

15
287



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

**FEDERALISMO Y MECANISMOS DE COORDINACION
ADMINISTRATIVA 1978 - 1982**

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

GILLERMO FERNANDEZ RIVERA

Asesor: LIC. RODOLFO JIMENEZ GUZMAN

ESTADO DE MEXICO,

1995.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Mi más sincero reconocimiento:

A mi madre:

Enriqueta,
*agradezco el darme la vida y guiarme por
el camino del estudio y del saber.*

A mis hermanos,

*por el apoyo que me brindaron a lo largo de
mi carrera profesional.*

**A Mary Carmen por su cariño y comprensión
que me permitieron culminar este trabajo profesional.**

A mis hijos:

Heidegger, Ivan y Josué
por su cariño y respeto.

**A la Máxima Casa de Estudios y en especial a
"Acatlán" que me albergó durante mi formación profesional.**

**Al maestro Rodolfo Jiménez Guzmán por su valiosa
asesoría brindada para la elaboración de esta tesis.**

A mis grandes maestros y amigos. Gracias.

**"Hay que inocularse todos los días de fantasía para no enfermarse de la realidad"
Ray Bradbury**

INDICE

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
FUNDAMENTACION METODOLOGICA	4
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
1.2 DISEÑO DE LA HIPOTESIS	5
1.2.1 Identificación de variables	5
1.3 OBJETIVOS	5
1.3.1 General	5
1.3.2 Objetivos Específicos	5
1.4 DISEÑO DE PRUEBAS	6
1.4.1 Investigación documental	6
1.5 DELIMITACION DEL UNIVERSO	7
CAPITULO II	
FEDERALISMO	8
2.1 FEDERALISMO COMO INSTITUCION DEL ESTADO	8
2.1.1 El Estado	8
2.1.2 Formas de Estado y de Gobierno	9
2.1.3 El Nuevo Constitucionalismo	10
2.1.4 Institucionalismo y Estructuralismo	15
2.2 EVOLUCION DE LA CONCEPCION FEDERATIVA	16
2.2.1 La concepción clásica	16
2.2.2 La nueva conceptualización del federalismo	18
2.2.3 Tipos de federalismo	18
2.3 FEDERALISMO Y SISTEMA JURIDICO	19
2.3.1 Estado unitario y compuesto	21
2.3.2 Teoría de la cosoberanía	23
2.4 FEDERALISMO COMO ORGANIZACION POLITICA	28
2.4.1 Federalismo y descentralización	28
2.4.2 Descentralización dinámica y descentralización por autonomía local	30

	Página
CAPITULO III	
COORDINACION	33
3.1 COORDINACION ADMINISTRATIVA	33
3.1.1 Coordinación técnica	33
3.2.1 Coordinación gubernamental	35
3.2 ESTADO Y COORDINACION ADMINISTRATIVA	37
3.2.1 Filosofía de la coordinación administrativa	37
3.2.2 Aspectos de centralización y descentralización en la coordinación del estado	39
3.3 COORDINACION DE LAS ACCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS	41
3.3.1 Propósitos de la intervención del estado en la economía	42
3.3.2 Concertación de acciones en la economía mixta	41
CAPITULO IV	
MECANISMO DE COORDINACION ADMINISTRATIVA	44
4.1 SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL	44
4.1.1 La concurrencia fiscal	45
4.1.2 De la primera a la tercera Convención Nacional Fiscal	48
4.1.3 Instrumentación de 1970 a 1982	51
4.2 EL NUEVO SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL	54
4.2.1 Propósitos de la nueva legislación	54
4.2.2 Procedimientos para determinar las participaciones	55
4.2.3 Mecanismos para la suscripción a los Convenios de Colaboración Fiscal	58
4.2.4 Organismos y facultades del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	59
4.2.5 Iniciación de operaciones	60
4.3 CONVENIO UNICO DE COORDINACION (C.U.C.)	62
4.3.1 Antecedentes	62
4.3.2 Marco conceptual	63
4.3.3 Situación para 1982	65
4.3.4 Modalidades	67
4.3.5 Estructura del C.U.C.	67
4.4 COMITES ESTATALES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (COPLADES)	68
4.4.1 Antecedentes	68

	Página
4.4.2 Objetivos	70
4.4.3 Estructura orgánica	70
4.4.4 Funciones	70
4.4.5 Los Coplades en la estrategia de desarrollo nacional y regional	72
4.4.6 Mecanismos de financiamiento	73
4.5 EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE COORDINACION	73
4.5.1 Necesidad de Instrumentos de Coordinación	73
4.5.2 Presupuesto por Programas	75
4.5.3 Presupuesto de Egresos de la Federación	77
4.5.4 Formulación del Presupuesto de Egresos	79
REFLEXIONES FINALES A MANERA DE CONCLUSIONES	82
SUGERENCIAS	92
CUADROS Y ESTADISTICAS	93
BIBLIOGRAFIA	113

INTRODUCCION

La modernización administrativa se practicó en el país desde 1940, cuando el proyecto político incluyó la industrialización como requisito para conseguir la modernización, comprendida ésta como la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tenga la coherencia y organización necesarias; es decir, la evolución para lograr una mayor capacidad de adaptación y de respuesta a las demandas de la sociedad derimiendo la pugna de intereses que se suscitan y que finalmente se reflejan en su propia organización.

Bajo este concepto la modernización administrativa ha transitado en tres formas, las cuales se sintetizan en los criterios siguientes:

- a) Como criterio jurídico-técnico para normar la extensión del campo de intervención del Estado y justificar la centralización de decisiones políticas fundamentales.
- b) En su relación con el desarrollo económico "administración para el desarrollo" muy en boga en América Latina en los años sesentas, en donde actuaron la programación y planeación del Estado para aprovechar su función no sólo como unidad administrativa sino como elemento sustantivo para servir al desarrollo, basado en el control del sector paraestatal.
- c) Cuando finalmente, la modernización administrativa se entendió como un recurso útil no para el desarrollo, sino para la distribución de beneficios, adquirió cierta autonomía. Se incluyeron entonces programas de reforma en los proyectos políticos, para que los aparatos administrativos fueran ágiles y funcionales y permitieran fortalecer aún más los consensos sociales.

Es en el contexto del segundo criterio en el cual se ubica la reforma administrativa y más específicamente la política del Gobierno Federal de "fortalecer el federalismo" en los años 1976-1982, consideran diversos analistas que durante este periodo, es cuando se instrumentaron mecanismos administrativos que permitieron sentar bases para darle mayor validez económica y política al federalismo, por lo tanto se considera un esfuerzo serio por parte del Ejecutivo Federal, durante los últimos veinte años.

* Pardo, María del Carmen. "La Modernización Administrativa en México". INAP y el Colegio de México, 1993. Pág. 22 (2da. reimpression)

Por esta razón consideramos prudente circunscribir el presente trabajo al periodo citado, pero además resulta que durante este sexenio, México experimentó la agudización de los conflictos político-administrativos que se venían generando desde periodos gubernamentales anteriores.

En 1977 se pasó de un presupuesto austero al gasto incontrolado: de una legalidad expresa en los inicios del sexenio, para 1982 se terminó con los marcos jurídicos tradicionales; a una propuesta de racionalidad absoluta traducida en planes y reformas. Siguió la ingobernabilidad manifiesta en el reto, la desobediencia, la intencionalidad de daño y el desprestigio.

Pese a la ampliación de la política de bienestar social, a la de Reforma Política, que sin duda extendió los márgenes de participación ciudadana, a la duplicación de la matrícula en la enseñanza superior, a los cuatro millones de empleos creados en el sexenio citado y al aumento de la planta productiva en por lo menos 100%, el gobierno de José López Portillo no logró vencer su gran desafío: restaurar la legitimidad perdida de la esfera política y de las instituciones gubernamentales.

En estas condiciones y en el marco del proyecto del Gobierno Federal, se instrumentó la Reforma Administrativa con el propósito, entre otros, de fortalecer el federalismo: y ahora es oportuno preguntar: ¿Qué se ha hecho al respecto? Y ¿Por qué? En cuanto al segundo planteamiento, debemos admitir que la Reforma fue una salida a la crisis de credibilidad en el régimen, la cual se manifestó en diversos sectores de la sociedad, situación que agudizó el conflicto centralismo-federalismo. Es en el primer cuestionamiento donde se ubica el presente trabajo, que intenta precisar en qué medida se ha mantenido vigente el federalismo mexicano y cuáles fueron los principales instrumentos administrativos que se pusieron en práctica a fin de fortalecerlo.

El hecho de que el federalismo ha sido estudiado desde muy diversos enfoques disciplinarios, ha propiciado varios grados de especialización y una bibliografía abundante en esta materia: por esta razón la disertación sobre el tema se dificulta en la medida que requiere de una gran discriminación de información; en tal virtud, el asunto no se agota: sencillamente se retoman los puntos teóricos que contribuyen a cumplir con el objetivo del presente trabajo. Por otra parte, conviene subrayar la importancia del federalismo, porque éste es la forma de organización política adoptada por el Estado y, en consecuencia, cualquier mecanismo administrativo que se instrumente repercutirá en las relaciones que se generan entre las entidades federativas y entre éstas y el Gobierno Federal. De ahí que pretendamos proyectar un panorama de los mecanismos administrativos que

¹ Germán Pérez y Samuel León (Coordinadores), "17 Ángulos de un sexenio". Plaza y Valdés. México, 1987, págs.

contribuyen, de manera trascendental, a fortalecer dichas relaciones y que fueron puestos en práctica y permanecieron vigentes en el periodo 1976-1982.

Para estos propósitos se planteó un esquema de trabajo que consta de cinco capítulos: en los tres primeros se establecen los principios teóricos que fundamentan la investigación, el federalismo y de la coordinación administrativa; y en el cuarto se describen los principales mecanismos administrativos puestos en práctica por el gobierno federal, a efecto de contribuir a fortalecer el sistema federativo. En el último, se establecen algunos comentarios a manera de conclusiones, las cuales consideran algunos elementos que actualmente están modificando, tanto las relaciones federación-entidades, como el mismo concepto de Federalismo.

En términos específicos, en el capítulo 1 se plantea el problema, se expone la hipótesis y se plantean los objetivos, observando para ello la metodología aplicable a la investigación documental en ciencias sociales. En el capítulo 2 se desarrolla el concepto de Estado y de Federalismo para establecer su vinculación, pasando para ello por su definición, evolución, escuelas que han contribuido a su estudio, aplicación e interpretación, así como las nuevas corrientes que lo abordan desde el punto de vista de la descentralización. Con este mismo tratamiento, en el capítulo 3 se diserta sobre la coordinación administrativa.

Con la estructuración de los capítulos anteriores se ha conformado el marco teórico para interpretar los mecanismos de coordinación administrativa puestos en práctica por el Gobierno Federal para fortalecer el federalismo. Por esta razón, en el capítulo 4 se describen: el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, considerando sus antecedentes desde 1928 hasta las modificaciones realizadas en 1982; los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, sus objetivos, estructura y funciones; el Convenio Único de Coordinación; y el Presupuesto de Egresos de la Federación como instrumento de coordinación administrativa.

Con los capítulos hasta aquí presentados, consideramos prudente elaborar, contrastando la primera parte (teórica) y la segunda (práctica), las conclusiones en las cuales se conjugan ambos factores y se hacen planteamientos más sólidos y cercanos a la realidad en un contexto actual.

Quizás los incisos que integran este trabajo no despejen todas las incógnitas, pero nos sentiremos satisfechos de nuestra labor si cumplen con el propósito para el cual fueron elaborados y asimismo, contribuyen al conocimiento del campo en que se desarrolla el Administrador Público.

*Federalismo y Mecanismos de Coordinación
Administrativa 1976-1982*

CAPITULO I

FUNDAMENTACION METODOLOGICA

CAPITULO I

FUNDAMENTACION METODOLOGICA.

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el plano internacional se pone de manifiesto el retomar al federalismo como una salida colateral a las crisis socioeconómica y política de diferentes países con regimenes democráticos, de tal suerte que en Estados Unidos a partir de 1980 se habla de un nuevo Federalismo; en Francia la Ley promulgada el 24 de marzo de 1982, instrumenta una nueva forma de organización y limitación de atribuciones de los Departamentos, Provincias y Municipios ejecutadas por los Consejos Regionales; en España se han vigorizado las acciones orientadas hacia la descentralización a fin de fortalecer el proceso democrático del país. En este contexto México no ha sido la excepción; y a partir de la década de los setentas ha venido instrumentado una serie de acciones que permiten agilizar los procesos de descentralización, con objeto de fortalecer en diversos aspectos a los Estados y Municipios¹. Por esta razón, a partir de la Reforma Política y Administrativa instrumentada por el Gobierno Federal durante el período 1976-1982, el federalismo mexicano se enriqueció con la adopción de diversas formas jurídico-administrativas como es el caso de la descentralización y desconcentración mediante mecanismos fundamentados en la coordinación y la concertación; los cuales son el resultado del análisis e intercambio de experiencias para llevarlas a la práctica, y optimizar con ello una situación coyuntural que permita estabilizar un sistema político y una forma de convivencia social.

Este estudio se ha realizado con el propósito de verificar la vigencia del federalismo, y si éste se ha fortalecido en su aspecto funcional, con las modalidades que jurídica-administrativamente ha puesto en práctica el Gobierno Federal. Para tal efecto, se pretende dar respuesta a los siguientes cuestionamientos; ¿Qué es el Estado? ¿Qué es el federalismo como organización política, ¿Qué es la coordinación administrativa y cuántas formas hay?, ¿Existen mecanismos de coordinación, cuáles y en qué ámbito se dan?, ¿Contribuyen estos mecanismos a fortalecer el federalismo?.

¹ "Coloquio sobre Federalismo y Descentralización". Facultad de Derecho, UNAM 22 a 26 de marzo de 1982.

* El Federalismo sigue vigente y es una política gubernamental del actual régimen, lo cual promovió el foro "Hacia un auténtico federalismo" Guadaluajara, Jal., 20 de marzo de 1985.

1.2. DISEÑO DE LA HIPOTESIS

El federalismo mexicano como forma de organización del Estado, adquiere en la actualidad mayor importancia en la medida que se presenta como alternativa de solución a la crisis socioeconómica y política que afronta la República, por lo que es necesario instrumentar mecanismos que permitan fortalecerlo (aún a costa de menguar el excesivo centralismo que históricamente ha caracterizado al Gobierno Federal), ya que de esta manera se prolonga el régimen de Gobierno y una coexistencia social pacífica.

1.2.1 IDENTIFICACION DE VARIABLES:

Variable independiente
Instrumentación de mecanismos.

Variable dependiente
Fortalecimiento del federalismo.

La interrelación que se da entre las variables es de causa-efecto.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 GENERAL:

El presente estudio se ha realizado con el propósito de constatar la vigencia y conocer el sustento teórico del federalismo, en su aspecto funcional, con los diversos mecanismos jurídico-administrativos que el Gobierno Federal implementó en el sexenio 1976-1982. Para el efecto, en este trabajo se ha pretendido dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Qué es el Estado? ¿Qué es el Federalismo y cuántos tipos de este sistema político existen? ¿Qué es el Federalismo como organización política? ¿Qué significa la coordinación administrativa y cuántas formas hay? ¿Existen mecanismos de coordinación, cuáles y en que ámbito se aplican? ¿Contribuyen éstos a fortalecer el Federalismo?

1.3.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS:

Poner en práctica algunas de las técnicas de la investigación documental a fin de definir el esquema y desarrollar el trabajo propuesto.

Profundizar en el conocimiento teórico de los conceptos federalismo y coordinación administrativa.

Ahondar en el conocimiento teórico y práctico de algunos mecanismos que el Gobierno Federal ha implementado para fortalecer el federalismo, específicamente en el ámbito federal como son:

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
Sistema Nacional de Planeación
Convenios Unicos de Coordinación (actualmente de Desarrollo Social)
Presupuesto de Egresos de la Federación.

Configurar un juicio respecto de eficacia de los mecanismos propuestos, así como de su impacto en la descentralización del gobierno federal.

1.4 DISEÑO DE PRUEBAS

1.4.1 INVESTIGACION DOCUMENTAL.

Para confirmar o improbar la hipótesis planteada, se realizó una investigación documental, en la cual se consultaron libros, leyes, revistas, manuales y periódicos que se relacionarán con el tema propuesto, procurando de que estas publicaciones fueran acordes al periodo de análisis así como de autores y organismos ampliamente reconocidos; las cuales se detallan en la sección de bibliografía.

Antes de emprender este estudio se realizó un ensayo preliminar, con un esquema diferente, lo que permitió afinar y definir con más claridad el actual esquema y por tanto determinar con mayor precisión los principales mecanismos administrativos que se instrumentaron en el ámbito del Gobierno Federal así como establecer su vinculación con el proceso de fortalecimiento del federalismo. De esta manera se obtuvo la información necesaria para cubrir la parte práctica de este estudio y satisfacer con ello las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las principales modificaciones en la Ley de Coordinación Fiscal?, ¿Cuántos Convenios Unicos de Coordinación se han pactado entre el Gobierno Federal y las Entidades y cuál ha sido su evolución?, ¿Qué son los COPLADES, cuál es su funcionamiento y como se instrumentaron?, ¿Qué es el Presupuesto de la Federación, como se formula y aprueba?, ¿Cuál ha sido la aportación del presupuesto como mecanismo de coordinación?.

Los planteamientos antes expuestos guardan una relación estrecha con la hipótesis. El análisis de la información obtenida de la investigación se expone de manera descriptiva a través del método deductivo.

1.5 DELIMITACION DEL UNIVERSO

El concepto de federalismo se observa como una categoría multidisciplinaria, por esta razón se puede abordar desde diferentes puntos de vista, tales como el político, social, jurídico, administrativo o económico. En tal virtud afirmamos que el federalismo, como forma de organización del Estado Mexicano, con todas sus implicaciones, ha sido analizado por muy diversos organismos a través de diferentes enfoques. En este sentido, el análisis es profundo y ha permitido diferentes grados de especialización, repercutiendo en una vasta documentación. Sin embargo, el tema no ha sido agotado; por el contrario, hoy en día es vertebral e indudablemente será en el futuro una de las cuestiones más transcendentales de nuestra política.

Por lo expuesto, el presente estudio se circunscribe al periodo de 1976 a 1982 y se concreta a hacer una revisión a través de aspectos jurídico-administrativos de los mecanismos instrumentados por el Gobierno Federal, tales como:

- Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Convenio Único de Coordinación.
- Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo.
- Presupuesto como instrumento de coordinación.

Estos aspectos se contrastan con el marco teórico establecido en las partes segunda y tercera parte de este estudio para configurar los criterios que se expresan en las conclusiones.

*Federalismo y Mecanismos de Coordinación
Administrativa 1976-1982*

CAPITULO II
FEDERALISMO

CAPITULO II

FEDERALISMO.

2.1 FEDERALISMO COMO INSTITUCION DEL ESTADO.

2.1.1 EL ESTADO.

El hablar de Federalismo implica la necesidad de argumentar sobre la formación del Estado debido, principalmente a que el Federalismo es una forma que adopta el Estado para organizarse en el seno de la sociedad. Al respecto podríamos citar diversas concepciones que teóricamente se han construido con relación al Estado, sin embargo y para efecto de este trabajo, retomamos la conceptualización expresada por el catedrático Roberto Salcedo Aquino, de su artículo "El Estado Federal", tratada dentro del esquema de la corriente estructuralista, misma que a continuación describimos en forma sucinta, sin obviar desde luego su claridad:

"El término Estado es el participio pasivo del verbo estar, este verbo indica en castellano un accidente y no una esencia. Estado implica una situación pasajera, circunstancial; en términos de la Ciencia Política es un orden social estable, un movimiento ordenado que por no ser natural, sino impuesto, es en consecuencia frágil. Frente a esta fragilidad del orden en movimiento surgen, como una necesidad histórica, la política y los políticos"¹.

Continúa su exposición aclarando que es la política y fundamentando su concepción, citando a Herman Heller de su obra Teoría del Estado.

"La política es la actividad social que tiende a asegurar, mediante el monopolio legítimo de la fuerza y del aparato jurídico y burocrático (...) la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un Status Vivendi común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual en tanto no exista un Estado Mundial, aparece delimitada por otros grupos - territoriales de dominación y de naturaleza semejante(...) cuando los políticos han sido capaces de armonizar los intereses, cuando han logrado la cooperación social, entonces surge el Estado como una realidad concretizada en una forma de vida dentro de unas determinadas fronteras"².

¹ Salcedo Aquino, Roberto. "EL ESTADO FEDERAL". En multidisciplinaria. ENEP. ACATLAN. UNAM No. 1 NOV. DIC. 1980. Pág. 19.

² idem. Pág. No. 19.

Cabe hacer la aclaración de que es en tiempos modernos cuando aparece el territorio como un elemento del Estado. Durante el periodo medieval las formaciones políticas presentaban una delimitación territorial imprecisa, su unidad interna y externa es completamente precaria y el poder se encontraba disgregado.

Es en el Renacimiento cuando surge un poder unitario permanente, propiciando a la vez el primer antecedente del Estado moderno, ya que a esa realidad política se le da el nombre de *Lo Stato*; El Estado. Esta palabra que es usada por primera vez por Maquiavelo, en su obra *EL Príncipe* y que en lo sucesivo, el Estado sería la forma política suprema con tres elementos clásicos: Pueblo, Territorio y Gobierno .

2.1.2 FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO.

Uno de los problemas a los que se han enfrentado los teóricos del Federalismo es el de distinguir un criterio uniforme que permita diferenciar las formas de Estado, de las formas de Gobierno; lo cual ha provocado que en algunos casos se confunda, sobre todo cuando se trata de clasificar la forma federativa.

Las características comunes de las formas de Estado y las de gobierno son las siguientes:

- a) Su materia es lo político, porque ambas tratan la interrelación de la actividad humana, posibilitando la coexistencia de los hombres en el seno de la sociedad.
- b) Tanto las formas de Estado, como las de Gobierno, se fundamentan en un orden jurídico, lo que implica que la carencia de un sistema normativo imposibilitaría la subsistencia del Estado y por ende, la del Gobierno que es un elemento constitutivo de aquél.

Si bien es cierto que tanto las formas de Estado como las formas de Gobierno se expresan en lo jurídico, también es verdad que ambas formas responden a procesos políticos distintos; lo que pone de manifiesto que la transformación que sufre una de ellas, se puede dar sin que se altere la forma de la otra. Así por ejemplo, el cambio de Gobierno que se opera con la adopción del Sistema Federal por un Estado Unitario, no afecta la forma de este, toda vez que elementos estructurales Territorio, Pueblo y Gobierno permanecen inalterables, es decir el Estado sigue siendo único.

En este aspecto convergen dos criterios que se pueden apreciar más claramente en los países latinoamericanos: Uno, la característica de que todos los países,

desde que alcanzaron su independencia se han dado Constituciones escritas rígidas como consecuencia de la influencia del espíritu codificador de la Revolución Francesa y del modelo por excelencia, de la Constitución de Norteamérica de 1789. Otro, debido a que la educación jurídica ha constituido la forma principal de instrucción superior de la élite por lo que se manifiesta un gran respeto por las formas jurídicas.

Esta fuerte tradición jurídica la manifiesta Jacques Lambert diciendo:

"Pueden ciertamente registrarse, en un siglo y medio entre 180 y 190 constituciones, sin por ellos tener las muy numerosas enmiendas que algunas veces han cambiado la naturaleza del régimen"³.

Volviendo a la disyuntiva, es resuelta por el profesor Roberto Salcedo Aquino de la siguiente forma:

"Si el género es el concepto Estado, la especie puede ser unitaria o federal; clasificación debida a la naturaleza, titularidad y ejercicio del poder político"⁴.

De lo expuesto podemos evidenciar; la interacción que existe entre el Estado y el Federalismo, este último como una forma de organización del Estado en el seno de la sociedad para ejercer el poder político que es producto de la misma sociedad. Asimismo la gran tradición y respeto que existe sobre todo en los países latinoamericanos, por las formas jurídicas; elemento esencial para la constitución del Estado Federal y por ende del Federalismo como una institución del Estado. En este sentido pretendemos aclarar algunos aspectos en el siguiente apartado.

2.1.3. EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO.

La reflexión acerca de la sociedad y de sus instituciones desde un punto de vista analítico comprende tres elementos: descripciones, explicaciones y evaluaciones que conforman una relación interactuante y en constante movimiento.

Esperando responder a estos aspectos, a continuación nos abocamos a hacer un breve bosquejo de lo que es una institución conceptualmente en el terreno de la política y si al federalismo corresponde ser una de ellas.

³Jacques Lambert. "AMÉRICA LATINA" Estructuras Sociales e Instituciones Políticas. Ariel Barcelona España. 1970. Pág. 433.

⁴ Salcedo Aquino, Roberto. "EL ESTADO FEDERAL". En Multidisciplina. ENEP. Acalán. UNAM No. 1 NOV. DIC. de 1980.

El concepto de institución que tradicionalmente se conoce y es de uso más común; es el sustantivo femenino que denota acción y efecto de instituir, sinónimo de fundar, establecer, iniciar.

Con un criterio más amplio y con una interpretación sociológica es considerada como:

"Organismo de carácter público o semipúblico que supone un cuerpo directivo y de ordinario un edificio o establecimiento físico de alguna índole, destinado a servir a algún fin socialmente reconocido y autorizado... las instituciones ejecutivas deben distinguirse de las instituciones reguladoras, más universales que destacan las normas obligatorias y sirven como modelos o vínculos sociales para la conducta de los seres humanos, generalmente en las relaciones sociales ordinarias como la familia, el Estado o la propiedad.

"Instituciones primarias, las de tipo universal que en alguna forma y grado de desarrollo se encuentran en todas las culturas y que regulan y uniforman las conductas de los miembros de la sociedad con respecto a las necesidades sociales básicas y por doquier presentes"⁵.

El profesor Maurice Duverger, precursor de la visión sociológica del Derecho Constitucional; conceptualiza a las instituciones en el terreno de la política de la forma siguiente:

"Las instituciones políticas están ligadas a las estructuras económico-sociales, a los niveles de desarrollo, a las ideologías y sistemas de valores, y a las tradiciones culturales. Su conjunto forma el "Sistema Político" de cada país cuyos diferentes elementos no son separables. Las instituciones propiamente dichas se explican en parte por este contexto, ya sea por haber contribuido a engendrarlo, pero en este terreno las relaciones no son ni simples ni homogéneas. Las instituciones liberales de Occidente derivan en parte de su estructura capitalista, que ha influido también en la formación de su marco ideológico"⁶.

Esto es, que el marco moderno de la concepción sociológica del Derecho Constitucional, entiende las instituciones políticas en el conjunto social del que forma parte, condición necesaria para comprender su funcionamiento y significado; es decir trata de las instituciones políticas reales y no únicamente de las previstas por la regulación jurídica.

⁵Pratt Fairchild, Henry. "DICCIONARIO DE SOCIOLOGIA." F.C.E. México, 1971. (41. Reimpresión) Págs. 156 y 157.

⁶ Duverger Maurice. "INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL." Ediciones Ariel. Barcelona, España. 1970. Pág. 7.

Al respecto el catedrático Mario Moya Palencia en su libro, *Temas Constitucionales...* destaca la trascendencia de este nuevo enfoque del Derecho Constitucional y la vinculación de éste con la sociedad, en términos de desarrollo y vigencia de la Constitución como campo de estudio de las instituciones económico-políticas a la realidad social. En este sentido afirma lo siguiente:

"... Constituir es fundar, crear, dar cuerpo a algo y en su acepción política a un Estado, y la Constitución, es la materialización, la organización de una idea o de un cuerpo físico. Aunque Cicerón uso la palabra "Constitución" ya con el sentido de ley superior, organizadora del Estado, que tuvo después en el constitucionalismo,... la Constitución tiene un objetivo central: limitar el poder de los monarcas, limitar el poder de quien lo detenta en el Estado y establecer un sistema de distribución de funciones y de respeto a los derechos individuales de la persona"⁷.

De esta manera pone de manifiesto la conceptualización de la Constitución y el objetivo primordial de la misma, para pasar posteriormente a esquematizar brevemente la noción de institución, partiendo de una visión de este nuevo enfoque del Derecho Constitucional o como él lo llama Derecho Político que analiza la organización del Estado, su régimen político y la estructura gubernamental; rebasando de esta manera el análisis de los criterios formales de las normas constitucionales y pasar al aspecto material por el contenido de las mismas.

"Una institución, sencillamente dicho, es un conjunto de ideas, de creencias y usos, que forman un todo coordinado. Instituciones Políticas serán aquéllas que concierne a los gobernantes y a su autoridad, si entendemos la palabra política no sólo en su significado etimológico —el Gobierno de la ciudad o del Estado—, sino con mayor amplitud, en el carácter, en la materia, en la naturaleza de la autoridad que tienen los gobernantes, y en las relaciones de los gobernantes con la comunidad"⁸.

No queremos dejar pasar por alto, la oportunidad para resumir a nuestro autor, que haciendo una revisión de las diferentes teorías que fueron y son el soporte para el análisis de la Constitución; como la tesis clásica racionalista o normalivista la historicista y por último la sociologista describiéndolo de la manera siguiente:

"Y el gran ajustador de la teoría sociologista de la Constitución es Ferdinand Lassalle, quien toca el punto vital para el análisis del Derecho Constitucional, cuando asevera: La Constitución es un problema del poder, no del derecho.

⁷ Moya Palencia, Mario. "TEMAS CONSTITUCIONALES" UNAM. México, 1978. Pág. 13.

⁸ Idem. Pág. 14.

Extendamos sobre una hoja de papel los factores reales del poder de una sociedad y ahí tendremos la Constitución⁹.

"Nace aquí la idea, el concepto de la Constitución real por oposición al concepto racionalista de la Constitución Formal, de la Constitución exclusivamente entendida como Sistema de Normas. Y claro, esto ha dado lugar a que estas tres grandes teorías que equivalen en realidad a posiciones políticas dentro de la sociedad, vayan sedimentándose, vayan quinta esenciándose y lleguemos a pensamientos como los de Herman Heller que ya nos dice que la Constitución es una totalidad, una realización dialéctica entre lo estático y lo dinámico entre la normalidad o sea lo que es, y la normatividad, o sea, lo que debe ser"¹⁰.

Por otra parte el concepto "Federal independientemente de su contexto ideológico, tiene su raíz etimológica derivada del sustantivo latino *foedus eris* que significa tratado o pacto, y del verbo *foederare*; indica acción de unir por medio de alianzas o pactos"¹¹.

De tal suerte que etimológicamente hablando el término indica la esencia de la federación, es decir la unión de varias partes por medio de un pacto. La teoría clásica inicia el análisis del Federalismo partiendo de esta premisa etimológica; por lo que agrega que es una tautología hablar de pacto federal, "basta hablar de federación; unión por pacto"¹².

En un sentido más amplio y acuñada a través de la historia, con una visión de la teoría del Estado Federal se establece que;

"La federación es la vía mediante la cual los Estados miembros mantienen su existencia política y crean una nueva; el Status Federal... Así pues, la federación se establece como un medio de alcanzar la unidad, base para la conservación de cada Estado"¹³.

Si a lo expuesto agregamos algunas características del Estado Federal podremos identificar al Federalismo como institución política.

⁹ Idem. Pág. 20.

¹⁰ Idem. Pág. 20.

¹¹ Salcedo Aquino, Roberto. "EL ESTADO FEDERAL" en Multidisciplina ENEP. Acatlán. UNAM. No. 1. Nov.-Dic. 1980 Pág. 21.

¹² Idem.

¹³ Idem.

FEDERALISMO Y MECANISMOS DE COORDINACION ADMINISTRATIVA 1976-1982

- Implica unidad territorial.
- Implica la unidad de nacionalidad.
- Es una unidad política en términos del Derecho Constitucional.
- Detenta un ordenamiento constitucional propio; la Constitución Federal.
- Los órganos del Estado Federal prescriben una legislación dirigida a los Estados miembros.
- Ejerce los poderes de la administración directamente.
- Autonomía de los Estados miembros, entendida como la facultad que la Constitución Federal reconoce a estos de crear su derecho, expidiendo su propia Constitución, sin más límites que los establecidos por la Constitución Federal y elaborando sus propias leyes dentro de su esfera de competencia.
- Mecanismos de preservación de la integridad del orden, es decir, establecimiento de reglas que eviten que la competencia de federación y Estados sean mutuamente dañadas. Estas reglas se dan principalmente en función los siguientes aspectos:

- a) Participación tanto de los órganos de la federación como de los Estados miembros en la reforma constitucional.
- b) Un sistema adecuado para la reducción de los conflictos de competencia entre los Estados miembros.
- c) Un sistema adecuado para la resolución de los conflictos de competencia entre los Estados miembros.
- d) Protección que la federación debe a los Estados miembros contra cualquier amenaza exterior.
- e) Participación de las Entidades Federativas en la formación de la voluntad de la federación a través de una cámara que representa a aquéllos en la asamblea general de la federación.

Resumidamente afirmamos que el Federalismo es una Institución del Estado de carácter universal, que implícitamente tiene gran trascendencia como forma de organización del Estado y como tal una forma de organización y poder político.

Denota, asimismo una tipificación del Estado, desde el punto de vista del sistema jurídico; es decir su estructura refleja un Estado de Derecho, producto de la aceptación de la sociedad por ordenar y normar su obra, a partir del contexto ideológico universalmente caracterizado por las Democracias liberales de Europa.

Se ha puesto, también de manifiesto la gran necesidad de encuadrar el estudio de la Constitución a través de un nuevo enfoque que permita tener una aplicabilidad más apegada del sistema jurídico constitucional a la realidad político-económica que rige actualmente.

Posteriormente rescatamos algunos elementos más que reafirman esta propuesta, sin embargo, es necesario hacer notar otra postura sobre el aspecto de las instituciones a fin de resaltar uno de los problemas que prevalecen hoy en día.

2.1.4. INSTITUCIONALISMO Y ESTRUCTURALISMO.

En una de las teorías más recientes y fundadas en el desarrollo económico de los países manejada por James H. Estreet y Dilmus, D. Jamex, ponen de manifiesto las condiciones de las escuelas del institucionalismo y la estructuralista con respecto al papel que juegan ambas corrientes, en el proceso de desarrollo de los países en vías de desarrollo, la cual en forma sintetizada presentamos a continuación.

El marco de análisis institucional establecido por Thorstein Veblen y luego refinado por C.E. Ayres para explicar el desarrollo económico, otorga fundamental importancia a dos fuerzas opuestas: La tecnología y las instituciones sociales. La primera abarca el proceso histórico de invención, descubrimiento y adaptación humana para utilizar productivamente los recursos y aumentar el bienestar. El uso de herramientas y máquinas y la elaboración de instrumentos intelectuales para ampliar y conducir este proceso, son la fuerza dinámica responsable del crecimiento industrial de aquellas sociedades que lo han incorporado en sus culturas.

Según Veblen y Ayres, la fuerza que contrarresta el comportamiento tecnológico es el comportamiento institucional y sus aptitudes correspondientes, enraizadas en los hábitos y costumbres del pasado. Las instituciones ya organizadas de manera formal o simplemente implícitas en las ceremonias no racionalizadas y en las pautas culturales de sociedades estratificadas, tienden a perpetuar las prácticas vigentes y a reforzarlas mediante sanciones sociales complejas y poderosas. Las instituciones resisten el cambio, en general están revestidas de un "autoritarismo emocional" que condiciona a los miembros de la sociedad a mantener pautas repetitivas de conducta y a desconfiar de toda innovación. El acatamiento emocional de hábitos y costumbres deriva no sólo del condicionamiento de la niñez en el seno de la familia, sino también de la reiteración del folklore, la leyenda, los mitos, símbolos y ceremonias en unidades sociales mayores, así como la aplicación de acciones que refuerzan los mandatos de sociedades estáticas. No hay alguna por avanzada que sea desde el punto de vista técnico, que esté libre de tales restricciones ceremoniales; empero, éstas suelen tener mayor fuerza en sociedades que ahora se describen como subdesarrolladas que han estado en relativo aislamiento y que conservan antiguas tradiciones.

"Las instituciones sociales tienen efectos inhibidores en el progreso tecnológico, el grado de inhibición es directamente proporcional a la rigidez de las instituciones, de tal suerte que si estas son suficientemente intransigentes, puede detenerse casi todo el progreso tecnológico"¹⁴.

2.2. EVOLUCION DE LA CONCEPCION FEDERATIVA.

2.2.1. LA CONCEPCION CLASICA.

El inicio de la Teoría Federal Moderna data el siglo XVII y surge como una respuesta a las necesidades de una forma de organización política de los estados recientemente surgidos.

Johannes Althusius es considerado como el primer teórico de la concepción moderna del Federalismo, por su obra "Politica Methodice Digesta" de 1603, en la cual recoge las experiencias de Suiza y Holanda. Su idea del Federalismo radica en una serie de pactos que deben realizarse en los diferentes niveles del Estado.

Al respecto para él los pueblos y el gremio eran una federación de familias; la ciudad era una federación de gremios, la provincia una federación de los pueblos y ciudades; el reino una federación de provincias y el imperio, una federación de reinos.

Hacia 1613 en Francia, el ministro de economía Maximilien de Bethune, propuso al rey Enrique IV la constitución de:

"Una federación europea que se integraría por monarquías hereditarias; entre ellas Francia, Suecia, Lombardía; por monarquías electivas; el Papado, Bohemia, Polonia, Hungría y Dinamarca; por Repúblicas: Venecia, Italia, Suiza y los Países Bajos. Este proyecto federal pretendía unir una diversidad de formas políticas y conservarlas como tales para constituir una República Cristianísima unida por la religión y por el peligro exterior"¹⁵.

Posteriormente William Penn difundió su "Ensayo de Paz en Europa en el Presente y en el Futuro", en el cual los representantes ocuparían los órganos de la federación en consideración de la importancia del Estado que representaban.

¹⁴ Millón J. Esmán y Hans C. Blaise. "LA INSTITUCIONALIZACION COMO GUIA DE ACCION" Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. 1977. Pág. 46.

¹⁵ Salcedo Aquino, Roberto. Op. Cit. Pág. 21.

El abate de Saint Pierre en 1713, en su obra "Compendio del Proyecto de Paz Perpetua inventado por el Rey Enrique el Grande, aprobado por la Reyna Isabel, por el Rey Jaime, su Sucesor, por las Repúblicas y por otros Diversos Potentados, apropiado al Estado Presente de los Asuntos de Europa; probado como infinitamente ventajoso para Todos los Hombres Nacidos y por Nacer en General, y en particular para Todos los Soberanos y para Todas las Casas Soberanas propone una unión para la paz, creando un nuevo derecho, un tribunal supremo y una fuerza coercitiva común capaz de mantener Status quo territorial de cada uno de los pactantes"¹⁶.

Se considera esta obra como uno de los ensayos más completos de su época, porque con el pacto se crea un nuevo status político, basado en el nuevo régimen jurídico y en un ejército común, así como la defensa en la conservación del status. Esto último se convertiría en un elemento característico de las federaciones del siglo XIX.

En 1748 Carlos Luis de Secondat, Barón de la Bresne y Montesquieu publica su gran obra "Del Espíritu de las Leyes", donde se encuentran las bases técnicas del Estado Federal.

El problema que pretende solucionar Montesquieu es el peligro que representa para un Estado su extensión territorial para lo cual;

"Propone la federación, a la que define como un pacto, mediante el cual diversas entidades políticas conforman un Estado más grande conservando cada una su personalidad. La federación, sociedad de sociedades --dice Montesquieu-- reúne las ventajas tanto de la república: la libertad y la descentralización; como la monarquía, dimensión territorial y poderío. Esta forma de Estado constituye un poder suficiente para garantizar la seguridad interna y externa, de todos los que se unen: "Compuesta de pequeñas repúblicas goza la federación de todo lo bueno que hay en cada una en lo referente a un Gobierno interior; respecto a lo exterior, la fuerza de la asociación le ofrece las ventajas de las grandes monarquías"¹⁷.

La influencia que esta obra representa para la concepción del federalismo moderno es indiscutible y radica principalmente en los siguientes supuestos:

El Federalismo como una solución al problema de extensión territorial y su principio y esquema de la división de poderes.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Ibidem. Pág. 22

Retomados principalmente en la Constitución del Estado Federal Alemán y posteriormente en la de los Estados Unidos de América de donde su trascendencia se ha extendido a varios países de América Latina.

Simultáneamente a la organización federal de los Estados Unidos de América, Rousseau y Kant discernían con criterios diferentes las ventajas del Sistema Federal. El primer autor en su obra "El Contrato Social" expone que la:

"Democracia sólo era posible en pequeñas comunidades pues no admitía la representación. Sin embargo, no resuelve el problema de cómo estructurar una federación en donde no exista la representación"¹⁸.

Al respecto cabe destacar que su principal aportación fue señalar la importancia que juega la democracia en el sistema federal, partiendo de la representación de los Estados miembros en la conformación de la voluntad estatal federal.

Por su parte Kant en su obra "De la Paz Perpetua" manifiesta que el federalismo:

"Es un Gobierno supranacional que no trata de desaparecer a los Estados Nacionales, sino a la guerra pues ésta jamás debe decidir las cuestiones de derecho. Coherente con esta premisa define a la paz como el fin de la hostilidad y no simplemente como la suspensión de la hostilidad que sería entonces la tregua. La paz es una situación donde la guerra es imposible, donde los Estados han aceptado un régimen de derecho y éste es sostenido coercitivamente por la organización supranacional; la federación. La única manera de fundar una federación sólida sobre el objetivo de la paz perpetua, es conformándola, a la manera de Montesquieu, con Estados Republicanos que son los únicos que garantizan la libertad y la igualdad del ciudadano condición necesaria de una paz social e internacional"¹⁹.

2.2.2 LA NUEVA CONCEPTUALIZACION DEL FEDERALISMO.

La concreción de la trayectoria histórica del Federalismo se manifiesta en la obra "El Federalista" de Hamilton, Madison y Jay que se integra por ochenta y cinco ensayos sobre la Constitución de los Estados Unidos de América. En esta obra se pretendió dar solución a los problemas que en ese momento histórico eran polémica para la Constitución Federalista, de los que cabe destacar: ¿Cómo dividir el poder legislativo entre los Estados y la Federación? a lo que se da

¹⁸ *Ibidem*. Pág. 23.

¹⁹ *Idem*.

solución dividiendo entre dos niveles de Gobierno el poder que se desprende del pueblo, posteriormente subdividiendo entre departamentos diferentes y separados; ¿Cómo equilibrar los sectores de la actividad gubernamental sin afectar el equilibrio entre la Federación y los Estados particulares, y ¿Cómo tomar decisiones justas sin favorecimiento a los Estados más grandes ni a los pequeños? la respuesta a estos cuestionamientos se desprende de que la autoridad de la federación es producto de la sociedad y depende de ella por lo que esta dividida en tantas partes como ciudadanos, intereses y clases de ciudadanos haya en la sociedad, de tal suerte que los derechos de los individuos o de las minorías no correrán riesgos por efectos de las combinaciones egoístas de las mayorías.

Resumiendo de una manera breve, pero concisa, la evolución del concepto federalista a través de sus diversos momentos históricos por los que ha transitado, se puede decir que:

"La Federación norteamericana surgió, pues como un sistema de equilibrios de pesos y contrapesos: equilibrio y separación de poderes; equilibrio entre - federación y Estados federados; entre intereses mayoritarios y minoritarios; entre homogeneidad y diversidad. Concretizaba la historia la concepción federalista: Althusius había aportado la concepción de los pactos que deberían realizarse en los niveles de Estado; el Duque de Sully el objetivo unidad interna, defensa hacia el exterior; Penn las partes contratantes: los Estados; el Abate de Saint Pierre, la creación de un nuevo orden supraestatal y el mantenimiento del statu quo de los pactantes; Montesquieu, la naturaleza homogénea de los pactantes, la forma republicana, y la doctrina de la división de poderes; Kant la renuncia a ius belli (a su espíritu bélico) de los Estados miembros para establecer la paz perpetua. Este es el hilo histórico de esta forma de Estado: La Federación"²⁰.

2.2.3. TIPOS DE FEDERALISMO.

El Estado Federal es la base de la organización político-administrativo de diferentes paises, entre otros; Estados Unidos de América, Suiza, República Federal Alemana, Canadá, Australia, Austria, la India, Malasia, Brasil, Argentina y Venezuela.

En todo Estado Federal existen diversos grados de relación entre la Federación y los Estados miembros; en este sentido el funcionamiento de las Instituciones Políticas y por ende su eficacia, estará en términos de absorber funciones y

²⁰ Idem.

conservarlas, defender o ampliar su zona de autonomía; según predomine la actividad del Sistema Federal.

Estos mecanismos obedecen a circunstancias sociopolíticas concretas y su comportamiento determina que el Federalismo funcione, en forma muy semejante al esquema establecido en su norma suprema, con una fuerte tendencia hacia la centralización de facultades y liderazgo político, o tienda a una estrecha relación de cooperación entre Federación y Estados.

"Geoffrey Sawyer, que ha propuesto una clasificación de tres tipos de Federalismo, considerando su funcionamiento; coordinado, cooperativo y orgánico. "Un Estado Federal no necesariamente evoluciona a través de los tres tipos citados como si fuesen etapas, aunque en algunos casos así haya ocurrido. Por otra parte, circunstancias particulares pueden provocar el paso de un tipo a otro indistintamente"²¹.

A) Federalismo Coordinado.

Es el que funciona lo más apegado posible a la Constitución vigente, las dos instancias de Gobierno actúan en estricta separación de sus ámbitos de competencias y no se interrelacionan en sus funciones. No existe una subordinación de hecho del uno hacia los otros y viceversa; el reparto de competencias entre Federación y Estados es muy equilibrado y la igualdad formal se traduce en igualdad real.

El Federalismo Coordinado es difícil de materializar en el mundo de las realidades políticas en virtud de que la preeminencia del Gobierno Federal sobre las Entidades Federativas es inevitable.

Las causas son diversas: Las funciones que desempeña la Federación son de mayor trascendencia militar, económica, política, etc. El Gobierno de la Federación encarna y representa a la nación en su conjunto y en ella se legitima; fue principalmente en la esfera internacional que se presentó para los primeros Estados Federales la necesidad de actuar como Unidad Nacional frente al exterior con el consiguiente refuerzo del Gobierno Federal. Además la complejidad y tecnificación de los problemas administrativos han requerido una más activa intervención de aquél en su solución, desarrollando una enorme burocracia y concentrando recursos financieros de gran magnitud para el cumplimiento de sus tareas. Se establecen como ejemplos de este tipo de Federalismo: Los inicios del Federalismo Norteamericano y en Gran Bretaña hasta la segunda Guerra Mundial.

²¹ Gamas Torruco, José "EL FEDERALISMO MEXICANO". S.E.P. México 1975, Págs. 207 (Colección Septéntas # 195).

B) Federalismo Cooperativo.

Este tipo de Federalismo implica que tanto el Gobierno Federal como los Gobiernos provinciales colaboren sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines.

La cooperación puede darse en cualquier renglón administrativo y revestir varias formas, subsidios, etc. Se distinguen sus métodos fundamentales de cooperación: Colaboración informal, asesoría y consejo técnico, acuerdos formales entre Gobierno Federal y Estados sobre determinados aspectos administrativos. Intercambio y prestación común de servicios del personal técnico, colaboración legal, ayudas y créditos federales. Por otro lado, es frecuente la cooperación horizontal, es decir, existen convenios entre regiones, sin intervención del Gobierno Federal, aunque algunos acuerdos de este tipo requieren constitucionalmente la aprobación de éste.

C) Federalismo Orgánico.

Es en el cual, el Gobierno Federal está dotado de grandes facultades, lo que le dan preeminencia real sobre los Estados. Corresponde a éste llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de recursos financieros y desempeña un liderazgo político muy marcado.

El extremo de este tipo de Federalismo se manifiesta en los países socialistas en los cuales la estructura centralizada y autoritaria del Partido, su carácter único y su identificación con el Gobierno debilitan políticamente a las Entidades Federativas. Sin embargo, los intereses culturales y económicos juegan un papel importante dentro del proceso total.

2.3 FEDERALISMO Y SISTEMA JURIDICO.

2.3.1 ESTADO UNITARIO Y COMPUESTO.

En la doctrina jurídica el federalismo ha sido tratado ampliamente, sin embargo es una de las cuestiones de gran trascendencia hoy en día.

En términos generales la doctrina jurídica clasifica a las formas de Estado en dos grandes grupos: Estados simples y Estados compuestos.

"El Estado simple es aquél en que existe una soberanía sobre un sólo territorio; por el contrario, el Estado compuesto es el que está formado de otros Estados, esto es que comprende entre sus elementos constitutivos a Estados menores, siendo un Estado de Estados"²².

La forma simple es el Estado Unitario; que constituye la forma más perfecta de la idea del Estado; por la plenitud de su unidad política y porque el poder parte del centro y vuelve a él, ignorando la idea del Gobierno Local. Al respecto se afirma que todo Estado es unitario en razón de que:

"Nace cuando se produce; como proceso, una forma organizada de vida; organización que norma y normaliza el obrar social. Cuando la norma es una realidad generalmente aceptada y con la posibilidad de imponerla legítimamente a todos, aunado a la normalidad de usos y costumbres, entonces se produce de manera unívoca, una forma. Se unifica el obrar social y surge la vida estatal"²³.

"La organización del Estado unitario responde a una doble unidad: De soberanía y de instituciones gobernantes. La soberanía en tanto superomnía, poder por encima de todos los poderes, pues se ejerce en forma homogénea sobre la diversidad de las aspiraciones locales o la pluralidad de puntos de vista de la multiplicidad de grupos que conforman la sociedad política. El poder soberano es único porque en él se expresa la fuerza de una sola idea de derecho; sólo existe un orden constitucional que es ejercido uniformemente sobre todo el territorio estatal"²⁴.

La doctrina jurídica considera Estados compuestos a las Uniones de Estados, a la Confederación y al Estado Federal, destacando por su importancia los aspectos siguientes:

a) La Unión personal que se constituye en aquellos casos, en que el titular del Ejecutivo de uno de los Estados, llega a serlo de los demás Estados que conforman la Unión; sin por ello convertirse en un Estado compuesto.

b) La Unión real, es un vínculo que se establece entre dos o más Estados por virtud de un pacto político, conformando una simple asociación de Estados con algunas administraciones comunes, inspirados en directivas políticas uniformes, sin afectar la soberanía de los mismos.

²² Cruz Salas, Francisco. "EL FEDERALISMO COMO FORMA POLITICA" UNAM., México, 1955 Pág. 43.

²³ Cruz Salas, Francisco. Op. cit., Pág. 20

²⁴ Idem.

c) La confederación es la unión permanente de Estados que se constituyen con el fin de preservar la paz interior y la protección en el exterior. La nota de permanencia hace que se distinga la confederación de otras alianzas que se forman entre los Estados con fines defensivos. La confederación carece de cohesión psicológica interna es decir le falta un pueblo, igualmente carece de potestad estatal, ya que no puede intervenir directamente en el territorio y en el pueblo de los Estados confederados, estos siguen conservando su soberanía plena, no hay subordinación sino relaciones entre los Estados.

d) El Estado Federal, como un Estado compuesto ha sido motivo de diversas polémicas entre diversos autores que la sostienen de los que cabe destacar entre otros: A Groppalli con "Doctrina General del Estado", Adolfo Pozada en "Tratado de Derecho Político", y Ranalleti.

Esta clasificación se fundamenta en la tesis que admite la coexistencia de una pluralidad de soberanías dentro de una jurisdicción territorial, es decir reconoce la calidad de soberanos no sólo al Estado Federal, sino también a los Estados Miembros. Esta teoría es conocida con el nombre de "Teoría de la Cosoberanía" cuya exposición original aparece en el "Federalista" de Hamilton Madison Jay que tiene su fuente en la interpretación del proceso histórico seguido por el federalismo norteamericano.

"Cada Estado, al ratificar la Constitución es considerado como un cuerpo soberano independiente de todos los demás, y al que se le pueda ligar un acto propio y voluntario (...) ¿Requieren que al establecerse como soberanías distintas e independientes? La Constitución propuesta los considera así"²⁵.

2.3.2. TEORIA DE LA COSOBERANIA.

Los autores de la teoría de la Cosoberanía, sostienen que los Estados signatarios del pacto federal, entregaron parte de su soberanía al Estado Federal y se reservarán aquella otra que no habían cedido expresamente, de tal suerte que el Estado Federal como los Estados particulares, continúan siendo soberanos en el ámbito de sus atribuciones, pues lo que se distribuye entre ellos no es el contenido de la soberanía, sino su extensión. Permittedose de esta manera que la entidad general y las particulares, establezcan relaciones de igualdad ya que la soberanía no se encuentra limitada sino sólo compartida.

La primera crítica que se hace a esta teoría; es sobre la noción de soberanía ya que ésta es indivisible, según afirma Jellinek;

²⁵ *Ibidem*. Pág. 45.

"... es una propiedad, que no es susceptible de aumento ni de disminución. Es lógicamente un superlativo que no puede dividirse. no hay soberanía dividida, fragmentaria, disminuida, limitada, relativa."²⁶

De esta manera el pretendido reparto de soberanías encierra una contradicción, puesto que la soberanía o es íntegra o no es soberanía, así como la pretendida igualdad entre la entidad general y las entidades locales, resulta falsa como puede observarse en el siguiente ejemplo: La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 40:

"...que nuestra República es representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."²⁷

La afirmación de que los Estados particulares poseen soberanía en su régimen interno, debe entenderse como que en dicha esfera no admiten poder alguno que esté por encima de ellos sin embargo, en la propia Constitución hay disposiciones que niegan este acierto, como lo es el caso del artículo 115 de nuestra Ley Fundamental que en su parte inicial dice:

"Los Estados adoptaron para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:"²⁸

La imposición de una determinada forma de Gobierno a los Estados particulares, conocida en la doctrina, como la "Garantía Federal" ha tratado de justificarse con razonamientos bastante fundados, y es hoy una exigencia aceptada por todos los Estados Federales. Pero aun cuando las razones invocadas sean muy poderosas lo cierto es que la intervención de un poder superior en el régimen interno de los Estados miembros, es una negociación a la pretendida soberanía de los miembros.

La llamada coexistencia de soberanías dentro del Estado Federal, es la división que se hace de la potestad estatal y que realiza por medio del reparto de atribuciones entre el Gobierno Central y los Gobiernos de los Estados, delimitando las que corresponden a los primeros y las que deben realizar los segundos. Sin

²⁶ Idem.

²⁷ Rabasa O., Emilio: Caballero, Gloria. "MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCION". México, 1982 (LI Legislatura), Pág. 106.

²⁸ Ibidem., Pág. 213.

embargo el Gobierno Central ejerce funciones en el territorio comprendido dentro de los límites de los Estados miembros y hace cumplir sus determinaciones no por mediación de los gobiernos locales sino de manera directa sobre el pueblo de cada uno de ellos; de tal suerte que se afirma que en el Estado Federal no hay tal coexistencia de soberanía sino una división de la potestad estatal la que a su vez se ve menguada desde el momento en que el Estado retiene para sí la totalidad del poder independientemente de la extensión en que éste la ejerza.

Por otro lado, en oposición a la teoría de la Cosoberanía para explicar la naturaleza jurídica del Estado Federal, la doctrina alemana ha construido la teoría del Estado no soberano; la cual sostiene que la soberanía no es una característica esencial del Estado en ninguna época, la particularidad esencial del Estado, es el poder de dominación que procede de sí mismo, según su propio derecho.

"Una provincia, un municipio, pueden tener el poder de imponer ciertas reglas a los miembros de dichas colectividades, pero no están en aptitud de darles obligatoriedad, esto tiene que hacerse necesariamente con la intervención del Estado. Ahí donde haya una comunidad con un poder originario y medios coercitivos para dominar sobre sus miembros y su territorio, conforme a un orden que les es propio ahí, existe un Estado".²⁹

Las características esenciales del Estado en esta teoría son:

- a) Un poder de dominación independiente, que se manifiesta en el poder de auto-organización.
- b) Que este poder sea de carácter estatal, es decir que posea las funciones legislativas y esenciales de un poder de Estado ejecutivas y judiciales.

De estas características se determina la autonomía del Estado y que consiste en la capacidad de otorgarse otras leyes obrar conforme a ellas, y dentro de los límites que éstas imponen.

Para diferenciar las áreas entre el Estado soberano y el no soberano se parte de la idea de autonomía; la cual se expresa en la forma siguiente:

"La soberanía es la capacidad para determinarse de un modo autónomo jurídicamente... por lo mismo, es el Estado soberano el único que puede dentro de sus limitaciones jurídicas que asimismo se haya puesto ordenar de una manera plenamente libre en el campo de su actividad... El Estado no soberano, por el

²⁹ Jellinek, Jorge Albatros. "TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO". Buenos Aires, 1943. Pág. 404.

contrario, se determina libremente sólo en tanto que la esfera en que lo hace es aquélla en que obra como Estado³⁰.

Dicha teoría sostiene que el atributo de la soberanía es la facultad de dictar la ley Fundamental o Constitución, que es la que determina y fija los órganos del Estado concluyendo que la titularidad de la soberanía también corresponde a éste; luego entonces si el Estado es soberano, es superior a todo hasta en el derecho que crea.

"Si el Estado jurídicamente lo puede todo, podrá suprimir el orden jurídico mismo introducir la anarquía y hacerse asimismo imposible; y si un pensamiento de esta naturaleza ha de desecharse se sigue que el Estado encuentra una limitante jurídica en la existencia de un orden determinado."³¹

Las limitaciones que se han encontrado a esta teoría se resumen principalmente en los aspectos siguientes:

- 1) La independencia de que gozan los Estados particulares frente al Estado Soberano en tanto que tienen derechos que le son oponibles.
- 2) La concepción de autonomía resulta endeble para distinguirlo frente a otras colectividades inferiores de Derecho Público, ya que también el Estado Unitario, puede otorgar a la comuna o a la provincia, una autonomía tan amplia como la poseen los Estados particulares.
- 3) La tesis de que el Estado soberano es el único que puede ordenar de una manera plenamente libre el campo de su actividad, dentro de las limitaciones jurídicas que así se haya puesto; lo que tiene validez frente a la teoría de que el Estado es el titular de la soberanía; y al pueblo como simple órgano estatal.

En contra de esta teoría se ubica la del Poder Constituyente, que hace residir la titularidad de la soberanía en el pueblo, y el poder Constituyente viene a ser la expresión de su voluntad soberana.

Si la soberanía es en última instancia un atributo del pueblo y no del Estado, y por definición ésta es indelegable, la tesis de la autolimitación del Estado, resulta inexacta, porque confunde la soberanía con lo estatal. Al respecto Carl Schmit, hace la siguiente observación: la voluntad constituyente, es anterior y superior a todo procedimiento de legislación constitucional. Ninguna ley constitucional ni tampoco una Constitución puede señalar un poder constituyente y prescribir la

³⁰ Idem.

³¹ Idem.

forma de su actitud. De lo que se desprende que el pueblo, como titular de la soberanía, tiene la facultad ilimitada de alterar y de modificar en cualquier tiempo la estructura y la organización del Estado, de tal manera que en el caso del Estado Federal el pueblo puede modificar su forma de organización, sin que los Estados particulares puedan alegar en contrario las limitaciones jurídicas que a este respecto se hayan establecidas en la Constitución Federal.

Las tesis que justifican la clasificación del Estado Federal como un Estado simple, entre otros autores son Esteba Ruiz, Juan W. Burgess y J. Dabin las cuales referimos en forma sucinta a continuación:

"Burgess opina que no hay Estado Federal que lo que el nombre significa realmente es un sistema dualista de Gobierno bajo una soberanía común. El Estado es un Estado que se extiende sobre el territorio y la población antes dividida en varios Estados independientes y ha establecido dos Gobiernos; uno para los asuntos generales de todo el Estado y otro que deja a los cuerpos que antes fueron Estados para que lo ejerzan conforme a sus necesidades locales bajo ciertas restricciones."³²

Para J. Dabin el problema consiste en la interpretación del Estado Federal contrapuesta a la forma unitaria, sin embargo observando el problema más de cerca aparece que ambas formas políticas se vinculan más al poder que al propio Estado, por lo que Dabin dice:

"Más bien que de Estado Federal sería preferible hablar de un sistema de Gobierno Federal."³³

Es cierto que el Estado Federal a diferencia del unitario está constituido por entidades políticas, que por la extensión de su autonomía se sitúa sobre provincias o municipios, pero cualquiera que sea su denominación, y el grado de autonomía, los Estados particulares integran el Estado Federal, no sólo desde el punto de vista interno sino externo, en este sentido a las provincias o municipios les corresponde el sistema de Gobierno Local y a los particulares el sistema de Gobierno Federal.

Pero a pesar de que estos sistemas presentan características propias, ambos constituyen modos de organización del Estado.

³² Burgess Juan W. "CIENCIA POLITICA Y DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO". La España Moderna. Madrid.

³³ Dabin J. Jas. "DOCTRINA GENERAL DEL ESTADO". México. 1946 Págs. 328 y 329.

El autor considera que la forma federativa es un sistema complejo de gobierno en el que se hayan combinadas dos soluciones: una de descentralización de alto grado que favorece a las entidades componentes de la federación; y otra de participación de dichas colectividades en el Gobierno Federal.

La tesis de Roberto Esteba Ruiz propone que los llamados Estados de la federación no son exactamente Estados sino organismos gubernamentales, coordinados y armonizados con el Gobierno general de acuerdo a la Constitución y respetando su independencia del Gobierno general .

Esto último hace que se distingan de la comunidad o de la provincia en el Estado centralizado, pues si bien es cierto que tanto unos como otros dependen de la misma soberanía nacional, la comunidad y la provincia no forman gobiernos diversos del gobierno central puede intervenir con entera libertad dentro de sus circunscripciones territoriales.

"En tanto que el gobierno, sólo dentro de los límites señalados en la Constitución Federal, por lo que el régimen federal, consiste en un Estado simple con un gobierno compuesto a diferencia del régimen central en el que existe un Estado con un gobierno simple"³⁴.

2.4 FEDERALISMO COMO ORGANIZACION POLITICA.

2.4.1 FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACION.

El criterio tradicional de considerar al Federalismo como una forma de Estado compuesto; que sustentaba sus bases en los preceptos establecidos en la Teoría de los Estados Cosoberanos, la teoría de la Nulificación y conjuntamente con la idea de que los sistemas federales, tenían que determinarse por su aproximación a los principios contenidos en la Constitución de Filadelfia recientemente ha sido modificado gracias a las aportaciones encontradas en las tesis de Boral y de Le Furi.

Estas tesis dan un nuevo enfoque a la concepción del Federalismo, ya que sostienen que las entidades federativas no son Estados soberanos, como tradicionalmente habían sido considerados, reconocen el derecho de autonomía, así como la participación de los Estados miembros en la configuración de la voluntad Estatal Federal. Cabe hacer mención que el derecho de las entidades Federativas, proviene, directamente de la Constitución Federal, por lo que su

³⁴ Esteba Ruiz Roberto, "EL ESTADO FEDERAL Y SU SOBERANIA". UNAM, México, 1960., Pág. 303 (Colección Ensayos Jurídicos).

participación la ejercen a título de órganos de la federación y no como un derecho derivado de sus propios estatutos.

A guisa de ejemplo, se puede afirmar que la doctrina tradicional, con su concepción del federalismo, influyó en el debate sostenido entre centralistas y federalistas durante los años 1823 a 1856 y 1913 a 1917 concluida con la promulgación de nuestra Constitución.

Las disposiciones contenidas en el artículo 40 y 41 de nuestra Constitución hacen evidente la tesis de la cosoberanía, que ha la letra dicen:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".³⁵

Encauzados al estudio del Federalismo como forma de organización política o estatal, nos damos cuenta que existe una vinculación teórica directa con los procesos de centralización y descentralización, que se ponen de manifiesto en la tesis de Kelsen al tratarla como una forma de organización estatal la que a continuación tratamos en forma breve, y continuamos en el apartado de descentralización dinámica y descentralización por autonomía local.

Para Kelsen, el problema del Estado Federal es un problema de descentralización y su diferencia con las demás comunidades estatales es por lo mismo puramente de grado.

Decir que una comunidad estatal se encuentra descentralizada, o afirmar que el territorio estatal se haya dividido equivale en la teoría de Kelsen, a afirmar que el orden jurídico nacional, contiene a la vez normas jurídicas centrales que tienen validez en la totalidad del territorio, y normas jurídicas locales, cuya validez se extiende tan sólo en una porción del territorio estatal.

La centralización o descentralización del orden jurídico admite diversas graduaciones. Cuando el ámbito de validez de las normas comprende todo el territorio del Estado, se habla de una centralización total. Si las normas jurídicas, tienen obligatoriedad para distintas partes del territorio se está en el caso de la descentralización total. En el supuesto contrario se dice que la centralización como la descentralización son parciales. Sólo en teoría puede hablarse de una descentralización o centralización totales, en la práctica la descentralización total

³⁵ Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero. "MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCION" Cámara de Diputados. México, 1982
Pág. 106.

produciría la disolución del Estado Federal, así como la descentralización total transformaría el Estado Federal en un Estado Unitario.

En el Estado Federal la descentralización es imperfecta, porque la Constitución Federal, contiene siempre una serie de disposiciones que son obligatorias para todos los Estados miembros.

2.4.2. DESCENTRALIZACION DINAMICA Y DESCENTRALIZACION POR AUTONOMIA LOCAL.

Al respecto Kelsen dice:

"La autonomía local es una combinación de la idea de descentralización y democracia. Los órganos creadores de las normas locales, son electos por aquéllos para quienes tales normas son válidas".³⁶

Cuando la autonomía legislativa de las comunidades locales llega al grado de propiciarse su propia Constitución, aparecen los Estados miembros del Estado Federal.

"Si las normas generales locales, no sólo pueden versar sobre el contenido de ciertas materias --atribuidas a la competencia de la comunidad parcial-- sino también la Constitución de la comunidad parcial...lo cual no es posible más que dentro del marco y sobre la base de la Constitución total...entonces tenemos el caso de un grado todavía mayor de descentralización al cual corresponde en líneas generales la posición de los Estados miembros dentro del Estado Federal"³⁷.

De lo anterior se desprende que el Federalismo viene a ser el grado más alto de una escala que parte de la descentralización administrativa, pasa a la legislatura y concluye en el Estado Federal con la autonomía constitucional, de esta manera territorio, provincia autónoma y entidad federativa, son colectividades públicas de la misma naturaleza cuya diferencia es meramente de grado.

Esta teoría de la descentralización de Kelsen, que constituye el elemento más trascendente para el estudio del Federalismo como una forma de organización del Estado es apoyado por Dabín y Mouskheli quienes afirman lo siguiente:

El primero aduciendo que:

³⁶ Hans Kelsen. "TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO". Imprenta Universitaria. México, 1949. Pág. 331.

³⁷ Hans Kelsen. "TEORIA GENERAL DEL ESTADO". Labor, Buenos Aires, 1934. Pág. 254.

"... el federalismo, tiene relación más directa con el poder que con el Estado. Científicamente considera: El Estado Federal como el unitario, es siempre un Estado único... Más bien que de Estado Federal, sería preferible hablar de sistema de Gobierno Federal"³⁸.

Bajo este esquema a las provincias descentralizadas les corresponde la forma de Gobierno local y a las entidades federativas les pertenece el sistema de Gobierno local. Sin embargo ambos sistemas políticos:

"... son dos modos de organización, que no impiden que el Gobierno sea único y substancialmente el mismo, tanto en el caso del Estado Federal como en el Estado Unitario"³⁹.

Al respecto cabe agregar lo siguiente:

"Desde el punto de vista administrativo el Estado unitario puede ser centralizado o descentralizado. Es lo primero cuando a su única estructura política se añade la unidad de la estructura administrativa; es lo segundo, cuando la estructura administrativa es descentralizada, característica que implica exclusivamente competencia limitada a la administración local".⁴⁰

Resumiendo para Dabin la descentralización y el federalismo son dos grados distintos de la idea de autonomía local; ya que en el seno del Estado unitario o federal, las instancias para satisfacer las demandas de la sociedad se dará en dos instancias; la federal y la local con sus respectivas restricciones. Pero hay que destacar que para el caso de los Estados Federales es de suma importancia la participación que tienen los Estados miembros en la formación de la voluntad estatal a través de la elección de sus representantes ante la Cámara de Estados.

La tesis de Mouskheli, contribuye a la teoría del Federalismo como organización del Estado en la medida que conjuga la descentralización y el federalismo con la característica de que este último es una forma más compleja de descentralización y que se manifiesta en el reparto de competencias entre los órganos centrales y los órganos locales, así como la relativa autonomía que tienen las autoridades locales frente a las centrales producto del proceso de elección al cual se ven sometidas.

³⁸ Cruz Sales Francisco, "EL FEDERALISMO COMO FORMA POLITICA". UNAM.MEXICO, 1965 Pág. 58.

³⁹ Ibidem. Pág. 69

⁴⁰ Salcedo Aquino, Roberto. "EL ESTADO FEDERAL", en Multidisciplina ENEP-Acatlán. No. 1 noviembre-diciembre 1980 Pág. 20.

Para este autor la descentralización federal constituye el grado más elevado de las formas de organización descentralizada del Estado y tienen las características siguientes:

" 1º. La autonomía constitucional, que en materia legislativa y ejecutiva se extiende hasta la propia Constitución de los estados particulares".

" 2º. La participación de los estados miembros, en la creación de la voluntad estatal".

" 3º. La autonomía constitucional, consiste en el derecho que tiene toda comunidad jurídica de darse libremente una Constitución y en el derecho de modificarla".⁴¹

Todos los Estados miembros, tienen su Constitución, que es obra de las propias entidades federativas, esta descentralización del más alto grado, jamás puede ser perfecta, pues la Constitución Federal contiene siempre una serie de normas que ineludiblemente tienen que insertarse en las Constituciones particulares.

El segundo aspecto se realiza a través de la Cámara de Los Estados, directamente, por la intervención que tienen las entidades federativas en la revisión de la Constitución Federal. En este aspecto hace mención al bicameralismo —la representación del pueblo y la de los Estados miembros— y la facultad para modificar la Constitución siendo sancionada por ambas partes:

"El Estado Federal, es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado, que se compone de colectividades miembros, dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores"⁴².

⁴¹ Cruz Salas Francisco. Op. Cit. Pág. 71.

⁴² Ibidem. Pág. 73.

*Federalismo y Mecanismos de Coordinación
Administrativa 1976-1982*

**CAPITULO III
COORDINACION**

CAPITULO III

COORDINACION

3.1. COORDINACION ADMINISTRATIVA.

3.1.1. COORDINACION TECNICA.

A la fecha, se ha tratado muy extensamente la conceptualización de coordinación, sobre todo en la ciencia administrativa a través de diferentes escuelas, entre otras; Estructuralista, Estructural Funcionalista, de Sistemas, Sociologista y sobre todo a partir de las Teorías del Proceso Administrativo.

Se ha destacado también la trascendencia de los estudios realizados en la corriente francesa sobre coordinación con autores como: André Georges Delión, Lucin Sfez, Patricia Lemoyne de Forges, Pierre Grémion, entre otros.

Sin embargo, la coordinación se ha estudiado sólo como una técnica desvinculada del contexto social al cual se aplica, lo que desde el punto de vista de la Administración Pública se traduce en la insuficiencia de doctrina, de metodología y de información que permitan desarrollar su conceptualización a partir de realidades concretas, convirtiéndose hoy en día en su problema fundamental.

Etimológicamente coordinar significa establecer fórmulas que permitan la unidad de acción en una organización compleja, aunque este significado no manifieste el contenido y los medios para la coordinación .

Cabe citar a uno de los exponentes de la escuela estructuralista, Wilburg Jiménez Castro, que en su conceptualización sintetiza a otros autores clásicos de su misma escuela, expresando de la forma siguiente:

"La coordinación es el producto integrador por medio del cual se ajustan las partes entre ellas, de suerte que funcionan armónicamente y sin fricciones y dando a cada sector o individuo su máxima contribución a ese todo, a fin de satisfacer los objetivos sociales de la empresa o institución en particular"⁴³.

Asimismo, establece que para lograr la coordinación se deben observar cuatro principios fundamentales:

1) El principio del contacto directo.

⁴³ Jiménez Castro, Wilburg. "INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA". F.C.E. México. 1978. Pág. 257-265.

Establece que la coordinación debe lograrse a través de relaciones colaterales y horizontales, para lo cual hay que tener un ambiente adecuado para el intercambio de ideas y de iniciativas, así como para la toma de decisiones conjuntas en el respectivo nivel, sin ser necesario que ellas sean del conocimiento y sanción previa de la superioridad.

2) El principio de la coordinación en las labores de política y planificación.

Establece la conveniencia de lograr una armonización formal de criterios y de esfuerzos desde las primeras etapas. Se reconoce en este principio la importancia de esas labores como guías de las realizaciones de la empresa o institución y las dificultades que se pueden presentar para coordinar las operaciones, si antes no ha habido un conocimiento y discusión sobre metas, y los planes de trabajo.

3) El principio de la reciprocidad de todos los factores.

Establece que la coordinación debe ser el objetivo interno de toda empresa e institución ya que es la resultante de interrelacionar esfuerzos.

4) El principio de la coordinación como proceso ininterrumpido.

Reconoce el dinamismo que tiene toda organización y, por lo tanto, la necesidad de que se hagan ajustes periódicos para mantener esa armonía de esfuerzos.

En este sentido la coordinación se conceptúa como el aspecto más relevante que debe lograr toda institución, ya que su correcta aplicación implica la ejecución y evaluación de los principios administrativos, así como el grado de integración y congruencia funcional que se ha logrado; y en esta forma el alcance que se ha obtenido en el cumplimiento de su objetivo interno y social. Es decir, bajo estos criterios se infiere que a través de la coordinación se satisface el concepto filosófico de la administración; el esfuerzo cooperativo para alcanzar un objetivo social.

Sin embargo, de la aplicación de este esquema teórico a la realidad, resultan las dificultades para lograr un concierto, una congruencia, un equilibrio, una armonía en las acciones administrativas, de aquí su inconsistencia en las interpretaciones de las realidades sociales.

3.1.2 COORDINACION GUBERNAMENTAL.

Algunos otros autores plantean la coordinación como estrategia cuyo desarrollo debe atenderse en razón y con referencia al campo del aparato estatal, dentro del cual se desarrollan sus diferentes secuencias. De esta manera se puede definir a la coordinación como:

"Una estrategia de las organizaciones administrativas para establecer con su medio ambiente un nuevo sistema de relaciones sociales sobre bases diferentes de las obligaciones jurídicas tradicionales que aseguraba la regulación de dichas relaciones"⁴⁴.

Esta definición corresponde a la concepción moderna del Estado y considera al aparato administrativo como:

"Un campo de fuerzas oligopolísticas asociadas y rivales, en las que ninguna pueda obrar sin las demás, pero donde todas tratan de conquistar alguna ventaja - que no podría ser lograda sino en perjuicio de las demás"⁴⁵.

En este sentido la coordinación pasa a ser una estrategia, cuya finalidad es reducir las tensiones en el seno del aparato administrativo y su ambigüedad consiste en la coexistencia de dos modelos teóricos administrativos fundamentalmente diferentes:

- a) El concepto de Administración jerárquico; es aquel en el que la coordinación es puramente interna, es decir se preocupa por mantener las relaciones en las diversas partes del aparato administrativo. En este modelo descansa la concepción Weberiana o Marxista del Estado.
- b) El modelo de Administración poliárquico; es cuando la coordinación es externa, es decir cuando se establece entre administración y grupos de administrados en el seno de organismos o en el conjunto de políticas llamadas de concertación.

El primer modelo supone una estructura jerarquizada en forma piramidal, en otras palabras la composición de la administración está integrada por diversos sectores previamente jerarquizados lo que propicia una igualdad de recursos y de poderes, en tal virtud su funcionamiento es idealmente correcto, producto principalmente de la atomización del poder de decisiones y a la igualdad en la distribución de la

⁴⁴ Gerard Timsit. "EL CONCEPTO DE COORDINACION ADMINISTRATIVA". Secretaría de la Presidencia. México. 1977. (Colección Seminarios, No. 6), Pág. 10.

⁴⁵ Idem.

información. El desequilibrio en esta estructura sería propiciado por una disputa en el poder de decisión o por la cantidad de información.

Bajo estas condiciones el desequilibrio del organismo se puede evitar considerando dos alternativas de coordinación:

- I. La coordinación se analiza en términos de una estrategia de competencias, o de una redistribución de recursos. Lo convierte en una práctica administrativa oligopolística en un esquema atomístico de administración, característico en los modelos de administración tradicional.
- II. la coordinación se analiza en una estrategia monopolística; es decir el poder de decisión se traslada a un poder jerárquicamente mas alto que las partes en pugna, el cual tiene la facultad y el poder para decidir y hacerse acatar; lo que se traduce a querer reducir una práctica oligopolística a un esquema unitario de Administración fundado en la sumisión de los sectores administrados a un poder superior.

Este tipo de coordinación requiere de un análisis de factores como: la transferencia vertical de la decisión, que transita entre una mayor centralización y descentralización de decisiones; desconcentración de la decisión; y por ultimo la distribución de la información a través de dos posibles mecanismos; el recurso de la consulta y la integración de sistemas de información.

Bajo este esquema la aparente desvinculación de los modelos, sólo se hace patente en términos teóricos; ya que en contrastación con la realidad su aplicación intra-administrativa y extra-administrativa constituyen partes de un todo, de tal suerte que la coordinación resulta ser evidentemente una estrategia que nos permite atenuar tensiones entre diversas fuerzas que convergen en el seno el aparato administrativo del Estado.

Los autores que consideran la coordinación como una fase del proceso administrativo, han enfrentado el problema de no poder diferenciar en forma conveniente, entre otras; la coordinación y la colaboración y la coordinación y el control.

La coordinación a través de un enfoque de la Administración Pública se traduce a:

"No referirse a una fase del proceso administrativo, sino a la esencia misma de la Administración. Por lo tanto, la coordinación es más el resultado de las diferentes fases del proceso administrativo y del funcionamiento de otros subsistemas

sociales; que un factor estratégico sobre el cual pueda incidirse de manera aislada"⁴⁶.

En este sentido la coordinación consiste, en hacer que la complejidad y la división alcancen unidad y una cierta simplificación, en tal virtud se puede afirmar que el Estado es el ente coordinador de la sociedad en su conjunto, y que en su carácter formal, su fundamentación consiste en la legitimidad, producto de la aplicación de su sistema normativo; de tal suerte que la realización de sus funciones estará vinculado hacia la estrategia establecida para lograr su permanencia como tal en el seno de la sociedad.

3.2. ESTADO Y COORDINACION ADMINISTRATIVA.

3.2.1 FILOSOFIA DE LA COORDINACION ADMINISTRATIVA.

Es indiscutible la influencia que el pensamiento jurídico y político; tanto el francés como el norteamericano, tuvieron en la configuración de la estructura del Estado mexicano; testimonio de esto son tres documentos de vital importancia en nuestra historia, como son: la Constitución de 1824, la de 1857 y la de 1917.

En la primera se consagran los principios de un Estado Federal, la segunda estableció bajo los conceptos de la doctrina liberal, los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, y la última en la cual se instituyen por primera vez en un documento de esta naturaleza, los derechos sociales expresados principalmente en los artículos 3o, 27 y 123.

Es así como el Estado mexicano tiene características muy particulares, crea nuevas circunstancias de libertad e igualdad materiales, lo que hace que el último documento tenga aportaciones a la doctrina constitucional que no tenían documentos similares dentro de su misma estructura política, y que son aportaciones, no solo a la doctrina constitucional sino verdaderas realizaciones prácticas en la búsqueda de una mayor libertad e igualdad para los ciudadanos.

"El Estado es así, status de unidad política, fundado sobre firmes bases jurídicas expresadas en un documento único que conocemos como Constitución, el que le señala sus posibilidades de actividades y su contenido"⁴⁷.

Las atribuciones que tiene el Estado para el cumplimiento de las funciones sociales para las cuales existe, obedecen a un contenido ideológico específico, el liberalismo, así como el desarrollo de los elementos que permiten su

⁴⁶ "BASES PARA LA COORDINACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA". En Coordinación Administrativa. Secretaría de la Presidencia. México, 1977. Pág. 30.

⁴⁷ Velasco Ibarra, Enrique. "LA ESTRUCTURA DEL ESTADO Y LA COORDINACION ADMINISTRATIVA". En Coordinación Administrativa. Secretaría de la Presidencia. México, 1977. Pág. 54

concretización; como un régimen especial de carácter jurídico que regule estas atribuciones y a los órganos que las realizan. En otras palabras el Estado como Estado de derecho determino su estructura por el contenido ideológico que marco la revolución burguesa de finales del siglo XVIII.

Es de esta manera que cuando surge el Estado, tendría facultades exclusivamente para reglamentar la actividad de los particulares, lo que permite desarrollar la parte del Derecho que las normaría.

Asimismo es de gran importancia, bajo este esquema ideológico el principio de la división de poderes y su análisis práctico, de tal suerte que si se partiera de éste, se podría examinar la función legislativa, ejecutiva y judicial desde un punto de vista formal;

"El poder de la Federación, como lo señala nuestra Constitución es uno. Se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sin embargo, esto y estas funciones nos dan pie para sentar y hablar de las bases de la estructura no solo jurídica del Estado, sino de su estructura administrativa"⁴⁸.

Dentro de la estructura de nuestra Constitución Federal la administración se lleva a cabo en el nivel federal por el Presidente de la República, en cuanto a los Estados por los Gobernadores, y en lo referente a los Municipios por el Presidente Municipal.

El artículo 89 Constitucional señala cuáles son las facultades reservadas al Ejecutivo Federal para la realización de la función administrativa.

Las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo Federal se fundamentan en diversos artículos de la Constitución, pues su actividad, como la de todos los funcionarios, está sujeta a reglas del derecho de estos artículos cabe destacar el Artículo 89⁴⁹. Esta disposición enumera y otorga base legal a muchas funciones y atribuciones que a su cargo tiene el Presidente de la República las que se clasifican principalmente:

- a) Facultades de carácter general que consisten en promulgar y ejecutar las leyes
- b) Facultades para extender nombramientos.
- c) Facultades en materia de seguridad interior o exterior de la nación .

⁴⁸ Velasco Ibarra, Enrique. Op. Cit. Pág. 57.

⁴⁹ La fracción I del Artículo 89 Constitucional; autoriza al Presidente de la República, para realizar los actos que constituyen la administración pública.

d) Facultades en materia de política internacional.

En el contexto antes descrito se encuentran los principios filosóficos que fundamentan la organización y la coordinación del Estado mexicano, por lo que atendiendo únicamente al aspecto formal y al órgano ejecutivo que tiene las facultades para ejercer sobre el aspecto administrativo se determina que en la Constitución misma se establece la función del Estado como agente coordinador de la vida nacional, sin embargo en su concretización diaria y a través de su propio desarrollo se imposibilita el distinguir a dónde inicia y a dónde termina la función legislativa y empieza la ejecutiva. Lo que en términos de derecho se entiende de la siguiente manera:

"Atendiendo al órgano del cual emana, constituye la facultad reglamentaria una acción del Poder Ejecutivo, la naturaleza misma del reglamento, la naturaleza misma del acto que realiza, no constituye una función administrativa, sino en realidad legislativa"⁵⁰.

3.2.2. ASPECTOS DE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION EN LA COORDINACION DEL ESTADO.

La estructura jerárquica centralizada que presenta el Estado mexicano, tiene entre otras características el referéndum ministerial, la responsabilidad de las Secretarías de Estado en contraste con la no responsabilidad del Presidente de la República, y la centralización en el poder de decisión del Ejecutivo Federal instrumentado en el orden jurídico opuesto a los principios de desconcentración y descentralización.

En los aspectos de descentralización los órganos descentralizados tienen una independencia y autonomía relativa para el cumplimiento de su función, de tal suerte que se configuran tres modalidades; descentralización por razones geográficas, por razones de conocimiento y grados de especialidad, y por tipos de servicio. Sin embargo existe una de mayor trascendencia para la organización del Estado y de la vida política nacional; la descentralización por región, instituida en nuestra Constitución a través del municipio, según lo prevee el artículo 115.

"Es la propia colectividad, quien asentada en un territorio determinado, va a gobernarse por miembros de esa misma colectividad, va a administrar sus

⁵⁰ Velasco Ibarra Enrique. Op. Cit. Pág. 57

recursos y prestar los servicios que la comunidad demanda y requiere con sus propias fuerzas y a través de sus propios integrantes " 51). Es en este sentido que el municipio además del Gobierno Federal y Estatal, constituye una estructura fundamental y una pieza clave dentro de la estructura administrativa en nuestro país.

Es importante señalar que la actividad del Estado requiere allegarse la información para reglamentarla, limitarla y vigilarla, o modificarla y en su caso sustituirla. Es en este aspecto donde participan los organismos que sin ser de decisión, sí son de consulta como vienen a ser agrupaciones como las cámaras de Industria y Comercio en sus diferentes ramos, federaciones y confederaciones o diversos organismos, fomentados o creados por los Estados o el propio Gobierno Federal para satisfacer sus necesidades de información.

La desconcentración es una figura de organización administrativa centralizada y que consiste en otorgar a un organismo facultades de decisión sin desprenderlo de la estructura jerárquica a la cual pertenece. Esta figura se encuentra principalmente en empresas de participación estatal que son producto de las facultades que tiene el Estado para sustituir la acción de los particulares en actividades de orden económico, porque éstos no pueden, no requieren o son incapaces de llevarlas a cabo, perjudicando el desarrollo económico y social del país.

El fundamento jurídico que estructura y dá validez a las demás leyes y normas que regulan las actividades y creación de las empresas de participación estatal, como un ejemplo de la desconcentración administrativa, la constituye el artículo 123 Constitucional.

Bajo este esquema la premisa fundamental para la coordinación administrativa del Estado, se encuentra en la propia Constitución, lo que implica que la coordinación es establecer una común ordenación, un orden determinado, que la mayor parte de las veces es de carácter normativo. No es un orden inmediato y que se da en forma espontánea, sino que, a través de una ordenación de carácter normativo se impone y se logra. En este sentido la estructura de la Administración Pública cuenta con el soporte jurídico que le dá validez.

⁵¹ Ibidem Pág. 59

3.3 COORDINACION DE LAS ACCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS.

3.3.1 PROPOSITOS DE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

Actualmente el Estado y los particulares realizan actividades complementarias que necesitan de coordinación, sin embargo, el grado de diversidad en que se da dicha coordinación varía en relación a las condiciones históricas que privan en un momento dado en la sociedad y de la participación del Estado en la economía del país, a esta relación o participación es lo que hoy en día se denomina Economía Mixta.

La concepción de Economía Mixta que prevalece en los países en vías de desarrollo es que el Estado no sólo regula sino que participa activamente en el proceso productivo y es una de sus características la coexistencia, dentro de un sistema sociopolítico de dos sectores de propiedad: Uno estatal y otro privado, destacando fundamentalmente que el Estado coordina, promueve y dirige las actividades de la economía.

"El sistema es mixto dado que el Estado no es simplemente un espectador de la acción de los particulares y tampoco elimina la existencia del mercado como orientador de la actividad económica, como es el caso de los países con dirección centralizada. La economía mixta se distingue por ser un sistema donde la propiedad mantiene su existencia y realiza sus actividades tradicionales, pero al Estado corresponde la dirección, coordinación e incluso activa participación"⁵².

Cabe destacar que el crecimiento de la intervención estatal, surge como respuesta a crisis o situaciones coyunturales que se han dado en países desarrollados como en países en vía de desarrollo. En regímenes de economía mixta el propósito del Estado es orientar la acción y el bienestar de los particulares hacia los objetivos que éste se ha fijado. En la mayoría de estos sistemas el Estado ejerce su función rectora a través de diversos instrumentos de política económica utilizándolos con distinta intensidad. Así ejerce el poder de regulación que tiene sobre la actividad económica a través de disposiciones legales, a través de los recursos financieros y crediticios, o por medio de la producción directa de bienes y/o servicios que hacen las empresas paraestatales, tanto ordinarios como en rubros de carácter estratégico.

⁵² "COORDINACION DE LAS ACCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS". en Coordinación Administrativa. Secretaría de la Presidencia México 1977. (Colección Seminarios No. 6). Pág. 126.

3.3.2 CONCERTACION DE ACCIONES EN LA ECONOMIA MIXTA.

El surgimiento de la economía mixta obedece principalmente a los factores siguientes:

- a) La gran crisis de 1929 que demostró que el desarrollo del capitalismo, traía consigo desajustes que la economía de mercado no podía resolver.
- b) La necesidad de satisfacer las exigencias de los nuevos grupos en ascenso, remarcó el carácter regulador del Estado con el fin de minimizar los conflictos.
- c) La configuración de un frente sólido que permitirá llevar a las relaciones internacionales a una mejor lucha por los mercados internacionales.
- d) El rápido desarrollo de las economías socialistas, obligaron a una revisión del papel del Estado en las economías capitalistas .
- e) La destrucción del aparato productivo, como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, convirtió en esencial el apoyo estatal para la reconstrucción .

La conjugación de estos factores, tanto internos como externos, obligaron a ampliar y perfeccionar los mecanismos de acción y control del Estado, propiciándose de esta manera que éste sustituyera, pero no eliminara a la iniciativa privada; cuando por incapacidad, reducciones en la productividad y falta de competencia en el mercado internacional, no pudiera realizar sus funciones.

Hoy en día, se ha superado la discusión de los diferentes sectores sociales, sobre la participación del Estado en la economía para pasar a centrarse en la definición de los campos que debe cubrir la acción directa del Estado y en la política que debe seguir.

"Ya no es la existencia de las empresas públicas lo que cuestiona la iniciativa privada, sino su campo de acción y hasta donde la política de precios de estas empresas debe ser más para beneficio de los particulares que para lograr un superávit en las mismas"⁵³.

En nuestro país, la economía mixta se da tanto jurídicamente como políticamente cuando el Estado, rector y director de la actividad económica interviene directamente en el proceso productivo, y acepta y estimula la participación de la iniciativa privada.

⁵³ Idem. Pág. 128

La base jurídica de nuestra moderna economía mixta se encuentra en el artículo 27 Constitucional, que señala:

"...la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada"⁵⁴.

Es en este párrafo donde los constituyentes de 1917, establecieron las bases legales para la convivencia entre el Estado y los particulares, pero privilegiando al Estado para la promoción y la dirección del crecimiento económico.

⁵⁴ Emilio O Rabasa, Gloria Caballero, "MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCION", Cámara de Diputados, México, 1982
pág. 88

***Federalismo y Mecanismos de Coordinación
Administrativa 1976-1982***

CAPITULO IV

**MECANISMOS DE COORDINACION
ADMINISTRATIVA**

CAPITULO IV

MECANISMO DE COORDINACION ADMINISTRATIVA

4.1 SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

El Estado para asegurar su continuidad y funcionamiento en la sociedad, instrumenta los mecanismos necesarios para que le permitan la captación de recursos financieros para solventar las erogaciones que como tal implica su existencia. En este sentido la actividad financiera del Estado se manifiesta a través de los rubros más generales: Ingresos y Egresos.

Los ingresos para integrar el gasto gubernamental provienen de las fuentes siguientes:

- a) Endeudamiento
- b) Imposición
- c) Creación de dinero
- d) Venta de bienes y servicios

La principal fuente de ingresos durante periodos de estabilidad económica y social, son los impuestos, los que se definirán según el maestro Andrés Serra Rojas como:

"...Una obligación unilateral, sin contraprestación y destinada al sostenimiento del Estado".⁵⁵

Es decir, el impuesto es la aportación del particular al Estado, para permitir que éste realice los gastos públicos y sus funciones. El pago es obligatorio para todo aquél que esté dentro de las condiciones estipuladas en las leyes que establecen los cargos tributarios, lo cual la convierte en la fuente más segura e importante de ingresos, asimismo, un relevante instrumento de la política fiscal.

La evolución del sistema tributario mexicano ha sido lento, se puede constatar en los 25 años de vigencia de la primera Ley de Coordinación Fiscal y que en un intervalo de 22 años destacan tres Convenciones Nacionales Fiscales, la justificación se refiere en primera instancia a lo siguiente:

⁵⁵ Serra Rojas, Andrés "Derecho Administrativo", Porrúa, México 1979, pág. 30 (Tomo II novena edición).

- a) La Contraposición en doctrina jurídica acerca de la autonomía que constitucionalmente se les otorga a los estados para legislar sobre la forma de contribución fiscal.
- b) La lucha sobre las conveniencias para buscar mecanismos de centralización de la recaudación fiscal y la redistribución de la misma en términos de lo correspondiente a la Federación y a cada uno de los Estados.
- c) La gran adversidad de criterios en los que se enmarcaban las normas y procedimientos en materia fiscal; principalmente en lo que se refiere a la distribución ya sea privilegiando a las regiones de mayor desarrollo, con una mayor cantidad de recursos en detrimento de las regiones menos desarrolladas (Norte-Sur).

La Ley de Coordinación Fiscal, como instrumento entre otros, de la política fiscal del Estado, se propone hacer posible la distribución más equitativa del ingreso público entre la Federación, Estados y Municipios y combatir la evasión y elusión en el pago de impuestos.

"Las entidades federativas que, en un acto soberano decidan sumarse al nuevo esfuerzo de coordinación tributaria, en materia de derechos, podrán mantener sus propias reglamentaciones y en virtud de los incrementos que se plantean a los fondos generales de participaciones y de fomento municipal, cualquier menoscabo en sus ingresos quedarían salvaguardados.

De esta manera, el enriquecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lejos de cubrir aspectos puramente tributarios, se ha convertido en el instrumento medular de perfeccionamiento a la autonomía económica de las entidades federativas"⁵⁶

Es por esta razón que para fines del trabajo propuesto entramos a esta cuarta parte, en la cual se pone de manifiesto por su esencia la coordinación como mecanismo administrativo privilegiado por el Estado, para dar mayor viabilidad al Federalismo Mexicano, situación que se concretiza en la Ley de Coordinación Fiscal, los Convenios Unicos de Coordinación para el periodo 1976-1982, actualmente Convenios de Desarrollo Social y la instrumentación del Presupuesto por Programas en el Gobierno Federal.

4.1.1 LA CONCURRENCIA FISCAL

Los antecedentes fundamentales en materia fiscal, se remiten a la Acta Constitutiva de 1824 y 1857; en las que se establece el principio general de la

⁵⁶ Cuaderno del Convenio Unico de Coordinación". SPP. Coordinación de Control de Gestión. México, 1982. Pág. 51

conurrencia de facultades entre la Federación y las Entidades Federativas, a fin de imponer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos públicos.

Así tenemos que el Acta Constitutiva de 1824, faculta al Congreso para establecer contribuciones a nivel federal y restringir a los Estados para imponer algunos impuestos.

"Artículo 13.- Pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos:

Fracción IX.- Para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión y dotar de ellos al Poder Ejecutivo".

"Artículo 27.- Ningún Estado establecerá, sin consentimiento del Congreso General, impondrá contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones mientras la ley no regule cómo deban hacerlo"⁵⁷.

Al respecto el Acta Constitutiva no determinó los ámbitos de competencia entre la Federación y las Entidades Federativas para establecer contribuciones.

En la Constitución de 1857, se menciona lo siguiente:

"...Se estableció la obligación a los ciudadanos de la República Mexicana para contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio en que residan... y faculta al Congreso para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación, así como las contribuciones necesarias para cubrirlos,..."⁵⁸

En función de estas disposiciones se pretendía que los diferentes órdenes de Gobierno, estuvieran en condiciones para sufragar sus necesidades de recursos financieros, de tal forma que ninguno dependiera de otro.

En materia fiscal, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, retoma el principio de concurrencia y las facultades del Congreso tal y como se conocen actualmente.

Pese a esto la misma Constitución, otorga preferencias en favor del Gobierno Federal, en lo que se refiere a algunos impuestos, por ejemplo en los gravámenes

⁵⁷ Ramírez Quintanar, Angel. "Panorama del Sistema de Coordinación Fiscal en México". (Tests Acalián. Edo. de México. 1982. Pág. 6

⁵⁸ Ibidem. P. 15

sobre salidas y entradas de mercancías al territorio nacional, la prohibición para emitir estampillas, entre otros.

Por otro lado y en contraposición a lo dispuesto en la fracción segunda del artículo 115 Constitucional.

"Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y..."⁵⁹

El ordenamiento Constitucional sólo establecía en forma explícita las discriminaciones referidas, paulatinamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue discriminando la:

"Concurrencia en muchas fuentes, disponiendo en contrapartida que los Estados no deberían imponer tributos sobre ciertas materias que, aunque no expresamente privativas de la Federación desde el punto de vista fiscal, eran, sin embargo, exclusivas por cuanto atañe a la facultad de legislar sobre ellas"⁶⁰.

Es decir el criterio que se asumió; si el Congreso de la Unión era el único autorizado para establecer el régimen legal que los regulara, tenía por lo mismo la potestad exclusiva de guardarlos.

"... a partir de un criterio pragmático no fundado en doctrina, se emprendió la federalización de muchos impuestos, instituyendo, sobre la recaudación obtenida, la distribución de participaciones entre los niveles de Gobierno involucrados"⁶¹.

El nacimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal obedece a contrarrestar los problemas de la doble y triple imposición producto entre otros factores de los ya mencionados.

En otro orden de cosas, el actual sistema tiene sus orígenes en la primera Convención Nacional Fiscal de 1925, acto que se reiteró en 1933 y 1947. Cabe hacer notar que en su inicio contribuyeron a la federalización de muchos impuestos, sin la fundamentación doctrinal jurídica adecuada; su finalidad era buscar mecanismos de coordinación entre los poderes tributarios establecidos constitucionalmente.

⁵⁹ Rabasa, Emilio O. Y Gloria Caballero. "Mexicano: ésta es la Constitución". Cámara de Diputados. México, 1982. P. 213

⁶⁰ Núñez Jiménez Arturo. "ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL EN MEXICO". En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. INAP. Octubre-diciembre 1981. No. 4. Pág. 86.

⁶¹ Idem Pág. 87

4.1.2 DE LA PRIMERA A LA TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL.

La Primera Convención Nacional Fiscal, propuso entre otras medidas las siguientes:

- Reparto provisional de facultades entre la Federación y las Entidades Federativas, en tanto, en función de la experiencia se definían las medidas que deberían adoptarse.
- Delimitar gravámenes exclusivos para cada nivel de Gobierno con soberanía tributaria.
- Establecer y administrar impuestos únicos por parte de uno solo de los elementos políticos que constituyen la Unión, con distribución, entre todos ellos, de los productos obtenidos. Aunado a esto, en esta convención se establece y desarrolla la tesis de la Coordinación Fiscal.

En la Segunda Convención Nacional Fiscal, celebrada entre el 20 de febrero y el 14 de marzo de 1933, se prosiguió con el proyecto de la participación de las dos órdenes gubernamentales en el impuesto único.

"En los casos en que haya necesidad de que dos entidades impositivas deriven ingresos de la misma fuente, encomiéndose la determinación de gravamen a una sola de ellas, reconózcase a las otras una participación conveniente en el rendimiento y establézcase una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración del impuesto".⁶²

Cabe señalar que en esta Convención propiciaron las relaciones intergubernamentales en materia tributaria.

Como producto de estos acontecimientos, se configuraron los criterios para propiciar la única reforma constitucional en materia fiscal en 1933, que giraría en torno al artículo 73, fracciones IX, X y XXIX; y artículo 117, fracciones VIII y IX, las cuales entraron en vigor el primero de enero de ese año.

Para efectos de tener una referencia de las modificaciones señaladas, a continuación se describe la adición que se hizo al artículo 73, fracción XXIX, que otorgó al Congreso, facultad para establecer contribuciones en materia de:

⁶² Idem.

Comercio exterior.

Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.

Instituciones de crédito y sociedades de seguros.

Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

Especiales sobre: energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel, productos de fermentación; explotación forestal; y producción y consumo de cerveza.

La síntesis del fundamento legal que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia fiscal, que de hecho ha tenido para llevar a la federalización los impuestos, se puntualiza en los términos siguientes:

"La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

- a) Concurrencia contributiva de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículos 73, fracción VII, y 124); b) limitaciones a la facultad impositiva de los estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículos 73 fracciones X y XXIX, y 131 Comercio Exterior); y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117, fracciones III, estampillas IV, V, VI y VII. Y 118)⁶³.

La Tercera Convención Nacional Fiscal, celebrada en octubre de 1947, tuvo como objetivo; establecer un sistema en el cual la Federación y los Estados, si bien no se distribuían entre sí, en forma exclusiva, las fuentes de gravámen, deberían tratar de aprovecharlas en una coordinación que garantizara la uniformidad y la coherencia de los sistemas impositivos federales con los Estatales.

Asimismo se concluyó la exclusión por impráctica, de la idea de exclusividad en materia tributaria, fundamentándose en que la Constitución motiva a la concurrencia en materia fiscal, por tal motivo, lo mejor en cada caso era implantar un impuesto único y darle participaciones a los diferentes niveles de Gobierno.

Durante el período comprendido entre 1947 y 1979 los ordenamientos jurídicos que se contemplaron en la Coordinación Fiscal; fueron producto de la Tercera Convención Nacional, de entre los que cabe destacar los siguientes:

- 1) Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles; (1948).

⁶³ Nuñez Jiménez, Arturo Op. Cit. P. 88

- 2) Ley que regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas. (1948).
- 3) Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados (1953).
- 4) Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren Convenios de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.

El ordenamiento fundamental del modelo de coordinación fue la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, cuya vigencia fue aproximadamente de 25 años. En su contenido se hacía referencia a los siguientes aspectos:

- 1) Enumeraba y describía las restricciones indebidas en el comercio interestatal.
- 2) Creaba la Comisión Nacional de Arbitrios; para los siguientes propósitos.
 - Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los Gobiernos Federal y Local.
 - Actuar como consultor técnico de ambos niveles de Gobierno.
 - Gestionar el pago oportuno de las participaciones.
- 3) Establecía la forma como se integraría dicha Comisión.
- 4) Ordenaba la formulación de un estudio para identificar en los Estados las disposiciones fiscales contrarias a la Constitución y a la propia Ley de Coordinación.
- 5) Delimitaba los lineamientos para establecer un programa de trabajo para la Comisión Nacional de Arbitros, encaminada a solucionar problemas en materia de organización de órganos, subsidios, auxilio técnico e interpretación de leyes etc.
- 6) Establecía las normas y procedimientos para sancionar e impugnar el incumplimiento del programa.
- 7) Determinaba que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propondría a la Comisión Nacional de Arbitrios las normas a las cuales debería sujetarse su funcionamiento.

Conjuntamente con esta instrumentación, otro factor que contribuyó a la construcción y fortalecimiento de la coordinación fiscal a partir de impuestos únicos en materia federal, fue la puesta en práctica del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles en (1948), con la modalidad de fijar una tasa federal de 1.8 por ciento y una de 1.2 por ciento para las Entidades Federativas que optasen voluntariamente por coordinarse.

4.1.3 INSTRUMENTACION DE 1970 A 1982.

A pesar de los esfuerzos realizados hasta 1970, no se había logrado incorporar a todos los estados existentes a suscribir convenios de coordinación con la S.H.C.P., en materia de Impuestos, situación que en el Gobierno de Luis Echeverría, se sometería a una revisión e instrumentaría medidas como las siguientes:

a) El Gobierno Federal introdujo reformas en la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, en la que se establecía una tasa del 10 por ciento para gravar artículos considerados como de lujo, previéndose que sólo los Estados coordinados recibirían una participación adicional del 40 por ciento por este concepto.

b) La decisión de descentralizar la administración y fiscalización del impuesto en cuestión, transfiriéndoseles a las tesorerías estatales, o a sus equivalentes; ya que hasta entonces la S.H.C.P., se había limitado a darles la recaudación, incluyendo el procedimiento administrativo de ejecución.

c) El nuevo mecanismo de diálogo para intercambio de experiencias entre la Federación y las Entidades, Reunión de Tesoreros de Estados Coordinados, que sesionó en Chihuahua, los días 17 y 18 de noviembre de 1972.

d) Se modificó la Tasa del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles al 4 por ciento para todo el país de cuyo rendimiento, correspondería el 55 por ciento para la Federación y el 45 por ciento para el Estado. Asimismo, se canalizaría un 4 por ciento a la entidad para cubrir los gastos inherentes a la administración.

e) Se vio la conveniencia y se amplió la coordinación voluntaria, para incorporar otros impuestos al Sistema de Coordinación Fiscal, en función de la capacidad acreditada por las administraciones estatales. Fue así como se delegó el manejo de los siguientes impuestos.

- Sobre producción de aguardientes y envasamientos de bebidas alcohólicas, alcohol y cervezas.

- Al ingreso global de las Empresas causantes menores, a los causantes personas físicas sujetos a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas.
- Sobre productos del trabajo que deben retener y entregar los causantes señalados.
- Sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón que deban cubrir también esos causantes.
- Sobre tenencia o uso de automóviles.

Para este entonces, eran ya reconocidas y aceptadas las conveniencias de la coordinación fiscal, aunque dicho avance significaba para las Entidades Federativas la renuncia a ejercer su poder tributario, al tener que adherirse a una legislación impositiva en cuya formulación no habían participado. Otro de los avances se manifiesta en la inclusión de actividades de fiscalización a efecto de verificar el cumplimiento de obligaciones por parte de los contribuyentes afectos a diversos impuestos.

Hacia 1977, el Sistema de Coordinación Fiscal se enfrenta a la problemática de unificar criterios, la base y el procedimiento para distribuir y pagar participaciones federales a los Estados y Municipios; con el fin de solventarlo la S.H.C.P., firmó - convenios sobre compensación de fondos cuyo mecanismo de funcionamiento era el siguiente:

"...Cada mes, las Tesorerías Estatales, o sus equivalentes compensarían los créditos y adeudos del Estado, derivados de la administración y recaudación de los impuestos coordinados, contra los créditos y adeudos de la Federación por concepto de aportación para gastos de administración de dichos impuestos y de las participaciones, en impuestos federales... durante los 25 días del siguiente mes, se harían cortes para obtener los saldos que permitirían determinar las diferencias entre compensaciones, mismas que deberían ser cubiertas por la Federación o por el Estado, según quien resultara acreedor o deudor⁶⁴.

Durante el sexenio de López Portillo (1976-1982) y con la experiencia de los años anteriores se llegaron a plantear diversos cuestionamientos tendientes a configurar la reforma fiscal de entre las que destacan:

⁶⁴ Idem.

- a) El análisis hecho acerca del comportamiento histórico de las participaciones en lo referente a su cuantía y a su distribución.

Esto, como consecuencia del criterio que presidía el reparto de participaciones; fundado en el origen geográfico de ingresos participables, lo que provocaba que el monto de participaciones creciera más lentamente que la recaudación total. Lo que redundaba en una mayor concentración en la distribución de los recursos a unos cuantos Estados, en detrimento de la gran mayoría.

"Sobre este particular se mencionaba que el 71 por ciento de las participaciones se destinaba sólo a 8 entidades Federativas (el Distrito Federal y los Estados de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Puebla, Coahuila y Chihuahua) mientras que el 29 por ciento restante lo compartían las otras 24 que integran la Federación Mexicana".⁶⁵

- b) La modificación de los criterios para otorgar participaciones, en los que se consideró; la capacidad financiera federal, así como el grado de desarrollo alcanzado por cada Entidad Federativa, para lo cual se instrumentaron dos mecanismos; el primero se denominó Fondo de Nivelación a través del cual se distribuirían recursos federales a las partes Estatales de menor desarrollo. Esta primera opción no tuvo éxito por la imposibilidad de lograr el consenso de las autoridades estatales.

El segundo, ha sido de una trascendencia relevante para el establecimiento de las reformas fiscales y a la vez para la estructuración del Nuevo Sistema de Coordinación Fiscal; consistente en la sustitución del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuyo propósito era eliminar los efectos en cascada del primero y acelerar el proceso de modernización del sistema tributario.

Otro suceso que influyó grandemente en el nuevo esquema de coordinación fue la formalización de los Convenios Unicos de Coordinación con lo cual se concluyó la coordinación de todas las Entidades Federativas.

Aunado a lo anterior, la significación que representó la expansión de la producción nacional de hidrocarburos, a partir de las reservas descubiertas en las entidades del sureste de la República, lo que existía modificaciones a los criterios para su distribución.

Producto de esta serie de hechos que se desarrollaron a fin de dar solución a la problemática que significó la coordinación fiscal en los diferentes niveles de

⁶⁵ Ibidem. Pág. 84.

gobierno, en el curso de 1978 se sintetiza expresándose en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en la Ley de Coordinación Fiscal del 29 de diciembre de ese mismo año, instrumentos que marcan la pauta en la configuración del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

4.2. EL NUEVO SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

4.2.1. PROPOSITOS DE LA NUEVA LEGISLACION.

La nueva legislación que rige las relaciones fiscales intergubernamentales se conforman en cuatro capítulos con 23 artículos fundamentales y 6 transitorios. La cual entró en vigencia a partir del 1o. de enero de 1980.

El capítulo primero, denominado de las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales, determina el objeto de la propia Ley, establece la mecánica para distribuir recursos a partir de los Fondos que constituye, y determina diversos aspectos relacionados con dichas participaciones.

Los objetivos que se marcan en el texto del artículo primero se refieren a los siguientes aspectos.

- Coordinar el sistema fiscal de la federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal;
- Establecer la participación que corresponda a sus haciendas Públicas en los ingresos federales;
- Distribuir entre ellas dichas participaciones;
- Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales;
- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal; y
- Dar las bases de su organización y funcionamiento.

Asimismo, la Ley de Coordinación Fiscal es considerada técnicamente como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través del cual se hace posible una mejor distribución del ingreso público entre la Federación, Estados y Municipios.

4.2.2. PROCEDIMIENTOS PARA DETERMINAR LAS PARTICIPACIONES.

El aspecto más relevante del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, estriba en que se dispone distribuir participaciones a Estados y Municipios del rendimiento del total de impuestos federales.

Esta acción se concretiza a través del Fondo General de Participaciones, que se establece con el 13 % del total de la recaudación federal por concepto de impuestos; y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones con el 0.37 %, de ese mismo total. Al establecer estos porcentajes, se garantizó que estos no variarían, a excepción de modificaciones introducidas por reformas legislativas; así como también se solucionaba que las participaciones crecieran menos rápidamente que el total de ingresos tributarios de la Federación.

El mecanismo que se establece en la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 3o. para delimitar la parte proporcional, que debe entregarse anualmente a una Entidad Federativa del total de recursos afectos al Fondo General de Participaciones, consiste en estimar dos cocientes que se relacionan; uno el monto de la participación que le corresponda, proveniente del propio Fondo General de Participaciones en el año anterior, obtenida en esa misma entidad en el mismo año que se haga el cálculo con la recaudación federal; y el otro, el monto de la recaudación federal obtenida en la entidad en el año para el que se haga el cálculo con la recaudación federal percibida en todo el país en el mismo año. Ambos cocientes se multiplican entre sí y el resultado que se obtenga se suma a los de las demás Entidades Federativas, estimados de igual forma, para tener el total nacional. Seguidamente se determina el porcentaje que en dicho total representa cada uno de los sumandos que lo integran. Por último, el porcentaje correspondiente se aplica a la cantidad de recursos del fondo, llegándose así a precisar la participación respectiva.

A efecto de precisar con mayor claridad lo expuesto, se ejemplifica de la siguiente manera:

Estimar las participaciones para 1980 a partir de los valores presentados en la tabla de "Ingresos y Participaciones Estatales 1977-1985" donde:

PFGPAAE = Participación del Fondo General de Participaciones en el Año Anterior de la Entidad

RFAAE = Recaudación Federal en el Año Anterior de la Entidad

RFACE= Recaudación Federal en el Año para el cual se efectúa el Cálculo en la Entidad

FEDERALISMO Y MECANISMOS DE COORDINACION ADMINISTRATIVA 1976-1982

RFACP=	Recaudación Federal en el Año para el cual se realiza el Cálculo en todo el País
Pi=	Cociente de Participaciones
Ri =	Cociente de Recaudación
Cp=	Cociente de Participaciones producto de los cocientes
T.N.=	Total Nacional
% PFGPE=	Por ciento que corresponde a cada entidad del Fondo General de Participaciones

Entonces tenemos que para el cociente 1 se determina:

$$\frac{\text{PFGPAAE}}{\text{RFAAE}} = \text{Pi};$$

Coefficiente 2:

$$\frac{\text{RFACE}}{\text{RACP}} = \text{Ri}$$

Por lo tanto $\text{Pi} \times \text{Ri} = \text{Cp}$ donde la $\sum_{i=1}^{32} \text{Cp} = \text{T.N.};$

$$\frac{\text{Cp}}{\text{T.N.}} = \% \text{PFGPE}$$

Con referencia a los valores indicados en la tabla citada:

el cociente 1 se determina ,

$$\text{Pi} = \frac{\text{PFGPAAE}}{\text{RFAAE}} = \frac{250}{813} = 0.30$$

cociente 2

$$Ri = \frac{RFACE = 1532}{RFACP \quad 110118} = 0.01 \text{ por lo tanto, } Pi \times Ri = 0.003 = Cp$$

$$\text{donde la } \sum_{i=1}^{32} Cp = 0.436 = \text{T.N. entonces, } \frac{Cp}{\text{T.N. } 0.346} = 0.86 = \%PFGPE$$

Considerando que el Fondo General de Participaciones para ese año es de 140 mil millones de pesos a la primera entidad le corresponde (140,000 x 0.86%) 1 mil 204 millones de pesos de participación y sucesivamente como se muestra en la tabla Cálculo de "Participaciones Estimadas por Entidad Federativa para 1980".
Página 105

Sin embargo esta mecánica no resuelve el problema sobre la concentración en el destino de los recursos distribuibles, persistiendo el reclamo de las Entidades Federativas de menor desarrollo, en el sentido de disponer de mayores recursos federales.

Al respecto, la cantidad canalizada a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es poco significativo hasta 1979, a partir de 1980 se han incrementado de manera importante las cifras, siendo actualmente la base de los ingresos de las entidades federalivas, sin embargo, cualitativamente tiene una gran trascendencia en el aspecto de que establece precedentes en lo relativo al compromiso para hacer de la coordinación fiscal un elemento fundamental de las políticas orientadas a redistribuir el ingreso nacional, en contrapartida del rol que la ha llevado a contribuir y acentuar los desequilibrios regionales que conforman el desarrollo económico y social del país.

En cuanto a la distribución del Fondo Financiero Complementario, la ley remite a los convenios que se habrían de suscribir con todos los Estados, en los que prevalece que el 50 % del mismo se repartirá entre partes iguales, y el otro 50 % de acuerdo con una fórmula que considera tres indicadores; la cantidad de población, y en proporción inversa a la erogación por habitante realizada por la Federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gastos corrientes en educación primaria y secundaria.

Los siguientes son otros aspectos que conviene destacar del articulado de la Ley de Coordinación Fiscal:

- Determina que los cálculos para distribuir los recursos de los fondos establecidos, deberá hacerse para todos los Estados;

- Se autoriza el pago de anticipos a cuenta de participaciones, realizando las liquidaciones respectivas a más tardar 5 meses después del cierre del ejercicio fiscal;
- Indica que sólo la Federación otorgará estímulos fiscales y siempre en forma exclusiva con cargo a su percepción neta, aplicando leyes sobre ingresos federales; y,
- Determina que las participaciones son inembargables, no pueden afectar a fines específicos, y no están sujetas a retención, salvo para el pago de deudas contraídas, registradas precisamente por la S.H.C.P., a petición de la Entidad involucrada y previo acuerdo entre las partes interesadas.

En lo referente a las finanzas municipales, el artículo sexto consigna que, por lo menos el 20 % del total de participaciones que reciba cada Estado, deberá canalizarse a los municipios que lo integran, en forma que establezca la legislatura local; suprimiendo de esta forma la relación directa entre la Federación y las municipalidades, las que ahora deberán coordinarse exclusivamente con el Estado.

El capítulo Segundo, denominado "Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", señala los requisitos que deben cumplirse y el procedimiento que han de seguir las Entidades Federativas que opten por coordinarse; instituye los Convenios de Adhesión que necesariamente deben ser suscritos por cada Estado con la aprobación de su legislatura y la publicación correspondiente en su periódico oficial, así como en el Diario Oficial de la Federación; precisa los términos y el procedimiento de la sanción a que se hará acreedor el Estado que viole el marco jurídico, así como el recurso al cual puede acudir para pedir su anulación consistente en la posibilidad de solicitar con tal fin la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así mismo se describe el procedimiento para cuando sea la S.H.C.P., la que viole los convenios.

4.2.3. MECANISMOS PARA LA SUSCRIPCION A LOS CONVENIOS DE COLABORACION FISCAL

En el capítulo Tercero, determina las bases para la suscripción de los Convenios de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal entre ambos niveles de gobierno; fundamenta adecuadamente la descentralización de los diversos impuestos federales, cuya administración se delega a los Estados; fijación de las percepciones que se recibirán por las actividades de administración; el señalamiento de que las leyes y los recursos federales serán los que regirán en la administración de los impuestos y de que la S.H.C.P. emitirá los criterios de interpretación y de aplicación de las disposiciones que procedan; la consideración de los Estados como autoridades fiscales federales y la determinación de las reglas para establecer un procedimiento de compensación permanente de fondos,

asimismo, la remisión de la cuenta pública por parte de las Entidades, la concentración de fondos y otros temas afines.

4.2.4. ORGANISMOS Y FACULTADES DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

El Capítulo Cuarto y último crea los organismos que participaran en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

- 1) Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- 2) Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- 3) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

El primero se integra con representantes de cada uno de los órganos responsabilizados en las administraciones estatales de los asuntos de naturaleza fiscal, el Secretario de S.H.C.P. quien podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos.

Entre otras facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se enumeran las siguientes:

- a) Aprobación de los reglamentos para el funcionamiento de los organismos constituidos.
- b) Fijación de aportaciones ordinarias y extraordinarias para su sostenimiento .
- c) Desempeñarse como Asamblea General del INDETEC.
- d) Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría Hacienda y Crédito Público y a los Gobiernos de los Estados, por conducto de su titular o de su órgano hacendario las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El segundo órgano se forma con la participación del Secretario o Subsecretario de Ingresos de la S.H.C.P. y ocho representantes de Entidades Federativas elegidas en forma rotativa cada dos años. Por lo que se refiere a sus funciones se precisan las siguientes:

- a) Preparar la agenda de trabajo de las Reuniones Nacionales.
- b) Preparar los proyectos de distribución de aportaciones.
- c) Vigilancia en el avance y el cumplimiento de los acuerdos adoptados en dichas reuniones.
- d) Fungir como Consejo Directivo del INDETEC.
- e) Formular los informes acerca de las actividades para presentarlos a la Asamblea General.
- f) Vigilar la operación del nuevo régimen de distribución de participaciones.

g) Desempeñar sus atribuciones de órgano gestor de las inquietudes y propuestas estatales ante autoridades federales.

El INDETEC es actualmente un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones básicas son:

- Realizar estudios sobre el Sistema Nacional de Coordinación.
- Realizar estudios sobre las legislaciones y administraciones tributarias, tanto de la Federación como de los Estados.
- Desempeñarse como Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente.
- Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.
- Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.
- Desarrollar los programas que aprueban conjuntamente las autoridades federales y estatales.

la integración del Instituto comprende los siguientes órganos:

- Director General, que tendrá la representación del mismo .
- Asamblea General.
- Consejo Directivo.

Con esta integración se abrió la cobertura para la participación de las autoridades estatales, al mismo tiempo que se les corresponsabiliza en el mejoramiento del régimen establecido de distribución y pago de participaciones.

4.2.5. INICIACION DE OPERACIONES.

La puesta en marcha del nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se inicia desde la publicación de la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor el 1° de enero de 1980, a excepción del capítulo IV, que se refiere a los organismos de Coordinación y que entró en vigor a partir de la fecha de publicación del 1° de enero de 1979.

Esta disposición tuvo como propósito el dejar un intervalo de tiempo durante el cual se aclararan dudas y se difundieran los beneficios del nuevo Sistema a las Entidades Federativas.

Asimismo los artículos 5° y 6° de dicha Ley establece que en 1981 se iniciará la aplicación de la fórmula establecida para la distribución del Fondo General de Participaciones.

Conjuntamente con la instrumentación de la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se realizó un proceso de consulta que concluyó con la Primera Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, en Mazatlán, Sinaloa; y durante la cual se inició la formalización de los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con la S.H.C.P. por parte de todas las Entidades Federativas.

Es importante señalar que existen una serie de disposiciones que indican como debe de organizarse el ejecutivo federal para el cumplimiento de sus funciones, empezando desde la propia Constitución y más específicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública que define para su organización en el artículo 1º la Administración Pública Centralizada, integrada por las Secretarías de Estado, Departamento Administrativo y Procuraduría General de la República; y la Administración Pública Paraestatal compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

En síntesis el tratamiento de un mecanismo administrativo que permite visualizar la forma en que la federación y las entidades solventan una premisa fundamental, como lo es el obtener los recursos necesarios para cumplir con las funciones que tienen encomendadas por la sociedad, permiten referir lo siguiente:

Existe una gran contradicción en razón de que la Constitución no establece las competencias para la imposición tributaria, de tal suerte que se puede hacer la siguiente observación, los impuestos referidos en la competencia del artículo 73 fracción VII Constitucional, se ha sustentado que las entidades federativas también pueden establecer impuestos porque lo sustentado permite el artículo 124 Constitucional, por ser rubros no reservados a la federación y que ésta los puede establecer porque lo autoriza la fracción VII del artículo 73 constitucional. Por lo tanto el Congreso tiene la facultad para establecer impuestos sobre esas materias también las entidades pueden crear impuestos (en tanto no estén previstas en las fracciones X y XXIX mencionadas), aún tienen la posibilidad de inhibirse ante las autoridades centrales y celebrar convenios de coordinación con la federación para tener una participación de los recursos recaudados centralmente.

Se hace necesario simplificar el procedimiento para determinar las "participaciones", toda vez que su interpretación requiere de obtener informaciones previas que generalmente no están al alcance de la mano y de capacitar correctamente a los recursos humanos encargados de efectuar los cálculos, además de que es necesario considerar el concepto de inflación, situación que a la fecha no se contempla.

No se observa la existencia de la coordinación fiscal estado municipio a fin de que éste participe en la definición de la política fiscal que le compete y afecta.

"Los municipios no participan en el sistema nacional de coordinación fiscal; no tienen posibilidad de decidir respecto de los impuestos federales que se cobran en su territorio.

Al municipio no se le reconoce poder político; es una instancia virtualmente dependiente del gobierno, éste hace sus leyes, quita autoridades, crea y desaparece municipios"⁶⁵.

4.3 CONVENIO UNICO DE COORDINACION (C.U.C.)

4.3.1 ANTECEDENTES

La instrumentación del Convenio Unico de Coordinación se inició en 1977, con la coordinación de los programas de inversión que tenía como finalidad transferir recursos financieros y asesoría técnica de la Federación a las entidades federativas, para la ejecución de obras de infraestructura social y económica.

En 1978, los programas mencionados adoptaron la denominación de Programas Estatales de Inversión, para precisar sus características como programas descentralizados.

En 1979, se revisó y se ajustó la estructura financiera de los Programas Estatales de Inversión, con el objeto de racionalizar el proceso de programación - presupuestación en los Estados, además, se convinieron recursos para la realización de estudios de preinversión y se concretó la elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo, con lo cual se dieron avances de consideración en la calidad de la programación y en los procesos de autorización y administración de los recursos federales.

Para 1980, se adecuó este instrumento al esquema de sectorización a fin de facilitar la concertación de acciones con todas las dependencias coordinadoras de sector y con las entidades coordinadas por ellas, también se instituyeron dos nuevos tipos de programas de desarrollo socioeconómico que unidos a los Programas Estatales de Inversión, permitieron ampliar el universo de las acciones de coordinación entre los gobiernos federal y estatal.

⁶⁵ Francisco González Maza "El Financiero" México 27 de mayo de 1995. "En la miseria dos mil 403 Municipios del país". Págs. 36 y 37

FEDERALISMO Y MECANISMOS DE COORDINACION ADMINISTRATIVA 1976-1982

En dicho año se incorporó el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) el esquema del C.U.C., acordándose la realización conjunta de acciones tendientes a promover el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales marginadas, se apoyó la planeación de los asentamientos humanos y las labores a cargo de los comités promotores del desarrollo socioeconómico y se fortalecieron los mecanismos de control y seguimiento de las acciones convenidas. Asimismo, se inició la transferencia de las funciones y participación del Gobierno Federal en entidades paraestatales de interés local, coadyuvando así a fortalecer a las administraciones estatales y avanzando en el proceso de descentralización de la Administración Pública Federal y se convino en dar vigencia permanente al Convenio, liberándolo de un carácter anual.

En 1981, se convino sustituir a los COPRODES que tenían carácter federal, por Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), organismos que quedaron bajo la responsabilidad política y jurídica de los Gobiernos de los Estados, abriéndose así, una nueva etapa en el perfeccionamiento del proceso integral, participativo y democrático de la planeación.

De esta manera se vincularon acciones de ambos órdenes de gobierno, para el logro de los objetivos nacionales de carácter multisectorial, como es el caso del:

- Sistemas Alimentario Mexicano
- Programa Nacional de Productos Básicos
- Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.
- Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal.
- Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

4.3.2 MARCO CONCEPTUAL.

Durante el sexenio del Lic. José López Portillo se planteó la necesidad de fortalecer el federalismo como condición para propiciar el desarrollo autónomo y equitativo de las regiones, para este efecto se creó el Sistema Nacional de Planeación. Parte fundamental de este Sistema lo constituye la coordinación que se establece por conducto del Convenio Único de Coordinación Federación - Estados, respetando los ámbitos de competencia que establece nuestra organización política, económica y social.

El Convenio Único de Coordinación constituye el instrumento jurídico - administrativo, programático y financiero mediante el cual se busca la congruencia entre los esfuerzos que los gobiernos de los estados y la federación realizan para

atender las necesidades regionales, con la finalidad última de lograr un desarrollo equilibrado del país " 67 .

A través del Convenio Unico de Coordinación se resaltan los avances de la planeación participativa entre los tres niveles de gobierno y significa una posibilidad de aumentar la capacidad administrativa, financiera y técnica de las entidades federativas para que puedan atender mejor las necesidades de su propio desarrollo. Es decir posibilita la participación de los distintos sectores sociales en el planteamiento y solución de sus problemas, propiciando un acercamiento entre gobernantes; promueve el proceso administrativo de descentralización pública; apoyando la necesaria concurrencia de los gobiernos estatales en el análisis de los problemas económicos y sociales de su población, en las tareas de planeación del desarrollo nacional y en la ejecución de los programas de gobierno, aprovechando su habilidad y conocimiento. Específicamente y de acuerdo como lo marca el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1976, inicialmente se pactaban los aspectos siguientes:

"El Gobierno Federal podrá transferir la ejecución directa de las obras y servicios públicos a los Gobiernos de los Estados, en términos de los convenios respecto de:

- Agua potable y alcantarillado rural
- Obras en cabeceras municipales
- Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos
- Construcción y rehabilitación de vivienda popular
- Casas de cultura
- Instalaciones deportivas
- Cárceles y penitenciarias
- Caminos de mano de obra
- Caminos vecinales
- Carreteras estatales
- Carreteras urbanas
- Aeropistas
- Construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares
- Construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales
- Los demás que se convengan con los gobiernos de los estados"⁶⁸

⁶⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto "Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1981," anexo V, México 1982 pág. 142.

⁶⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto Cuaderno del Convenio Unico de Coordinación, Convenio para el Desarrollo, Coordinación General de Control de Gestión, México 1982, Págs. 52 y 53

4.3.3 SITUACION PARA 1982

El Convenio Unico de Coordinación ratificado en la V Reunión de la República, refleja los propósitos comunes de los ejecutivos federal y estatales de avanzar en la construcción del Sistema Nacional de Planeación.

En este sentido se han sentado las bases que consolidan a los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo como instancias idóneas para compatibilizar los esfuerzos de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, en las etapas del proceso integral de planeación y promover la realización de acciones bajo las modalidades que incluye el Convenio Unico de Coordinación, propiciando en estas tareas la participación de los sectores social y privado.

En congruencia con las reformas al artículo 117 Constitucional, se incorporan los programas de financiamiento de las instituciones nacionales de crédito, bancos mixtos y fondos permanentes de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal para impulsar las actividades productivas que promuevan los ejecutivos estatales y municipales; asimismo, se establecen las bases para el desarrollo del Sistema Nacional de Salud, del Sistema Nacional para el Abasto y del Sistema Nacional de Servicio Social de estudiantes de las instituciones de educación superior, así como para la instrumentación de los Programas Nacionales de Empleo y de Productividad, y del Programa de Servicios Integrados de Abasto.

En consecuencia y con el propósito de imprimir al Convenio Unico de Coordinación "mayor dinamismo, incremento cuantitativa y cualitativamente y hacerlo funcionar al máximo de sus posibilidades"⁶⁹ se siguieron las siguientes estrategias.

1. - Reafirmar la acción del Convenio Unico de Coordinación como instrumento para la planeación y programación concretada hacia el desarrollo, propiciando el fortalecimiento de las estructuras estatales y municipales y el desenvolvimiento armónico de las regiones.
2. - Avanzar en los procesos de descentralización y desconcentración del Gobierno Federal hacia los Estados, tanto de funciones como de recursos humanos, financieros y materiales.

⁶⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto "Cuaderno de el Convenio Unico de Coordinación, Convenio para el Desarrollo" Coordinación General de Control de Gestión, México 1982 pág. 32.

3. - Hacer llegar a los municipios los beneficios derivados del esquema único de concertación, promoviendo su participación en la planeación y ejecución de los programas de gobierno.
4. - Avanzar por la vía de la concertación hacia la consolidación de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación.

Bajo estas líneas de estrategia se puede sintetizar que en cinco años el Gobierno Federal en su afán de fortalecer el federalismo a través de la coordinación administrativa entre los tres niveles de gobierno de nuestra estructura política, a logrado:

- a) Que el Convenio Unico de Coordinación que originalmente se concibió como un mecanismo de transferencia de responsabilidades y recursos federales a los gobiernos estatales, actualmente se ha convertido en un instrumento de apoyo para el desarrollo regional.
- b) Que el Convenio Unico de Coordinación en su participación financiera ha facilitado introducir mayores cambios al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal impactando en una mayor canalización de recursos para las entidades y municipios principalmente por los siguientes aspectos:
 - La incorporación de nuevos criterios en la asignación de participaciones, al incluir en los fondos constituidos para tal efecto, a la totalidad de los ingresos provenientes de la recaudación por concepto de impuestos federales y no sólo la de algunos de ellos, generalmente menos dinámicos como ocurría anteriormente a 1980, año en el cual entró en vigor la nueva Ley de Coordinación Fiscal.
 - En lo que se refiere al fondo financiero complementario de participaciones, su importancia radica sobre todo en que abre brecha en el cometido desigual a los desiguales, planteado frecuentemente por los estados de menor desarrollo.
 - La participación de los Gobiernos Estatales en la formulación de las iniciativas, políticas e instrumentos respectivos al ser dotada por Ley del carácter de autoridad en materia, la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
 - Es esfuerzo de fortalecer el federalismo a través de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal por medio de los cuales se refrenda la confianza en la capacidad técnica y de ejecución de las administraciones tributarias de los estados, a la vez que se contribuye a simplificar procedimientos y trámites en beneficio de los contribuyentes.

4.3.4 MODALIDADES.

El aprovechamiento de las potencialidades del Convenio Unico de Coordinación permite a la federación y a los estados armonizar esfuerzos para traducirlos en programas de acción a través de las siguientes modalidades:

- **Programas Estatales de Inversión.**- Son aquellos programas federales de inversión descentralizados a los gobiernos de los estados bajo las normas establecidas por las dependencias federales, responsables de los mismos y que generalmente van encaminados a fortalecer la capacidad de administración y gestión de los gobiernos estatales.
- **Programas Sectoriales Concertados.**- son aquéllos que integran acciones de ambos órdenes de Gobierno para la realización de programas en materias que son atribución de las dependencias y entidades federales, para lo que se prevé la participación de los grupos social y privado, pudiendo comprender operaciones en uno o varios sectores de actividad.
- **Programas de Desarrollo Estatal.**- En esta modalidad se integran acciones federales y estatales, previéndose la participación de los sectores privado y social, en la realización de proyectos prioritarios para el desarrollo de productos, regiones o sectores.

4.3.5 ESTRUCTURA DEL C.U.C.

En la quinta reunión de la república se afinó y se acordó que el contenido del Convenio Unico de Coordinación a partir de 1982 estará conformado de dos partes la primera que se refiere al aspecto de antecedentes, en la cual se describen los aspectos por los que se origina el Convenio y la segunda que corresponde al clausulado, mismo al que se sujetarán las partes para su cumplimiento, esta última consta de diez capítulos con aproximadamente 50 cláusulas y estará sujeta a modificaciones según las necesidades específicas de cada caso. Sin embargo su elaboración deberá sujetarse al esquema que se presenta en el cuadro comparativo de Convenios Administrativos.

Con este esquema se pretendía aprovechar de manera integral las posibilidades de desarrollo para las Entidades Federativas que suscribieran el documento, así como armonizar los esfuerzos realizados por la Federación y los Estados, los cuales cristalizarían en programas de acción y de ejecución inmediata.

En poco más de una década se ha mantenido la estructura y pocas han sido las modificaciones según se puede constatar en el cuadro de la página 110.

4.4 COMITES ESTATALES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (COPLADES)

4.4.1 ANTECEDENTES.

Producto de nuestra historia, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece un sistema republicano con tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal; así como legitima al sistema de economía mixta, destacando al Estado como rector y promotor del desarrollo socio-económico.

Bajo este esquema, los Gobiernos post-revolucionarios han promovido mecanismos de coordinación tanto entre los diversos ordenes de Gobierno como entre estos y los sectores social y privado, buscando el desarrollo armónico de las diversas regiones del país.

Estos mecanismos responden a momentos y necesidades específicas de nuestra historia por lo que se ha agrupado bajo tres criterios según la Secretaría de Programación y Presupuesto, quedando en la forma siguiente.

- a) "Aquéllos creados para actuar a nivel nacional cubriendo la totalidad de los aspectos socio-económicos"
 - El Consejo Nacional Económico (1928)
 - La Comisión Nacional de Planeación (1930)
 - El Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos (1933)
 - El segundo Plan Sexenal (1941/1946) en el capítulo de "Planeación y Coordinación" que señalaba la creación del Supremo Consejo de la Nación
 - La Comisión Federal de Planeación Económica (1942)
 - La Comisión Nacional Tripartita (1971)

- b) "Aquéllos creados para actuar a nivel nacional pero cuya acción quedo circunscrita a aspectos específicos".
 - La Comisión Nacional de Colonización (1947)
 - La Comisión Coordinadora del Programa de Bienestar Rural (1954)
 - El Consejo Nacional de Ganadería (1966)
 - La Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario (1975)

- c) "Aquéllos creados para actuar a nivel local, cubriendo la totalidad de los aspectos socio-económicos."
 - Consejos Locales de Planeación (1930)
 - Consejos Locales de Economía (1933)
 - Consejos Mixtos de Economía Regional (1942)

- Comité para el Desarrollo Económico de la Península de la Baja California (1981)
- Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los Estados; COPRODES iniciados en 1971 y 1975, modificados entre 1976 y 1977 y abrogados en 1981.
- Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) creados en 1981.

Cabe señalar la trascendencia de este último por su vigencia y en razón del estudio que nos ocupa, por lo que a continuación describimos algunos aspectos organizacionales de los COPLADES.

En Hermosillo, Sonora se realizó la IV Reunión de la República, evento en el que se ratificó el Convenio Único de Coordinación y a la vez se otorga facultades a los Gobiernos Estatales para establecer los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, COPLADES, en sustitución de los Comités Promotores de Desarrollo Socio-económico de los Estados COPRODES. Así por decreto del 13 de febrero de 1981, se abrogan las disposiciones que crearon y modificaron los COPRODES, al mismo tiempo se dispone, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el fin de que sus órganos regionales actuaran como eficientes canales de comunicación, negociación y definición en materia de su competencia.

Al respecto el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y los Gobiernos de los Estados celebran en el marco del Convenio Único de Coordinación, un acuerdo para el establecimiento, integración y funcionamiento de los COPLADES; posibilitando a la vez su armonización a nivel nacional y su articulación como elementos integrantes del nivel regional del Sistema Nacional de Planeación.

De esta forma se contribuye a reforzar el aspecto regional del Sistema Nacional de Planeación, propiciando la creciente participación de los Gobiernos Estatales y Municipales, así como de los sectores social y privado, en las tareas del desarrollo.

Después de destacar los antecedentes y su importancia en el Sistema Nacional de Planeación procedemos; para efectos de contribuir a configurar criterios más amplios a conocer su diseño organizacional.

4.4.2 OBJETIVOS.

- 1) Compatibilizar a nivel local, los esfuerzos de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, así como en la realización de obras y la prestación de servicios públicos, fomentando la colaboración de los diversos sectores de la comunidad.
- 2) Promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo.

4.4.3. ESTRUCTURA ORGANICA.

- Asamblea Plenaria Presidida por el C. Gobernador y en la que participan la totalidad de los integrantes del Comité
- Comisión Permanente, Presidida por el C. Gobernador, los titulares de las dependencias estatales y por los titulares de los órganos regionales de las dependencias federales coordinadoras de sector.
- Comisión Permanente, Presidida por el C. Gobernador, los titulares de las dependencias estatales y por los titulares de los órganos regionales de las dependencias Federales coordinadoras de sectores y las no coordinadas sectorialmente, pueden participar previa invitación por el C. Presidente del Comité representantes de los sectores social y privado.
- Subcomités Sectoriales, Regionales y Especiales, están presididos por funcionarios designados por el C. Presidente del Comité e integrantes por representantes de las dependencias estatales y Federales, así como de los sectores social y privado cuyas acciones tienen relación con el ámbito de acción de cada subcomité.
- Grupos de trabajo creados por la Asamblea Plenaria o por el órgano que opera con carácter de Comisión Permanente, quienes definen sus propósitos, metas específicas y su integración.

4.4.4 FUNCIONES

Las Funciones asignadas a las COPLADES se pueden agrupar en dos aspectos principales; las primeras cubren las etapas del proceso integral de planeación a nivel estatal y las segundas se refieren a su participación como integrantes del nivel regional del Sistema Nacional de Planeación.

FEDERALISMO Y MECANISMOS DE COORDINACION ADMINISTRATIVA 1976-1982

- Promover y coadyuvar, con la participación de los diversos sectores de la comunidad, en la elaboración y permanente actualización del plan estatal de desarrollo.
- Fomentar la coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los planes global, estatal y municipales así como de los programas sectoriales.
- Coordinar el control y evaluación del plan estatal de desarrollo, para adecuarlo a las previsiones de los planes que formule el Sector Público Federal e incidan en el nivel estatal, así como coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.
- Promover la coordinación con otros comités, para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales solicitando a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la intervención de la Federación para tales efectos.
- Fungir como órgano de consulta tanto del Gobierno Estatal como de los Gobiernos Federal y municipales, sobre la situación socio-económica de la Entidad.
- Referente a su participación como integrante del nivel regional del Sistema Nacional de Planeación se enfatiza la coadyuvancia a la instrumentación de los planes del sector público en sus diversas vertientes obligatoriedad, inducción, coordinación y concertación, así como la orientación a propiciar la compatibilización y la concertación de las acciones del sector público.
- Formular y proponer a los Ejecutivos Federal y Estatal; programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad a fin de enriquecer los criterios conforme a los cuales definen sus respectivos presupuestos de egresos.
- Sugerir a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas y acciones a concertar en el marco del Convenio Unico de Coordinación evaluar e informar periódicamente sobre los alcances del desarrollo de dichos programas a los dos niveles de Gobierno.
- Promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las etapas del proceso integral de planeación y, específicamente la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúan a nivel estatal.

- Proponer a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero necesarias para el cumplimiento de sus funciones; así como acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales.

- Producto de la concreción de las funciones señaladas los COPLADES, aportan criterios para la toma de decisiones en relación a los demás instrumentos macroeconómicos (política tributaria, de subsidios, financiera, etc.) y actúan en la instrumentación de las estrategias intersectoriales.

4.4.5. LOS COPLADES EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL Y REGIONAL

La creación de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, durante el primer semestre de 1981, ha sido la respuesta de los Gobiernos de las Entidades al proceso de Construcción del Sistema Nacional de Planeación que requiere afinar mecanismos, fortalecer unidades de planeación, mejorar el análisis de las relaciones intersectoriales y ampliar la participación de los sectores social y privado.

A través de los COPLADES y en congruencia con la política de fortalecimiento del federalismo promovida por el Ejecutivo Federal, se ratifica la responsabilidad de los gobiernos locales en las tareas de planeación para el desarrollo de sus Entidades, a la vez que se hace posible la concurrencia en dichas tareas de los tres niveles de Gobierno.

Los COPLADES fortalecen la capacidad de planeación de los Gobiernos locales al incorporar en los planes de desarrollo que formulan, los avances que se dan a nivel global y sectorial. Enriquece al mismo tiempo los planes que elabora el Gobierno Federal, con los criterios aportados por las comunidades estatales.

Por la organización que presentan, constituyen los mecanismos idóneos para lograr la coordinación, colaboración y comunicación, entre las distintas dependencias y entidades de la Federación que actúan a nivel estatal, los niveles de gobierno y entre los sectores público, social y privado.

De tal suerte que los Comités resultan básicos para la instrumentación, control y evaluación a nivel estatal de los planes del sector público.

Cabe destacar que los COPLADES son organismos eminentemente participativos, ya que están integrados por representantes de los tres niveles de Gobierno y de los sectores social y privado; así como su flexibilidad para adecuarse a las

especialidades de cada Entidad Federativa y a la dinámica de la evolución del Sistema Nacional de Planeación.

4.4.6. MECANISMO DE FINANCIAMIENTO.

El Gobierno Federal y Estatales contribuyen con recursos financieros, técnicos, materiales y humanos en los términos que acuerdan anualmente en el marco del Convenio Unico de Coordinación.

4.5. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE COORDINACION

4.5.1. NECESIDAD DE INSTRUMENTOS DE COORDINACION.

La necesidad de modernizar el aparato burocrático del Estado para que pueda responder a las demandas que presentan diversos sectores de la población, como consecuencia de su crecimiento, ha llevado a que las antiguas estructuras administrativas no siempre se adaptan a las nuevas funciones que deben realizar y sobre todo dar respuesta con la oportunidad deseada. En este aspecto, uno de los principales problemas que se observan parece radicar en la dificultad que tienen algunos organismos tradicionales en acoplarse a las nuevas interrelaciones que requiere el adecuado cumplimiento de sus funciones cuando éstas deben ser compartidas con otras entidades del sector público, particularmente con las de nueva creación; esto se ha hecho más notorio a raíz de la implantación del proceso de reforma administrativa del sector público, en razón del traslado de funciones de unas dependencias a otras y la creación de algunas nuevas, lo que se traduce en una falta de coordinación a nivel de algunos sectores importantes del aparato administrativo público.

Aunado a lo anterior, la demanda creciente de una mayor cantidad y calidad de los servicios que presta el Estado, lo que de alguna manera ha incidido, en la necesidad de realizar algunos ajustes, en la política impositiva para lograr una adecuada contribución fiscal que permita el sano financiamiento de la acción pública. Ello vuelve prioritario, el que se este en mejores condiciones de informarle, más precisamente acerca de la aplicación y en su caso de las correcciones que se hagan, con la asignación de los recursos públicos al ciudadano, pieza fundamental en el sistema tributario, acerca de la aplicación y, en su caso, de las correcciones que se hagan con la asignación de los recursos públicos.

Otro aspecto, consecuencia de las concepciones incorporadas en el programa de reforma administrativa del Gobierno Federal, es la de desconcentrar muchas de las actividades que actualmente realiza desde la capital, delegándolas en

unidades distribuidas en todo el país. Esta acción ha provocado que los nuevos cuadros de profesionales demanden una mayor participación en los mecanismos de programación de cada entidad pública, así como la del sector público en general, generando una mayor necesidad de lograr la coordinación a nivel regional y local de las funciones asignadas a las distintas dependencias públicas.

En respuesta a los factores señalados en los párrafos anteriores se ha instrumentado el Sistema de Planeación y se ha dado un mayor énfasis a la programación de las actividades públicas. Sin embargo, estos esfuerzos se han puesto en práctica de manera paralela al funcionamiento de los mecanismos presupuestarios, lo que ha impedido que se puedan integrar efectivamente al acontecer operativo real de la administración, redundando en la desvinculación entre las fases de la planeación-programación y la operatividad de las Instituciones. Con el propósito de evitar esta circunstancia se ha pretendido vincular operativamente las funciones de planeación o programación con las actividades de autorización, ejecución y control del presupuesto.

En nuestro caso, las funciones de planeación, financiamiento y control del gasto público están asignadas en tres distintas entidades centrales, lo que obliga a estrechar la coordinación entre ellas para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones.

Es un requisito para estrechar la coordinación entre las actividades del sector público y del sector paraestatal que se vinculen los mecanismos de planeación y programación con la operatividad administrativa y esta a su vez con los órganos que tienen a su cargo la autorización y control del presupuesto.

Por último, cabe señalar que también influye en el proceso de coordinación la disposición del personal que se encuentra en los niveles medios y alta dirección; ya que actualmente se ha presentado un dualismo en la toma de decisiones, hay quienes aceptan delegar autoridad y actividades para un mejor ejercicio de las funciones encomendadas, es decir están a favor de una mayor descentralización; y quienes se aferran a conservarlas centralizadas, aunque sólo sea para efectos de un control formal.

A efecto de resolver, en la medida de lo posible, la problemática que se describió, la cual no se agotó simplemente se han enumerado algunos aspectos más relevantes, se ha promovido la implantación del presupuesto por programas como uno más de los instrumentos que facilitan la coordinación entre las distintas dependencias del sector público central y paraestatal y que permiten agilizar los satisfactores que los sectores de la sociedad actual demanda. Esta necesidad de conjugar a las nuevas técnicas con el presupuesto tradicional se sintetiza en la siguiente expresión:

" ... debe tenerse en cuenta cuando se plantea, como ahora se hace, la necesidad de que el presupuesto se convierta en un verdadero instrumento de política económica, en un verdadero instrumento de programación, sin que por ello pierda su naturaleza tradicional de instrumento de administración financiera y de control jurídico-contable" ⁷⁰

En razón de lo expuesto, a partir de 1976 se inicia la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación con la técnica del presupuesto por programas, la cual describimos en el apartado que sigue y posteriormente procedemos a explicar de forma breve lo que es el Presupuesto de Egresos de la Federación.

4.5.2. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. A) PROPOSITOS DE LA PROGRAMACION.

El sistema presupuestario tiene dos funciones principales: la programación de actividades y control de la gestión, bajo este esquema la idea fundamental de la programación es la racionalidad; lo que presupone que dada la multitud de posibilidades de acción, es elegir "racionalmente" las mejores alternativas para la realización de los propósitos que se persiguen. De aquí que la programación se defina como la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos; es decir, valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar en función de los recursos disponibles, y adoptar normas o decisiones previas a la acción.

La programación permite definir el que y como hacer, evaluar la congruencia entre lo programado y lo efectuado, procurando el menor tiempo posible y con los menores costos.

En términos generales se deben considerar los siguientes criterios en la programación de actividades:

- a) La significación de sus gastos en comparación con otras instituciones.
- b) La vinculación de necesidades con un plan general.
- c) Así como, la relación entre el costo y el rendimiento.

⁷⁰ Carrillo Castro, Alejandro, "El Presupuesto Público como medio de coordinación administrativa", en "Coordinación Administrativa", Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, (Colección Seminarios núm. 6 Pág. 262).

B) ANTECEDENTES DE LA PROGRAMACION EN MEXICO.

Los antecedentes más recientes de la programación en la Administración Pública Mexicana, datan de 1958 año en que el Ejecutivo Federal para consolidar sus atribuciones en esta materia, creó la Secretaría de la Presidencia, precisando sus funciones en tres acuerdos:

- Acuerdo sobre la Elaboración de los Programas de Inversiones Públicas para 1960-1964
- Acuerdo sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País.
- Acuerdo que creó la Comisión Intersectorial, (encargada de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del País).

En la década de los sesentas la Comisión Intersectorial integrada por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, elaboró el Plan de Acción Inmediata, 1962-1964, en el siguiente periodo se elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

Hacia 1970, se modificó la estrategia de política económica y social a través del Programa de Inversión y Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976. Asimismo el 11 de marzo de 1971, se ordenó el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías, Departamento de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal designándose a la Secretaría de la Presidencia como órgano central de asesoría y generador de lineamientos para todas las unidades de programación de la Administración Pública Federal. Cabe destacar que este sistema de programación pretendía tener como característica el ser participativo y no autoritario.

Al respecto puede decirse que si el funcionamiento de este sistema no rindió los resultados esperados, permitió familiarizar a los funcionarios gubernamentales con el lenguaje, los mecanismos y procesos de la programación operativa y presupuestaria e hizo surgir una mentalidad favorable a la coordinación y a la planeación de las actividades del quehacer público.

También, desde 1971 se instalaron en las entidades de la República los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico, coordinados por la Dirección General de Desarrollo Regional y Urbano.

En 1975 se inician estudios bajo la dirección del Lic. José López Portillo, que permitieran la implantación del presupuesto por programas y actividades en sustitución del presupuesto tradicional. Para 1976 se estructura el presupuesto de egresos de manera programática en la que se definían objetivos, metas, acciones,

alternativas de ejecución, responsables de funciones precisas y se cuantificaba el gasto por programas.

El presupuesto con orientación programática establece la obligación por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de presentar el gasto conforme a programas y subprogramas, señalando los objetivos, metas y unidades de medida que corresponden a cada uno de ellos, así como el costo y los responsables de su ejecución.

Las ventajas que presenta la orientación programática se pueden sintetizar en las siguientes:

- a) Permitir la coordinación y coherencia de las políticas de gasto del sector público.
- b) Establecer un lenguaje común indispensable para desarrollar bases firmes de programación sectorial y nacional.
- c) Eliminar el excesivo grado de detalle y centrar la atención en el análisis de las decisiones básicas, prioritarias y en los enfoques de conjunto, lo que otorgará congruencia a las acciones públicas en un marco de objetivos generales de la política económica y social.

Para asegurar el cumplimiento de estos propósitos se procedió a fortalecer las funciones de la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, y de la Subcomisión de Inversión-Financiamiento, así como de las unidades internas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con injerencia en la formulación, ejecución, control y evaluación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

4.5.3 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

El presupuesto de egresos de la federación es un documento elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto que el Ejecutivo Federal, envía a la Cámara de Diputados para su revisión y aprobación. La formulación de este documento considera las previsiones financieras anuales en las que se calculan y analizan los gastos que el Estado debe hacer con respecto a los programas o planes de desarrollo del Gobierno Federal.

Con el propósito de evitar la anarquía presupuestal la Constitución en su Artículo 126 establece; "no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el

presupuesto o determinado por la Ley posterior".⁷¹ Este principio también es considerado por las Entidades Federativas y los Municipios, ya que en uso de su soberanía, son responsables de la elaboración y ejecución de sus propios presupuestos.

Al respecto la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 31 de diciembre de 1976, en su artículo 2° define:

"El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pago de pasivo o deuda pública, que realizan.

- I. El Poder Legislativo
- II. El Poder Judicial
- III. El Presidente de la República
- IV. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República
- V. El Departamento del Distrito Federal
- VI. Los organismos descentralizados
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII".⁷²

A manera de breve descripción del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación⁷³ encontramos que en su contenido presenta una enumeración de las dependencias administrativas, como las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y Erogaciones no Sectorizables. Actualmente se contempla una partida adicional para los programas de Reconstrucción y Descentralización. Posteriormente señala las erogaciones previstas para Desarrollo Regional y Participaciones a Estados y Municipios, el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial y del Poder Legislativo, y el correspondiente a las entidades paraestatales, por último señala los recursos asignados para el pago de la Deuda Pública del Gobierno Federal.

⁷¹ Emilio O Rabasa y Gloria Caballero, "Mexicano esta es tú Constitución". Cámara de Diputados. México, 1968. pág. 246.

⁷² Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal. "Andrade", México 1979 (2a Edición). Pág. 2

⁷³ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1988. Secretaría de Gobernación. Diario de la Federación, jueves 31 de diciembre de 1987.

En cada grupo señala los totales asignados así como el monto pormenorizado del total que corresponde por entidad, por empresa y por cada concepto.

Finalmente hace referencia a la vinculación que tengan los programas a desarrollar con el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal y de algunos casos específicos, como son los proyectos de orden estratégico o prioritario, también señala la necesidad de informar a la Cámara de Diputados de la ejecución del presupuesto y de rendir la Cuenta Pública del ejercicio correspondiente. Así mismo se hacen algunas observaciones que regulan algunas materias relativas a la ejecución del propio presupuesto designados en el apartado de Disposiciones de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestales, se hacen varias observaciones que regulan algunas materias relativas a la ejecución del propio presupuesto designado.

Cabe hacer la aclaración de que el Sector Público comprende el Subsector Gubernamental, compuesto de los diferentes organismos que dependen y están bajo el control directo de los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial en sus distintos niveles de Gobierno: Central, Estatal y Municipal, y el Subsector de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La diferencia fundamental entre uno y otro Subsector estriba en el grado de control político por parte de los poderes hacia los organismos, indistintamente del origen y naturaleza de los objetivos que tienen asignados, generalmente son referentes a sus actividades de regulación el primero y a producción de bienes y servicios el segundo.

4.5.4 FORMULACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

El procedimiento que se sigue para la formulación del presupuesto de egresos de la federación se establece en términos generales en cuatro documentos fundamentales: la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal anterior al proyecto que se formula y la Ley de Ingresos de la federación para el ejercicio fiscal correspondiente.

De manera complementaria y como parte del programa de reforma administrativa que regula la programación del presupuesto, se establecieron los siguientes: ordenamientos según el cuadro de Marco Normativo en la Programación del Gasto Público (página 111).

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de la Deuda Pública (1976)

FEDERALISMO Y MECANISMOS DE COORDINACION ADMINISTRATIVA 1976-1982

- **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles (1985)**
- **Convenios Unicos de Coordinación entre el Gobierno Federal y los Estados (1976)**
- **Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986)**

En ejercicio de sus facultades la Secretaría de Hacienda y Crédito Público generará las normas lineamientos y procedimientos complementarios a fin de que cada dependencia sujeta a control del presupuesto de la federación formule su anteproyecto y lo presente con oportunidad. Es conveniente recordar para estos efectos que el año fiscal en México inicia el 1° de enero y termina el 31 de diciembre.

Las disposiciones antes citadas son las que actualmente configuran el marco normativo aplicable a la Programación del Gasto Público (ver cuadro página 108), no obstante la incorporación de las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con el propósito de tener una orientación respecto a la formulación del presupuesto de egresos a continuación se describen algunas de sus fases:

- a) En atención a las normas, lineamientos y procedimientos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con referencia en el comportamiento del ejercicio del presupuesto cada dependencia, deberá formular y enviar a la misma un estudio preliminar durante el mes de junio del año correspondiente.
- b) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizará una evaluación del estudio preliminar a fin de definir el anteproyecto para este efecto notificará por escrito a las dependencias las posibles restricciones que se pudieran suscitar para que realicen los ajustes pertinentes.
- c) En el mes de agosto, las Dependencias enviarán con las modificaciones previstas, sus anteproyectos de presupuesto o en su caso las justificaciones -necesarias a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- d) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Tesorería de la Federación formularán el proyecto de presupuesto que deberá presentarse oportunamente, junto con el del Departamento del Distrito Federal al Presidente de la República, para enviarlos a la Cámara de Diputados a más tardar el día 30 de noviembre del año inmediato anterior al que correspondan.

- e) En la Cámara de Diputados, el proyecto de presupuestos se turna a la Comisión de Cuentas y Presupuesto la que lo estudia, emite un dictamen y lo propone al pleno de la Asamblea, se discute, se vota y se envía al Ejecutivo Federal para su promulgación, convirtiéndose así, legalmente en el Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal.
- f) Las disponibilidades se efectuarán de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y de acuerdo al calendario de pagos autorizado para el ejercicio de las partidas.
- g) La autorización para modificaciones al presupuesto y al calendario de pagos deberán las Dependencias solicitarlas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, especificando en qué consisten: transferencias, ampliaciones o modificaciones al calendario de pagos. Previa revisión se autorizará y notificará a la Dependencia solicitante. En el caso de ser aprobada se debe informar al Congreso de la Unión al presentar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En el Decreto aprobatorio del presupuesto se otorga la facultad al Ejecutivo Federal para efectuar transferencias de unas partidas a otras y ampliar el presupuesto para determinados fines, si los ingresos efectivos reales exceden a los programados.

***Federalismo y Mecanismos de Coordinación
Administrativa 1976-1982***

REFLEXIONES FINALES

REFLEXIONES FINALES A MANERA DE CONCLUSIONES

En México tradicionalmente los estudios del federalismo, en razón de su propia naturaleza, se fundamentan más en aspectos jurídicos o históricos, seguidamente de los políticos y sociológicos, sin lograr una mayor presencia los referidos a aspectos administrativos, siempre dedicados a periodos o etapas concretas.

Durante el gobierno de López Portillo, no es excepción, los conceptos teóricos que sirvieron de base para implementar las modificaciones fueron principalmente de orden jurídico, circunscritos al Estado de Derecho, a pesar de que se instrumentaron mecanismos administrativos que permitieron un avance respecto al "Nuevo Federalismo", situación que hace evidente la necesidad de comprender y revisar el concepto de Estado para vincularlo al federalismo.

Al respecto el Estado, desde el punto de vista de la ciencia política, se entiende como "un orden social estable, un movimiento ordenado, que por no ser natural, sino impuesto es en consecuencia frágil. Frente a esta fragilidad del orden en movimiento surgen como una necesidad histórica, la política y los políticos".⁷⁴

De esta manera se justifica la permanencia del Estado en la sociedad y su actuar de manera coercitiva a través del monopolio legítimo de la fuerza mediante el aparato jurídica y burocrático.

En consecuencia se afirma que el federalismo es una institución del Estado de carácter universal, que tiene una gran trascendencia como forma de organización y de poder político, cimentada en el Estado de Derecho, en virtud de la aceptación de la sociedad por ordenar y normar su obra.

Estos principios teóricos se cristalizan, para el caso de México en su tradición constitucional, raíz que justifica la relación biunívoca Estado-Federación, vigente a partir de la Constitución de 1917.

Durante el período 1976-1982, las principales corrientes de pensamiento que fundamentaron el federalismo fueron: el Constitucionalismo, el Institucionalismo y el Institucional-estructuralista expresadas principalmente en el análisis de las teorías de la nulificación, cosoberanía, equilibrio de poderes, centralización y descentralización, y la de coordinación. Estas últimas con una gran influencia de las escuelas francesa y norteamericana.

Sin embargo, hoy en día, es necesario replantear el estudio del federalismo a la luz de las circunstancias que se dan; tanto en el contexto internacional, como en

⁷⁴ Salcedo Aquino, Roberto. "El Estado Federal". *Multidisciplinaria*. ENEP, ACATLAN, UNAM. No. 1, Nov.-Dic., 1980, p. 19

el interior del país, tal es el caso de los procesos de globalización, algunos de los hechos más relevantes del periodo fueron: 1978, creación del Sistema Monetario Europeo; 1979, Acta de Unión Europea y Elección del Parlamento Europeo y recientemente el Tratado de Maastrich, 1992 para la unión monetaria y política de Europa, en América Latina el Tratado de Libre Comercio, vigente a partir de 1994.

Eventos todos ellos protocolizados con diferentes herramientas jurídicas, siendo en el fondo pactos o compromisos subsidiarios que conllevan diferentes tecnologías, que obligan a los estados miembros a rebasar los conceptos de soberanía y autonomía nacional, condición importante para el estado federativo.

En otro orden de ideas, la situación de crisis económica, política y social que vive el país, pone de manifiesto las deformaciones estructurales de desigualdad en cuanto a ingresos y recursos; es decir la concentración en favor de unas cuantas entidades federativas y sectores sociales en detrimento de otras, sobre todo del sureste de México. Prueba de ello es el conflicto del Estado de Chiapas, que sitúa en riesgo la credibilidad del Federalismo Mexicano; considerando que un problema local ha roto con algunas premisas del pacto federal como la existencia de un ejército (regional) que no tiene como objetivo el cuidado de la integridad nacional; la declaración de guerra al Gobierno Federal; la promulgación de una ley de amnistía; y los procesos de negociación, todos ellos dignos de investigación.

Además entre otras circunstancias, los gobiernos locales exigen a la administración central soluciones condicionadas por el poder excesivo o por revanchismos partidarios que obligan al Gobierno Federal a considerar la posibilidad de gobernar en un escenario de pluralidad y reconocer, aún en contra de sus costumbres un mapa político diferente. Aunada a esta situación la problemática que se muestra a continuación incrementa la posibilidad de dar un paso firme hacia un federalismo más real, promovido por partidos de "oposición" con el propósito de ganar espacios.

- a) Los problemas poselectorales en el Estado de Tabasco.
- b) La posición de Ernesto Ruffo, exgobernador de Baja California, respecto a los ingresos de los estados.⁷⁵
- c) La promoción del Foro Nacional "Hacia un auténtico federalismo" en Guadalajara, Jal.⁷⁶
- d) Las declaraciones del Presidente Nacional del PAN, Carlos Castillo Peraza en torno a las deudas contraídas por los estados con la Banca Privada.⁷⁷

⁷⁵ C.f. "La Jornada", México, 31 de marzo de 1995. En "Prepone Ruffo crear una asamblea de Gobernadores", págs. 43 y 64

⁷⁶ Idem, 30 de marzo de 1995. En "Distribución clara de recursos y funciones, base del federalismo.

⁷⁷ C.f. "Proceso", México No. 960, 27 de marzo de 1995. En "El presupuesto federal, un mecanismo de control político de las entidades, que se abre o se cierra a discreción". Francisco Ortiz Píncetti. Págs. 20-26

- e) El conflicto y las pláticas de negociación por la paz con el ejército "Zapatista" (EZLN).
- f) El proceso electoral de Guadalajara, Jal. en el cual salió triunfante el PAN.
- g) El nombramiento del Lic. Antonio Lozano Gracla como Procurador General de la República.

Para mayor claridad a continuación se hace referencia a la siguiente cita:

"La estrategia del panismo sobre el tema del federalismo se puso de relieve recientemente por el reclamo de Carlos Medina Plasencia, Gobernador interino de Guanajuato, al Presidente de la República, sobre el retraso en el envío de los recursos, para dar curso a las actividades agrarias insistiendo de paso en la autonomía para su uso.

A esa rebeldía en ciernes, se han sumado los gobiernos panistas de Chihuahua, Baja California y Jalisco, formando un bloque que se lanza a la consecución de planes".⁷⁸

Por tales situaciones adquiere mayor vigencia el revisar el funcionamiento del federalismo en torno a la modernización del Estado, entendiendo a ésta como indicador de justicia, de democratización y de un mayor crecimiento económico sustentado. Al respecto María del Carmen Pardo⁷⁹ señala los cambios en la estructura administrativa entre 1976 y 1982, en torno al replanteamiento del federalismo, respondieron más a los procesos de toma de decisión para la planeación y coordinación, en consecuencia se pretende consolidar un proyecto de gobierno que dé respuesta a la crisis política de 1968 y que se plasma principalmente en los siguientes mecanismos.

- a) Establecimiento de la Ley Orgánica de la Administración. Se instrumenta como parte esencial la planeación coordinada por la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- b) Se coordina y promueve el sector paraestatal, los fideicomisos, organismos, empresas y comisiones. El cual en 1970 consistía en 354 organismos y en 1982 está integrado por 1115 estructuras organizacionales diferentes.

⁷⁸ "El Financiero", México, 30 de marzo de 1995. C.f. "La rebelión federalista". Carlos Martínez Assad,

⁷⁹ Pardo, María del Carmen "La Modernización Administrativa en México", INAP y el Colegio de México (2a. reimpresión), 1993. Pág. 159.

- c) Se establece el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el mismo que fracasa, consecuencia de la caída drástica de los precios del petróleo que eran fundamentales para su éxito.

Aquí es imperativo señalar, la vinculación de la Coordinación Administrativa a los conceptos ya mencionados: Estado y Federalismo en su relación institucional. En este sentido la coordinación tiene un marco conceptual extenso y resulta ser una premisa fundamental para el Estado, ya que se encuentra implícito en la propia Constitución, esto implica establecer un orden común, un orden determinado y por tanto su carácter normativo.

La estructura de la administración pública tiene un andamiaje jurídico que le da validez, de tal forma que se puede afirmar que el Estado es el coordinador de la sociedad y su carácter formal se fundamenta en la legitimidad que le provee el sistema normativo. Así la coordinación se vincula al federalismo de manera pragmática a través de dos elementos constitucionales:

1. La división de poderes que implica una estrecha coordinación del Ejecutivo con el Judicial y el Legislativo.
2. La institucionalización de los tres niveles de Gobierno, el Municipal, Estatal y la Federación.

De estos aspectos se desprenden y se plasman en el hacer cotidiano los mecanismos que hacen posible evaluar el fortalecimiento o debilitamiento del federalismo en demérito del centralismo histórico que prevalece en el país. Es pues, la aplicación operativa de las medidas administrativas que sufren una orientación en mayor o menor grado, hacia la conveniencia que los proyectos nacionales tengan, y ésto lo que da origen a que técnicamente se instrumenten los procesos de coordinación, desconcentración y descentralización, estos dos últimos como recursos del primero, sin que haya necesidad de que esté perfectamente delimitado su actuar, o se mezclan entre sí.

Por estas razones la entidad federativa entra en un constante proceso de negociación de recursos (tecnológicos, humanos, materiales y financieros); de valores, de costumbres y apoyos administrativos que le permitirán en la medida que los obtenga a desarrollarse y en la misma medida ir fortaleciendo el federalismo; o en su caso encontrar elementos que le faciliten manifestar su inconformidad ante la federación.

Es así que la coordinación administrativa es una técnica de orden estratégico que privilegia el gobierno federal para aplicar en lo práctico el federalismo, en sus diferentes órdenes o instancias.

A doce años de distancia nos damos cuenta que la coyuntura política y económica del periodo sí permitieron fortalecer el federalismo, así lo demuestran los cuadros estadísticos de "participaciones" que están al final de este trabajo⁸⁰; y por lo tanto los mecanismos legales y administrativos sí cumplieron con su objetivo, mismos que a la fecha se han agotado por lo que sufren modificaciones o es necesario retomar, sobre todo en lo que a política fiscal se refiere, por el actual gobierno adquiriendo éste el compromiso de analizarlos y evaluarlos.

Los mecanismos instrumentados, los cuales se describieron en el apartado IV, tienen dos vertientes principales; la primera en el campo de la política fiscal en su carácter de distribución de ingresos sin pasar por alto la importancia que reviste la integración, la aprobación y el ejercicio del presupuesto del gobierno federal; y la segunda enfocada a la política de desarrollo social, entre los que destacan los Convenios Unicos de Coordinación, actualmente de Desarrollo y los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (Coplades).

En este contexto, las finanzas públicas adquieren una relevancia tal que se afirma que es a través de éstas que el Estado obtiene los recursos necesarios para cubrir los gastos que se derivan del cumplimiento de sus funciones. Las relaciones fiscales y financieras revisten un aspecto formal y otro material; el formal se refiere a su ordenamiento jurídico, en tanto que el material se refiere a la concreción práctica de tal ordenamiento, por tanto su comprensión requiere de partir de tres elementos fundamentales: Ingreso, Gasto y Deuda Pública.

El propósito fundamental de las relaciones intergubernamentales es buscar el fortalecimiento fiscal y financiero de los gobiernos estatales a través del concepto de las "participaciones", que son los recursos financieros que obtienen los estados consecuencia de compartir la recaudación de los impuestos federales a través de los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el de Colaboración Administrativa en materia fiscal.

Es importante precisar que cuando los ingresos del gobierno son insuficientes para cubrir su presupuesto de egresos, recurre a la deuda así como a la emisión directa de medios de pago, para realizar el financiamiento de su déficit presupuestal; medidas que reflejan en la economía efectos inflacionarios. La inflación afecta la distribución del ingreso, los salarios, distorsiona la economía y dificulta la planeación, la formulación presupuestal y hace poco confiable el trabajo estadístico.

⁸⁰ C.F. "El Financiero" México, 13 de febrero de 1995, en "Federalismo y democracia", David Colmenares Páramo, Pág. 19

FEDERALISMO Y MECANISMOS DE COORDINACION ADMINISTRATIVA 1976-1982

El sistema federal mexicano desde el punto de vista fiscal tiene problemas de heterogeneidad y pluralismo, esto tiene su raíz en la Constitución que no precisó una distribución de las fuentes tributarias para cada nivel de gobierno, sino que adopta un sistema de concurrencia fiscal en la mayoría de las fuentes de ingreso, propiciando con ello la acumulación de poder económico y político por el gobierno federal y la debilidad de las entidades federativas y los municipios.

El centralismo ha generado la necesidad de adecuar los medios y los mecanismos de distribución de recursos a los estados y municipios, prueba de ello son la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, y posteriormente la reforma del artículo 115 Constitucional que entró en vigor en 1984, ambas medidas insuficientes para responder a la realidad económica y social del país, agudizadas actualmente con la crisis.

Conjuntamente a lo anterior, la situación del sistema financiero en un diagnóstico general, nos muestra la situación siguiente:

- a) Alta dependencia de los estados de las participaciones en ingresos federales.
- b) Deficiencias en el esquema de coordinación en materia de gasto público.
- c) Inexistencia de correspondencia entre las responsabilidades de las haciendas públicas para satisfacer las demandas crecientes de la población.
- d) Inequidad en la distribución de las participaciones de los ingresos federales.
- e) Fuentes de recaudación local demasiado limitadas.
- f) Desigualdad presupuestal en relación con el gasto educativo y de bienestar social, entre las diferentes entidades federativas.
- g) Incremento sustancial del servicio de la deuda de los gobiernos locales, asociado a la elevación de las tasas de interés del sistema bancario nacional.
- h) Creación del Consejo Asesor Fiscal como órgano de consulta y asesoría de la SHCP, con facultades extremas.⁸¹

Bajo estas consideraciones, teniendo presente la premisa de que ningún régimen político se aniquila a sí mismo y de que cuando promueven ajustes se hacen con el criterio "que cargue todo para que no cambie nada" (prueba de esto es la creación del Consejo Asesor Fiscal), así como la gran necesidad de recursos financieros que actualmente tiene el gobierno federal; dificultan pensar que efectivamente se llegue a aceptar un cambio drástico que atente contra la eventual sobrevivencia de las élites dominantes y la continuidad del proyecto económico, en tal virtud, el federalismo mexicano debe considerarse como un proyecto en proceso de realizaciones.

⁸¹ "Diario Oficial de la Federación" S.G., 16 de marzo de 1995. Se aprueba el funcionamiento del Consejo Asesor Fiscal, el cual estará presidido por el Subsecretario de Ingresos de la SHCP, quien tiene facultades para decidir sobre todas las propuestas de los grupos de trabajo, mismas que deberán respetar el principio de equilibrio de las finanzas públicas o en su caso serán vetadas.

En el contexto del federalismo cooperativo es en el cual se desarrolla más fuertemente el principio de coordinación que corresponde a México y adquiere una expresión fundamental a través del Convenio Unico de Coordinación, privilegiando los aspectos de planeación. Desde 1992 se le cambia el nombre a Convenio de Desarrollo Social que es su versión vigente.

A este convenio se le considera como el instrumento jurídico-administrativo, programático y financiero que se ha consolidado como la herramienta que promueve la planeación regional y la descentralización. Tiene tal importancia que desde 1977, se suscriben año con año, aportándose los siguientes datos; desde 1983 a 1988 se ratificaron 445 acuerdos de coordinación⁸², facilitando la coordinación entre los diferentes niveles de Gobierno y diversos sectores; entre estos destaca que de 1985 a 1988, se firmaron 478 anexos complementarios de ejecución en apoyo del sistema político que cada vez quiere mayor centralización. Es en este sentido comprensible la ausencia de infraestructura local que aceptara la descentralización, forzando al diseño de leyes nacionales que trataran de llenar este vacío y de dotar a los estados de recursos para afrontar las responsabilidades que suponía este proceso, por último, existe una tendencia a la homogeneidad; los estados han aprobado leyes comunes y han aceptado formatos legales iguales para acceder a las ventajas políticas y administrativas de la descentralización en oposición a los rasgos particulares de cada estado y municipio.

Por ejemplo, los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (Coplades), que vinculados a los Convenios de Desarrollo Social, constituyen los mecanismos idóneos para lograr la coordinación, la colaboración y comunicación entre distintas dependencias y entidades de la Federación que actúan a nivel estatal, los niveles de Gobierno y los sectores público y privado. Los comités resultan esenciales para la instrumentación, control y evaluación en los estados de los planes del Gobierno Federal. Su estructura organizacional es sumamente flexible y participativa ya que permite adecuarse a las especialidades de cada entidad y a la evolución del Sistema Nacional de Planeación; en la medida que está integrado por representantes de los tres niveles de Gobierno y en su caso participan los sectores social y privado.

La descentralización en este país ha tenido numerosos avances en las relaciones intergubernamentales, sobreponiéndose a sus contradicciones, ha proporcionado mayores recursos humanos, financieros y administrativos a los estados, sin embargo no han descentralizado las decisiones, ni jurídica ni políticamente en

⁸² "Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal". INAP No. 35, mayo diciembre, 1989. Pág. 92

FEDERALISMO Y MECANISMOS DE COORDINACION ADMINISTRATIVA 1976-1982

razón de que el centralismo es uno de los elementos del régimen presidencialista mexicano y una clave para el funcionamiento de las instituciones del país.

Otro mecanismo de coordinación administrativo puesto en práctica a partir de 1976 por el Gobierno Federal, es el presupuesto por programas en sustitución del presupuesto en base cero. El presupuesto por programas es un plan de trabajo y un instrumento de control para la gestión financiera, en el cual se especifican los proyectos concretos durante un año y los costos pueden evaluarse unitariamente y cuyo cumplimiento está a cargo de una unidad ejecutora.

Con este esquema, el sistema presupuestario tiene dos funciones principales: la programación de actividades y el control de gestión. Para este efecto la programación se debe entender como la selección de las mejores alternativas para la realización de los propósitos que se persiguen. Cabe destacar que el presupuesto es la expresión cuantitativa de los programas de trabajo por áreas y en un sentido más amplio se considera como un medio para la toma de decisiones y como la expresión de la planificación de corto plazo en el Gobierno Federal.

Por supuesto que para que el presupuesto por programas represente efectivamente la cristalización de las decisiones adoptadas en el Plan, es una condición *sine qua non* la existencia de una estrecha coordinación entre el sistema de planeación y el sistema presupuestal.

Podemos afirmar que la tendencia del presupuesto nos lleva a una mayor estrechez en la disponibilidad de recursos y a una mayor fiscalización interna y externa en cuanto a la aplicación de éstos; es por ello que para la administración del presupuesto se requiere de sistemas de control ágiles y eficientes, fundamentados, primordialmente, en la veracidad y ejecución de sus programas de trabajo, lo que se traducirá en el éxito de las negociaciones para su autorización.

La evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de los Convenios Únicos de Desarrollo Social, de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) y de la utilización del Presupuesto por Programa permitieron en una primera instancia fortalecer el Federalismo Mexicano, sin embargo hoy en día los objetivos de tales instrumentos se desvirtuaron y han contribuido al fortalecimiento del Ejecutivo Federal a través de obtener un mayor control sobre la distribución de las facultades concurrentes situación que se refleja en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

PERSPECTIVAS:

La desarticulación del Sistema Nacional de Planeación, demerita las funciones de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES, no hay que olvidar que su creación obedece a la "administración de la abundancia" situación que actualmente es opuesta; hay que administrar en la pobreza), además de su escasa vinculación con los Convenios de Desarrollo Social, los cuales han sido altamente criticados por su uso en períodos de elecciones y porque no cumplen cabalmente con sus propósitos, sobre todo en el aspecto de planeación para el desarrollo.

Aunado a lo anterior, el Presupuesto por Programas ha dejado de ser el instrumento que permita programar y ejecutar las acciones de corto plazo en la planeación, toda vez que el gasto de inversión ha sido altamente castigado, como efecto de la crisis financiera que vive el país.

En este escenario, las perspectivas que se ofrecen nuevamente, doce años después al Federalismo Mexicano, están sujetas a la capacidad de negociación del Gobierno Federal, sobre todo con los partidos políticos de "oposición" y otros grupos políticos no gubernamentales, los primeros cuentan ya con espacio en la geografía política, en este caso principalmente el Partido Acción Nacional que ha proyectado su plataforma ideológica en función del Federalismo, apoyado por los gobernadores que han ganado elecciones en el territorio nacional.

El proyecto del nuevo Federalismo lo ha retomado el Presidente de la República con la finalidad de acercar la realidad al Federalismo producto de nuestra historia y fundamentado en la Constitución de 1917. Sin embargo el Gobierno Federal se enfrenta a una disyuntiva que tiene su argumentación en la falta de recursos económicos, cuando contradictoriamente cada vez se hace necesario obtener más, ya que el principal instrumento de presión actual es la situación económica entre otros, obligándolo a ceder nuevos espacios, tanto económicos como políticos y forzando el retraso de la reforma política y la modificación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que son sólo un elemento dentro del Federalismo,

Entonces los mecanismos que se ejercitarán para vigorizar el Federalismo, son los procesos de coordinación y descentralización bajo la premisa de dar un viraje hacia la democracia, fundamentados en las modificaciones del marco legal que regula la acción del Estado, esto ya se refleja en el "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000" en los apartados Por un Nuevo Federalismo y la Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública.

En el contexto externo es necesario precisar que México se ha insertado en un proceso de globalización internacional que exige una mayor apertura comercial y financiera, así como una vida política más democrática, con mayor respeto a los derechos humanos y la ecología requisitos que debe satisfacer el régimen actual, pese a que el mismo proceso atenta contra el principio de soberanía nacional y la autonomía de los estados.

Resumiendo la viabilidad de fortalecer el Federalismo, sin poner en discusión el cómo, está en las circunstancias coyunturales de negociación que prevalecen en los siguientes actores: El país, el Presidente de la República y los Partidos Políticos.

El país porque bajo un principio de unidad interactúan los tres niveles de gobierno, sobre la base de la coordinación y una definición territorial que contiene a la ciudadanía y la problemática que se desarrolla, convirtiéndola en una dinámica local o nacional, como lo es el caso de la capacidad que tiene el Ejecutivo Federal para el manejo de la política exterior. A la vez, tampoco se pasa por alto que el municipio es el núcleo de organización del país, es por esto que actualmente se le considera como una estrategia para abatir la pobreza y la inconformidad social, en este sentido se reforma el Artículo 115 Constitucional en 1983 y recientemente se aprobaron nueve municipios. Al Gobierno Federal le permitirá satisfacer las presiones externas y legitimizar su gestión internamente, sin pasar por alto que es urgente convencer a la burguesía nacional de la viabilidad de su proyecto económico.

Por último los partidos políticos obtendrán la opción de cada vez una mayor participación en el poder, buscando alianzas con las organizaciones no gubernamentales para evitar ser rebasados y abrir espacios para la participación ciudadana.

Bajo estas consideraciones se estaría en posibilidad de fortalecer la estabilidad política, condición para invertir en el país y por lo tanto reactivar la economía.

SUGERENCIAS

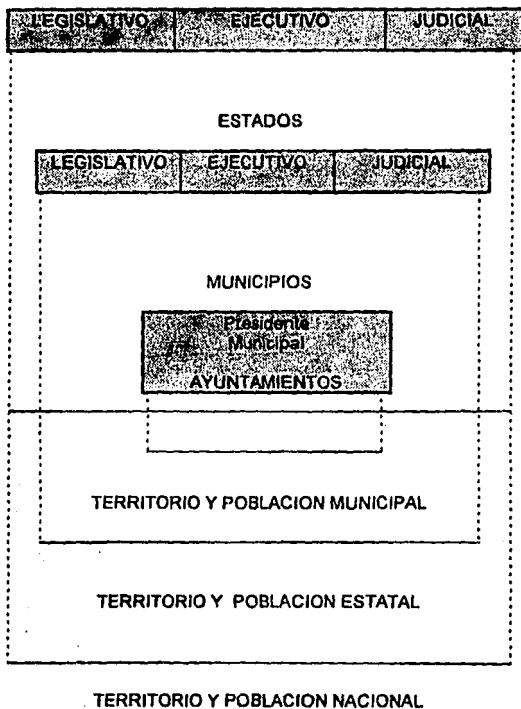
A efecto de no quedar en la simple descripción de hechos y considerando que las siguientes propuestas genéricas permitirán una mayor democracia y un federalismo más digno, se exponen a continuación:

- ◆ Partiendo del principio de la soberanía de los estados y de la autonomía de los municipios, así como de la naturaleza del régimen federal mexicano, realizar los cambios y ajustes en sentido inverso, es decir, promoverlos a partir del Ayuntamiento, del Municipio y del Estado hacia la Federación.
- ◆ Considerar como prerrogativa de la ciudadanía los mecanismos legales de Iniciativa Popular, Revocación de mandato y el Referéndum.
- ◆ Homogeneizar los canales de comunicación entre los diferentes niveles de gobierno, considerando las particularidades de cada uno, a fin de evitar la duplicidad y el saturamiento del municipio de informes, reportes y trámites engorrosos que realizan en favor o/a solicitud del estado y/o la federación.
- ◆ Permitir a los municipios participar, tanto en los Convenios de Coordinación Fiscal, como en los procesos de planeación y ejecución de obras que van ligadas a los Convenios de Desarrollo Social.
- ◆ Profesionalizar y capacitar el servicio público municipal y en su caso el de los ayuntamientos, para recuperar experiencias, obtener mayor calidad administrativa y perder menos recursos durante los cambios sexenales.
- ◆ Simplificar los procedimientos de cálculo y distribución de las participaciones y sentar nuevas bases de cálculo que permitan obtener mayores ingresos a las entidades federativas.
- ◆ Realizar un estudio comparativo de la evaluación y operación de los convenios establecidos a efecto de vincularlos a la realidad de cada entidad federativa y hacerlos congruentes con las políticas de desarrollo de las mismas.
- ◆ Iniciar un proceso que permita retomar al federalismo como objeto de estudio considerando dos vertientes: una al exterior, que facilite comprender los eventos derivados de los procesos de globalización que se están llevando a efecto en el plano internacional y que se establecen en un marco legal que atenta o difiere del concepto tradicional de soberanía; y la otra al interior del país, que permita hacer énfasis en las relaciones intergubernamentales, analizando sus capacidades reales de operación y sus redes políticas formales e informales, bajo la óptica de los nuevos acontecimientos nacionales.

CUADROS Y ESTADÍSTICAS

ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO MEXICANO

FEDERACION

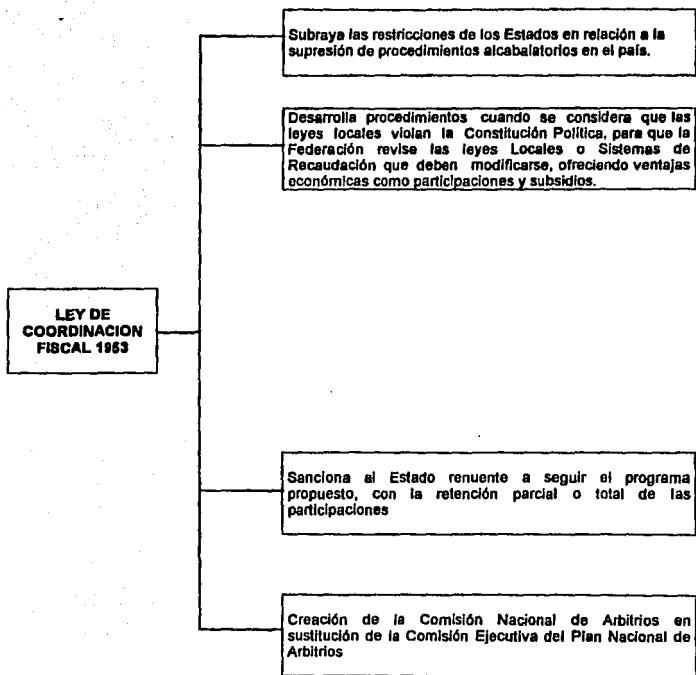


Fuente: Martínez Almazán, Raúl "Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano" INAP, México, 1988 Pág. 268

CUADRO 2 ASPECTOS GENERALES DEL ESTADO

ESTADO FEDERAL	ASPECTOS JURIDICOS	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Un orden jurídico supremo como expresión de la soberanía popular; la Constitución. ⇒ Los órdenes jurídicos derivados de la Constitución distintos en cuanto a su competencia e iguales en cuanto ambos están subordinados a la propia Constitución Federal: el de la Federación y el de los Estados. ⇒ Autonomía de los Estados miembros para expedir su propia Constitución y elaborar sus propias leyes sin más límites que los establecidos en la Constitución Federal. ⇒ Mecanismos de preservación de la Integridad del orden, como son: <ul style="list-style-type: none"> • Participación de la Federación y los Estados miembros en la Reforma Constitucional. • Un sistema para la resolución de conflictos de competencia que surjan entre la Federación y los Estados. • Un sistema para la resolución de conflictos de competencia que surjan entre los Estados. • Protección de la Federación a los Estados. • Participación de los Estados en la formación de la voluntad de la Nación.
	ASPECTOS ECONOMICOS	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Control de determinadas actividades económicas. ⇒ Capacidad para implementar sus obras de infraestructura. ⇒ Ejecución de Programas. ⇒ Presupuesto por inversión. ⇒ Asignación de sus propios recursos para sus propios proyectos. ⇒ Mayor egreso federal. ⇒ Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación nacional, regional y estatal. ⇒ Asignación y ejecución del gasto público.
	ASPECTOS FISCALES Y FINANCIEROS	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Autonomía financiera. Fuentes propias y seguras de recursos. ⇒ Delimitación de las fuentes de ingreso propias y concurrentes para cada nivel de gobierno. ⇒ Utilización de recursos para dirigir la actividad económica. ⇒ Garantía de crédito.
	ASPECTOS POLITICOS	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Autonomía política. Las decisiones y los intereses de los Estados no necesariamente serán acordes con el Gobierno federal. ⇒ Mejoramiento político del sistema federal. ⇒ Pluralismo político. ⇒ Proceso multipartidario.
	ASPECTOS ADMITIVOS.	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Administración pública eficaz. Eficiencia administrativa. ⇒ Capacitación de recursos humanos. ⇒ Modernización del Aparato Administrativo. ⇒ Adecuada coordinación entre las dependencias del estado y el Organismo Federal. ⇒ Adecuada coordinación entre las dependencias del propio estado.

CUADRO 3



Fuente: Idem. Pág. 83

COORDINACION FISCAL

Mecanismos

- I. Participaciones en ingresos federales de los Estados, Municipios y el Distrito Federal.
- II. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- III. Colaboración administrativa entre entidades y Federación.
- IV. Organismos en materia de coordinación fiscal.

I. PARTICIPACIONES (ANTES DE 1987)

1. Fondo General de Participaciones

Constituido por el 13% de ingresos federales totales anuales derivados de la extracción de hidrocarburos y minerales
Con el % que las entidades convengan en dejar en suspenso
El 0.5% de los ingresos federales anuales por importaciones y derechos sobre hidrocarburos
80% a las entidades de su recaudación por adquisición de inmuebles y del impuesto a la tenencia de vehículos (de este rubro 20% será para los municipios de la entidad)

2. Fondo Financiero Complementario de Participaciones

0.5% de los ingresos federales totales por impuestos y derechos sobre hidrocarburos
3% de Fondo General de Participaciones
3% a cargo de la Federación
Participarán en los recargos sobre impuestos federales, multas
50% de la venta de terrenos nacionales o explotación de los bosques

3. Fondo de Fomento Municipal

Los municipios participarán del 95% de impuestos adicionales
3% sobre el impuesto de exportación en los estados donde están las aduanas fronterizas y marítimas
De este 95%, 1/3 parte se distribuirá:
10% a los municipios con aduanas por las que se exporte
90% al Fondo de Fomento Municipal

Las participaciones son inembargables, no se pueden retener.

CUADRO 5 COORDINACION FISCAL

Mecanismos	}	<ul style="list-style-type: none"> I. Participaciones en ingresos federales de los Estados, Municipios y el Distrito Federal. II. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. III. Colaboración administrativa entre entidades y Federación.
-------------------	---	--

I. PARTICIPACIONES (CONFORME A LA LEY DE COORDINACION FISCAL 1987)

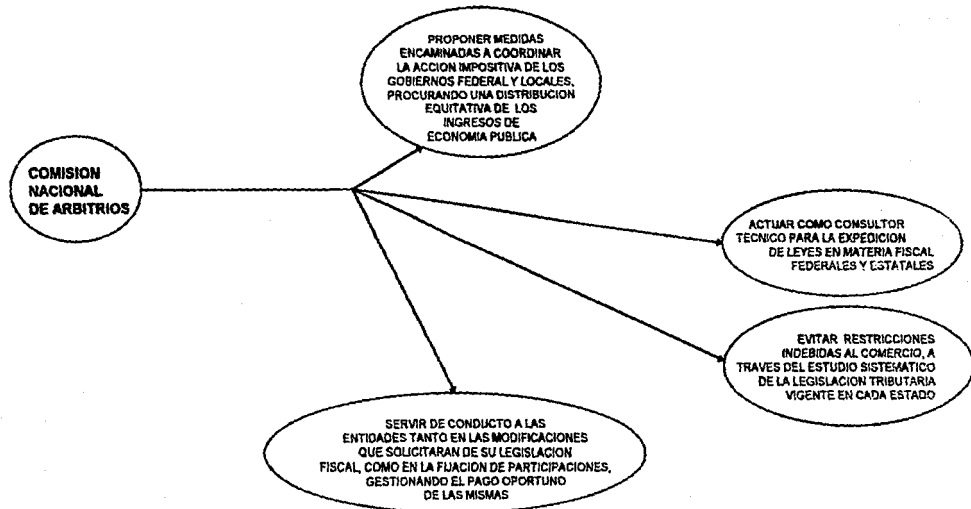
1. Fondo General de Participaciones	}	<p>Constituido por el 20% que el Estado recibe de participaciones federales. De éste a cada municipio se le dará:</p> <ul style="list-style-type: none"> 50% de acuerdo a la recaudación municipal en impuestos federales coordinados. 25% de acuerdo a la población. 25% de acuerdo a las características de cada municipio de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo Estatal.
2. Fondo Financiero de Nivelación	}	<p>Constituido por el 20% de las participaciones federales que el estado recibe.</p> <ul style="list-style-type: none"> 30% se distribuirá a partes iguales a los municipios. 70% en razón proporcionalmente inversa a la Distribución del Fondo General.
3. Fondo de Fomento Municipal	}	<p>Constituido por el 20% de los derechos adicionales sobre hidrocarburos, gas natural, petróleo crudo y sus derivados.</p> <ul style="list-style-type: none"> 10% en partes iguales a los municipios del Estado. 90% en razón proporcionalmente inversa a la distribución del Fondo General.
Participaciones municipales	}	<ul style="list-style-type: none"> Se asignarán mensualmente. Son inembargables. No están sujetas a retención.
Impuesto por el fomento a la Educación Pública	}	<ul style="list-style-type: none"> Será recaudado por los municipios.
Convenios de Colaboración	}	<ul style="list-style-type: none"> El poder ejecutivo, el poder legislativo de los estados y los municipios podrán celebrar convenios de colaboración administrativa.

CUADRO 6

II. SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL	{	Los Estados para recibir las participaciones deben adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.									
III. LA COLABORACION ADMINISTRATIVA ENTRE LAS ENTIDADES Y LA FEDERACION	{	Las entidades adheridas al Sistema podrán celebrar Convenios de Coordinación en materia de administración de ingresos federales. La Secretaría de Hacienda concentrará los ingresos federales.									
IV. LOS ORGANISMOS EN MATERIA DE COORDINACION	{	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="vertical-align: top; padding-right: 10px;"> 1. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales </td> <td style="vertical-align: top; padding-right: 10px;"> { </td> <td> Se integrará por el Secretario de Hacienda y por los titulares de los órganos hacendarios de cada Entidad. </td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top; padding-right: 10px;"> 2. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales </td> <td style="vertical-align: top; padding-right: 10px;"> { </td> <td> Se integra por la Secretaría de Hacienda y por sus representantes de 8 entidades. </td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top; padding-right: 10px;"> El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec) </td> <td style="vertical-align: top; padding-right: 10px;"> { </td> <td> Es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios que elabora estudios de legislación tributaria, coordinación fiscal y distribución de ingresos. Tiene un Director General, una Asamblea General formada por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y un Consejo Directivo formado por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. </td> </tr> </table>	1. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales	{	Se integrará por el Secretario de Hacienda y por los titulares de los órganos hacendarios de cada Entidad.	2. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales	{	Se integra por la Secretaría de Hacienda y por sus representantes de 8 entidades.	El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec)	{	Es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios que elabora estudios de legislación tributaria, coordinación fiscal y distribución de ingresos. Tiene un Director General, una Asamblea General formada por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y un Consejo Directivo formado por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
1. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales	{	Se integrará por el Secretario de Hacienda y por los titulares de los órganos hacendarios de cada Entidad.									
2. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales	{	Se integra por la Secretaría de Hacienda y por sus representantes de 8 entidades.									
El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec)	{	Es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios que elabora estudios de legislación tributaria, coordinación fiscal y distribución de ingresos. Tiene un Director General, una Asamblea General formada por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y un Consejo Directivo formado por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.									
EL SISTEMA DE COORDINACION FISCAL DE LOS ESTADOS	{	Algunos estados mantienen vigente una Ley de Coordinación Fiscal para establecer un sistema de coordinación fiscal con sus municipios y evitar la concurrencia impositiva, así como fijar las bases para las participaciones municipales y la colaboración administrativa entre el estado y los municipios									
PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS FEDERALES	{	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td> En el Fondo General de Participaciones constituido por el 20% de las participaciones Federales, cada municipio recibirá: 50% de acuerdo a la recaudación en impuestos federales coordinados, 25% de acuerdo a la población, 25% de acuerdo a las características de c/u. Fondo Financiero de Nivelación: 20% de las que el Estado recibe, 30% en partes iguales a cada municipio y 70% en razón proporcionalmente inversa a la distribución del Fondo General. </td> </tr> <tr> <td> Fondo de Fomento Municipal: 20% de los derechos adicionales sobre hidrocarburos; 10% en partes iguales y 80% en razón proporcionalmente inversa a la distribución del Fondo General. </td> </tr> <tr> <td> Las participaciones serán asignadas mensualmente, se liquidarán en los 5 meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, son inembargables y no están sujetas a retención. </td> </tr> <tr> <td> Impuesto al Fomento de la educación pública: lo recaudan los municipios. </td> </tr> <tr> <td> Los municipios podrán celebrar convenios de colaboración administrativa con el Poder Ejecutivo y Legislativo de los Estados. </td> </tr> </table>	En el Fondo General de Participaciones constituido por el 20% de las participaciones Federales, cada municipio recibirá: 50% de acuerdo a la recaudación en impuestos federales coordinados, 25% de acuerdo a la población, 25% de acuerdo a las características de c/u. Fondo Financiero de Nivelación: 20% de las que el Estado recibe, 30% en partes iguales a cada municipio y 70% en razón proporcionalmente inversa a la distribución del Fondo General.	Fondo de Fomento Municipal: 20% de los derechos adicionales sobre hidrocarburos; 10% en partes iguales y 80% en razón proporcionalmente inversa a la distribución del Fondo General.	Las participaciones serán asignadas mensualmente, se liquidarán en los 5 meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, son inembargables y no están sujetas a retención.	Impuesto al Fomento de la educación pública: lo recaudan los municipios.	Los municipios podrán celebrar convenios de colaboración administrativa con el Poder Ejecutivo y Legislativo de los Estados.				
En el Fondo General de Participaciones constituido por el 20% de las participaciones Federales, cada municipio recibirá: 50% de acuerdo a la recaudación en impuestos federales coordinados, 25% de acuerdo a la población, 25% de acuerdo a las características de c/u. Fondo Financiero de Nivelación: 20% de las que el Estado recibe, 30% en partes iguales a cada municipio y 70% en razón proporcionalmente inversa a la distribución del Fondo General.											
Fondo de Fomento Municipal: 20% de los derechos adicionales sobre hidrocarburos; 10% en partes iguales y 80% en razón proporcionalmente inversa a la distribución del Fondo General.											
Las participaciones serán asignadas mensualmente, se liquidarán en los 5 meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, son inembargables y no están sujetas a retención.											
Impuesto al Fomento de la educación pública: lo recaudan los municipios.											
Los municipios podrán celebrar convenios de colaboración administrativa con el Poder Ejecutivo y Legislativo de los Estados.											
ORGANISMOS DE COORDINACION ESTATAL	{	La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. La Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal.									

CUADRO 7

FUNCIONES PRINCIPALES DE LA COMISION NACIONAL DE ARBITRIOS



CUADRO GENERAL DE PARTICIPACIONES Y 35% SEGUN CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA CORRESPONDIENTE AL AÑO DE 1980

(MILES DE PESOS)

ENTIDAD	FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES	FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO	SUBTOTAL	INCENTIVOS 35% CONVENIO COLABORATIVA	TOTAL
AGUASCALIENTES	619028	54684	673712	281	673,993
BAJA CALIFORNIA	1,197374	58422	1,255796	40673	1,296469
BAJA CALIFORNIA SUR	476977	49157	526134	7508	533642
CAMPECHE	955394	54924	1,010318	3772	1,014090
COAHUILA	2,470650	58181	2,528831	13226	2,542057
COLIMA	451304	59145	510449	6399	516848
CHIHUAHUA	4,322467	85794	4,408261	319	4,411450
CHIHUAHUA	2,963568	77474	3,041042	39746	3,080788
DISTRITO FEDERAL	25,264264	79746	25,840910	63062	25,903972
DURANGO	577661	64813	1,042474	3355	1,045829
GUANAJUATO	2,845983	112923	2,958906	15893	2,974799
GUERRERO	1,569248	79523	1,648771	5198	1,653969
HIDALGO	889902	68792	958694	000	958694
JALISCO	6,934325	113466	7,051791	33278	7,085069
MEXICO	12,170596	121805	12,292401	189201	12,481602
MICHOACAN	1,798333	100021	1,898354	1291	1,900000
MORILEOS	957817	63004	1,020821	84	1,020905
NAYARIT	745820	64080	809900	221	810121
NEUVOLSON	6,734780	39961	6,805741	64502	6,870243
OAXACA	1,081996	78438	1,160434	3200	1,163634
PUEBLA	2,895456	105328	3,000784	000	3,000784
QUERETARO	1,117879	59306	1,177185	000	1,177185
QUINTANA ROO	411091	44073	455164	1305	456469
SAN LUIS POTOSI	1,166932	77232	1,244164	48104	1,292268
SINALOA	3,183948	65776	3,251724	24932	3,276656
SONORA	3,355953	633266	3,821729	39372	3,861101
TABASCO	7,819389	66138	7,885527	5969	7,891496
TAMAULIPAS	2,886429	61678	2,938107	5283	2,943390
TLAXCALA	428256	138246	566502	2429	568931
VERACRUZ	6,731439	62281	6,793720	23155	6,816875
YUCATAN	1,064236	80971	1,145207	5456	1,150663
ZACATECAS	616543	097314	713857	1054	714911
TOTALES	110,118'980	2,411'637	112,530'617	1,228'198	113,758'815

Fuente: Idem, pág. 331

FALLA DE ORIGEN

INGRESOS Y PARTICIPACIONES ESTATALES 1977-1985

(Millones de pesos)

INGRESOS TOTALES

PARTICIPACIONES

ENTIDAD FEDERATIVA	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
AGUASCALIENTES	433	635	813	1532	2543	4342	7873	12036	17133
BAJA CALIFORNIA	2612	3912	7392	12440	19207	25857	43614	62684	121996
BAJA CALIFORNIA SUR	378	500	620	1196	1937	2180	4092	6395	9722
CAMPECHE	221	293	420	1711	3620	4090	7599	16589	25398
COAHUILA	1657	2010	2379	3748	5246	7562	15274	26945	38092
COOLIMA	204	310	427	779	1452	2589	3154	12859	25426
CHIHUAHUA	1415	2069	3035	6265	11288	12454	26414	69984	83407
CHIHUAHUA	1607	1972	2361	4027	5785	8147	16371	26347	40923
CHURUBUSCO	747	1038	1356	2063	3176	4981	9276	16453	26344
DURANGO	2193	2304	2088	4162	6069	9111	23372	43046	54557
GUANAJUATO	748	1025	1340	2229	4108	6061	14364	26438	36871
GUERRERO	428	567	831	1457	2084	3004	6899	12070	23247
HIDALGO	4391	7049	10359	17040	23977	45717	100864	141412	203529
JALISCO	9205	13186	19711	28651	41615	59333	85904	143709	210967
MEXICO	1103	1511	1941	3268	5668	8788	15836	36751	53290
MICHOACAN	549	762	1064	1988	3180	5413	12456	22003	34596
MORELOS	386	540	667	1112	1756	2671	4659	9812	12823
NAYARIT	6767	8478	11822	22850	34468	50622	101337	168391	336142
QUEZARUO	2290	3703	4557	7861	10371	11155	20510	37608	109727
PUEBLA	1275	1829	2271	3482	6059	8492	19469	36634	52770
QUERETARO	242	388	1529	1105	2241	4182	8672	15518	24072
QUINTANA ROO	393	495	718	1100	1785	3447	6771	9138	14766
SAN LUIS POTOSI	927	1216	1606	1834	3831	5016	6047	17466	28853
SAN LOUIS POTOSI	1740	2096	3269	5331	6095	8895	19478	35018	47950
SONORA	1627	2376	2912	5025	7899	10305	22167	41059	60225
TABASCO	1050	2000	3215	7743	14186	21028	32261	92566	112173
TAMAULIPAS	1351	2112	2878	4509	7214	10357	21570	37833	47369
TLAXCALA	419	306	479	1067	1675	2942	4555	12411	17337
VERACRUZ	2753	3726	6529	12186	14955	22036	40823	73379	128928
YUCATAN	738	909	1206	1804	2759	3551	6911	14918	24266
ZACATECAS	457	581	788	1174	1724	2812	5884	15040	21481

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
	60	178	250	67	1109	1964	3243	6776	7047
	761	923	1275	2784	4605	6148	14689	24383	36681
	77	116	163	459	1736	1094	2665	4784	7170
	28	46	87	828	1384	1904	4189	8625	11555
	254	322	326	2389	3297	5557	12300	22907	34818
	59	97	114	—	842	1255	2735	5770	9398
	419	725	1348	4243	10023	8040	20639	33707	49497
	728	986	424	2669	4093	5920	14131	23234	35166
	215	281	668	1504	1738	2261	4907	10037	14972
	637	887	929	2372	3749	5954	13328	23252	33712
	130	225	290	1396	2249	3062	7286	14530	20789
	161	347	444	57	1322	1855	4568	10577	16664
	479	444	11	6458	9777	12304	30289	51937	69234
	3262	4317	6649	11746	17081	24700	54567	91723	127535
	472	624	891	1776	2335	3476	8721	17562	25692
	134	29	7	125	—	2138	4799	9680	15024
	156	188	275	571	1195	1544	3539	9059	10783
	1301	700	2129	5424	7524	14221	24585	39866	57712
	215	295	387	930	1440	2383	6160	11294	18862
	141	218	326	2171	4202	3724	14007	23321	34760
	47	37	169	371	1681	2487	5574	10634	15913
	70	89	113	312	749	975	2491	3710	7315
	149	277	290	706	1672	2438	5546	10623	18094
	222	222	299	2289	3360	4818	11675	20427	25683
	800	1005	1276	3005	5553	7359	17268	29309	43780
	759	1383	2404	7046	12676	16363	30117	67563	89403
	735	658	912	3215	4536	7306	12710	26899	36533
	118	172	268	477	766	2056	5269	6315	13060
	647	918	1542	6347	9217	12273	30949	52840	71842
	362	428	602	1330	2231	2126	5945	11783	18939
	137	165	239	552	1126	1760	3512	9013	13284

Nota: A partir del 18. de enero de 1989 entraron en vigor la Ley de Ingresos al Valor Agregado IVA y la nueva Ley de Coordinación Fiscal que modificaron sustancialmente el régimen de Participaciones a los Estados y Municipios y de sus sistemas impositivos, cuyos efectos se aprecian en el monto y proporción relativa de las cantidades obtenidas por tales conceptos a partir de dicho año.

Fuente: "El Ingreso y Gasto Público en México, 1986" Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, pág. 21-23

CUADRO GENERAL DE PARTICIPACIONES Y 35% SEGUN CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA CORRESPONDIENTES AL AÑO DE 1982

(millos de pesos)

ENTIDADES FEDERATIVAS	F.G.P.	F.F.C.	SUBTOTAL	F.F.M.	SUBTOTAL	2% y 3% ADICIONAL	3% ADM. EXP. PETROLEO	SUBTOTAL	35% COLAB. ADMITIVA	TOTAL
	(1)	(2)	3=(1+2)	(4)	5=(3+4)	(6)	(7)	8=(5+7)	(9)	
AGUASCALIENTES	1,374'187	262'691	1,636'878	282'138	1,919'016	--	--	--	12'879	1,931'895
BAJA CALIFORNIA	6,924'175	139'722	7,063'897	30'180	7,094'077	36'459	116	36'575	212'176	7,347'253
BAJA CALIFORNIA SUR	1,001'770	229'097	1,260'867	50'972	1,311'839	--	--	526	3'252	1,315'091
CAMPECHE	2,128'231	193'350	2,322'101	216'674	2,538'775	440	96'069	96'509	11'008	2,646'092
COAHUILA	5,512'866	169'128	5,631'994	183'296	5,945'290	69'390	--	69'390	84'483	6,019'163
COLIMA	1,010'816	300'776	1,311'592	372'976	2,678'168	54'857	544	53'401	11'941	1,751'410
CHIHUAHUA	9,775'865	166'842	9,942'707	205'311	10,243'018	53'29	892	6'221	29'85	10,157'124
CHIHUAHUA	6,623'311	194'813	6,223'129	220'527	7,038'656	66'487	--	66'487	47'860	7,153'003
DISTRITO FEDERAL	57,133'886	107'417	57,241'303	--	57,241'303	--	--	--	932'178	58'173'481
DURANGO	2,177'464	218'695	2,396'159	251'290	2,647'447	--	--	--	16'747	2,664'196
GUANAJUATO	6,312'515	273'816	6,586'331	289'734	6,876'065	--	--	--	61'458	6,937'523
GUERRERO	3,387'603	224'159	3,611'762	51'096	3,662'858	26'665	--	26'665	9'880	3,699'403
HIDALGO	2,919'687	273'150	3,192'837	39'555	3,232'392	--	--	--	1'612	2,255'404
JALISCO	14,987'191	213'236	15,200'427	45'372	15,247'799	21'891	--	21'891	229'012	15,498'702
MEXICO	26,215'204	216'790	26,431'994	45'303	26,477'297	--	--	--	230'649	26,707'966
MICHOCAN	3,882'186	269'123	4,151'309	40'791	4,212'090	21'865	--	21'865	35'258	4,289'213
MORELOS	2,113'619	240'922	2,354'541	542'897	2,897'438	--	--	--	2'338	2,411'036
MAYRIT	1,660'148	247'302	1,907'450	327'491	2,234'941	--	--	--	635	2,235'976
NUEVO LEON	14,531'683	145'836	14,677'519	307'236	14,984'755	8'603	--	8'603	42'531	14'988'889
OAXACA	2,330'583	249'378	2,579'961	58'728	2,638'689	823	53'061	53'884	78'69	2,708'442
QUEBLA	6,432'477	250'217	6,691'694	273'211	6,964'905	--	--	--	13'854	6,983'759
QUERETARO	2,436'665	228'288	2,664'953	49'178	2,414'131	--	--	--	52'10	2,719'241
QUINTANA ROO	914'237	254'975	1,169'212	267'740	1,436'952	6'557	169	6'726	3'493	1,447'171
SAN LUIS POTOSI	2,593'555	280'057	2,873'612	312'431	3,186'043	--	--	--	80'341	3,266'384
SINALOA	6,915'710	186'655	7,102'365	43'880	7,146'245	8'741	--	8'741	26'561	7,180'856
SONORA	5,212'123	159'024	5,371'147	39'227	5,410'374	44'080	17	44'097	40'781	8,495'252
TABASCO	17,351'174	111'559	17,462'733	117'346	17,580'079	--	--	--	24'880	17,604'959
TAMAULIPAS	6,416'936	162'220	6,579'156	190'092	6,769'248	792'774	71'935	864'709	10'070	7,644'027
TLAXCALA	950'835	289'713	1,240'548	306'418	1,546'966	--	--	--	99'15	1,536'881
VERACRUZ	14,940'174	206'115	15,146'289	212'577	15,358'866	275'020	1,338'842	1,613'862	422'334	17,014'962
YUCATAN	2,380'098	219'478	2,599'576	43'920	2,643'496	3'886	11	3'897	22'320	2,674'213
ZACATECAS	1,371'864	321'805	1,693'669	363'418	2,057'087	--	--	--	140'19	2,071'106
TOTALES	241,946'228	7,019'774	248,966'002	5,064'334	254,030'336	1,443'893	1,561'696	3,005'589	3,269'469	259,367'364

Fuente: Idem, pag. 333

FALLA DE ORIGEN

CUADRO GENERAL DE PARTICIPACIONES Y 35% SEGUN CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA CORRESPONDIENTES AL AÑO DE 1981

(en miles de pesos)

ENTIDADES FEDERATIVAS	F.G.P.	F.F.C.	SUBTOTAL	F.F.M.	2% Y 3% ADIC.	3% ADIC. EXPORT. Y PETROLEO	SUBTOTAL	35% CONV. COLAB. ADMVA.	TOTAL
	(1)	(2)	3(1+2)	(4)	(5)	(6)	7(4+5+6)	(8)	
AGUASCALIENTES	831,745	155,779	977,524	37,491	-	-	37,491	3,362	1,019,377
BAJA CALIFORNIA	4,262,790	82,791	4,345,581	20,052	26,112	73	46,237	161,903	4,533,721
BAJA CALIFORNIA SUR	615,198	141,002	776,200	33,868	420	-	34,288	6,663	817,131
CAampeche	1,272,653	119,324	1,391,977	28,767	823	-225,817	234,983	7,599	1,654,983
COahuila	3,396,619	100,701	3,397,322	24,359	55,426	117	79,785	25,376	3,502,583
COLIMA	604,454	206,228	810,682	49,513	42,030	738	91,660	11,124	913,456
CHiapas	5,845,834	112,813	5,958,647	27,284	4,055	-	32,077	1,289	5,992,013
CHIHUAHUA	2,960,650	121,248	4,081,898	29,306	34,065	-	-	37,875	4,133,144
DISTRITO FEDERAL	34,165,283	61,421	34,226,704	-	-	-	63,371	212,772	34,439,476
DURANGO	1,202,094	138,344	1,440,638	33,394	-	-	33,394	12,101	1,486,133
GUANAJUATO	3,774,798	159,463	3,934,261	38,503	-	-	38,503	18,672	3,991,436
GUERRERO	2,085,539	140,677	2,226,216	33,931	33,421	-	67,372	8,784	2,302,372
HIDALGO	1,181,464	164,195	1,345,659	39,570	-	-	39,570	21	1,385,250
JALISCO	9,226,694	124,655	9,351,349	30,147	14,489	-	44,636	144,886	9,540,817
MEXICO	16,139,094	124,437	16,263,531	30,101	-	-	30,101	247,347	16,540,979
MICHOACAN	2,390,024	167,363	2,357,387	40,385	-	-	40,385	1,449	2,359,221
MORELOS	1,301,226	149,192	1,450,418	35,963	-	-	35,963	364	1,486,747
NAYARIT	992,746	181,197	1,173,943	43,573	-	-	43,573	38	1,217,534
NUeVO LEON	8,946,266	82,870	9,029,136	20,091	6,607	-	26,698	40,966	9,102,800
PUEBLA	1,434,797	161,913	1,596,710	39,021	158	-	39,179	5,187	1,641,276
QUERETARO	3,846,533	133,091	3,999,624	36,972	-	-	36,972	-	4,036,596
QUINTANA ROO	1,500,103	135,465	1,635,570	32,676	-	-	32,676	-	1,668,246
SAN LUIS POTOSI	546,701	148,165	694,866	35,779	7,630	173	43,384	2,755	741,005
SINALOA	1,550,910	172,201	1,723,111	41,519	-	-	41,519	20,441	1,785,071
SONORA	4,237,579	118,717	4,370,296	28,696	2,506	-	31,202	20,384	4,428,382
TAMAUlipas	5,055,701	107,778	5,163,479	26,066	32,886	23	68,977	37,688	5,260,164
TAMASCO	10,375,765	64,179	10,439,944	15,594	-	-	15,594	20,939	10,476,497
TAMAULIPAS	3,837,239	104,449	3,941,683	23,239	659,326	46,028	700,619	6,655	4,678,936
TLAXCALA	568,586	169,461	738,047	40,722	-	-	40,722	3,192	781,961
VERACRUZ	8,934,020	116,776	9,050,796	28,249	232,373	754,499	1,015,121	36,323	10,102,440
YUCATAN	1,465,280	134,784	1,600,064	32,503	1,845	3	34,353	-	1,634,437
ZACATECAS	820,356	200,764	1,021,120	48,207	-	-	48,207	963	1,070,380
TOTALES	146,396,743	4,321,645	150,720,388	1,027,473	1,154,212	1,027,475	3,209,162	1,103,938	155,033,493

Fuente: Martínez Almazán, Raúl. "Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano", INAP, México 1988 pág. 332

FALLA DE ORIGEN

CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION, INVERSION Y ESTRUCTURA FINANCIERA POR ENTIDAD FEDERATIVA

(Millones de pesos)

ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL				FEDERAL				ESTATAL				PRIVADA			
	1977	1978	1979	1980	1977	1978	1979	1980	1977	1978	1979	1980	1977	1978	1979	1980
Total																
Aguascalientes	85.8	131.6	174.0	270	67.6	86.1	125.4	220	14.1	38.0	41.0	45	4.1	28.0	7.6	5
Baja California	236.7	352.9	530.5	736	164.3	192.4	282.8	419	78.2	132.2	185.5	248	14.2	37.5	56.2	69
Baja California Sur	76.4	95.6	173.4	222	38.8	66.9	103.5	133	16.3	25.7	52.4	59	1.3	26.9	17.3	10
Campeche	71.8	104.2	159.4	296	64.2	83.3	127.9	218	6.8	18.0	27.3	72	0.8	17.3	4.2	6
Coahuila	198.9	272.0	360.0	425	141.4	166.6	231.6	261	42.4	76.0	117.1	127	35.1	27.9	31.3	37
Colima	64.8	86.8	166.6	254	41.0	55.8	93.8	190	17.0	24.3	56.8	60	6.8	28.0	16.0	4
Chiapas	277.3	354.3	476.1	805	180.9	227.3	306.0	522	70.3	98.8	138.6	235	26.1	27.9	31.5	48
Chihuahua	193.8	238.9	311.9	449	119.0	141.5	198.6	302	74.8	86.1	95.7	145		36.1	117.6	2
Durango	121.9	170.2	316.3	455	98.2	130.0	206.0	301	19.2	34.9	86.6	104	4.5	20.5	21.7	30
Guajuato	224.5	269.2	404.7	514	158.2	197.0	276.1	354	53.5	65.4	114.0	131	12.8	24.3	14.6	29
Guerrero	227.6	306.5	415.4	601	209.5	272.5	337.9	481	18.1	25.8	67.4	99		8.4	10.1	21
Hidalgo	177.8	282.3	384.7	629	139.3	181.8	254.6	403	30.3	57.3	103.9	161	8.2	21.9	26.2	65
Jalisco	262.1	502.2	812.8	962	187.8	310.5	472.9	572	66.0	151.5	288.7	330	8.3	30.2	51.2	60
México	658.4	931.3	1,156.1	1,299	395.2	436.8	520.3	640	188.7	235.2	477.1	507	74.5	49.9	138.7	152
Michoacán	289.1	358.9	481.4	617	193.0	240.4	323.8	445	67.7	87.3	128.0	143	28.4	24.3	24.6	29
Morales	90.6	133.7	227.8	303	71.7	91.5	141.7	182	16.9	31.1	66.6	90	2.0	24.8	19.5	31
Nayarit	71.9	106.9	202.4	256	63.3	86.5	135.5	203	8.6	20.1	49.4	41		18.8	17.5	12
Nuevo León	208.6	236.3	303.1	404	141.6	166.9	231.1	289	31.3	63.8	89.6	113	7.7	27.0	9.4	2
Oaxaca	235.2	303.3	406.6	697	199.6	242.4	326.3	544	24.1	35.2	65.8	128	11.5	11.7	14.5	25
Puebla	229.7	307.7	512.4	679	172.3	212.4	323.1	422	43.1	72.0	198.2	231	14.3	23.4	31.1	26
Querétaro	94.4	168.8	267.6	418	81.6	107.0	167.9	243	11.8	61.0	89.0	124	1.0	36.1	10.7	31
Quintana Roo	78.9	120.6	234.3	341	56.4	77.3	133.0	183	17.5	38.1	71.7	115	5.0	31.6	29.6	43
San Luis Potosí	120.8	177.8	286.5	385	90.7	121.2	187.2	256	24.6	49.5	82.8	106	5.5	27.8	16.5	23
Sinaloa	297.3	334.9	443.5	556	157.5	198.0	263.8	335	95.9	87.6	131.0	167	38.9	26.2	48.7	54
Sonora	249.0	336.2	420.5	635	113.2	166.5	216.8	327	101.0	130.3	158.4	241	34.8	38.8	45.3	67
Tlaxaco	72.1	317.8	501.6	1,093	53.0	172.3	237.6	410	32.5	108.6	180.0	407	6.6	34.2	84.0	276
Tlaxcala	227.7	314.0	412.0	515	137.6	171.7	242.4	320	55.6	89.6	119.7	146	34.5	28.5	49.9	49
Tlaxcala	72.2	118.4	179.0	250	59.8	86.3	139.0	187	10.2	25.9	30.8	48	2.2	21.9	9.2	15
Veracruz	244.6	300.1	594.0	827	173.8	213.8	361.4	522	53.8	77.9	198.3	246	17.0	26.0	34.3	59
Yucatán	91.5	118.4	261.5	452	66.5	86.4	171.6	280	21.4	24.6	72.9	121	3.6	20.8	17.0	51
Zacatecas	130.8	180.7	240.7	298	110.1	141.3	194.2	248	19.7	37.9	42.7	49	1.0	21.0	3.8	1

Nota: A partir del 1o. de enero de 1980 entraron en vigor la Ley de Ingresos al Valor Agregado IVA y la nueva Ley de Coordinación Fiscal que modificaron sustancialmente el régimen de participaciones a las entidades y municipios y de sus diversos impuestos, cuyos efectos se reflejan en el monto y proporción relativa de las cantidades obtenidas por tales conceptos a partir de dicho año.

Fuente: "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de 1976-1985" Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática pág. 8-17

FALTA DE ORIGEN

CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION INVERSION TOTAL POR PROGRAMA

(Millones de pesos)

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980
TOTAL	5,689.2	8,010.0	11,843.8	16,623
SECTOR COMUNICACIONES	2,990.8	4,438.9	5,727.2	7,664
CAMINOS RURALES	506.6	714.7	949.0	1,307
CAMINOS VECINALES	1,045.4	1,687.4	2,011.4	2,338
CARRETERAS ESTATALES	1,090.1	1,662.5	2,163.2	3,002
CARRETERAS URBANAS	348.7	374.3	603.6	890
AEROPISTAS	—	—	—	107
SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS	797.4	1,273.7	2,012.0	3,373
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO RURALES	357.1	612.9	880.7	1,148
OBRAS EN CABECERAS MUNICIPALES	116.3	188.2	312.6	668
MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA Y ESPACIOS PUBLICOS	50.4	43.8	69.3	84
CONSTRUCCION Y REHABILITACION DE LA VIVIENDA POPULAR	140.3	123.9	185.4	297
CASAS DE CULTURA	37.9	74.3	183.9	456
INSTALACIONES DEPORTIVAS	94.4	230.6	380.1	658
APOYO A LA PLANEACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS	—	—	—	62
SECTOR EDUCATIVO	1,679.9	2,017.1	3,177.4	4,389
CONSTRUCCION Y REPARACION DE TODO TIPO DE PLANTELES ESCOLARES	1,679.9	2,017.1	3,177.4	4,389
SECTOR SALUD	141.5	228.9	286.2	397
CONSTRUCCION Y REPARACION DE CENTROS Y CASAS DE SALUD Y ASISTENCIA	141.5	228.9	286.2	397
CARCELES Y PENITENCIARIAS	79.6	51.4	72.2	141
ESTUDIOS DE PREINVERSION	—	—	—	—
APOYO AL COMITE PROMOTOR DEL DESARROLLO SOCIOECONOMICO	—	—	—	—

Nota: A partir del 10. de enero de 1980 entraron en vigor la Ley de Ingresos al Valor Agregado IVA y la nueva Ley de Coordinación Fiscal que modificaron sustancialmente el régimen de Participaciones a los Estados y Municipios y de sus sistemas impositivos, cuyos efectos se aprecian en el monto y proporción relativa de las cantidades obtenidas por tales conceptos a partir de dicho año.

Fuente: "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de 1985" Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, págs. B-17

FALLA DE ORIGEN

MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIOS
AGUASCALIENTES	11
BAJA CALIFORNIA	5*
BAJA CALIFORNIA SUR	5
CAMPECHE	9
COAHUILA	38
COLIMA	10
CHIAPAS	111
CHIHUAHUA	67
DURANGO	39
GUANAJUATO	46
GUERRERO	76
HIDALGO	84
JALISCO	124
MEXICO	122
MICHOACAN	113
MORELOS	33
NAYARIT	20
NUEVO LEON	51
OAXACA	570
PUEBLA	217
QUERETARO	18
QUINTANA ROO	8
SAN LUIS POTOSI	58
SINALOA	18
SONORA	70
TABASCO	17
TAMAULIPAS	43
TLAXCALA	52*
VERACRUZ	207
YUCATAN	106
ZACATECAS	56
TOTAL	2,404

Nota: De abril de 1980 a agosto de 1995, se incorporaron 28 municipios en la República Mexicana, de éstos, 9 se aprobaron en 1995, lo que representa el 32% del total aprobado durante los últimos 15 años; es decir, en 14 años sólo se crearon 19 municipios, que significan el 68%.

* Considera el municipio de Playas de Rosario, B. C. creado el 21 de julio de 1995 y 8 municipios de Tlaxcala aprobados en agosto de 1995.

Fuente: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México 1995.

CIFRAS DE DEUDA PUBLICA DE LOS ESTADOS EN 1995

ESTADOS MAS ENDEUDADOS	MONTO
ESTADO DE MEXICO	4,353.00
SONORA	2,830.00
JALISCO	2,527.00
NUEVO LEON	2,111.00
QUERETARO	1,152.00
CHIAPAS*	921.00
BAJA CALIFORNIA	898.00
CHIHUAHUA	828.00
SINALOA	765.00
DURANGO	469.00

ESTADOS MENOS ENDEUDADOS	MONTO
PUEBLA	140
MORELOS	129
TLAXCALA	122
ZACATECAS	111
HIDALGO	20

Nota: La deuda pública de los estados pasó de 14,056 millones de nuevos pesos en noviembre de 1993 a 22,671 millones un año después, un 61 por ciento más

El 60 por ciento de la deuda pública de los estados está contratada con la banca comercial, es decir del total 22,671 millones de nuevos pesos, 13,538 se deben a la banca comercial y 8,132 a la Banca de Desarrollo **

* Chiapas en un año incrementó su deuda en aproximadamente 730 millones, pasó de 190 en noviembre de 1993 a 920 en noviembre de 1994, es decir, se incrementó en 385 por ciento, más que ninguna otra entidad, de esta cifra 721 millones fue contratado con la banca comercial.

**El presupuesto federal, un mecanismo de control político de las entidades que se abre o se cierra a discreción". Forando Ortiz Pinchetti, Proceso No. 960, México, 27/01/1995, págs. 20-28

COMPARATIVO DE CONVENIOS DE ADMINISTRACION

CONTENIDO

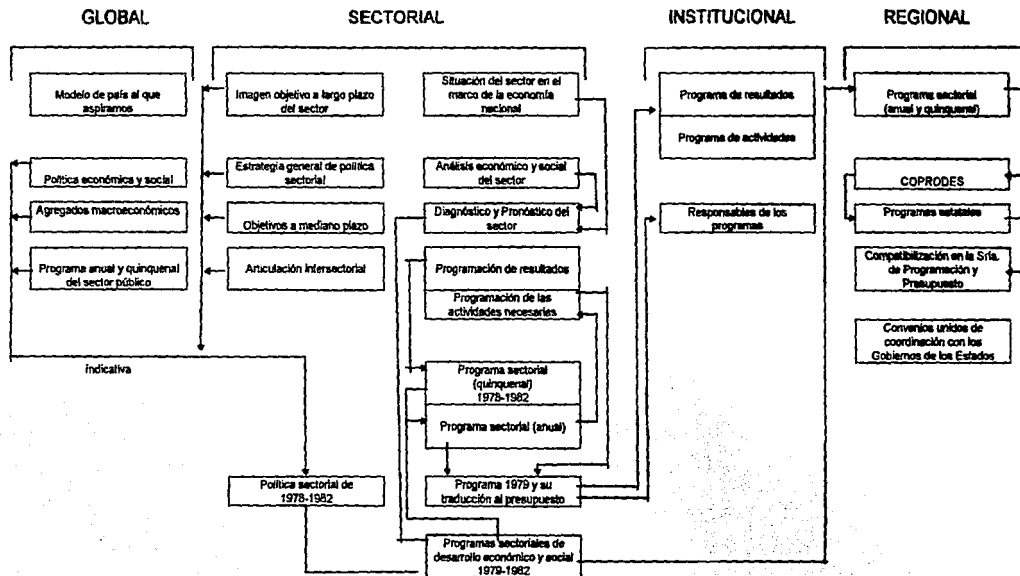
	1977*	1992**
CAPITULO I	DEL OBJETO DEL CONVENIO	DEL OBJETO DEL CONVENIO
CAPITULO II	DEL PROCESO INTEGRAL DE PLANEACION A NIVEL REGIONAL	DE LA PLANEACION ESTATAL PARA EL DESARROLLO
CAPITULO III	DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIOECONOMICO	DE LA AMPLIACION DE LA VIDA DEMOCRATICA
CAPITULO IV	DE LA PROMOCION Y APOYO AL CONVENIO	DE LA RECUPERACION ECONOMICA CON ESTABILIDAD DE PRECIOS
CAPITULO V	DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS	DEL MEJORAMIENTO PRODUCTIVO DEL NIVEL DE VIDA
CAPITULO VI	DE LA ADMINISTRACION, OPERACION, CONSERVACION Y MANTENIMIENTO DE LAS OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS	DE LA COORDINACION DE ACCIONES PARA EL DESARROLLO SOCIAL
CAPITULO VII	DEL AMBITO DE LOS PROGRAMAS SECTORIALES CONCERTADOS	DE LOS PROGRAMAS DE SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL
CAPITULO VIII	DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA***	DEL SISTEMA ESTATAL DE CONTROL Y EVALUACION
CAPITULO IX	DE LA REVISION Y EVALUACION DEL CONVENIO	ESTIPULACIONES FINALES
CAPITULO X	DISPOSICIONES FINALES	

* "Cuadernillo del Convenio Único de Coordinación, Convenio para el Desarrollo". Coordinación General de Control de Gestión, S.P.P., México, 1982 págs. 51- 118

** "Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México, 7/01/1993, Pág. 4

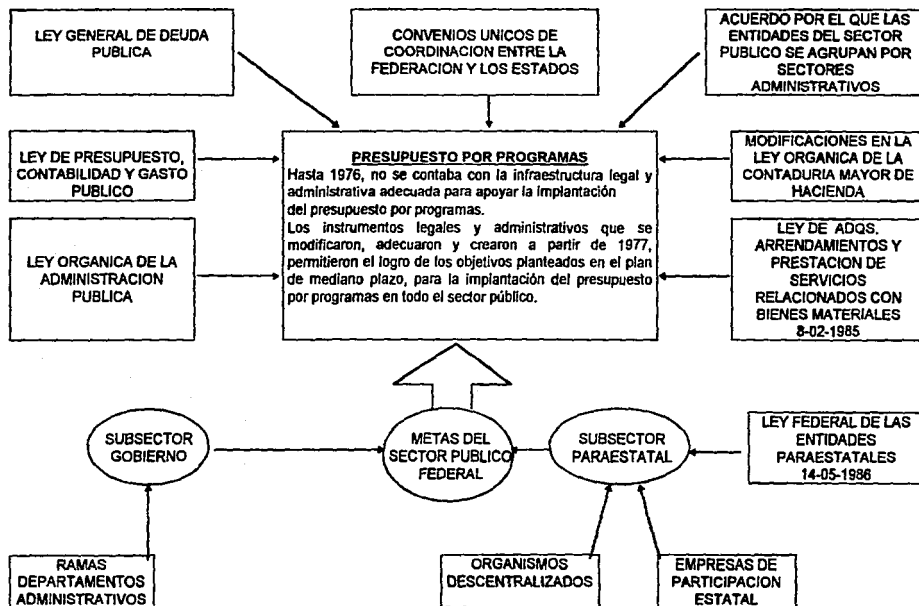
*** Desaparece el rubro concerniente a la Reforma Administrativa

PROCESO Y NIVELES DE PROGRAMACION 1976-1982



Fuente: Idem.

MARCO NORMATIVO EN LA PROGRAMACION DEL GASTO PUBLICO 1976-1982



***Federalismo y Mecanismos de Coordinación
Administrativa 1976-1982***

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA BASICA

Burgues, W. Juan. "Ciencia Política y Derecho Constitucional Comparados". La España Moderna, Madrid. 1978.

Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México". Instituto de Administración Pública, México, 1973.

Cruz Salas, Francisco. "El Federalismo como forma política". UNAM. México, 1965.

Groppali, Alessandro. "Doctrina General del Estado". Porrúa, México, 1944. Págs. 327.

Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Ariel, Barcelona España, 1970. Págs. 630 (5a. edición).

Esman Milton, J. y Hans C. Blaire. "La Institucionalización como guía de acción". Presidencia de la República. México, 1977.

Esteba Ruíz, Roberto "El Estado Federal y su Soberanía". UNAM, México, 1960. (Colección Ensayos Jurídicos)

Fernández Santillán, José. "Política y Administración Pública en México". INAP. México, 1980. Págs. 152.

Gamas Torruco, José. "El Federalismo Mexicano". SEP, México, 1975. Págs. 207 (Colección SEP Setentas No. 195).

Jellinck, Jorge. "Teoría General del Derecho y del Estado". Albatros, Buenos Aires Argentina. 1943.

Jiménez Castro, Wilburg. "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa". F.C.E., México, 1974. Págs. 391 (4a. edición).

Kelsen, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado". Buenos Aires, Argentina, 1934. Págs. 477 (UNAM, México 1979 Textos Universitarios).

Lambert, Jacques. "América Latina; Estructuras Sociales e Instituciones Políticas". Ariel. Barcelona, España, 1970. Págs. 600

Martínez Cabañas, Gustavo "La Administración Estatal y Municipal de México". Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1993. Págs. 212 (Tercera Edición).

Moya Palencia, Mario. "Temas Constitucionales". UNAM, México, 1978. Págs. 102

Núñez Jiménez, Arturo. "Antecedentes y Características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal; INAP, México, 1981, págs. 184 (octubre-diciembre No. 4).

Pratt Fairchild, Henry. "Diccionario de Sociología". F.C.E., México, 1971 (47a. Reimpresión). Págs. 317.

Pardo, María del Carmen. "La Modernización Administrativa en México". INAP-Colegio de México, 1993 (2a. Reimpresión). Págs. 159.

Rabasa, Emilio O. y Gloria Caballero. "Mexicano, ésta es tu Constitución". Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1982. Págs. 287 (LI Legislatura).

Ramírez Quintanar, Angel. "Panorama del Sistema de Coordinación Fiscal en México", ENEP Acatlán Edo. de México 1982, págs. 101 (tesis).

Salcedo Aquino, Roberto. "El Estado Federal". Multidisciplina, ENEP-Acatlán-UNAM, México, 1980 (noviembre-diciembre, No. 1).

Ley de Coordinación Fiscal, S.H.C.P. MÉXICO, 1982.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa. México, 1987.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Andrade, México, 1979.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1988. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación 3/12/1987

"Coordinación Administrativa". Varios autores. Secretaría de la Presidencia, México, 1977. (Colección Seminarios No. 6) Págs. 374 c.f.

- Gerard Timsit. "El Concepto de Coordinación Administrativa". Pág. 9

- Julieta Guevara Bautista. "Bases para la Coordinación de la Administración Pública". Pág. 29

- Enrique Velasco Ibarra. "La Estructura del Estado y la Coordinación Administrativa". Pág. 49
- Carlos Salinas de Gortari. "Coordinación de las Acciones Públicas y Privadas". Pág. 115
- Carrillo Castro, Alejandro. "El Presupuesto Público como medio de coordinación administrativa". Pág. 257.

"Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1981" Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

"Cuaderno del Convenio Unico de Coordinación". Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1982.

"Proceso" Julio Scherer García, Director. México, D.F. 1995 (semanario).

"La Jornada" Carlos Payan Vélver, Director General. México, D.F. 1995 (año XI) diario.

"El Financiero" Rogelio Cárdenas, Director General. México, D.F. 1995 (año XIV) diario.

"El Economista" Diana Golober, Editora. México, D.F. 1995 (año VII) diario.

BIBLIOGRAFIA SECUNDARIA

Baena Paz, Guillermina "Instrumentos de Investigación". Editores Mexicanos Unidos. México, 1981. Págs. 134 (4a. Edición)

Bosch García, Carlos "La Técnica de Investigación Documental" UNAM, México, 1974. Pág. 69 (6a. edición)

Flores Olea, Víctor "Ensayos sobre la Soberanía del Estado". UNAM, México, 1995. Pág. 141

Garza Mercado, Ario "Manual de Técnicas de Investigación". Colegio de México. México, 1979 Págs. 187 (7a. Edición).

González Salazar Gloria. "Aspectos Recientes del Desarrollo Social en México" UNAM, México, 1978. Pág. 387.

Guerrero Omar. "La Administración Pública del Estado Capitalista" INAP, México, 1979. Pág. 431

Gutiérrez Aragón, Raquel. Et. Al. "Principios de la Investigación Social. Porrúa, México, 1976. Págs. 178 (7a. Edición)

Hansen H., Alvin "Teoría Monetaria y Política Fiscal", F.C.E. México, 1980. Pág. 257 (3a. reimpresión)

Ibarrá, David y otros "El Perfil de México en 1980", Siglo Veintiuno. México, 1978. Pág. 200 (volumen 1)

Martner, Gonzalo. "Planificación y Presupuesto por Programas" Siglo Veintiuno. México, 1979. Pág. 511 (11a. Edición).

O. Rabasa, Emilio "La Constitución y la Dictadura" Porrúa. México, 1976. Pág. 246 (5a. Edición)

Retckiman K., Benjamín "Política Fiscal Mexicana" UNAM. México, 1979. Pág. 230

Vázquez Arroyo, Francisco "Presupuesto por Programas para el Sector Público de México" UNAM, México, 1979. Pág. 325 (3a. edición)

Zorrilla Martínez, Pedro. Et. Al. "La Administración Pública Federal" UNAM, México, 1976. Pág. (2a. edición)