre de 2016*. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2016/iit/04afp/itanfp06_201602.pdf

Serrano Figueroa, Rafael. 2003. “Estructura del Congreso de la Unión en México. Discusión sobre el Sistema Bicameral o Unicameral”. En Serrano Migallón, Fernando y Arriola Woog, Carlos (eds.). *Temas selectos de Derecho Constitucional*. México D. F.: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Citado por Aguilar Blancas, Carlos Alberto. 2017. “Alcances y perspectivas del control parlamentario en la democracia mexicana”. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquía), no. 51: 36-56. <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n51/0121-5167-espo-51-00036.pdf>

Sistema de Información Legislativa (SIL). 4 de noviembre de 2015. “Proposición con punto de acuerdo que exhorta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados a asignar más recursos para fortalecer el Programa de Desarrollo

Humano “PROSPERA”, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2016”.
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/11/asun_3295820_20151104_1446672717.pdf

———. 21 de mayo de 2016. “Dictamen con Punto de Acuerdo por el que se tienen por atendidas diversas proposiciones en materia electoral, en virtud de haber quedado sin materia”. Comisión Permanente.
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/06/asun_3391087_20160622_1466621770.pdf

———. 24 de junio de 2016a. “Reporte de Seguimiento de Asunto Legislativos. Proposición con punto de acuerdo por la que se exhorta al Ejecutivo Federal, para que a través de SEDESOL y SFP, ejecuten las medidas necesarias para vigilar la distribución de apoyos a los beneficiarios de PROSPERA en Veracruz, y en todas aquellas entidades federativas con procesos electorales”.
http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=8fe5a5022a3d2eb90fc961cdf5fda65f&Seguimiento=3361809&Asunto=3361434

———. 22 de septiembre de 2016b. “Proposición con Punto de Acuerdo por la que se exhorta a la Cámara de Diputados en lo que se refiere al Paquete Económico 2017: para que en el rubro de -Servicios Profesionales- asigne un gasto similar a la cantidad con la que inició la presente administración federal, incremente el presupuesto destinado a educación y fortalezca e incremente el gasto público en inversión y financiamiento destinado a programas sociales”.
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/09/asun_3413829_20160927_1474991807.pdf

———. 5 de octubre de 2016c. “Proposición con Punto de Acuerdo por la que se exhorta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados a asignar más recursos para fortalecer el Programa de Inclusión Social Prospera, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017”.
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/10/asun_3422947_20161011_1476199421.pdf

- . 10 de noviembre de 2016d. “Intervenciones ante el Pleno”.
http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_Intervenciones.php?Asunto=3444768
- . 31 de mayo de 2018. “Reporte de Seguimiento de Asuntos Legislativos. Proposición con punto de acuerdo por la que exhorta a la Coordinación Nacional del Programa de Inclusión Social y a la delegación estatal Prospera en San Luis Potosí, a fortalecer las acciones que tiendan a garantizar la neutralidad e imparcialidad de dicho programa en los comicios electorales”.
http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=8fe5a5022a3d2eb90fc961cdf5fda65f&Seguimiento=3673296&Asunto=3672243
- . 11 de julio de 2018a. “Dictamen de la Primera Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, por el que se exhorta respetuosamente al Instituto Nacional Electoral, a los Organismos Públicos Locales y a las fiscalías especializadas en la atención de delitos electorales, así como a los tribunales electorales del ámbito federal y estatal para que, en ejercicio de sus atribuciones continúen con las investigaciones e impugnaciones derivadas de denuncias presentadas con motivo de los procesos electorales llevados a cabo el pasado 1º de julio de 2018”.
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/07/asun_3724248_20180711_1531346377.pdf
- . 7 de agosto de 2018b. “Oficio No. SELAP/300/2491/18”. Subsecretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos. Secretaría de Gobernación.
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/08/asun_3728856_20180815_1534363265.pdf
- . 7 de agosto de 2019. “Reporte de Seguimiento de Asuntos Legislativos. Proposición con punto de acuerdo por la que se solicita a las Secretarías de Gobierno Federal informen a esta Comisión Permanente de la H. Congreso de la Unión, de los planes y programas sociales con los que cuentan, así como las Reglas de Operación de cada uno de ellos”.

http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=bbfcb4b5ffbb617aa58c5f8169b4a196&Seguimiento=3893923&Asunto=3892903

———. 21 de enero de 2020. “Dictamen con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Educación Pública, a analizar la viabilidad de incorporar a los alumnos de “Prepa en Línea-SEP” como beneficiarios de las Becas del Bienestar Benito Juárez”.

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/01/asun_3989182_20200122_1579727108.pdf

———. 28 de abril 2020a. “Oficio No. SG/UE/230/747/20”. Subsecretaría de Gobierno. Unidad de Enlace. Secretaría de Gobernación.

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/05/asun_4040270_20200520_1590000074.pdf

———. 9 de febrero de 2021. “Proposición con punto de acuerdo, a fin de exhortar a la SRE, la SEP y la SSA a implantar acciones coordinadas para atender a los niños migrantes separados de la familia en la pasada administración de EUA, a cargo del diputado Santiago Gonzales Soto, del grupo parlamentario del PT”.

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/02/asun_4138603_20210216_1613501203.pdf

———. 30 de abril de 2021a. “Comunicación de la Secretaría de Gobernación, mediante la que remite las respuestas a las preguntas parlamentarias con motivo del Segundo Informe de Gobierno”.

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Preguntas/2/2020/respuestas_parlamentarias_Diputados2020.pdf

———. 2023. “Iniciativa de ley o decreto”.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=123>

———. 2023a. “Reporte de Seguimiento de Asuntos Legislativos. Proposición con punto de acuerdo por la que exhorta la SEDESOL a fin de incluir en la Reglas de Operación del Programa Prospera, a las personas con discapacidad”.

http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=0633f241172a92567f7099a6ba2b4b29&Seguimiento=3294313&Asunto=3294141

———. 2023b. “Reporte de Seguimiento de Asuntos Legislativos. Proposición con punto de acuerdo por la que exhorta a la SEP y al Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García a llevar a cabo sus proyectos de Reglas de Operación de los programas de becas -Bienestar Benito Juárez García y Elisa Acuña-.”

http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=0633f241172a92567f7099a6ba2b4b29&Seguimiento=4128536&Asunto=4128532

———. 2023c. “Reporte de Seguimiento de Asuntos Legislativos. Proposición con punto de acuerdo por la que exhorta a la SHCP y a la SEDESOL, a ampliar la cobertura del programa -PROSPERA- y a convertirlo en un programa de verdadera política de desarrollo social que coadyuve en la disminución de la pobreza”.

http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=0633f241172a92567f7099a6ba2b4b29&Seguimiento=3414476&Asunto=3414209

———. 2023c. “Reserva de artículos”.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=211>

Sonnleitner, Willibald. 2018. “Y dónde están los partidos. ¿Democratización o descomposición política?”. *Otros Diálogos de El Colegio de México*, no. 3. <https://otrosdialogos.colmex.mx/y-donde-estan-los-partidos-democratizacion-o-descomposicion-politica>

Soto Velasco, Sebastián. 2018. “La vieja y la nueva separación de poderes en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo”. *Estudios constitucionales*, no. 16, vol. 2: 449-480. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002018000200449&script=sci_arttext

Transparencia Presupuestaria (2023). “Datos Abiertos”.

<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Datos-Abiertos>

- Ugalde, Luis Carlos. S. f. *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. México: Auditoría Superior de la Federación.
- . 1997. “Los aspectos legislativos del gasto público en México, 1970-1996”. *Perfiles Latinoamericanos* no. 10: 75-99.
- Valencia Escamilla, Laura. 2004. “La pluralidad política y su impacto en la disciplina parlamentaria”. *Sociológica*, no. 19, vol. 56: 13-53. <https://www.redalyc.org/pdf/3050/305026636002.pdf>
- . 2022. “Representación y reelección legislativa en México: la elección federal de 2021”. *Revista mexicana de opinión pública*, no. 32. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-49112022000100097
- Valencia Lomelí, Enrique, y Jaramillo Molina, Máximo Ernesto. 2019. “El Programa Progresa-Oportunidades-Prospera (POP) en el régimen de bienestar dual mexicano.” En Hernández Licona, Gonzalo, de la Garza Navarrete, Thania Paola, Zamudio Chávez, Janet, y Yaschine Arroyo, Iliana (Coordinadores). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. México: CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf
- Velázquez, Rodrigo. 2015. “¿Cooperación o conflicto? Las relaciones ejecutivo-legislativo en el sexenio de Felipe Calderón”. *Foro Internacional*, no. 1, vol. 55: 171-216. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000100171
- . 2015a. “Discrecionalidad burocrática y supervisión legislativa del proceso presupuestario en México 2001-2012”. *Economía, Sociedad y Territorio*, no. 49, vol. 15: 605-637. <https://www.scielo.org.mx/pdf/est/v15n49/v15n49a2.pdf>
- . 2018. “¿La democracia incrementa la supervisión legislativa? Prácticas informales entre la burocracia y el poder legislativo en México”. En Velázquez

López Velarde, Rodrigo (coord.). *Supervisión legislativa en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica – Centro de Investigación y Docencia Económicas.

———. 5 de junio de 2019. “Supervisión legislativa, monitoreo y evaluación”, presentación realizada en el foro *El rol del Poder Legislativo en la evaluación de políticas públicas*, Senado de la República. En Ramírez Hernández, Susana. 2019. *El rol del Poder Legislativo en la evaluación de las políticas públicas*. Serie: Grandes Temas Nacionales 2019. México: Instituto Belisario Domínguez. https://micrositios.senado.gob.mx/BMO/files/5.POLITICAS-PUBLICAS_distribucion_1.pdf

———. 2020. El análisis de políticas públicas en la Cámara de Diputados. En Dussauge Laguna, Mauricio y Méndez, Jose Luis (Editores). *El análisis de las políticas públicas en México*. México: El Colegio de México/Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Wehner, Joachim. 2006. “Assessing the Power of the Purse: an Index of Legislative Budget Institutions”. *Political Studies*, no. 4, vol. 54: 767-785. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.2006.00628.x>

Yaschine, Iliana. 2019. “Progres-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia”. En Hernández Licona, Gonzalo, de la Garza Navarrete, Thania Paola, Zamudio Chávez, Janet, y Yaschine Arroyo, Iliana (Coordinadores). *El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. México: CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf