



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO**

SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

**DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL:
REFORMAS NECESARIAS AL FONDO DE
APORTACIONES FEDERALES PARA LA
INFRAESTRUCTURA SOCIAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUSARI MONROY CASILLAS

ASESOR LIC. JOSE FRANCISCO HERNANDEZ SILVA

MEXICO, D.F., 2004.



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

OFICIO FDER/SEJE/016/04.

ASUNTO: Aprobación de Tesis.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR.
P R E S E N T E.

El pasante **JUSARI MONROY CASILLAS**, con número de cuenta **9430035-0**, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Lic. José Francisco Hernández Silva, titulada: "**DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL: REFORMAS NECESARIAS AL FONDO DE APÓRTACIONES FEDERALES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL**".

El pasante **MONROY CASILLAS** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACIÓN**, para los efectos académicos correspondientes.

" El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación, dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D. F., a 26 de febrero de 2004.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO.

gracias:

A mi Madre, Guadalupe Casillas Suárez, grandiosa mujer cuyo amor siempre me ha colmado, por tus caricias llenas de ternura y por hacer más allá de lo necesario para provocarme una sonrisa; Con tus atenciones y sacrificios permitiste que olvidara toda dificultad, animándome a buscar lo bello, tú permitiste que mi infancia careciera de lo malo de la vida; Gracias por elegirme del catálogo y hacerme tu inspiración. A ti, mi admiración total.

A mi Padre, Eugenio Monroy Leyva, uno de esos hombres de excepción, pues con tu vívido ejemplo lleno de valores y honradez, has dejado una marca perenne en mi vida; Sin tu palabra el camino habría sido más largo, pero sin tu insistencia no habría tal; Gracias por todo lo dado y lo mostrado, por inculcarme valiosas enseñanzas y sobre todo, por estar allí. A ti, todos los miramientos.

A mi hermana, Ilifhutsy, pese a no estar siempre a mi lado, tengo la certeza de tu amor y apoyo, tus atenciones han sido indispensables para mi alegría; Gracias niña pequeña, por las peleas y los juegos, las lágrimas y las sonrisas, por esa infancia muy a nuestro modo: Por ser hermanos, pues. Y también va con cariño para Guillermo

A mi hermosa hawaiana, Berta Suárez Andrade, por vaciar en mí tu amor y dulzura, es que nunca me he sentido sólo. Gracias por iluminar con tu risa y tus besos, amada abuelita, los momentos oscuros.

A la memoria de Macaria Leyva Moroyoqui, Cala: Em pusim ka in puusim/ Tē tābui āniatam en bibittua./ Em yekka ka in yekka;/ Tē win jūbba inow yéyebša;/ Em teni ka in tenni/ Tē witarwitaxti a noktua./ Néchéa am lütia, Sime sirochiam, sime tiwram,/ néché am urwua, opoam, baytim, téyniriam,/ Neché am mīka, ume uttiam/ in alhériam ento in aachim... in bemela-baampo.

A ti, Lilia Arroyo Ledesma, mi niña bonita y compañera de más de cien batallas, cuando te hallé, en mí y en el viento flotaba la estridencia, y desde entonces transitamos juntos el sendero, asidos de la mano y unidos en la ilusión, con eufonía; Y es con tu apoyo y tu lealtad que se ha concebido mi felicidad desbordada, la que traza un destino común: Estar juntos, cobijados por la cómplice sonrisa del baúl; Pues ese nuestro amor que me alimenta, ha nutrido el anhelo de ser mejor y de cumplir mis sueños, sin él, seguiría ciego y buscando la puerta del cielo y hoy me hallo cierto de haberla cruzado, porque tú has transformado nuestro mundo en la Babel de una lengua. La Tesis, Tiky, es sólo tuya, es para tí.

A Temporal y Quizás, gratas e incansables compañeras en las noches de desvelo, atentas con su mirada vivaz, siempre pendientes de mi hacer.

A la educación pública, génesis de lo que he sido y seré como estudiante, sin ella, este país perdería la esperanza.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, donde se gesta la cosmovisión del México contemporáneo, siempre resistente a los embates perversos, por enseñarme el rostro de un México muy bello y noble, y por darme todo lo que ha podido, incluso el amor.

A mi querida Facultad de Derecho, cuyas paredes encierran el más alto sentido del estudio, el conocimiento y la crítica, por sembrar en mí el anhelo de luchar por un mejor país, uno más justo; Por alimentar con ahínco mi querencia por las ideas y el libre pensamiento. Para ella, mi compromiso de ser un digno profesional

Especialmente a mi asesor y Maestro, Licenciado José Francisco Hernández Silva, quien desde el aula vertió su grato humanismo en mí, por ayudarme a dar este paso fundamental en mi vida. A Usted, todo mi respeto.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN

I

CAPÍTULO I. "LOS INSTRUMENTOS BÁSICOS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL"

1.1 Conceptos e Instituciones económicas:

1.1.1 Desarrollo.	1
1.1.1.1 Desarrollo Económico.	2
1.1.1.2 Desarrollo Social.	5
1.1.1.3 Desarrollo Regional.	6
1.1.2 Planeación.	8
1.1.3 Planificación.	16
1.1.4 Infraestructura.	22

1.2 Conceptos e Instituciones jurídicas:

1.2.1 Estado.	26
1.2.2 Gobierno.	29
1.2.3 Federación.	30
1.2.4 Entidad Federativa.	34
1.2.5 Municipio.	36
1.2.6 Hacienda Pública.	39
1.2.7 Presupuesto.	41
1.2.8 Control Presupuestal.	46
1.2.9 Gasto Público.	48
1.2.10 Aportaciones Federales.	51
1.2.11 Participaciones Federales.	55
1.2.12 Coordinación Fiscal.	61
1.2.13 Federalismo Fiscal.	64

CAPÍTULO II. "DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL"

2.1 Principios que norman y rigen el Desarrollo Económico.	68
2.2 La Rectoría Económica del Estado.	77
2.2.1 Sistema Nacional de Planeación Democrática.	83
2.2.2 Plan Nacional de Desarrollo	86
2.3 La planeación Estatal y Municipal.	94
2.3.1 La Planeación Estatal.	95
2.3.2 La Planeación Municipal.	99
2.4 La Desigualdad Regional.	104

CAPÍTULO III. “FONDO DE APORTACIONES FEDERALES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL”

3.1 Antecedentes de los Fondos de Aportaciones Federales.	112
3.2 Mecanismos de funcionamiento del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.	132
3.3 Diferencias con las Participaciones Federales.	142
3.4 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	149

CAPÍTULO IV. “APLICACIÓN Y CONTROL DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES”

4.1 Presupuesto de Egresos de la Federación.	159
4.2 Mecanismos de Control presupuestal.	163
4.2.1 Ejecutivo Federal.	164
4.2.2 Autoridades Estatales.	166
4.2.3 Ejecutivo Municipal.	169
4.2.4 Convenios de coordinación entre los tres niveles de gobierno.	172
4.2.5 Auditoría Superior de la Federación.	175
4.3 Análisis de los datos estadísticos oficiales en materia de infraestructura para el desarrollo por Entidad Federativa y Municipios, en el periodo 1996-2000.	180
4.4 Análisis de los datos estadísticos oficiales, en materia del monto total otorgado del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social, en el periodo 1996-2000.	193

PROPUESTA Y CONCLUSIONES.

A) Propuesta.	203
B) Conclusiones.	214

ADDENDA.

I. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004.	225
II. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004	229
III. Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal.	229
IV. El fracaso de la Reforma Fiscal.	231
V. La Convención Nacional Hacendaria.	232

BIBLIOGRAFÍA.	235
----------------------	------------

INTRODUCCIÓN.

 11-02-04

I

Durante muchos años, mientras mi padre laboró en la Administración Pública, la cuestión del desarrollo nacional y su relación con la planeación, fueron parte de la sobremesa en mi infancia y adolescencia y, aunque tenemos sendas profesionales distintas –él es economista- al igual que él, fui descubriendo que para superar las carencias en la materia no bastan los anuncios llenos de buenas intenciones y ni siquiera la voluntad política, si esta proviene sólo de una de las partes, es decir, si los esfuerzos no provienen de todos los involucrados, difícilmente pueden superarse los escollos.

Ciertamente, en un Estado no puede haber desarrollo económico, ni de ningún tipo, sin la intervención correctamente enfocada de los gobiernos que forman parte del mismo y, todavía más importante, la posibilidad de alcanzarlo se aleja desde el momento en que la planeación es echada a un lado (o incorrectamente entendida y aplicada), mientras los esfuerzos son intermitentes, discontinuos y hasta contradictorios, lo cual sólo redundaría en el perjuicio poblacional y en el desvío de los fines esenciales del Estado.

Asimismo, la planeación implica una correcta utilización de los recursos económicos, una distribución adecuada de los mismos y acorde a las posibilidades del gobierno, pues al ser finitos y escasos, resulta risible considerar, y hasta exigir, su aumento exponencial, lo que sería posible pero irresponsable y a la larga contraproducente. Ante ello, la medida más asequible –y en conjunción con otras medidas- es invertir el esquema actual de destinación del Presupuesto Público, con objeto de reducir el gasto corriente para utilizar tales recursos en apoyar proyectos de infraestructura y capital (la más grande carencia del país), todo ello insertando a los tres niveles de

gobierno en un esquema de corresponsabilidad administrativa en el ejercicio del presupuesto.

Ahora bien, siendo el desarrollo económico el punto de partida de este trabajo de investigación –desde el punto de vista jurídico y sustentado en las instituciones jurídicas y cuerpos normativos- se manifiesta esencial contar con datos inequívocos en los cuales podamos apoyar los postulados que se pretenden y, por ello, a lo largo del proceso de conformación del mismo, se va esbozando la tragedia en que vivimos, a partir de la dureza de los datos estadísticos oficiales (que ante la posibilidad de no ser enteramente objetivos, resultan aún más preocupantes) que no dejan lugar a dudas sobre el dispendio y el descuido que se le ha dado al proyecto de Nación que tenemos, ni sobre la pérdida de tiempo y el atraso en que nos ubicamos en la competida economía mundial, ni sobre el desperdicio de generaciones enteras de mexicanos, vueltos masas de analfabetas funcionales (y disfuncionales) sin esperanza, y todo ello es visible escarbando un poco en las incompletas estadísticas nacionales.

Por supuesto que, al ser este un ejercicio teórico, podría permitirme cambiar todas las reglas del juego, reformar todo lo existente y hasta pretender crear un novedoso sistema jurídico ajeno a nosotros y todo en aras de proponer la mejoría deseada, hasta podría borrar nuestra realidad actual y empezar de cero; Pero eso no es serio, eso es jugar con las posibilidades y crear un mundo guajiro atiborrado del más profundo anhelo quimérico, pero no, de eso no se trata.

Mi labor es, sí, estudiar a fondo las instituciones jurídicas que existen y que propician o forman parte de un problema que considero es necesario atender, pero partiendo de la realidad jurídica, política, económica y social en que tal situación se encuentra para así, con conocimiento de causa, proponer

soluciones serias, imaginativas y viables. que se ubiquen dentro del mundo de lo realizable.

Lo anterior no implica hacer a un lado el aspecto lúdico que toda propuesta lleva implícita, pero sí descarta la posibilidad de desaparecer de un plumazo todo aquello que nos rige, puesto que ello se torna en fundamentalismo, al borrar lo bueno, lo valioso y lo útil que pudiese tener determinado sistema o institución jurídica y nos desviaría del verdadero ejercicio crítico que todo jurista (y cualquier profesional) debe realizar, al plasmar una realidad abstracta y monocromática, olvidando los innumerables ángulos que existen y que la especulación nos permite para estudiar un problema.

Con todo, debemos precisar que en este país, en tratándose de temas jurídicos e institucionales, la realización de tales ejercicios teóricos es más difícil, ya que la actual etapa de ejercicio del poder (donde las prioridades nacionales son decididas por los partidos políticos, donde no interesa lo importante sino lo conveniente a los intereses sectarios y de grupo, donde las necesidades nacionales son rehenes de los tiempos electorales y las agendas son dictadas por los beneficios políticos) obscurece muchos rasgos vitales de nuestro sistema jurídico, los retuerce y dobla a placer, es decir, simultáneamente nos otorgan mucho material de estudio y análisis pero igualmente, al ser en ocasiones tan breve su vigencia, modifican las reglas del juego todo el tiempo, violentando artificiosamente la dinámica de la dialéctica.

En lo referente a este trabajo, está constituido por cuatro capítulos más propuesta y conclusiones, además de una Addenda.

En el primer capítulo, partimos de la posibilidad que tiene todo trabajo de no ser comprendido a cabalidad, a partir de un mal entendimiento de las

instituciones fundamentales que el mismo estudia: Entre cuyos motivos pueden encontrarse tanto la falta de claridad del que escribe como la multiplicidad de conceptos respecto de determinadas instituciones, volviéndose necesario definir los términos e instituciones más socorridos por el autor, así como aludir, en tanto sea posible, al manto semántico, histórico, político y jurídico que cubre a dicha institución. Todo ello con la pretensión de delimitar y puntualizar los conceptos expresados por algunas voces fundamentales del Derecho Económico, del Derecho Fiscal y la Economía; Disciplinas que cultivan el entendimiento de diversas Instituciones, algunas tan complejas como el Estado y el Federalismo Fiscal.

Asimismo, se analizan las ideas que dan forma a los conceptos de figuras jurídicas como el Presupuesto, la Hacienda Pública, las Participaciones Federales, la Coordinación Fiscal y, debido a la naturaleza multidisciplinaria de este estudio, se precisan conceptos de naturaleza económica como son la Planeación, el Desarrollo Económico y la Infraestructura; Todo con el fin de llegar a nuestro objetivo: Los Fondos de Aportaciones Federales.

El capítulo segundo, se dedica íntegramente al estudio del desarrollo económico regional, partiendo de los principios constitucionales que contienen la facultad soberana del Estado en materia de desarrollo y analizando con detenimiento todo el marco legal referente a la planeación, desde el instrumento sexenal básico (El Plan Nacional de Desarrollo) hasta los instrumentos que se desprenden del mismo y que convergen con él (Programas y Proyectos); Asimismo, se analizan tanto la distribución de potestades en materia de planeación entre los distintos ámbitos de gobierno como lo relativo a la necesaria coordinación entre los mismos. Como corolario del capítulo, el último punto se enfoca en las consecuencias que genera el tratamiento monolítico de los problemas específicos de nuestro país (educativos, de infraestructura y demás) que desembocan en la desigualdad regional y los

resultados contrarios que han producido algunas de las medidas tomadas para reducirla.

El tercer capítulo, está enfocado al estudio de los fondos de aportaciones federales como institución jurídica, partiendo desde sus antecedentes y su génesis, su concepto, sus mecanismos de funcionamiento –es decir como son distribuidos los recursos- y la diferencia que tienen con otra figura fundamental dentro del federalismo fiscal: Las participaciones federales. Igualmente se alude a las principales resoluciones jurisdiccionales dadas por la Suprema Corte respecto a las aportaciones federales, para finalizar con un análisis respecto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, su conformación, funcionamiento y trascendencia respecto del federalismo fiscal y de las aportaciones federales.

En el último capítulo, se investiga sobre los diversos mecanismos para la aplicación y control de los recursos que se asignan a los fondos de aportaciones federales. Se parte de las reglas contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación –las cuales han variado poco durante los últimos ejercicios fiscales- que involucran a los órganos de poder federales, estatales y municipales. Asimismo, se analizan los diversos cuerpos normativos que estatuyen el control presupuestal de los ejecutivos de los tres ámbitos de gobierno, y lo relativo a los convenios de coordinación entre los mismos, que se refieren a la aplicación y control de tales recursos, así como la función que tiene la Auditoría Superior de la Federación, como órgano revisor de la cuenta pública y su relación con los órganos similares que existen en los congresos locales.

Los últimos dos puntos de dicho capítulo, contienen –hasta donde es posible- los datos estadísticos oficiales referentes, el primero, a la existencia de infraestructura básica en las Entidades Federativas y Municipios –con algunas cifras amañadas, pues no debe olvidarse el incidente respecto de una carretera

estatal en Yucatán, construida en el sexenio anterior, en la cual se invirtieron los recursos y la consideró el INEGI (en mapas y estadísticas) pero que nunca existió, como se hizo público en los diarios nacionales en septiembre del año pasado- en materia hidráulica, educativa y de comunicaciones: Por lo que hace al segundo, en este se consignan las cifras en materia de montos presupuestales del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social, asignados a las Entidades Federativas y Municipios, ambos durante el último quinquenio. También contiene algunos cuadros referentes a la cantidad de burócratas que existen en los tres ámbitos de gobierno.

La parte final de este trabajo, se divide en dos partes: La primera es una Propuesta, basada en un análisis producto de la conjunción de lo estudiado en los Capítulos que le preceden, que nos lleva a la certeza de la necesidad de reformar la fórmula a partir de la cual se aplica la distribución de los recursos contenidos en el Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social, con lo cual se pretende crear una relación de corresponsabilidad entre la Federación y las Entidades Federativas y Municipios en la utilización de tales recursos. La segunda parte, es una sumatoria de los puntos esenciales de todo el estudio, son las Conclusiones a las que he llegado, algunas ya conocidas, otras recién descubiertas y algunas otras deducidas como consecuencia de lo anterior.

A manera de suplemento se incluye una Addenda, en la cual se estudian los puntos relativos a los temas manejados en el cuerpo de este trabajo contenidos tanto en el Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2004, como en la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2004. Igualmente se tomaron en consideración las últimas reformas efectuadas a la Ley de Coordinación Fiscal y algunos comentarios sobre la llamada "Reforma Fiscal" y sus discusiones parlamentarias, así como algunas consideraciones

respecto de la próxima Convención Nacional Hacendaria y las expectativas que ha generado.

Es menester señalar que, después de desarrollar un trabajo de investigación con cierta complejidad, queda un ligero sabor amargo, pues durante el proceso creativo van surgiendo ramas que nos llevan a senderos muy diversos y abundantes y que por la necesidad de enfocarse y centrarse en los puntos de estudio deben cercenarse y, cuando más, dejar breves pinceladas de su importancia. Ello, pues no existe materia que le sea ajena a la planeación y al desarrollo y ninguna de ellas resulta un tema menor o siquiera aislado, no, por el contrario, todo se encuentra tan relacionado entre sí, que abstraer sólo unas cuantas de esas posibilidades provoca que, a ojo del autor, varios de los temas queden incompletos y otros, por la dificultad para obtener la información deban ser tratados sin el rigor deseado. Si ello es así, ofrezco disculpas, niego la intención y aseguro el interés vehemente por que no hubiese sido de tal modo.

CAPÍTULO I

LOS INSTRUMENTOS BÁSICOS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL.

Sumario.

1.1 Conceptos e Instituciones Económicas. 1.1.1 Desarrollo. 1.1.1.1 Desarrollo Económico. 1.1.1.2 Desarrollo Social. 1.1.1.3 Desarrollo Regional. 1.1.2 Planeación. 1.1.3 Planificación. 1.1.4 Infraestructura. 1.2 Conceptos e Instituciones Jurídicas. 1.2.1 Estado. 1.2.2 Gobierno. 1.2.3 Federación. 1.2.4 Entidad Federativa. 1.2.5 Municipio. 1.2.6 Hacienda Pública. 1.2.7 Presupuesto. 1.2.8 Control Presupuestal. 1.2.9 Gasto Público. 1.2.10 Aportaciones Federales. 1.2.11 Participaciones Federales. 1.2.12 Coordinación Fiscal. 1.2.13 Federalismo Fiscal.

1.1 CONCEPTOS E INSTITUCIONES ECONÓMICAS:

 11-02-04

1.1.1 DESARROLLO

Comúnmente se señala que el desarrollo es la acción y efecto de desarrollar o desarrollarse y desarrollar significa extender lo que está arrollado, (del latín rotulare, de rótulos, que significa rodillo). Según el diccionario de la Real Academia, éste es: *"acrecentar, dar incremento a una cosa de cualquier orden"*¹

Frecuentemente, se ha dado una confusión teórica y práctica entre modernización y desarrollo, por ello considero que la diferencia radica en el desafío principal del desarrollo, el cual es iniciar y sostener un proceso por medio del cual se mejora el bienestar material y espiritual de la población, y los resultados del desarrollo se distribuyen equitativamente de acuerdo con los principios de justicia que rijan; Así, la discrepancia con la modernidad

¹ Diccionario de la lengua Española. 21 ed. España. Ed. Real Academia Española. Version Electronica. 2002.

queda manifiesta, pues esta sólo supone una “actualización” o, mejor dicho, una evolución de lo existente, por lo general en materia de tecnología, bienes y servicios, y nada más.

Existen quienes consideran al desarrollo como un sinónimo del crecimiento, pero no es lo mismo, pues el crecimiento es un elemento del desarrollo, más no el único, pues el crecimiento es *“un fenómeno puramente cuantitativo y en este [en el desarrollo] se considera predominante el elemento cualitativo”*² De igual modo, estos se diferencian en que el desarrollo es un fenómeno de largo plazo que supone un proceso a lo largo del cual se aplican nuevas tecnologías y se producen transformaciones sociales, es decir, precisa de elementos cualitativos.

Es innegable que este fenómeno va íntimamente ligado a la economía y, en realidad, quienes lo definen procuran hacer referencia, en todo momento, a su carácter económico, por ser este una Institución propia de la ciencia económica; Pero, de igual modo, su influencia ha permeado a todas las ramas del saber humano y al ser tan variadas y polifacéticas las consecuencias en los diversos campos del conocimiento humano, que necesariamente ha pretendido ser definida por cada una las ciencias que la estudian –tanto sociales como exactas- de ahí que no hagamos la plena identificación entre desarrollo y economía.

1.1.1.1 DESARROLLO ECONÓMICO.

Ahora bien, ya explicado lo anterior, observamos que, desde el punto de vista económico, por desarrollo económico se ha entendido, no con gran certeza, como el: *“Proceso de crecimiento de una economía caracterizado por*

² RICOSSA, Sergio. Diccionario de Economía. México, Ed. Siglo XXI, 1990. p. 167.

*innovaciones técnicas, aumentos en la productividad y cambios sociales que suelen ir acompañado por un mayor reparto de la renta y la riqueza”*³

Lo cierto es, que el factor humano es esencial para obtener el entendimiento total del desarrollo económico, pues incluso se considera que sólo atañe al *“Proceso de mejora del nivel de vida y bienestar de la población mediante mejoramientos de la renta per cápita. Lo que se logra mediante un aumento de la industrialización.”*⁴

Pero ello sólo refleja un enfoque del desarrollo, siendo más atinado considerarlo un método que *“Se emplea para describir no las medidas cuantitativas de una economía en crecimiento... sino los cambios económicos, sociales y de cualquier tipo que den lugar al crecimiento. El desarrollo económico exige cambios en las técnicas de producción, en las actitudes sociales y en las instituciones”*⁵ o cómo un *“Conjunto de medidas de política económica tendientes a dotar a una nación de las suficientes infraestructura, agricultura, ganadería, vías de comunicación, para su progreso y enriquecimiento.”*⁶

A su vez, la Secretaría de Hacienda, considera que es la *“Transición de un nivel económico concreto a otro más avanzado, el cual se logra a través de un proceso de transformación estructural del sistema económico a largo plazo, con el consiguiente aumento de los factores productivos disponibles y orientados a su mejor utilización; teniendo como resultado un crecimiento equitativo entre los sectores de la producción. El desarrollo implica mejores niveles de vida para la población y no sólo un crecimiento del producto, por lo que representa cambios cuantitativos y cualitativos. Las expresiones fundamentales del desarrollo económico son: aumento de la producción y productividad per cápita en las diferentes ramas económicas, y aumento del ingreso real per cápita.”*⁷

³ Diccionario Jurídico Espasa Madrid, Ed. Espasa-Calpe, 1991. p. 177.

⁴ Diccionario Akal de Economía Moderna, México, Ed. Akal, 1999. p. 110.

⁵ SELDON, Arthur. Diccionario de Economía, Madrid, Ed. Oikos-Tau, 1970. p. 185.

⁶ Diccionario Trivium. Derecho y Economía, Madrid, Ed. Trivium. 1998 p. 216.

⁷ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal. Versión electrónica, México, 2002.

Más allá de toda diferencia en la forma en que es abordado, es evidente que *“se conceptualiza por la concurrencia de los siguientes rasgos definitorios: a) surgimiento de propiedades nuevas y de diversidades de calidad, lo que implica, por consiguiente, el enriquecimiento y complejización de las fuerzas, relaciones y estructuras sociales. b) carácter cualitativo. c) creación de nuevas formas y modalidades de vida económica, política, social, cultural, de valores, ideas, estilos, diferencias. d) discontinuidad, saltos, previsibilidad menor que el crecimiento o nula, mayor peso de lo imprevisto y del azar y e) pertenencia al dominio de la historia global a partir de presupuestos, hipótesis y objetivos totalizantes.”*⁸

En síntesis, se le debe ubicar como la *“Mejora cualitativa y durable de una economía y de su funcionamiento”*⁹

Por lo que se refiere a la concepción que del desarrollo económico se tiene en el sistema jurídico mexicano, se observa que los artículos 25 y 26 de la Constitución, plantean cuales deberán ser las características del desarrollo nacional. Así, el contenido del primer párrafo del artículo 25 constitucional, permite afirmar que al corresponderle al Estado la rectoría del desarrollo nacional, la prioridad del imperativo, es alcanzar el desarrollo económico de México, sobre la base de la justicia social, teniendo como atributo que *“Todas las acciones de los gobernantes y gobernados, en materia económica, deben orientarse a lograr un desarrollo integral que fomente el crecimiento económico y el empleo y que impulse una justa distribución del ingreso y la riqueza.”*¹⁰ Es decir, el desarrollo económico nacional, debe fomentar acciones dirigidas a la creación de empleos para abatir la pobreza de la población.

⁸ **Diccionario Jurídico Mexicano**. T-III. México. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa. 1990. p. 256.

⁹ **Diccionario de la lengua Española**. *Op cit*

¹⁰ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. **Derecho Constitucional**. 4 ed. México. Ed. Porrúa. 1999. p. 597.

Lo anterior, en concordancia con el primer párrafo del artículo 26 constitucional, nos lleva a concluir que el instrumento para materializar el desarrollo económico será la planeación, que pugnará por imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, siendo su pretensión real la de alcanzar el desarrollo económico nacional, que se traduciría en la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

1.1.1.2 DESARROLLO SOCIAL.

Por lo que hace al desarrollo social, en un sentido técnico, podríamos entenderlo como las *“Medidas nacidas del poder público o de la propia sociedad tendientes a crear o mejorar situaciones de salud y educación.”*¹¹

Para la secretaria de Desarrollo Social a nivel Federal, Josefina Vázquez Mota, el desarrollo social *“...es el proceso permanente mediante el cual se amplían las capacidades y las opciones de las personas y comunidades para que puedan ejercer plenamente sus libertades y derechos y realizar todo su potencial productivo y creativo, de acuerdo con sus aspiraciones, elecciones, intereses, convicciones y necesidades. Se trata de un proceso de mejoría de las condiciones de cada persona. Cada caso es una historia real que requiere de acciones reales y tangibles.”*¹²

En cambio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo define como el *“Proceso de cambio en el perfil de una economía, orientado a canalizar en montos suficientes los beneficios del crecimiento y del ingreso nacional a los sectores sociales. Proceso permanente de mejoría en los niveles de bienestar social, alcanzado a partir de una equitativa distribución del ingreso y la erradicación de la pobreza, observándose, índices*

¹¹ Diccionario Trivium. Derecho y Economía. *Op cit.* p. 216.

¹² SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. Medición de la Pobreza. Variantes metodológicas y Estimación Preliminar. México. Versión Electrónica, 2002.

crecientes de mejoría en la alimentación, educación, salud, vivienda, medio ambiente y procuración de justicia en la población."¹³

Sin embargo, considero que resulta más acertada la concepción dada por la secretaria del ramo, en virtud de dirigirse a las entrañas del concepto, a su implicación gramática; Mientras que, el concepto dado por la Secretaría de Hacienda, viene a ser el enfoque social del desarrollo económico, es decir, se refiere a la medición del fenómeno del desarrollo económico, considerando sus consecuencias en la sociedad, sin tomar en cuenta los demás factores que conforman al desarrollo. O sea que, el desarrollo social resalta la preminencia de los elementos sociales, psicológicos y espirituales sobre los factores económicos, lo que no implica –desde luego– el dejar de considerar la influencia indirecta de estos sobre los primeros, pero que, en definitiva, no siempre son determinantes de los elementos sociales.

1.1.1.3 DESARROLLO REGIONAL.

El punto de vista que comprende este trabajo, lo vincula necesariamente con el desarrollo económico, pero delimitado por la cuestión geográfica, es decir, se refiere al desarrollo económico de un área territorial determinada.

El origen de la palabra región se encuentra en el latín regio-onis, que significa: "*línea, dirección, límite o frontera*"¹⁴; Lo que nos remite a la demarcación de algo, a su delimitación, ya en lo físico, ya en lo abstracto; Por otro lado, el diccionario la define como: "*Territorio o zona que debe su unidad a causas físicas, como clima, vegetación, relieve o humanas como población, economía, estructuras políticas, o administrativas, etc.*"¹⁵

¹³ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Op cit.*

¹⁴ **Diccionario Ilustrado Vox Latino-Español. Español-Latino.** México, Ed. Rei. 1996. p. 427

¹⁵ **Larousse Multimedia Enciclopédico. 2001.** España. Versión electrónica. 2001

Se señala que una región comprende *“la integración de Entidades Federativas que a través del tiempo y el espacio han conformado relaciones y definido intereses comunes que les confieren la categoría de región socioeconómica.”*¹⁶

Para comprender lo anterior se debe precisar, con más técnica, que por región debe entenderse cualquier área subnacional que un país identifica como tal, para fines de desarrollo o de planificación. Una región podría comprender también partes de más de un país. Puede ser una unidad geográfica, como por ejemplo una cuenca hidrográfica, o una subdivisión política, como sería el caso de una o más localidades, municipios o estados. Podría ser el lugar donde se presenta un problema, como por ejemplo un área de elevado desempleo, o un área vacía que ha perdido su identidad nacional debido al flujo de colonos extranjeros, o bien incluso una unidad de planificación espacial arbitrariamente definida.

En síntesis, como áreas de estudio, las regiones no tienen características generales que las distinguan. Sin embargo, la metodología para la planificación del desarrollo regional sí las tiene y depende del punto de vista del cual sean estudiadas.

Así, la fase de desarrollo regional implica un proceso de concertación, en el cual se comparten responsabilidades, tanto en el Estado como en los actores regionales, por medio de formas concretas de articulación entre ambos, a partir de lo cual se derivan las recomendaciones sobre las políticas específicas que serán más apropiadas para promover el desarrollo económico y social del territorio en cuestión.

¹⁶ DELGADILLO MACÍAS, Javier. El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios. México, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas-Porrúa, 2001. p.7.

Por lo anterior, el desarrollo regional *"debe ser considerado como una manera de equiparar las condiciones entre las diversas partes del país, con el fin de evitar los costos demográficos, financieros y sociales de las desigualdades entre diferentes estados o regiones. Debe, asimismo, considerarse como una forma de elevar el nivel general del desarrollo a través de la creación de condiciones para una mayor productividad a lo largo y ancho del país."*¹⁷

1.1.2 PLANEACIÓN.

Esta es una de esas palabras en las cuales existe demasiada confusión, pues la mayoría de los diccionarios utiliza indistintamente planeación y planificación, sin embargo existen diferencias notables entre ambas, que son de fondo y de forma.

Dicha tendencia se observa, principalmente en los diccionarios europeos, puesto que algunos llegan a expresar que, la diferencia entre estas sólo se hace patente en los países latinoamericanos, o sea que, lo consideran una cuestión de semántica latinoamericana y nada más. Señala el diccionario que la planeación es la acción y efecto de planear o hacer un plan; Luego entonces, un plan es: *"Intento, proyecto, estructura"*¹⁸, es decir, el plan implica un propósito; Al respecto, se dice que un plan es, por lo general un documento que contempla en forma ordenada y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados. Un plan es un instrumento dinámico sujeto a modificaciones en sus componentes en función de la evaluación periódica de sus resultados.

¹⁷ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. Descentralización e infraestructura local en México: Una nueva política pública para el desarrollo. México. 1998. p. 65.

¹⁸ Diccionario de la lengua Española. *Op cit.*

Ahora bien, respecto a la planeación, se apunta que es la: *“Técnica que trata de coordinar ex ante los comportamientos de las diversas unidades económicas que participan en el sistema económico, con objeto de alcanzar objetivos predeterminados.”*¹⁹

Cabe señalar que la planeación expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del país, concebidos de manera integral y coherente para orientar la conducción del quehacer público, social y privado.

Para la secretaría de Hacienda, la planeación es la *“Etapa que forma parte del proceso administrativo mediante la cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas generales económicas, sociales y políticas; tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales que permitan establecer un marco de referencia necesario para concretar programas y acciones específicas en tiempo y espacio. Los diferentes niveles en los que la planeación se realiza son: global, sectorial, institucional y regional. Su cobertura temporal comprende el corto, mediano y largo plazos.”*²⁰

Para un mejor entendimiento, ha sido dividida y clasificada en: Democrática (mediante la consulta popular, con el propósito de que la ciudadanía participe activamente en las decisiones para definir objetivos, estrategias, metas y prioridades de desarrollo); Estratégica (la cual enfatiza la búsqueda de resultados y desecha la orientación hacia las actividades); Sectorial (misma que atiende los aspectos específicos de la economía y la sociedad, concretándose en un plan bajo la responsabilidad de una dependencia coordinadora de sector); Global (que permite definir objetivos, estrategias y líneas generales de política para un país) y Regional (que define los objetivos, estrategias, líneas de política y metas, así como de mecanismos

¹⁹ Larousse Multimedia Enciclopédico, 2001. *Op cit.*

²⁰ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Op cit.*

de coordinación, trasladando los apoyos instrumentales de la planeación global a las diferentes localidades de un país); En todas las anteriores, el rasgo distintivo es la proyección del futuro.

Ahora bien, planificar implica *“Tomar las decisiones necesarias para la organización de algo y en economía para fijar las previsiones de crecimiento a nivel sectorial o global, poniendo los medios financieros y estableciendo los objetivos concretos para un periodo determinado.”*²¹

Lo anterior conlleva a considerar a la planeación como un proceso organizado mediante *“el cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas económicas, sociales y políticas; tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales. Lo que permite establecer un marco de referencia necesario para concretar planes y acciones específicas a realizar en el tiempo y el espacio.”*²²

No del todo ajeno a lo anterior, se debe tomar en cuenta que un elemento esencial en la idea de la planeación, radica en que esta constituye la imagen del futuro, pues responde a la “eterna” y permanente angustia del hombre en su enfrentamiento con el mañana y, al reducir dicha incertidumbre, el porvenir aparece claro.

Existen tratadistas que consideran a la planeación como: *“los intentos deliberados hechos por el gobierno de un país –generalmente con la participación de otras corporaciones colectivas- para coordinar más racionalmente la política pública con el objeto de alcanzar más plena y rápidamente los fines deseables para el futuro desarrollo determinados por el proceso político a medida que se desenvuelve.”*²³

²¹ TAMEMES, Ramón. Diccionario de Economía y Finanzas. Madrid, Ed. Alianza Editorial, 1995. p. 415.

²² Diccionario Abrente de Términos económico-financieros. Tomo II, Madrid, Ed. Mentat, 1992. p. 102.

²³ MYRDAL, Gunnar. El Estado del futuro. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1961. p.35.

Esta definición, va de la mano de lo señalado por Ignacio Pichardo Pagaza, quien la considera una “*Función de la administración que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones a corto, mediano y largo plazo, definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos, ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el espacio normativo dentro del cual se desenvuelven las decisiones de la institución y dan las bases para poder realizar las otras funciones de la administración: programación, financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados.*”²⁴

De la lectura anterior, se desprende que, administrativamente hablando, esta supone la fijación de objetivos generales y de largo plazo para la sociedad, es una tarea que participa de la naturaleza política. La planeación es la actividad que une las tareas públicas a las funciones administrativas mientras que la elección de los objetivos y el establecimiento de prioridades entre ellas es una acción política.

La planeación implica que el gobierno ha organizado sus procedimientos para adoptar decisiones, tomando en cuenta los efectos económicos totales de cada una de sus actos, y que el programa total de acciones adquiere una coherencia encaminada al logro de un desarrollo económico, tan acelerado como pueda alcanzarse en armonía con las otras metas nacionales.

Al hacer una consideración jurídica de la planeación, la ubicamos como un instrumento del Estado para conjuntar los esfuerzos sociales, con la finalidad de lograr los objetivos comunes del desarrollo, entendiéndose como la “*ordenación sistemática de las actividades económicas, sociales y culturales, que a partir del inventario de recursos humanos, físicos, técnicos y financieros, realizan los*

²⁴ PICHARDO PAGAZA, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública en México**, México, Ed. INAP, 1984, p. 15.

distintos agentes, bajo la coordinación del Estado, en búsqueda de la realización de los objetivos del desarrollo previamente definidos"²⁵

En nuestro país, la planeación, encuentra su soporte constitucional en el artículo 26 de la Carta Magna, que expresa: *"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación..."*; Cuya justificación se sustentó con la argumentación del ejecutivo federal, quien, rememora Federico Reyes Heróles, aseguró que *"...se encontraba en entredicho no sólo la expansión económica, sino la viabilidad misma del proyecto nacional y las libertades democráticas que éste sintetiza...existía también la necesidad por definir, redefinir quizá el rumbo y la estrategia a partir de principios constitucionales; de allí un capítulo económico como proposición ante el legislativo."*²⁶; Lo anterior en virtud de que nacieron situaciones de complejidad, antagonismo y confusión crecientes, por ello se le ha impuesto al Estado la necesidad de una coordinación racionalizadora de aquellas situaciones *"...pues la coordinación antecede a la planeación, o más bien es planeación."*²⁷

La Ley de Planeación vigente, concibe a esta, en su artículo 3º, como *"...la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al (sic) ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales..."* que tiene como objetivo la transformación del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que establece la Constitución, fijando objetivos, metas, estrategias y prioridades, asignando

²⁵ OSORNIO CORRES, Francisco Javier. Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1992. p.21.

²⁶ KAPLAN, Marcos (coordinador). Estudios de Derecho Económico. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM: 1986. p. 67.

²⁷ MYRDAL, Gunnar. *Op cit.*, p.75.

recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución y coordinando acciones para evaluar resultados.

Asimismo, en su artículo 2º, alude a que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se encuentra normada por los principios de:

1. Fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural.
2. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.
3. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población.
4. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.

5. El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional y
6. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

Lo fundamental de la concepción de la planeación, es entenderla como lo que es y nunca como una mera colección y clasificación de las necesidades imperantes y existentes en un país –como se ha hecho sexenio tras sexenio– pues esta es sólo una etapa, una parte del proceso de planeación, ya que para que la planeación exista, se precisa efectuar *“un inventario de recursos que posee la nación (humanos, naturales, técnicos, científicos, financieros, etcétera), y en forma paralela, realizar un inventario de las necesidades existentes (educación, salud, vivienda, desarrollo industrial, producción agropecuaria, etcétera). Una vez realizados estos inventarios, se establece un plan, el cual debe contener las metas, los objetivos y las acciones que deben realizarse, señalando a la vez, quiénes, cuándo y cómo efectuarán dichas acciones. [Y para cumplir con los fines planteados, se requiere] cumplir con una visión global o de conjunto y con un concurso de los distintos agentes sociales, conforme a un plan y varios programas subordinados al primero.”*²⁸

De lo anterior se desprende que todo proceso de planeación debe contar con un estudio de los siguientes elementos:

“1º. Medio físico-geográfico y recursos naturales. Para comprender el potencial de la naturaleza que rodea a la acción del hombre y, su regionalización, nos conduce a la necesidad de una regionalización de su explotación.”

²⁸ OSORNIO CORRES, Francisco Javier. *Op cit.* p.47.

2°. *Recursos de capital potencial y realmente productivos. El análisis de sus montos, ubicación y dirección de su expansión espacial y su origen, entre otros aspectos, da una idea precisa de la conformación y delimitación regional.*

3°. *Recursos demográficos. Sus movimientos y concentraciones confirman el peso específico de los capitales regionales y de sus posibles tendencias de expansión.*

4°. *Estructura productiva. El estudio de la conformación particular de los sectores productivos, de su peso específico y su evolución, para hacer factible la comprensión de las tendencias del desarrollo social regional y de sus vínculos inter e intrasectoriales.*

5°. *Infraestructura productiva y red de comunicaciones y transportes. Su localización nos indica y reafirma el curso específico que siguen las corrientes de capital, de mercancías y demográficas.*

6°. *Estado y clases sociales. El análisis de las organizaciones representativas de los intereses de clase y del marco jurídico-político en el cual se desenvuelven.*

7°. *Contexto internacional. Conjunto de influencia que las corrientes de expansión de los capitales internacionales tienen en el ámbito de las regiones.*

8°. *Crisis del proceso de acumulación. Su comprensión nos plantea las transformaciones en las bases de sustentación económica, políticas y sociales de las regiones económicas.*"²⁹

Para Andrés Serra Rojas, la planeación implica la conjunción de un proceso técnico y, citando a Fernando Zamora, sintetiza los pasos de dicho proceso, en los siguientes: "1. La fijación de los objetivos que se persiguen; 2. Una investigación en la que se trata de obtener, una visión clara y global del problema que se

²⁹ PREBISH, Raúl. **Transformación y Desarrollo: La gran tarea de América latina**. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1970. p.63.

intenta resolver; 3. La determinación de las posibles soluciones o medios para alcanzar las metas previamente fijadas; 4. Selección, entre esas posibles medidas, incluyendo frecuentemente la de abstenerse de tomar cualquier acción; 6. La formulación detallada del modo de ejecutar la solución preferida."³⁰

Por último cabría señalar, que resultan adecuadas las palabras escritas por Federico Reyes Heróles, al decir: *"...la planeación, con todo el riesgo centralizador que puede implicar, con todo el peligro de erigir nuevos interlocutores extrapartidistas y extraparlamentarios, con toda la ingenuidad de carecer de mecanismos concretos que permitan exigir la responsabilidad de algún tipo frente a las metas y objetivos planteados, pero también con toda la posibilidad de insertar mayor racionalidad a las acciones del Ejecutivo Federal, y de éste en relación con los ejecutivos estatales, y a las acciones de los particulares, esa misma planeación que también puede ser heterogénea, con toda la complejidad del caso, está ya entre nosotros como reto y como opción.*"³¹

1.1.3 PLANIFICACIÓN.

Respecto a este término e institución—una vez aclaradas ciertas confusiones respecto a su presunta sinonimia con la planeación— vale hacer las siguientes consideraciones del tipo histórico y lingüístico:

Cuando se habla de planificación, la memoria nos remite al concepto de economía planificada, lo cual es una tautología, pues la palabra economía *"por sí sola implica la aplicación de medios disponibles a la consecución de un fin o una meta...[por ello] indicar que esa coordinación de actividades tiene un propósito no tiene sentido.*"³²

³⁰ SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Económico**, 5 ed. México, Ed. Porrúa, 1999, p. 273.

³¹ KAPLAN, Marcos (coordinador). **Estudios de Derecho Económico**. *Op cit.* p. 81.

³² MYRDAL, Gunnar. *Op cit.* p.15

Dicha tautología se hizo necesaria para expresar el significado de la palabra “economía” en la teoría económica liberal desde su origen, la cual expresaba *“la concepción teleológica de la consecución no deliberada de un propósito, y así fue privada de su sentido originario y común como planificación o actividad doméstica”*³³ Dicha concepción, en la cual había una dirección automática de la vida económica sin el elemento planificador, fue la noción fundamental que sirvió de base a dicha teoría económica, la cual, en yuxtaposición a aquel proceso económico intencionalmente dirigido, derivó en la invención de la expresión “planificación económica.”

Toda esa discusión, terminó con la concepción de una economía libre contra una planificada, que en tiempos no tan remotos, perdió contacto con la realidad, pues tiende a mantenerse –dentro de la sociedad en general- una ignorancia *“...del grado en que se han desviado de una economía libre, de cuantas intervenciones reguladoras por parte de la sociedad organizada existe en la mayoría de los países, y de la gran importancia que ha adquirido de hecho la planificación económica en todos los países.”*³⁴

Es decir, la planificación ha estado presente en todos los Estados, sin importar qué orientación económica tengan- ya que, no debe olvidarse, la intervención del Estado en la vida económica precede a la planificación, pues constantemente se han adoptado medidas ad hoc para servir a fines limitados y pasajeros y para hacer frente a una necesidad imperiosa, siendo revelador que las distintas medidas hechas de esta clase, realizadas por los gobiernos, fueron observadas como una medida de desenvolvimiento económico; Sin embargo, debe aclararse que *“...dichas intervenciones solían no ser sólo motivadas por circunstancias especiales sino también calculadas, consiguientemente, como medidas limitadas y con frecuencia provisionales...[por ello, resulta innecesario] subrayar la*

³³ *ibidem*. p. 15.

³⁴ *Ibidem*. p. 23.

diferencia entre este proceso histórico y la implantación de una planificación económica programática, general y sistemática del Estado por el fiat político en la Unión Soviética.”³⁵

Esto, como hecho histórico, ilustra que la intervención del Estado en la economía no ha sido por la decisión de planificar, sino que la precedió y, una vez aparecida esta, se transformó.

Ahora bien, las definiciones que se han dado de ella tienen como elemento común la idea, ya señalada, de la coordinación, la organización y la racionalidad, las cuales son definidas a continuación:

*“Coordinación institucional en actividades económicas; bajo esta el estado persigue la determinación del volumen y la naturaleza.”*³⁶ (De lo anterior, se desprende que la coordinación de las medidas de intervención estatal, implican la revisión de todas ellas, planteadas respecto a su combinación, para servir a las metas del desarrollo.).

*“Organización del empleo de los factores de la producción por la dirección central, en lugar del móvil del beneficio de una economía de mercado. Sostiene que, en las economías capitalistas, muchos factores de la producción utilizados se encuentran paralizados, que aquellos ocupados se utilizan con un grado variable de eficiencia por parte de los empresarios y que las economías no planificadas dan lugar a monopolios en gran escala y a prácticas restrictivas ideadas para conserva. Medio de promover el poder nacional y la autosuficiencia e ideada para servir a una filosofía de bienestar social.”*³⁷

“Supone un proceso de racionalización en la toma de decisiones que lleva aparejada la necesidad de señalar los objetivos que se pretenden conseguir, así como los medios que conducen a alcanzar tales objetivos. Básicamente, por tanto, aparece como una técnica

³⁵ *Ibidem.* p. 33.

³⁶ **Diccionario Akal de Economía Moderna.** *Op cit.* p. 301.

³⁷ SELDON, Arthur. *Op cit.* p. 415-417.

operativa, una modalidad de actuación que pretende introducir una indiscutible dosis de certeza y que lógicamente es referible a las actuaciones de los distintos poderes públicos ³⁸

Sin embargo, estas no manifiestan con claridad, el elemento político inherente a la planificación, pues se le debe concebir como una *“...forma dominante del intervencionismo estatal que se identifica con una injerencia deliberada, basada en el conocimiento racional del proceso socio-económico y sus leyes. Se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los sujetos, agentes y grupos, estructuras, comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad, la modifican y desarrollan, son controlados de modo conciente e integrados en la totalidad de manera tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de esta. Esta presupone una estrategia de desarrollo concebida como cuerpo orgánico de decisión sobre una serie de opciones que da por resultado un programa preciso para guía de los organismos públicos de intervención y planificación, y de los destinatarios (Nación, subconjuntos, sectores, clases, grupos, regiones, Instituciones). Las decisiones se toman deliberadamente y están referidas las unas a las otras, de modo de proporcionar un programa de acción relativamente coherente. Esta se traduce en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cualitativamente evaluados y adaptados unos a otros, que interesan a toda la economía y a toda la sociedad o a sus sectores fundamentales, con determinación de recursos, instrumentos y etapas, y atribución de tareas y responsabilidades para los principales agentes sociales.*”³⁹

Lo anterior, debe ser diferenciado de lo que expresa una de las tesis más extremas, manejadas por la sociología, sobre la naturaleza de la planificación, la cual enuncia que es *“...el instrumento de una transformación total de la sociedad y, por lo tanto, una técnica para el cambio social o, como se diría hoy, para las modificaciones*

³⁸ Enciclopedia Jurídica Básica Civitas, V-III, Madrid, Ed. Civitas, 1995. p. 4897.

³⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, T-V, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1990, p. 184.

estructurales requeridas. Muy lejos, por eso, de imaginarla tan solo como el mecanismo para acelerar más o menos rápidamente la tasa de crecimiento."⁴⁰

Lo que esta tesis presentaba, no era novedad, pues reiteraba la postura de dicha disciplina, que aspira a una transformación de la sociedad, a través de medios emparentados con la planificación, pues esta (la planificación) encierra –desde esa perspectiva- la idea de construir un cambio social.

Ahora, el sentido dado a la planificación, es distinto del arriba citado, pues ya no existe, del todo, la aspiración de una transformación social de grandes proporciones, pues predomina y se impone el concepto de la planificación para el desarrollo económico; Puesto que, a decir de Marcos Kaplan, se basa en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y de sus leyes, y se caracteriza por los siguientes rasgos y elementos:

"a. Se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales por los cuales los sujetos, agentes, estructuras, comportamientos y movimientos que constituyen la sociedad y contribuyen a modificarla y desarrollarla son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad de modo tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de esta.

b. Supone un esquema de la sociedad, a mantener y reformar, o a modificar y reemplazar. Define el proyecto fundamental de esa sociedad, fija sus caminos e implementaciones.

c. Busca beneficiar subconjuntos (clases, grupos, sectores, ramas, regiones) en el seno del conjunto, de modo desigual en relación con otros que resultan postergados o perjudicados.

⁴⁰ MEDINA ECHAVARRÍA, José. Discurso sobre Política y Planeación, México, Ed. Siglo XXI, 1972, p. 105.

d. *Da prioridad a ciertos progresos, elige polos o focos de formación e incremento de los productos, selecciona itinerarios de propagación y formas de concreción de esos progresos y productos en el seno del conjunto. Resuelve tensiones y conflictos que perturban, frenan o impiden la realización de los fines seleccionados.*

e. *Asume una orientación general, la búsqueda de una maximización, el logro de una evolución, que se juzga deseables, y para cuya concreción se ha constatado la insuficiencia de acciones espontáneas de los subconjuntos, sujetos y agentes que existen y operan en el conjunto dado.*

f. *Requiere una autoridad capaz de arbitrar los intereses y las demandas no automáticamente compatibles o conflictivas de los subconjuntos, sujetos y agentes, cuyas decisiones se vuelven normas para ellos.*

g. *Implica una estrategia, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económica, sociales, políticas, ideológicas y culturales, que da por resultado un programa suficientemente preciso como para ser guía efectiva de los órganos públicos de intervención y planteamiento, y de los destinatarios (conjunto nacional, subconjuntos, clases, grupos, sectores, regiones). Las decisiones son tomadas deliberadamente y están referidas las unas a las otras, de modo de proporcionar un programa de acción relativamente coherente.*

h. *Debe traducirse en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros, que interesan a toda la economía, la sociedad y el sistema político, o a sus sectores fundamentales, con determinación de recursos, instrumentos y etapas, y atribución de tareas y responsabilidades para los principales agentes sociales.*

i. *Puede ser básicamente de tipo parcial y flexible (Francia. ¿India?) o total e imperativa (URSS, Europa oriental, China, Cuba)."⁴¹*

⁴¹ KAPLAN, Marcos. **Sociedad, Política y Planificación en América Latina**. 3 ed. México. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1989. p. 12 y 13.

La planificación, en cualquiera de sus variantes, es compleja y continua, con funciones diversas que se desenvuelven en el tiempo, es decir, son actos que configuran un proceso dentro de otro más general: Las decisiones políticas.

De igual modo, esta se distingue de la planeación, debido a la posesión de ciertos rasgos políticos, que implican la construcción de un sistema de valores, a partir del uso del plan económico; Así, se utiliza como un medio de control ideológico, ya que se pretende articular valores y de asignarlos, lo más estrecho posible, a los fines perseguidos y, sobre todo, a las normas que se tienen por necesarias. También, se utiliza como un símbolo de legitimidad, puesto que se procura insistir en lo espectacular y sintético más que en lo instrumental y económico, pero no sustituye la legitimidad política, sino que nada más, la complementa y refuerza al ofrecer anular la incertidumbre del futuro. Asimismo, se utiliza como un mecanismo de investigación y perfeccionamiento de los elementos funcionales del sistema que permite llevarla a cabo, o sea que, permite seleccionar y ajustar su propia ejecución en los aspectos políticos, ya que finalmente, toda actividad planificadora tiene la virtud de descubrir lagunas e insuficiencias en todos los campos.

1.1.4 INFRAESTRUCTURA.

Palabra derivada del adverbio latino *infra* que significa: "*abajo, debajo, más abajo*"⁴², y de *structura-oe*, que significa "*construcción, fábrica.*"⁴³

Para el diccionario, esta significa: "*Base física sobre la que se asienta la economía de un país o... Conjunto de servicios considerados como esenciales en la creación*

⁴² Diccionario Ilustrado Vox Latino-Español. Español-Latino. *Op cit.*, p. 248.

⁴³ *Ib idem.* p. 480

de una economía moderna."⁴⁴; Es decir, se le define como el conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera que sea esta. Sin embargo, esta definición resulta laxa, pues dichas características no la conceptualizan cual debe ser, de ahí que la Secretaría de Hacienda la considere el: "*Acervo físico y material que permite el desarrollo de la actividad económica y social, el cual está representado por las obras relacionadas con las vías de comunicación y el desarrollo urbano y rural tales como: carreteras, ferrocarriles, caminos, puentes, presas, sistemas de riego, suministro de agua potable, alcantarillado, viviendas, escuelas, hospitales, energía eléctrica, etc.*"⁴⁵

Asimismo, al considerársele una institución económica, se le van agregando ciertos elementos propios de esa ciencia, lo cual no implica que pierda su carácter eminentemente técnico, al suponersele como "*Los servicios considerados como esenciales en la creación de una economía moderna: transportes, energía, educación, servicios sanitarios, viviendas. También se denomina capital social fijo o capital público fijo, subrayándose los activos de capital que suministren estos servicios: caminos, puentes, ferrocarriles, escuelas, presas. Exige un capital extensivo en su creación inicial pudiendo financiarse por el Estado o la Empresa privada.*"⁴⁶

De igual modo se le considera: "*Cualquier tipo de capital, casi siempre público, considerado de utilidad general, y sin el cual no se hacen, o se hacen en medidas muy limitadas, otras inversiones con objetivos más restringidos o de interés privado. Por ejemplo de caminos, de vías férreas, puertos, etc. Son capitales que inicialmente dañan el flujo de ingreso exiguo. También son de larga duración y resultan capaces de propiciar un gran ingreso.*"⁴⁷

⁴⁴ **Larousse Multimedia Enciclopédico. 2001.**, *Op cit.*

⁴⁵ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Op cit.*

⁴⁶ SELDON, Arthur. *Op cit.* p.300-301.

⁴⁷ RICOSSA, Sergio. *Op cit.* p. 310.

Luego entonces, podemos inferir que la infraestructura “*se refiere a las estructura técnicas, equipos, instalaciones duraderas y servicios que proporcionan y son utilizadas en la producción económica y en los hogares.*”⁴⁸

Económicamente, puede ser dividida en social y física (económica); siendo la social aquella que provee de satisfactores que no aumentan directamente la producción, la cual se canaliza a elevar el nivel de vida de la población para así proporcionar o fortalecer el capital humano y finalmente, la productividad del trabajo, Teniendo como objetivo primario el cuidado y superación de los individuos, por lo que abarca lo referente a los sectores educación y salud.

Por lo que hace a la infraestructura física, ésta se encamina a apoyar directamente las actividades productivas, es decir, impulsa la actividad económica y comprende la actividad energética, comunicaciones, todo lo concerniente al agua, entre otros. Esta podemos dividirla en “*a) Servicios Públicos, es decir, energía eléctrica, telecomunicaciones, abastecimiento de agua por tubería, saneamiento y alcantarillado, recolección y eliminación de desechos sólidos y suministro de gas por tubería; b) Obras Públicas, a saber, carreteras y obras importantes de presas y canales para riego y drenaje y; c) Otros sectores de transportes, como ferrocarriles, urbanos e interurbanos, transporte urbano, puertos y vías navegables y aeropuertos.*”⁴⁹

De la lectura del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente, se observa que se hace alusión a la llamada infraestructura social y aunque no la define, sí señala que esta deberá destinarse exclusivamente al: “*...financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores*

⁴⁸ AYALA ESPINO, José Luis. **Economía del sector Público Mexicano**, México, Ed. Facultad de Economía-UNAM, 1999. p. 434.

⁴⁹ BANCO MUNDIAL. **Informe sobre Desarrollo Mundial**, Washington, DC, 1994. p. 2.

de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema...” pero sí indica que comprenderán:

“A) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y

B) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.”

Es decir, legalmente, la infraestructura social se constituye fundamentalmente por aquellos elementos estructurales de una economía encaminados a la superación de la pobreza extrema y que competen por mandato constitucional al Municipio y en un aspecto limitado a las Entidades Federativas.

De ahí que para efectos de este trabajo, podamos definirla como el conjunto de bienes y servicios que tienen el objetivo de brindar a las personas una mejor calidad de vida y que faciliten el flujo de bienes y servicios entre compradores y vendedores, con el objetivo de superar la pobreza extrema y el atraso de la planta productiva (ergo, viene a ser la llamada “infraestructura de producción”), amén de ser considerados como un requisito previo para el crecimiento económico en una economía. Además, se señala que de acuerdo con las teorías de economía pública, se le clasifica como un bien público impuro, ya que para ser puro, tendría que cumplir con la condición de que no haya posibilidad de exclusión a persona alguna.

1.2 CONCEPTOS E INSTITUCIONES JURÍDICAS:

1.2.1 ESTADO.

El Estado y su significación ha sido un debate recurrente entre los tratadistas de filosofía política y sociología, pues entre ellos existen diferendos al analizar las funciones y las características del mismo.

Hay quienes plantean que es una estructura política desarrollada o la estructura de poder político de una comunidad; otros lo vislumbran como un espacio geográfico donde suceden los acontecimientos para realizar las aspiraciones nacionales. De igual modo se le considera como la síntesis del fenómeno social y hasta se le identifica con una nación o con el poder mismo.

Dada su evolución, es evidente que cada autor le atribuye características distintas y, por el proceso continuo de transformaciones sociales, su expresión jurídica es modificada, lo cual a su vez, tiene gran repercusión en el fenómeno estatal, por ello, resulta esencial considerar el semblante jurídico del Estado, aunque existen otros factores determinantes.

Jesús Reyes Heróles dice: *"El Estado es un organismo cuya fuerza no se mantiene más que si les es posible desenvolverse y crecer, así la razón de Estado indica los caminos y las metas de este crecimiento..."*⁵⁰

Conforme a ese postulado, la acción del Estado en múltiples ocasiones tiende a atropellar al ser humano a quien debe servir, por lo que si "...en verdad

⁵⁰ REYES HERÓLES, Jesús. En busca de la razón de Estado. Cuadernos de Teoría Política, México. Ed. Porrúa, 1982. p.33

se quiere salvar la esencia de lo humano, es preciso derrocar al fantasma, desenmascarar al Estado y presentarlo tal como es, como se ha desempeñado en la historia: una organización que ha servido y sirve a los dueños de los esclavos, a los propietarios de la tierra, a la nobleza y a la burguesía, para dominar a las grandes masas humanas y explotar su trabajo."⁵¹

Para Andrés Serra Rojas, el Estado es: *"...Un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población, elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado, asentado sobre un territorio o porción determinada del planeta, provisto de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.*"⁵²

Asimismo, para Miguel Acosta Romero, el Estado es: *"...la organización política de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.*"⁵³

De igual modo, se sostiene que el Estado es *"... la organización jurídica permanente en que se constituye una nación, con arreglo a la norma primaria fundamental que ha expedido al efecto, con el fin sustancial de regular la convivencia y asegurar su progreso, pero cuyo propósito se asigna a esa organización la potestad o poder supremo de crear, modificar y aplicar el derecho, así como la de establecer y mantener relaciones con otros estados.*"⁵⁴

⁵¹ DE LA CUEVA, Mario. La idea del Estado. México, Ed. UNAM, 1983. p.9

⁵² SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado, 12ª ed. México, Ed. Porrúa, 1993. p.167.

⁵³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 11ª ed. México, Ed. Porrúa, 1993. p.78

⁵⁴ RÍOS ELIZONDO, Roberto. El acto de gobierno. México, Ed. Porrúa, 1975. p.16

Se dice que el Estado es la Entidad política que preside los destinos colectivos de una sociedad y que ejerce, por esta razón, el poder legal. También se le define como *"la organización jurídico-potestativa de una comunidad, tendente a concretar de modo sistemático y efectivo la ordenación de la vida social dentro de un ámbito territorial determinado por factores históricos."*⁵⁵

Tradicionalmente, se ha dicho que el Estado debe tener como elementos esenciales para su constitución: población, territorio y poder soberano. Por ello se considera que el Estado es una unidad política que goza de autonomía y posee una característica específica, sin la cual no podría considerarse tal: La soberanía; Rasgo distintivo de una continuidad política independiente; es la instancia superior y la fuente última del derecho de la comunidad.

Además de los elementos mencionados, la mayoría de los autores coincide en que el Estado debe cumplir ciertos fines constantes relacionados con beneficios para la comunidad, como son la búsqueda del bien común, la felicidad de la sociedad a través de la satisfacción de necesidades y la justicia social, como resultado del acatamiento del Estado de Derecho.

Para los efectos de este trabajo, adoptamos la definición, ya citada, que considera al Estado como la organización jurídico-potestativa de una comunidad, tendente a concretar de modo sistemático y efectivo la ordenación de la vida social dentro de un ámbito territorial determinado por factores históricos.

⁵⁵ **Enciclopedia Jurídica Omeba**, T-II, Buenos Aires, Ed. Bibliográfica, 1968. p.857.

1.2.2 GOBIERNO.

Palabra derivada del latín gubernatio-onis, de gubernare, gobernar. El diccionario lo define como *"Acción de gobernar, administrar, dirigir, guiar."*⁵⁶

Generalmente, se vincula al gobierno con términos como: autoridad, conjunto de órganos del Estado, parte del Estado, materialización del Estado, etcétera. Así, se entiende como: *"acción y efecto de conducción política que agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura jurídica que se denomina Estado."*⁵⁷

Para Andrés Serra Rojas, el gobierno es *"la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta o un precepto a los individuos La actividad principal del gobierno es dar órdenes, naturalmente que esas órdenes no deben ser arbitraria, sino que han de dirigirse hacia la consecución del bien público."*⁵⁸

Visto así, el gobierno es una parte del Estado o el conjunto de los órganos a quien encarga la realización de sus fines y el ejercicio de la soberanía.

Este, también ha sido identificado como *"un instrumento que ejerce el poder del Estado través de sus órganos con sujeción a un orden jurídico que dimana de una norma primaria o constitución, con el fin de obtener el bien común."*⁵⁹

Dado lo anterior, es oportuno considerar al Gobierno como el conjunto de órganos estructurados (poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial) que colaboran realizando funciones diferentes y que tienen como finalidad ejercer el poder público que el Estado les atribuya, conforme a la

⁵⁶ **Larousse Multimedia Enciclopédico. 2001.**, *Op cit.*

⁵⁷ PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del Estado.** 29 ed. México, Ed. Porrúa, 1997. p.300.

⁵⁸ SERRA ROJAS, Andrés. *Op cit.* p.453.

⁵⁹ RÍOS ELIZONDO, Roberto. *Op cit.* p.13

Constitución, para lograr el establecimiento de un orden jurídico que permita beneficiar a la colectividad.

1.2.3 FEDERACIÓN.

Palabra derivada del latín foederatio, -onis., que significa alianza y hace referencia a la acción de federar y que se refiere al "*Organismo, entidad o Estado resultante de dicha acción.*"⁶⁰ Hablar de Federación, nos remite a una palabra que ha sido utilizada desde la antigüedad para referir alianzas entre hombres y pueblos con objeto de alcanzar fines comunes de la más alta envergadura, por ende, dicha concepción gramatical nos traslada al concepto netamente jurídico, el cual forzosamente nos destina al concepto de Estado, pues dentro del proceso evolutivo del pensamiento y la forma de las estructuras políticas y ante las cada vez más complejas relaciones sociales existentes, se fueron estableciendo formas crecidamente elaboradas, de acuerdo con las necesidades, de la organización política, lo que motivó que los estudiosos del tema fueran clasificando dichas manifestaciones de acuerdo a una diversidad de criterios, destacando aquellas que lo hacen por la forma de Estado, lo cual se refiere a la manera en que los Estados se organizan en su totalidad, siendo estas: La Federación (o Estado Federal) y la Central o Unitaria (Estado Central o Unitario). Es menester aclarar que el término Federación equivale a Estado Federal y que no guarda relación alguna -en estricto sentido- con el conjunto de órganos federales de gobierno.

Es decir, la Federación es una forma de Estado que se define como "*aquel constituido por varios Estados originalmente autónomos que han supeditado el ejercicio de*

⁶⁰ Diccionario de la lengua Española. *Op cit.*

*sus soberanías a la del nuevo estado federal*⁶¹. Esto en contraposición de la forma de Estado Central que consiste en un "...estado que no se ha integrado mediante una federación y, por ende, conserva su autonomía y soberanía plenas de manera unificada."⁶²

Para Ortiz Ramírez, la Federación es "... un organismo compuesto de estados particulares, autónomos (no soberanos), con constituciones propias; pero sujetos a una constitución superior que da la pauta para organizar a la Federación y a los propios estados miembros, mediante sistemas de competencias."⁶³

El proceso de formación de una Federación se desarrolla en tres etapas sucesivas: a) Existencia previa de los Estados que se unen; b) la unión o alianza dada entre ellos y; c) la creación de la nueva entidad derivada de la unión.

La doctrina suele confundir, mejor dicho asimilar, a la Federación con la Confederación, por tener ambas puntos de conexión, pero la distinción radica en la distinta concepción que ambas figuras tienen respecto de la autonomía de las partes integrantes; Pues mientras para la Federación, la Soberanía es una cualidad de la totalidad de la organización y le otorga la calidad de indivisibilidad, manteniendo por ello cada parte integrante una zona de autonomía determinada por la norma suprema; "*En la Confederación, los Estados no pierden su independencia ni su autodeterminación y se asocian sólo para el cumplimiento de determinados fines.*"⁶⁴

Para Sánchez Bringas, el Estado Federal se define como: "*La forma estatal donde existen tres diferentes instancias de producción normativa general y dos ámbitos*

⁶¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er v 2º cursos. 4 ed. México. Ed. Oxford University Press, 2001. p.34

⁶² *Ib idem*. p.34.

⁶³ ORTIZ RAMÍREZ, Serafín. Derecho Constitucional mexicano, sus antecedentes históricos, las garantías individuales y el juicio de Amparo. México, Ed. Cultura, T.G., 1961. p.272-273.

⁶⁴ GAMAS TORRUCO, José. El Federalismo Mexicano. México, Ed. S.E.P., 1975. p.65

espaciales de aplicación que corresponden, por una parte, a la instancia constituyente y a la instancia constituida de la Federación y por la otra, a la instancia constituida de los Estados miembros."⁶⁵

El fundamento constitucional de la forma de Estado Federal que nos rige, lo encontramos en el artículo 40 de la citada Norma Suprema, cuando expresa *"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."*

Al respecto, resulta del todo ilustradora, la opinión de Prisciliano Sánchez –quien perteneció al Congreso Constituyente de 1824- al discurrir sobre la forma de Estado Federal, en el siguiente sentido: *"Es verdad que en el sistema federado se divide la nación en estados pequeños e independientes entre sí para todo aquello que les conviene, a fin de ocurrir sus necesidades políticas y domésticas; más inmediatamente, a menor costo, con mejor conocimiento y con mayor interés que el que pueda tomar por ellos una providencia lejana y extraña cuya autoridad las más veces obra ignorante o mal informada, y por ello sin tino ni justicia. Pero esta independencia recíproca de los estados en nada debilita la fuerza nacional, porque en ella en virtud de la federación rueda siempre sobre un eje, y se mueve por un resorte central y común."*⁶⁶

Los elementos fundamentales de esta forma de Estado, en opinión de José Gamas Torruco, son:

I) Un orden jurídico supremo, expresión de la soberanía popular, la Constitución, que crea dos tipos de órdenes jurídicos: El de la federación y el de los estados miembros o provincias;

⁶⁵ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Op cit.* p.301.

⁶⁶ REYES HEROLEZ, Jesús. El Liberalismo Mexicano. Tomo I, México, Ed. Facultad de Derecho-UNAM, 1957. p. 382 y ss.

II) Los órdenes jurídicos derivados de la Constitución, son coextensos, es decir, que aunque distintos en cuanto a su competencia son iguales entre sí, en el sentido de que ambos están subordinados (Federal y Estatal), en la misma medida, a la propia Constitución. Y por ello, no existe la primacía formal del orden federal sobre el local;

III) Autonomía de los Estado miembros, entendiéndose por esta la facultad que reconoce la Constitución de crear su propio derecho, sin más límites que los establecidos por la Constitución Federal y;

IV) Mecanismos de preservación de la integridad del orden para evitar que las competencias de la Federación y las de los estados, sean vulneradas.

Todo lo anteriormente anotado, deja manifiesto que una Federación consiste en una asociación de Estados independientes que deciden por voluntad propia ceder, a través del pacto Federal, parte de su poder soberano, a fin de generalizar la consecución de objetivos comunes que existen entre los Estados miembros; Además de ser un pacto social circunscrito en la promulgación de la Constitución Federal, que permite la coexistencia de diversos órdenes jurídicos de la misma jerarquía, pues al lado del orden federal, existen los órdenes local y municipal.

Para efectos de este trabajo y en virtud de que muchas opiniones le dan ese tratamiento, asimilamos a la Federación con el concepto de gobierno federal o ejecutivo federal, aunque lo anterior sea incorrecto en sentido estricto.

1.2.4 ENTIDAD FEDERATIVA.

Una vez definida la naturaleza jurídica y la concepción del Estado y la implicación que tiene la forma de Estado Federal, es menester hablar de la Entidad Federativa, la cual viene a ser una de las partes integrantes de la Federación, es uno de sus componentes.

Señala el diccionario, que Entidad se refiere a la calidad de ente o, con mayor acierto, que es una colectividad considerada como unidad; Por otra parte el adjetivo Federativa, expresa pertenencia o relativo a la Federación. Luego entonces, la expresión Entidad Federativa hace alusión a una unidad formada por la colectividad que pertenece y forma parte de una Federación.

El Diccionario Jurídico Mexicano, expresa que *"Son los estados miembros que integran parte del estado federal. En otros estados se les denomina provincias o países... La característica esencial es que goza de autonomía y la columna vertebral de esta se encuentra en que las entidades federativas: a) se dan su propia constitución, la cual es base y fundamento de toda legislación local y, b) reforman su constitución siguiendo los procedimientos que ella misma señala."*⁶⁷

Para Ignacio Burgoa, estas son: *"...porciones del Estado Federal con determinados atributos característicos... son entes con personalidad jurídica que les atribuye o reconoce el derecho fundamental o Constitución Federal. Con esta personalidad los Estados tienen la concomitante capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas como frente al Estado Federal y en las de coordinación que entablen con sujetos físicos u orales que no están colocados en la situación de autoridad."*⁶⁸

⁶⁷ Diccionario Jurídico Mexicano. T-IV, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1990. p. 78.

⁶⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y Amparo. México, Ed. Porrúa, 2000. p.137.

Es decir, una Entidad Federativa es una de las partes integrantes de la Federación, es una de los Estados, lo cual no las hace sólo meras fracciones territoriales o divisiones administrativas, sino por el contrario, personas morales de derecho político que “*componen el Estado Federal [y que] tienen todos los elementos estatales, aunque con peculiaridades propias...*”⁶⁹

Las Entidades Federativas tienen características que las distinguen del Estado mismo, como son la autonomía –que no Soberanía- respecto a su régimen interno pero siguiendo los lineamientos marcados por la Constitución Federal; Poseen personalidad jurídica y patrimonio propios; Cuentan con sus propios órganos de gobierno, Administran libremente los rendimientos de su Hacienda Pública, entre otras, pero destacando, como rasgo esencial, la igualdad entre todas en cuanto a su naturaleza, derechos y obligaciones.

La Constitución en el artículo 40, señala que “*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*”, que se concatena con el artículo 43, el cual precisa que “*Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.*”

⁶⁹*Ib idem.* p. 137.

De los artículos constitucionales transcritos, queda claro que la forma de Estado elegida es una Federación formada por estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior pero unidos y supeditados a los principios establecidos por la carta magna; Asimismo, dicha federación tiene partes integrantes, de donde se observa que el Distrito Federal es “una parte integrante” de la Federación, no así un Estado o Entidad Federativa, pues es el lugar donde se asientan los poderes federales, de ahí que, pese a carecer, en rigor, de las mismas características y atribuciones que tiene cualquier Entidad Federativa dentro de nuestro Estado Federal, pues su régimen jurídico especial es regulado fundamentalmente por los artículos 44 y 122 de la Constitución (y no como las Entidades Federativas, por el artículo 116), pero para efectos de este trabajo, es válida la consideración que se hace en la ley de Coordinación Fiscal, que señala en el párrafo segundo del artículo 1º, que *“Cuando en esta ley se utilice la expresión “Entidades”, ésta se referirá a los Estados y al Distrito Federal”*.

1.2.5 MUNICIPIO.

Con certeza se puede afirmar que el municipio es el engrane esencial en la evolución política y social de un Estado, pues en él se detecta con facilidad el grado de eficacia del orden normativo del Estado y sus instituciones. De conformidad con el artículo 115 Constitucional, las partes de la Federación adoptarán como base de su organización política y administrativa al municipio libre; lo cual significa que *“...el estado mexicano está dividido territorial y políticamente, primero en entidades federativas y luego en municipios, lo que lleva a precisar que existen tres niveles de gobierno: el federal, el local y el municipal.”*⁷⁰

⁷⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Op cit.* p.207.

Es la Institución cuya raíz etimológica proviene del latín *municipium*, el cual tiene su origen más remoto en Roma, pues entre los romanos, era la ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma.

El Diccionario Jurídico Mexicano, lo define como la: *“...organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del estado mexicano, municipios, estados y federación. Responde el municipio a la idea de una organización comunitaria con gobierno autónomo.”*⁷¹

Enrique Sánchez Bringas, opina que *“Es el municipio una especie de circunscripción territorial de carácter político-administrativo que se localiza dentro de un estado y que entraña su función descentralizadora. Ese carácter sólo cobra sentido en la medida en que la entidad se ubica dentro de un orden político y jurídico superior y en la proporción en que su espacio territorial se encuentre dentro de un ámbito de mayor amplitud que es donde se aplica la totalidad del orden normativo nacional.”*⁷²

Lo anterior, de algún modo es corroborado por el Doctor Ignacio Burgoa, quien sostiene que *“...siendo el municipio una porción de una entidad territorialmente mayor y estando subordinado a ésta como la parte al todo, las ciudades griegas de la antigüedad –las polis- y las italianas y las alemanas de la Edad Media, no presentaron ese carácter precisamente por haber sido libres e independientes, habiendo constituido, por ende, verdaderos pequeños estados.”*⁷³

Es real que es a través del Municipio que los ciudadanos entran en contacto con los órganos político-administrativos, ya que es la instancia

⁷¹ **Diccionario Jurídico Mexicano**. T.-V, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa. 1990. p. 220.

⁷² SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Op cit* p.567-568.

⁷³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. México, Ed. Porrúa, 1973, p.976.

inmediata en la cual ejercen sus derechos, cumplen sus obligaciones y se forman y educan políticamente, puesto que es *"...la comunidad social y política básica fundada en el poder y en la capacidad autonómica de sus miembros, que es reconocida por el orden normativo del Estado como una de sus instancias de producción normativa."*⁷⁴

Este, al ser considerado como la *"célula política y administrativa del estado"*⁷⁵, ya sea por una formación natural o por el reconocimiento del orden jurídico o hasta por llegar a ser creados por el mismo orden, lo real es su surgimiento a partir de la necesidad de las ciudades de contar con un gobierno local que atendiera las necesidades y requerimientos inmediatos.

Para Rafael Martínez Morales es un *"...ente territorial de carácter jurídico, político y administrativo que cuenta con órganos de gobierno, según sea la legislación específica de cada estado y que sigue determinadas directrices formuladas en la constitución federal..."*⁷⁶

Al igual que las Entidades Federativas, posee determinadas características distintivas, de las que destacan: Posee personalidad jurídica y patrimonio propios; Se gobierna de forma autónoma en el ámbito administrativo; Posee facultad reglamentaria para los asuntos de su competencia y administra libremente su Hacienda Pública, entre otros.

Es por ello que al ser el Municipio libre la base de la organización política y administrativa y de la división territorial de las partes integrantes de la Federación –los Estados- se componen estos de circunscripciones especiales pertenecientes a las entidades municipales; Resultando claro, entonces que,

⁷⁴ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Reforma Municipal. La renovación política y el sistema electoral mexicano. México, Ed. Porrúa, 1987, p.28

⁷⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op cit. p.207

⁷⁶Ib idem. p.208

en el territorio de una Entidad Federativa existen dos órdenes de autoridades: Las correspondientes a la Entidad Federativa y las de la Municipal.

Respecto a la calidad de libre, que le otorga el texto constitucional al Municipio, debe entenderse como *"...denotativa de una autonomía interior en el orden político, administrativo y hacendario de que los municipios disfrutaban jurídicamente dentro de los marcos estructurales de la Federación y del Estado miembro a que pertenezcan."*⁷⁷

1.2.6 HACIENDA PÚBLICA.

La Hacienda Pública es un Institución jurídica compuesta por dos palabras; La primera, Hacienda, es una palabra derivada del latín Facienda y esta del gerundio facere, que significa cosas por hacer o lo que ha de hacerse. A esta palabra se le pueden dar varios significados, pues el Diccionario lo define como: *"Finca o conjunto de fincas que constituyen una propiedad. 2. Bienes propiedad de alguien. 3. Bienes pertenecientes al estado. 4. Conjunto de organismos destinados a la administración de estos bienes."*⁷⁸

Por otro lado, la palabra Pública, deriva de la locución latina publicum, que alude a aquello que es de todos o relativo a la comunidad.

Evidentemente, para los fines que persigue este trabajo, no todas resultan aplicables, pues algunas de ellas o son imprecisas o son en demasía coloquiales. Para la Secretaría de Hacienda, esta puede definirse como la: *"Función gubernamental orientada a obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del país. Consiste en recaudar directamente los impuestos, derechos.*

⁷⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y Amparo. México, Ed. Porrúa, 2000, p.302.

⁷⁸ Larousse Multimedia Enciclopédico, 2001., Op cit.

productos y aprovechamientos; así como captar recursos complementarios, mediante la contratación de créditos y empréstitos en el interior del país y en el extranjero. También es el conjunto de bienes, propiedades y derechos del Gobierno Federal.”⁷⁹

De la definición anterior se deduce que ésta, dependiendo del punto de vista por el cual sea visto, constituye una función –en su aspecto dinámico- o un conjunto de bienes –en su aspecto estático o patrimonial- resultando ambas correctas, como se desprende de las siguientes definiciones:

“Conjunto de bienes, impuestos y rentas correspondientes al estado o a otros entes públicos; en sentido dinámico significa la administración de la propiedad del estado. También se define como aquella parte de la administración encargada de la actividad financiera.”⁸⁰

“Coordinación económica activa cuyo fin es la producción de los servicios que corresponden al estado. Dicho fin se logra mediante la recaudación de impuestos a los habitantes. En sentido general, significa el conjunto de los bienes del estado con su consiguiente administración.”⁸¹

Es decir, constituye un conjunto de bienes del Estado con su consiguiente administración. Y más científicamente, la contemplamos como una coordinación económica activa, creada por la sociedad, con el fin de satisfacer necesidades comunes, a los que sería imposible acceder de modo individual.

Sin embargo, dada la existencia de sus dos vertientes, la dinámica y la estática, y para efectos de este trabajo, nos adherimos a la definición que considera sólo su aspecto estático, estimando por ello, adecuada la siguiente:

⁷⁹ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Op cit.*

⁸⁰ **Diccionario Trivium. Derecho y Economía.** *Op cit.* p.323.

⁸¹ GARRONE, José Alberto. **Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot.** Tomo II, Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, 1993. p. 225.

*"Es el conjunto de los ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos y constituye un factor de gran importancia en el volumen de la renta nacional y su distribución entre los grupos sociales."*⁸²

1.2.7 PRESUPUESTO.

En el lenguaje cotidiano, presupuesto es un adjetivo que implica que se ha supuesto o admitido de antemano algo, es una suposición. Según el Diccionario Larousse es el *"Documento contable que presenta la estimación anticipada de los ingresos y gastos relativos a una determinada actividad u organismo, por cierto período de tiempo."*⁸³

La definición anterior, sin embargo, no es técnicamente correcta, pues dentro de este inciden, además, otros factores. Es importante señalar que la noción del presupuesto es aplicable a todos los ámbitos y actividades del quehacer humano, es decir, el presupuesto se presenta tanto en el sector público, como en el privado y, desde luego, en las finanzas personales, siendo el que importa, para efectos de este trabajo, el que se ocupa del sector público o gubernamental.

Ya con mayor precisión, Ramón Tamemes lo define como la: *"Expresión contable del plan económico de la hacienda pública para un ejercicio económico generalmente de un año; Se divide en cuando menos un estado de ingresos y uno de gastos."*⁸⁴

⁸² Diccionario Jurídico Mexicano. T.-IV, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa. 1990. p. 319.

⁸³ Larousse Multimedia Enciclopédico. 2001., *Op cit.*

⁸⁴ TAMEMES, Ramón. *Op cit.* p. 428-129.

Se considera que el presupuesto, en su concepción actual, viene a ser la conjunción de tres distintas etapas que se han desarrollado dentro de las instituciones políticas, a lo largo de la historia, las cuales se resumen en: “*La autorización para cobrar; La autorización para gastar; y el control sobre lo gastado.*”⁸⁵

Lo anterior, es acorde con la lógica del presupuesto, ya que dentro de este concepto caben tanto los ingresos como los egresos pecuniarios del Estado, aunque en nuestro país se le ha reservado a los egresos únicamente, pero con acierto se señala que “*los ingresos y gastos deben estar en un mismo documento formal, no sólo por razones lógicas y prácticas, sino por razones políticas, para el mejor control y fiscalización.*”⁸⁶

Pero otros tratadistas, no lo reducen a una cuestión aritmética, sino que se concibe, como ha señalado Francisco José Paoli Bolio, que “*El presupuesto es una resolución programática para establecer un instrumento político, del Estado, de planeación económica, social y cultural, que permita el desarrollo del país, mediante la aplicación de inversiones y programas con recursos públicos*”⁸⁷, es decir, a través de este se materializa la política económica del gobierno, pues “*...es el medio del cual se sirve el Estado para ordenar el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos... y conforma el instrumento básico de política económica aplicado a la consecución de objetivos determinados.*”⁸⁸

Dentro de esa tesitura, resulta toral la explicación de Retchkiman, citada por Jorge Witker, quien aduce: “*El presupuesto es un documento oficial que contiene*

⁸⁵ VALADÉS, DIEGO, et al: El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder: El caso Mexicano en Perspectiva Histórica y Comparada, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001. p.161.

⁸⁶ VALADÉS, Diego, GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, (coordinadores). Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001. p.94.

⁸⁷ *Ib idem.* p.93.

⁸⁸ WITKER V., JORGE. Curso de Derecho Económico. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1989. p.108.

un plan, preliminarmente elaborado y aprobado por el ejecutivo, acerca de los ingresos y gastos públicos. Es políticamente una toma de decisión que supone tres aspectos fundamentales: 1) Señalamiento de los objetivos de política económica más importantes que el Estado se haya impuesto; 2) Evaluación de las erogaciones por realizar, para alcanzar cada una de estas metas en varias posibilidades; 3) Una medición aproximada de las aptitudes e intenciones de la comunidad por hacer frente al egreso total que implica el programa de gobierno”⁸⁹

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece en el artículo 15, que el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

Por otro lado, forma parte de la polémica la naturaleza jurídica del mismo, a lo cual, considero acertada la posición de la teoría administrativista que lo considera un Decreto de naturaleza Legislativa, es decir, como un acto administrativo y no como una ley, pues no reúne las características de esta, que son: generalidad, impersonalidad y abstracción.

El Presupuesto de Egresos de la Federación está regido por los principios siguientes: 1) Universalidad, la cual implica que debe abarcar la totalidad de los egresos del gobierno; 2) Especialidad, referida a la necesidad de evitar la generalidad en cuanto a su asignación, es decir, a detallar el destino y aplicación de los mismos; 3) Anualidad, en nuestro país y como se desprende de la ley, este sólo tiene vigencia de un año; 4) Unidad, que significa que debe estar contenido en un solo documento; 5) Planeación, dicho principio concatena los objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo con la

⁸⁹ *Ib idem*. p. 109.

política económica inmediata del gobierno; 6) Exactitud, esta tiene como idea rectora el principio de equilibrio presupuestal, es decir, que las cantidades señaladas en él, correspondan a las que serán necesitadas para cumplir con las atribuciones estatales; 7) Claridad, sólo se refiere a que debe ser un documento entendible y accesible, sin complicaciones; 8) Exclusividad, este principio implica que sólo puede referirse a los gastos del Estado y nunca de los particulares; y 9) Publicidad, que se refiere a su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en los de las Entidades Federativas a efecto de que surta los efectos correspondientes.

Anteriormente, la forma tradicional del Presupuesto de Egresos, sólo indicaba quién gastaba, pero no había la información suficiente sobre los objetivos y metas del programa de gasto público del Ejecutivo Federal; Por ello, en *"...diciembre de 1976, a iniciativa del presidente José López Portillo, se abrogó la anterior ley orgánica del presupuesto de egresos de la federación en vigor desde 1935, y se expide la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que significa la implantación general en la administración federal del presupuesto por programas, dándose un cambio formal del presupuesto."*⁹⁰

Esta alteración, transformó radicalmente a esta Institución, pues junto con la planeación se constituyó como *"...la principal actividad del Estado orientada a la conquista de un desarrollo económico social, compartido, justo, libre y democrático"*⁹¹

Respecto al presupuesto por programas, con tino se ha dicho que mediante él *"... se destinan los recursos financieros a la realización de actividades futuras determinadas de manera precisa (programas)"*⁹²

⁹⁰ OSORNIO CORRES, Francisco Javier. *Op cit.* p.89.

⁹¹ FAYA VIESCA, Jacinto. **Finanzas Públicas**. México, Ed. Porrúa, 1981. p.228.

⁹² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho Administrativo 3er y 4º cursos**. 3 ed. México, Ed. Oxford University Press, 1999. p.85.

Así, un programa establece anticipadamente qué se va a hacer, cómo, en qué tiempo, con qué personal, su costo y el modo de solventarlo; Además, los programas que señalan objetivos y metas, se dividen en subprogramas.

Esta forma de presupuesto puede ser concebida como una técnica presupuestaria que pone especial atención a las actividades que se realizan, más que a los bienes y servicios que se adquieren. Contiene un conjunto armónico de programas, proyectos y metas que se deben realizar a corto plazo y permite la racionalización en el uso de recursos al determinar objetivos y metas; Asimismo, identifica responsables del programa y establece las acciones concretas para obtener los fines deseados.

Existe una diferenciación entre el presupuesto por programas y el presupuesto por programas y realizaciones, ya que el segundo es "*...aquél en que se presentan los propósitos y objetivos para los que se solicitan los fondos, los costos de los programas propuestos para alcanzar esos objetivos y los datos cuantitativos que permitan medir las realizaciones y el trabajo conforme a cada programa.*"⁹³

Por todo ello, se puede concluir que el presupuesto constituye el instrumento jurídico que va a permitir a la administración pública erogar las cantidades necesarias para cubrir los gastos públicos y atender las necesidades colectivas, de acuerdo con la jerarquización que de éstas se haya hecho. Constituyéndose en el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación.

⁹³ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Op cit.*

1.2.8 CONTROL PRESUPUESTAL.

Indica el diccionario que control deriva del francés *contrôle*, que significa: "*Comprobación, inspección, fiscalización, intervención.*"⁹⁴ Y, con más precisión, alude a un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.

Por otro lado, presupuestal, implica todo aquello relativo al presupuesto, el cual –ya definido- alude al instrumento jurídico que va a permitir a la administración pública erogar las cantidades necesarias para cubrir los gastos públicos y atender las necesidades colectivas.

Ahora bien, el control presupuestal "*Consiste en la comparación de los resultados logrados con los resultados presupuestados para averiguar o asegurar que se han logrado los objetivos deseados o para aportar una base para las revisiones.*"⁹⁵; Ello, pues actúa básicamente a través del análisis de las desviaciones entre los objetivos fijados y las realizaciones, ya que constituye un "*Sistema por el que se compara el flujo de gastos y de ingresos con los objetivos planteados en el presupuesto. El fin es descubrir en que medida la realidad está desviándose de los objetivos a fin de poder tomar medidas en un tiempo razonable con el fin de que los flujos sean acordes con el objetivo deseado.*"⁹⁶

⁹⁴ Diccionario de la lengua Española. *Op cit.*

⁹⁵ SELDON, Arthur. *Op cit.* p. 150.

⁹⁶ Diccionario Akal de Economía Moderna. *Op cit.* p. 78.

Es necesario precisar que, “*el manejo de recursos fiscales tiene tres fases: Ingreso, asignación de partidas para el gasto y control del gasto.*”⁹⁷

Al respecto, la Secretaría de Hacienda, lo concibe como la “*Etapa del proceso presupuestario que consiste en el registro de operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestario, a fin de verificar y valorar las acciones emprendidas y apreciar el cumplimiento de los propósitos y políticas fijadas previamente, a fin de identificar desviaciones y determinar acciones correctivas. Es un sistema compuesto por un conjunto de procedimientos administrativos mediante los cuales se vigila la autorización, tramitación y aplicación de recursos humanos, materiales y financieros integrantes del gasto del Sector Público Federal en el desempeño de sus funciones. Principio Básico de Contabilidad Gubernamental que establece la competencia del sistema contable en el registro de los ingresos y egresos comprendidos en el presupuesto del ente, así como su vinculación con el avance físico financiero de los proyectos programados.*”⁹⁸ Queda manifiesto que, esta interpretación del control presupuestal, se encuentra limitada a la esfera administrativa del ejecutivo, pero esta tiene, igualmente, la vertiente legislativa, ya que en un régimen de separación de poderes, el Congreso juega un papel fundamental, pues ejerce “*una función de control-autorización (en la medida en que participa con el Ejecutivo en la fijación de los montos con los que se fondearán las agencias gubernamentales), sino también una función de control-inspección (en la medida en que, paralela a la decisión sobre las disposiciones presupuestales de que gozarán las agencias de gobierno, hay una acción analítica, esa sí permanente, por parte del Congreso, de la política pública que esas agencias fondean)... pues tenemos la convicción de que un monitoreo sistemático, bien organizado y eficaz, tiende a mejorar la calidad de la política pública.*”⁹⁹

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en el artículo 5º, denomina por igual a la fiscalización con el control, y hace mención, en su

⁹⁷ VALADÉS, DIEGO, et al. *Op cit.* 15.

⁹⁸ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Op cit.*

⁹⁹ VALADÉS, DIEGO, et al. *Op cit.* p. 87-88.

artículo 2º, que ésta implica, entre otras funciones, la de verificar que toda actuación de los entes fiscalizados, se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados.

Es decir, más allá de situaciones que son estudiadas con mayor pulcritud y detenimiento en el capítulo IV de este trabajo (su fundamento constitucional y legal, entre otras), podemos considerar que el Control Presupuestario se constituye en un proceso de verificación y censura de las cuentas públicas que se ejecutan por los órganos públicos específicos *"... a través del cual se realizan probaciones entre los flujos de gastos e ingresos y los objetivos fijados en el presupuesto para corregir las desviaciones de los objetivos prefijados."*¹⁰⁰

1.2.9 GASTO PÚBLICO.

Según el diccionario, gasto es la acción y efecto de gastar, y con mayor precisión señala que el Gasto público, es el que se realiza por cuenta de un patrimonio administrativo.

Al respecto, existen infinidad de definiciones de lo que es el Gasto Público, de esas se señalan:

*"El que realizan en su conjunto las administraciones publicas conforme a las obligaciones contraídas en sus respectivos presupuestos"*¹⁰¹

¹⁰⁰ LOZANO IRUSTE, José María. **Breve Diccionario de Economía**. Barcelona, Ed. Pirámide, 1994. p. 67

¹⁰¹ **Diccionario Trivium. Derecho y Economía**. *Op cit.* p.313.

“El pago por parte de los departamentos gubernamentales de prestaciones de seguridad social, intereses sobre la deuda pública, transferencia y otros pagos conocidos colectivamente como transferencias”¹⁰²

“Utilización de recursos presupuestarios para la realización de actividades de interés público, de acuerdo con las autorizaciones presupuestarias”¹⁰³

“Es el conjunto de la erogaciones efectuadas por el estado para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diversos servicios públicos, para cubrir el servicio de la deuda y para realizar diversos pagos de transferencias.”¹⁰⁴

Por otra parte, la doctrina tiene conceptualizado al gasto público como *“la erogación que realiza el Estado en cumplimiento de su actividad, que siempre es de interés general y conforme a disposiciones legales”¹⁰⁵*

Para Rafael Martínez Morales, el gasto público se constituye *“...por las erogaciones monetarias que realiza el estado en el ejercicio de sus funciones; forma parte de la actividad financiera y se efectúa conforme a la respectiva autorización del poder legislativo (presupuesto de egresos)”¹⁰⁶*

Por otro lado, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en el artículo 2º, señala que *este comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan los poderes de la Unión, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.*

¹⁰² Diccionario Akal de Economía Moderna. Op cit. p. 192.

¹⁰³ Diccionario Jurídico Espasa Op cit. p. 455.

¹⁰⁴ Diccionario jurídico mexicano. T.-IV, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa. 1990. p. 282

¹⁰⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Vol-I, México, Ed. Porrúa, 2001. p. 521.

¹⁰⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op cit. p. 59 y 60.

El concepto legal del gasto público sólo es práctico, pues este ha evolucionado en virtud de la íntima relación que tiene con los nuevos objetivos de las necesidades económicas y sociales de un Estado que es rector en materia económica y de administración, pues ciertamente se relaciona directamente con la sociedad.

A pesar de la poca discusión doctrinal que genera el concepto de gasto público *per se*, pues casi todos coinciden en su conformación y elementos, para mejor entender a este instrumento de política económica, podemos encontrar diversas clasificaciones respecto a él, destacando:

a) Clasificación por su objeto: Esta tiene como fin identificar las cosas adquiridas, pues permite *“ordenar e identificar sistemáticamente los usos que se darán al dinero asignado a cada programa o actividad; para ello debe identificar el tipo de bienes y servicios que se van a comprar para cumplir los programas”*¹⁰⁷

Dichos programas a su vez se subdividen en: Servicios personales, Servicios generales, Compra de bienes para administración y Transferencias.

b) Clasificación Económica: En esta el gasto público es identificado por su naturaleza económica, es decir, permite evaluar los efectos económicos sobre el desarrollo económico y social, al cuantificar la inversión pública.

c) Clasificación por funciones: *“En esta se agrupan las transacciones del gobierno según su finalidad particular a la que se destinen, presenta una descripción que permite informar sobre la naturaleza de los servicios que se cubren con dinero productivo*

¹⁰⁷ DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 14 ed. México, Ed. Porrúa, 1986. p.139

de los impuestos y la producción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicios. ¹⁰⁸

d) Clasificación por programas y actividades: Esta incluye las erogaciones a realizar según los programas a realizar y las actividades concretas que se deben cumplir; La finalidad que persigue esta clasificación, es vincular los gastos con los resultados esperados y expresarlos en unidades, permitiendo la cuantificación de las metas programadas.

El gasto público, evidentemente y dadas las implicaciones que tiene en la economía nacional, por su carácter, en ocasiones redistributivo de la riqueza y de ser el manifiesto de la orientación seguida por la política económica del gobierno en turno o del ciclo económico existente, se constituye como un factor esencial para la planeación y el desarrollo nacionales. Siendo la noción más simple de él, la de ser el conjunto de erogaciones que realiza el Gobierno Federal, Estatal y Municipal incluidos los Poderes Legislativo y Judicial y el Sector Paraestatal en sus respectivos niveles, en el ejercicio de sus funciones.

1.2.10 APORTACIONES FEDERALES.

Las aportaciones federales, representan una de las figuras jurídicas novedosas en nuestro sistema jurídico, y por ello no se encuentran definidas o estudiadas del todo, lo cual dificulta su concepción, ya que constituye una de esas instituciones de las que se habla mucho pero se estudia poco, pues comúnmente se les relaciona (por su origen) con las transferencias gubernamentales; Ahora bien, en lo que respecta a su significado, tenemos que aportación proviene del latín *apportare*; de *ad*, *a*, y *portare*, llevar, y

¹⁰⁸*Ib idem*, p. 142.

significa Llevar, conducir, traer. Dice el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, que aportación es la acción y efecto de aportar; Y, que aportar es: “ *Contribuir, añadir, dar.//En derecho es llevar cada cual la parte que le corresponde a la sociedad de que es miembro.*”¹⁰⁹ Por lo que respecta a Federal, se ha dicho ya, que es todo lo que concierne a la Federación, o más propiamente, lo realizado por la Federación.

Diversos diccionarios especializados, señalan, en sus definiciones dadas sobre la palabra aportación, diversas características de las Aportaciones Federales, más no las definen tal cual; De estas destacan las siguientes:

*“Aportación. Realizar un aporte. Aporte. Contribución de cualquier tipo que se otorga para la formación de capital a un fondo. Aportar. Realizar el aporte necesario para luego obtener beneficios.”*¹¹⁰

*“Aportación. llevar cada cual la parte que le corresponde a la sociedad de que es miembro, y mas comúnmente, llevar bienes o valores, el marido o la mujer, a la sociedad conyugal. Se trata de un acto jurídico propio de las sociedades, a virtud del cual los socios, para adquirir la calidad de tales, asumen, frente a la sociedad, si esta tiene personalidad propia o en su defecto, frente al o los otros asociados, obligaciones de dar o hacer, nunca de no hacer o abstenerse”*¹¹¹

Es decir, queda de manifiesto que, la naturaleza jurídica de la aportación –como acto jurídico- es mercantil; Sin embargo, el tratamiento que de ellas se hace en el ámbito de la Ley de Coordinación Fiscal, alude fundamentalmente a su significado literal, en cuanto a lo que implica, que es llevar o contribuir, pues supone una contribución (no en el entendido fiscal de la contribución), o

¹⁰⁹ Diccionario de la lengua Española. *Op cit.*

¹¹⁰ GARRONE, José Alberto. *Op cit.* p. 174.

¹¹¹ Diccionario jurídico mexicano. T.-I, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas -Porrúa. 1990. p.

mejor dicho en términos de derecho administrativo y fiscal, una transferencia de recursos.

El concepto de Aportaciones Federales, como tal, tiene su origen en el deseo de institucionalizar los recursos que la Federación entregaba a las Entidades Federativas para financiar los servicios educativos –básica y normal- ya que el *“artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción XXV, al hablar de las diversas competencias que en materia de educación habrían de tener los tres niveles de gobierno, señala que las leyes correspondientes establecerán la forma en que la Federación, Estados y Municipios realizarán las aportaciones necesarias para el financiamiento de estos servicios. Y de ahí se tomó la denominación “aportaciones Federales”, que como se advierte es una previsión específica que en materia de educación contempla la Constitución, y que se amplió de ahí para todos los ramos, para todos los fondos...”*¹¹²

La Ley de Coordinación Fiscal, establece en su capítulo V, la existencia de los Fondos de Aportaciones Federales, en dicho capítulo hace alusión a su naturaleza y deja claras sus características, tal como se observa de la lectura del artículo 25, que los establece como *recursos que la Federación transfiere a las Haciendas Públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece dicha ley, para los siguientes fondos: Fondo de Aportaciones para la educación básica y normal; Fondo de Aportaciones para los servicios de salud; Fondo de Aportaciones para la infraestructura social; Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; Fondo de Aportaciones múltiples; Fondo de Aportaciones para la educación tecnológica y de adultos, y el Fondo de Aportaciones para la seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal. Dichos fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.*

¹¹² GÓMEZ GORDILLO, Ismael. “Naturaleza de los Fondos de Aportaciones Federales a las Entidades Federativas y sus Municipios”. *REVISTA INDETEC*. NO. 115, Abril, México, 1999. p. 18

Lo anterior, en relación con el artículo 46 de dicha ley, el cual impide que las Entidades Federativas y los Municipios puedan destinar dichos recursos federales a fines distintos de aquellos para los cuales son otorgados, es decir, están “etiquetados”. Y, por lo que hace a sus características, se determina que estos son inembargables; No pueden gravarse ni afectarse en garantía, pero sí administrarse y ejercerse por los gobiernos locales y municipales.

Lo anterior, queda confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual vertió su criterio en la siguiente tesis jurisprudencial:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice 1917-2000

Tomo: Tomo I, Constitucional, Sección Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.

Tesis: 150

Página: 130

Materia: Constitucional

Jurisprudencia

HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.-

Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.

Novena Época:

Controversia constitucional 4/98.-Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado.-10 de febrero de 2000.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo.-Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-Secretario: Oscar Armando Cruz Quiroz.

De allí que no quede duda de la diferencia que tienen estas con las participaciones federales y, por supuesto, de la cualidad que poseen, que se traduce en el etiquetamiento de las mismas, por no ser estas sino recursos de la Federación y no propios de las Entidades Federativas y Municipios que los manejan. Al respecto, Ismael Gómez Gordillo, asevera que: “... los fondos de aportaciones federales por su parte, no son propiedad de las Entidades Federativas y de los Municipios, sino que son recursos de origen federal, que se establecen beneficio de las Entidades Federativas y de los Municipios, en su caso.”¹¹³

Una característica esencial que distingue a estas de las participaciones federales, consiste en el origen de los recursos con los que se constituyen, pues estos “...pueden tener cualquier origen en los recursos públicos, inclusive el déficit o la deuda pública pueden ser la fuente de financiamiento para integrar estos Fondos de Aportaciones.”¹¹⁴

Por último, reconozco acertada la reflexión respecto a que “... los fondos de Aportaciones Federales, son recursos que transfiere el Gobierno Federal de su presupuesto para que sean ejercidos por las Entidades federativas y los gobiernos Municipales para fortalecer el desarrollo regional; Con esta estrategia, se reduce la distancia entre los recursos disponibles y las necesidades de la población, en virtud de que son las Entidades Federativas y los Municipios (ambos operadores de los fondos) los órdenes de gobierno más íntimamente ligados con las necesidades de sus habitantes.”¹¹⁵

1.2.11 PARTICIPACIONES FEDERALES.

Respecto a las Participaciones Federales, aunque estas tienen más tiempo en el espectro jurídico nacional, igualmente no han merecido demasiadas menciones en las discusiones doctrinarias respecto a su

¹¹³ *ib idem* p. 19

¹¹⁴ *ib idem*. p. 19.

¹¹⁵ **INDETEC**, No. 126, septiembre, México, 2001. p. 15.

naturaleza jurídica, no así en lo que se refiere al modo en que se distribuyen y otras situaciones que las rodean.

Participación deriva del latín *participatio-onis*, que significa comunicación, y que refiere a la acción y efecto de participar; La cual a su vez, proviene del latín *participare* que significa “ *Hacer participar, hacer partícipe, dividir, repartir o comunicar una cosa con alguien*”¹¹⁶ En lo referente a la palabra Federales, esta implica que es relativo a la Federación, es todo lo que le concierne, o más apropiadamente, lo realizado por la Federación.

Al respecto, se precisa que estas son los recursos que la Federación destina para cubrir la parte de los ingresos federales participables que, de acuerdo con disposiciones legales, captan las oficinas recaudadoras y que deban entregarse a los gobiernos de los Estados y sus municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal, derivado de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal y, que por disposición de la ley de Coordinación Fiscal, se agrupan en un Fondo General y en varios pequeños; Respecto a lo anterior, el artículo 1º de la precitada ley, señala que el objeto de la ley es coordinar e l sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus Haciendas Públicas en los ingresos federales; Distribuir entre ellos 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, a través de la celebración de convenios de coordinación fiscal entre la Secretaría de hacienda y Crédito Público y las Entidades que soliciten adherirse a dicho sistema, participarán en el total de los impuestos federales y en los otros

¹¹⁶ **Diccionario Ilustrado Vox Latino-Español. Español-Latino.** *Op cit.* p. 352.

ingresos que señale la citada ley, mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

Asimismo, en el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece el Fondo General de Participaciones, que se conformará con un monto de recursos conformado por el 20 por ciento de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio fiscal, entendiéndose por ésta la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos

De lo anterior, se percibe que una de las finalidades de la mencionada ley, consiste en establecer la participación que corresponda a las Haciendas Públicas Estatales y Municipales en los ingresos federales y distribuir entre ellas dichas participaciones.

Bajo la premisa de analizar este tema con ahínco más adelante, para efectos de entendimiento, sólo señalaré que el sistema de participaciones originalmente cumplía una función resarcitoria a los Estados por los ingresos que dejarían de percibir al formar parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y renunciar a sus facultades tributarias a favor de la Federación, pero con el tiempo fueron evolucionando los criterios de asignación.

Hoy en día, dichos porcentajes a considerar en su asignación, se dividen de la siguiente manera: 45.17 por ciento, se distribuye en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad; 45.17 por ciento, se otorga de acuerdo al coeficiente que establece el artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal; y el 9.66 por ciento restante, se asigna en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Entidad Federativa.

De igual modo, resulta aplicable –para la comprensión de esta figura- la tesis jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice 1917-2000

Tomo: Tomo I, Constitucional, Sección Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.

Tesis: 150

Página: 130

Materia: Constitucional

Jurisprudencia

HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.-

Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.

Novena Época:

Controversia constitucional 4/98.-Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado.-10 de febrero de 2000.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo.-Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-Secretario: Oscar Armando Cruz Quiroz.

Es decir, estas constituyen recursos que la Federación otorga a las Entidades Federativa y Municipios, como resultado de la adhesión de estos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y que se pretenden distribuidas bajo criterios tendientes a lograr –dentro de lo que cabe- la equidad y justicia resarcitoria y distributiva, sobre los cuales la Federación no tiene injerencia

alguna en cuanto a su ejercicio, destino, control y administración, pues pasan a formar parte de las haciendas Públicas locales y Municipales.

Es decir, los recursos con los cuales se integran las Participaciones Federales, provienen de la Recaudación Federal Participable, señalando la ley, con claridad, que una parte de ella se distribuye – de la Recaudación Federal Participable- con motivo de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, o sea que, se entrega una parte de la recaudación, y sólo de la misma recaudación pueden obtenerse dichos recursos o, mejor dicho, a través de las participaciones federales se distribuyen los recursos provenientes de la recaudación federal participable, lo que significa que a menor recaudación, menores participaciones.

Además de los fondos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, existen otro tipo de participaciones que se le otorgan a las Entidades Federativas y Municipios, que se ha dado en denominar participaciones directas. Dentro de estas se encuentran:

Las Participaciones Adicionales por la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (Ley de Coordinación Fiscal, artículo 3-A, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995) las cuales se otorgarán a las Entidades Federativas y Municipios adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de la recaudación obtenida en sus respectivas circunscripciones, consistentes en el 20 por ciento de la recaudación si se trata de cerveza y las bebidas alcohólicas en general y, el 8 por ciento de la recaudación si se trata de tabacos.

Las Participaciones a Municipios Colindantes con frontera o litoral. Aunque estas tienen su antecedente en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, donde se señalaba que los impuestos adicionales -que en las reformas al Código Fiscal de la Federación, fueron llamados derechos- sobre los impuestos generales al comercio exterior, se participarían a los Municipios donde se encontrara ubicada una aduana marítima o fronteriza por donde se efectuara la importación o exportación de bienes e hidrocarburos, las cuales fueron reformadas en 1987, y es hasta la entrada en vigor del TLCAN, en 1994, que se modifica la estructura de las participaciones directas que se otorgan a los Municipios colindantes con frontera o litoral, estableciéndose una proporción de la recaudación federal participable equivalente al 0.136%; Condicionándose a la firma de un Convenio de Colaboración Administrativa con la Federación en materia de "Vigilancia y Control de introducción ilegal a territorio nacional de mercancía de procedencia extranjera", a través del cual se le descontarán participaciones a dichos Municipios, en aquellos casos en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, detecte mercancía de procedencia extranjera respecto de la cual no se pueda acreditar su legal estancia en el país. Por lo que se refiere a los hidrocarburos, en aquellos Municipios en los cuales estos se exportan, sus participaciones fueron reexpresadas con el 3.17 % del derecho adicional sobre extracción de petróleo.

Por último, encontramos que en 1998, se adicionó a la Ley de Coordinación Fiscal, el artículo 3-B, el cual señala que los Municipios de los estados y el Distrito Federal, participarán con el 70% de la recaudación que se obtenga de los pequeños contribuyentes que, a partir del 1º de enero de 1998 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes, como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, en los términos del Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal, que se celebró en 1998.

1.2.14 COORDINACIÓN FISCAL.

Coordinación proviene del latín *coordinatio*, -onis, que significa acción y efecto de coordinar; Esta a su vez, se origina en la unión de la preposición latina *co* (que sustituye a la preposición *hablativa cum*) que significa con, y *ordinare*, que es ordenar, y que el diccionario entiende como: “*Disponer cosas metódicamente o concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común.*”¹¹⁷; En lo que respecta al adjetivo fiscal, este deriva del latín *fiscalis* que significa: “*Perteneciente o relativo al fisco.*”¹¹⁸

Respecto a la coordinación, la Secretaría de Hacienda, la considera como una “*Conjunción de esfuerzos entre los distintos niveles de gobierno en favor del cumplimiento de una o varias acciones en común.*”¹¹⁹

Dicha consideración resulta acertada, ya que la coordinación presupone la existencia de dos o más órdenes o espacios de poder que convergen en ciertos objetivos comunes, ya sea por naturaleza organizativa, jurídica, política o social, de tal suerte que la intersección de los intereses en común, plantea la necesidad de su presencia. Esto, pues la coordinación implica la existencia de dos componentes: Un elemento coordinador y el interés común que incide sobre una realidad social o material. A la vez, la coordinación es un acto voluntario de dos o más sujetos, en virtud de la racionalidad y eficacia que esperan obtener, que unen sus esfuerzos para alcanzar el objetivo deseado y, es “*... por medio de la coordinación [que] se impide el desperdicio de recursos, obteniendo mayores grados de efectividad y congruencia en la acción política, económica y administrativa.*”¹²⁰

¹¹⁷ **Diccionario de la lengua Española.** *Op cit.*

¹¹⁸ *Ib idem.*

¹¹⁹ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Op cit.*

¹²⁰ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo. **La Administración Estatal y Municipal de México.** México, Ed. INAP, 1985. p. 96.

Igualmente, y al tenor de lo anterior, es que la entendemos como un proceso de integración de acciones administrativas, de una o varias instituciones, órganos o personas, con la finalidad de obtener, de las distintas áreas de trabajo, la unidad en las acciones, que resulte necesaria para contribuir al mejor logro de los objetivos, y a la armonización de las partes en tiempo y espacio, para lograr conjuntamente la consecución de lo previsto en reglas ya previstas.

La doctrina, ha entendido la coordinación Fiscal como la *"... armonización en el ejercicio de las facultades tributarias y la concertación de las relaciones fiscales entre diversos niveles de gobierno en un estado. Esta suele estar vinculada con la estructura federal como forma de organización del territorio de un estado en relación con el federalismo, la coordinación fiscal es la armonización de las facultades tributarias y de las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas."*¹²¹

Se debe precisar que, la Coordinación Fiscal, nace como respuesta al problema que prevalecía –y que no pierde vigencia- entre formular y desarrollar un sistema que conciliara las facultades y responsabilidades de cada una de las Entidades Federativas del país, de modo que se permitiera dar cohesión a los objetivos perseguidos y eficacia a la actividad de la Federación, por encima de los intereses particulares de cada una de las entidades que la integran. Por ello, hemos pasado de *"... la utilización conjunta de las mismas fuentes de ingresos, con impuestos vinculados a través de la deducción, a un proceso paulatino de unificación impositiva a través de cuotas adicionales y principalmente de la participación."*¹²²

¹²¹ Diccionario jurídico mexicano. T.-II, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas -Porrúa. 1990. p. 335.

¹²² CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. El Régimen Financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 1983. p. 85.

A últimas fechas, se menciona frecuentemente la necesidad de pasar de un sistema de coordinación fiscal a uno de coordinación hacendaria, entendiéndose esta como un esquema que *“tiene por objeto el fortalecimiento económico de la Federación, los Estados y los Municipios, así como la eficiente provisión de servicios y el logro de un desarrollo regional justo y equilibrado, mediante la redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno y la descentralización y federalización de funciones para una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto.”*¹²³

En virtud de que, en materia de ingresos, dicen, contempla el fortalecimiento del sistema de participaciones –aunque consideran que éste sólo se dará aumentando los montos de las mismas- y la redefinición de facultades de recaudación –en los impuestos que más recursos aportan, desde luego- así como la apertura de espacios que permitan el desarrollo de fuentes de ingresos propios, sin afectar el Pacto Federal y la competitividad de la economía. En el ámbito del gasto público, el esquema considera la descentralización de recursos para su administración directa por los gobiernos locales. Es decir, se pretende que la coordinación “Hacendaria” abarque todo el esquema de las finanzas públicas: ingresos, egresos, recaudación y acceso al mercado de deuda pública.

Mencionado lo anterior, no deben confundirse, ya que la coordinación fiscal la entendemos como: *“El mecanismo que tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; Distribuir entre ellos 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.”*¹²⁴

¹²³ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Op cit.*

¹²⁴ *Ib dem.*

1.2.15 FEDERALISMO FISCAL.

El diccionario concibe al federalismo como el *“Sistema político en el que varios estados independientes abandonan cada uno una parte de su soberanía en provecho de una autoridad superior.”*¹²⁵ Y esta idea, nos remite al concepto de Federación.

Lo anterior deja manifiesto que existe confusión entre lo que se entiende por Federación y Federalismo, que evidentemente, no son lo mismo. Cuando explicamos la forma de Estado Federal, se dejó apuntada su estructura, concepto y características pero, por lo que se refiere al federalismo, debemos referir que este implica y se refiere al funcionamiento mismo de la forma de Estado Federal, a su vertiente dinámica, a la realidad, en como se manifiesta, pues al variar notablemente entre sus diversas manifestaciones en los distintos Estados Federales que existen –debido al grado de tensión que existe entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas- dependiendo de cuál predomine, será su nivel de operación diverso, lo cual obedece a circunstancias sociopolíticas concretas.

Respecto de esto, Enrique Aguilar Saldivar, enuncia que el federalismo es: *“una decisión política fundamental en la que coexisten tres niveles competenciales de gobierno y de normatividad: federal, estatal y municipal. Aunque en estricto sentido la fórmula federativa se compone de dos elementos: gobiernos estatales y el gobierno federal, el estado mexicano ha reconocido como base de su división territorial, de su organización política y administrativa al municipio libre, razón por la cual se le ha manejado como un tercer nivel competencial dentro de nuestro régimen federalista. En este sentido, se ha comentado que lo más apropiado es hablar de la coexistencia de dos ámbitos jurisdiccionales (federal y estatal) y de tres órdenes de gobierno (federación, estados y municipios).”*¹²⁶

¹²⁵ Larousse Multimedia Enciclopédico, 2001.. *Op cit.*

¹²⁶ AGUILAR SALDIVAR, Enrique. Los retos del Derecho Público en materia de Federalismo. Hacia la integración del Derecho Administrativo Federal. México, Ed. UNAM, 1997. p. 74.

Manuel García Pelayo, con gran tino, declara que el federalismo es *"... un proceso que supone la entidad dialéctica de dos tendencias contradictorias: la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad."*¹²⁷ En virtud de ello, se reconocen tres formas de federalismo: coordinado, cooperativo y orgánico; Estas son manifestaciones del Estado Federal más no etapas, aunque haya llegado a ocurrir así.

Respecto de estas formas del federalismo, José Gamas Torruco, apunta que Federalismo coordinado es *"el que opera lo más cercanamente posible al esquema constitucional. Federación y Estado actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones. No hay subordinación de hecho del uno hacia los otros ni viceversa; el reparto de competencias entre federación y estados es muy balanceado y la igualdad formal se traduce en igualdad real...El Federalismo cooperativo implica que tanto el Gobierno Federal como los gobiernos provinciales colaboran 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 formas varias...El federalismo orgánico es aquél en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia real sobre los estados. Corresponde a aquél llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político muy acusado."*¹²⁸

Ahora bien, en lo concerniente al Federalismo fiscal, se observa que este se refiere a las relaciones fiscales intergubernamentales de un país, en cuanto encuadra y analiza las posibles variantes vinculadas a las asignaciones impositivas y funciones de gasto entre las diversas jurisdicciones que coexisten.

¹²⁷ GARCÍA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional comparado. Barcelona, Ed. Alianza, 1984. p. 218.

¹²⁸ GAMAS TORRUCO, José. *Op cit.* p. 140-147.

Con mayor claridad, el federalismo fiscal, lo entendemos como: *"el sistema de relaciones fiscales que se establecen entre los diversos niveles de gobierno de un estado federal... El sistema de relaciones fiscales que se establece entre ellos [Federación y Entidades Federativas], que puede ir desde la delimitación precisa de las fuentes fiscales, hasta la total coincidencia fiscal y la coordinación derivada de ello, así como diversos grados intermedios, es el federalismo fiscal."*¹²⁹

Así, en materia fiscal, el federalismo produce varias consecuencias, como son el surgimiento de varias entidades fiscales: El fisco federal, el fisco de las Entidades Federativas, el fisco de los Municipios y el fisco del Distrito Federal; Igualmente puede llegar a surgir la doble imposición tributaria –que no es inconstitucional– y que consiste en que una misma fuente gravable es motivo de la aplicación de tributos por dos o más de esos entes fiscales.

Sí, el federalismo fiscal se concreta a lo antes señalado y, de igual modo se observa que el debate reciente sobre el federalismo tiene como punto central de preocupación, cuanto dinero deben controlar las Entidades Federativas y cuanto la Federación, sin embargo, queda una pregunta en el aire, ¿Qué tipo de federalismo queremos?, A esta, responde con gran precisión el Maestro Serna de la Garza, cuando apunta que *"...en un país con las desigualdades y desequilibrios tan pronunciados como los de México, es conveniente una buena dosis de intervención federal para disminuir los contrastes existentes. Esto, por su parte, implica la creación de un sistema de transferencia de recursos de unos estados a otros, que a su vez requeriría dar a la federación los poderes necesarios para hacer que la solidaridad de los estados ricos con los estados pobres no quede en meras buenas intenciones. No hacerlo así llevaría, en el largo plazo, a la progresiva desintegración de la comunidad nacional...el debate sobre la reforma de nuestro federalismo debe ser integral. En otras palabras, la discusión sobre la distribución de competencias en materia tributarias*

¹²⁹ **Diccionario jurídico mexicano**, T.-IV, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas -Porrúa. 1990. p. 202.

*debe ir de la mano de la redefinición de lo que le toca hacer a cada nivel de gobierno, y no sólo eso, sino que también deben identificarse y discutirse las distintas alternativas de reforma en materia de gasto público y de endeudamiento...olvidar el carácter complejo e integral del federalismo mexicano nos puede conducir a privilegiar la anhelada autonomía por sobre la necesaria coordinación, o a enfatizar las individualidades por encima de la viabilidad del conjunto. Reformar el federalismo mexicano implica una delicada tarea de construcción de nuevos equilibrios, políticamente viables y económicamente eficientes, cubiertos por un techo constitucional que haga posible la estabilidad y la certidumbre en las relaciones entre los distintos niveles de gobierno de nuestro sistema federal.*¹³⁰

¹³⁰ VALADÉS, Diego, GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coordinadores). Economía y Constitución. Memoria el IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Tomo IV. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001. p. 111-112.

CAPÍTULO II

DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL

Sumario.

2.1 Principios que rigen y norman el Desarrollo Económico. 2.2 La Rectoría Económica del Estado. 2.2.1 Sistema Nacional de Planeación Democrática. 2.2.2 Plan Nacional de Desarrollo. 2.3 La planeación Estatal y Municipal. 2.3.1 Planeación Estatal. 2.3.2 Planeación Municipal. 2.4 Desigualdad Regional.

2.1 PRINCIPIOS QUE RIGEN Y NORMAN EL DESARROLLO ECONÓMICO.

Cuando hablamos del Desarrollo económico regional, se nos abren varios frentes de análisis, ya el económico, ya el sociológico, ya el jurídico; Este último necesariamente, nos remite a la Constitución, pues es ésta el crisol que contiene la visión fundamental y el proyecto de la Nación que queremos, es norma y proyecto. Durante el siglo pasado hubo importantes reformas que conformaron a nuestro país con una estructura jurídica de democracia social avanzada y, aunque existe una brecha entre algunos aspectos importantes de la realidad y nuestras aspiraciones, esta ha servido al orientar cambios, recoger reclamos y necesidades y, sobre todo, adecuarnos a las circunstancias del país y del mundo, ya que no debemos olvidar que la norma fundamental ha sido dinámica y no estática, pero preservando su vigencia en todo momento.

Así, cuando discernimos sobre el desarrollo económico regional, tenemos que enfocarnos a los aspectos económicos esenciales que prevé la Constitución, al llamado capítulo económico, el cual no existe como un

capítulo sino que son disposiciones dispersas que enuncian las bases sobre las cuales se erige nuestro sistema económico en relación con las Instituciones políticas fundamentales y todos los sectores productivos del país. Tales artículos, relativos al desarrollo económico, son los siguientes:

Artículo 3º. El artículo 3º Constitucional consigna el derecho de todo individuo de recibir educación y la obligación del Estado de impartirla. Ahora bien, tal educación debe tender a propiciar a que se genere uno de los enfoques más importantes del desarrollo: el desarrollo humano (social), teniendo como criterio orientador, alcanzar la libertad plena de los hombres. Igualmente, estatuye la concepción de la democracia integral como un sistema de vida basado en el constante mejoramiento económico, social y cultural; El atributo principal de tal artículo constitucional, luego entonces, es lograr el desarrollo social y económico de la población a través de la educación, a la cual ciertamente, se le reconoce su amplitud, pues no la circunscribe a su aspecto académico en las aulas, sino que tiene implicaciones que permean todos los aspectos que se presentan en la vida de los individuos.

Artículo 25. Lo previsto en el artículo tercero, se concatena con el artículo 25 constitucional, pues ambos, desde ángulo diverso, tienen el mismo fin: el mejoramiento constante de la población y alcanzar el cenit de su libertad, en el plano individual y en el social.

Este artículo, constituye la columna vertebral de la rectoría económica, la cual tiene como fin –sería un contrasentido lo opuesto– el desarrollo nacional. A través de él, el legislador estableció *“el imperativo del estado de planear y conducir el desarrollo nacional de manera integral. Significa que todos los sectores de la sociedad tienen el mismo derecho de ser beneficiados, equitativamente, por el*

desarrollo nacional. ¹³¹ Además, este deberá ser sustentable, término frecuente en los foros ambientales y que significa “*que la armonía entre éste [el desarrollo] y el medio ambiente puede y debe constituir una meta universal. Dicha armonía no es un estado fijo sino un proceso de cambio por el cual la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación de los procesos tecnológicos y la modificación de las instituciones concuerdan tanto con las necesidades presentes como con las futuras. La idea de desarrollo sustentable implica límites, no absolutos, sino limitaciones que impone al uso de los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social...*”¹³²

El precepto establece tres objetivos del desarrollo: el fortalecimiento de la soberanía nacional, del sistema democrático y el ejercicio pleno de la libertad y de la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Los cuales deberán alcanzarse, a través de las acciones que realice el Estado, en virtud de sus facultades para planear, conducir, orientar y coordinar la actividad económica nacional; Igualmente debe regular y fomentar las actividades que demande el interés general. En el desarrollo de estas responsabilidades deben concurrir, con sentido social, los sectores, público, social y privado.

El fomento del empleo es otra de las características que debe reunir el desarrollo nacional, por lo mismo, las acciones que los gobernantes realicen en materia económica, siempre deberán dirigirse a la creación de empleos para abatir a pobreza de la población. “*De no hacerlo incurrirán en responsabilidad pública por contrariar el principio de justicia social, a pesar de la justificación económica en que apoyen sus acciones.*”¹³³ Esto, en el supuesto de que el Estado adopte las

¹³¹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, 4 ed. México, Ed. Porrúa, 1999. p. 597.

¹³² COMISIÓN AMBIENTAL EUROPEA. Informe Nuestro Futuro Común. 1era ed. Madrid, Ed. Alianza Editorial, 1988. p.56.

¹³³ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Op cit.* p. 598.

medidas necesarias para alcanzar una justa distribución de la riqueza y el ingreso en beneficio de toda la comunidad nacional.

El mismo precepto, prevé el paradigma de la economía mixta bajo la rectoría estatal, reconociendo a los sectores privado y social como partícipes del desarrollo económico y social, que (como más adelante se analiza) se presentaba en un modo inductivo y, hasta cierto punto, empírico y que las reformas de 1983, vinieron a plasmar y definir ampliamente. Con tales reformas, se le reconoció al Estado su doble función: Intervenir como agente orientador y conductor del desarrollo y, además, como ente integrante de los procesos productivos. Bajo la tesitura de la economía mixta, se designa la exclusividad del Estado en las áreas estratégicas que señala el artículo 28 de la Constitución, impidiendo toda posibilidad de control de las mismas por parte de entes distintos al gobierno. Como parte de la injerencia que deben tener los sectores social y privado, permite la participación de estos –junto con el Estado- para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.¹³⁴

Se infiere que toda acción de los gobernantes, debe dirigirse al desarrollo de los sectores social y privado, atendiendo a criterios de equidad social y de productividad. Por ello, se reconoce la función e importancia del sector social, así como su debilidad, pues asume la necesidad de alentar –por medio de la ley- la actividad económica de dicho sector, en lo referente a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. Igualmente, expresa que el Estado alentará y protegerá la actividad económica del sector privado, en aras de que contribuya al

¹³⁴ *La distinción entre estratégica y prioritaria –señala Martínez Morales- radica en que la primera está reservada exclusivamente al Estado, Mientras que la segunda al sector público, por sí o con los sectores social y privado.*

desarrollo económico nacional, proveyéndolo de las condiciones necesarias para que se desenvuelva.

Artículo 26. Este artículo va de la mano del anterior, pues declara que la rectoría económica estatal se materializa a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, con objeto de alcanzar la democracia integral y la independencia nacional al tenor de un crecimiento total de la economía.

Los fines de la planeación democrática y participativa, obligatoria para la administración pública, son determinados por el proyecto de Nación que la Constitución prevé; La multicitada planeación, será coordinada para armonizar a las Entidades Federativas con los objetivos federales y concertado para inducir a los sectores social y privado hacia las metas del desarrollo nacional integral, entendiendo por esto último, que el desarrollo debe abarcar todos los sectores del país y a todos los individuos.

Aunque la función de la planeación queda reservada al Ejecutivo Federal, se reconoce la necesidad de la participación social, para lo cual crea el Sistema Nacional de Planeación Democrática –que se analiza más adelante– que a través de medidas inductivas y de coordinación, deberá estimular y propiciar el desarrollo del país.

Opiniones doctrinales consideran que en el texto del artículo 26 constitucional, indebidamente se utilizan como sinónimos Estado y Ejecutivo Federal pero, en lo que se refiere a este artículo, no ocurre tal cosa o por lo menos no del todo; Ello, dado que cuando se refiere a la obligación del Estado de organizar un sistema nacional de planeación democrática alude, en

realidad, a uno de los elementos del Estado: La población¹³⁵, es decir, la ruta a seguir del desarrollo nacional, debe estar legitimada por la opinión social, ya que el legislador no renuncia a su raíz netamente democrática, puesto que reconoce la función que la sociedad tiene para conformar la planeación del desarrollo y para elegir la orientación que esta deberá tener; Por cuanto hace a la referencia al Ejecutivo Federal, se determina que él es el encargado de materializarla y ejecutarla; Simultáneamente, manifiesta que el Congreso tendrá la intervención que señale la ley respectiva, la cual es casi simbólica, como se analiza más adelante.

Artículo 27. El artículo 27 constitucional, es uno de los más extensos – en el continente y en el contenido- y por ende, difícilmente es ajeno a la cuestión del desarrollo nacional. La relación entre sus diversas disposiciones, declaraciones y el aludido tema, frecuentemente es indirecto pero no por ello ajeno. Sin embargo, el estudio de los mismos, alejaría al presente estudio de su objetivo principal – el desarrollo económico- que no es el caso; Aún así, dejamos constancia de la vital importancia que todos los principios y declaraciones previstos en dicho artículo revisten en la incidencia del desarrollo nacional.

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional, establece el derecho de la nación de imponer las modalidades que dicte el interés público a la propiedad privada y el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales, para distribuir equitativamente la riqueza pública, lograr el

¹³⁵ Aunque prevista en la ley fundamental y en la ley de Planeación, tal participación social ha sido una quimera y nunca se ha materializado; Las posturas son diversas y encontradas, pero lo cierto es que el intento hecho por la actual administración federal, respecto a la consulta popular, no resultó más que una pifia que dejó en la sociedad con un mal sabor de boca; Ello, pues tal acto resulta imposible, dado el breve plazo para entregar el Plan Nacional de Desarrollo (seis meses) al Congreso y la dificultad para coordinar y establecer tales procedimientos de participación, así como analizar las propuestas y todo aquello que permita conformar un Plan adecuado y viable para el desarrollo nacional. Quizá algún día...

desarrollo equilibrado y mejorar las condiciones de vida de la población, es decir, alcanzar el beneficio social.

Ahora bien, no faltan las doctas opiniones de quienes consideran que tal disposición carece de relación con el desarrollo económico, craso error. Líneas arriba, anoté que uno de los elementos necesarios para que hubiese una planeación acertada, era realizar un estudio adecuado, en el cual se precise el inventario de los recursos materiales y físicos con que se cuentan, para así poder potencializar y explotar correctamente –sacar provecho- a los mismos; Así, al obviar la necesidad de normar el ordenamiento de los recursos naturales, la distribución, conservación y crecimiento de los centros de población y el fomento de actividades económicas primarias, el dispositivo constitucional otorga al Estado la facultad de procurar el desarrollo económico integral, pues para lograr este, se debe contar con una planeación adecuada y con la premisa legal de que el Estado, en su función rectora, garantice la conservación y restauración de los medios físicos, o sea, la sustentabilidad de la Nación.¹³⁶

Artículo 28. Este artículo es la base constitucional de la economía de mercado, pues el mismo prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas y busca fomentar un ambiente competitivo y de libertad de mercado; Igualmente señala actividades económicas que se exceptúan de lo anterior, dividiéndolas en dos vertientes: actividades de los particulares y del Estado en áreas económicas estratégicas.

Las primeras, aluden a determinadas actividades del sector social: Asociaciones de trabajadores, asociaciones y sociedades cooperativas que, en

¹³⁶ *Esto me recuerda la opinión del ex presidente José López Portillo, quien señaló –durante los embates más duros de la crisis de 1994- que no había de que preocuparse (respecto a la crisis) pues mientras contáramos con recursos naturales, el país saldría adelante.*

defensa de sus intereses o el interés general, vendan sus productos en el extranjero y que sean la principal fuente de riqueza en la región y, aquellos privilegios que se les otorguen –temporalmente- a los autores y artistas para producir sus obras, lo que implica un reconocimiento expreso a la importancia de la función que estos tiene, fortaleciendo el débil andamiaje que en otras circunstancias tendrían.

Respecto a las actividades estatales que no constituyen monopolios, se establecen las siguientes: Correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; Así como las funciones ejercidas a través del banco central, respecto de la acuñación de moneda y emisión de billetes.

En virtud de lo anterior, observamos que el citado artículo establece como derecho individual la libre competencia y, por tanto, prohíbe el monopolio y sus variantes, igualmente precisa las áreas que no constituyen monopolios; En el primer caso, al garantizar tal libertad, el Estado permite un desarrollo del mercado y, en general, de la economía, bajo el principio de la libertad económica, la cual no se explica como un darwinismo económico, sino como un sano desenvolvimiento y aprovechamiento de las condiciones que prevalecen, así, el Estado pretende la convergencia económica y el desarrollo económico con armonía.

Artículo 73. El artículo 73 de la Constitución, enuncia las facultades legislativas exclusivas –que no las únicas- del Congreso de la Unión, ello en atención a la estricta división de poderes que nos rige y que se manifiesta en las amplias facultades –e importancia- que dicho Poder posee, evidenciando

que la rectoría económica del Estado no se manifiesta ni compete sólo al Ejecutivo Federal, sino igualmente alude al Congreso de la Unión.

Respecto a nuestro tema, tenemos que dispone la expedición de leyes que regulen los principios –ya estudiados- previstos en el “capítulo económico” de la Constitución, que son: La fracción XXIX-D, la cual dicta la facultad de legislar en materia de planeación del desarrollo económico y social. La fracción XXIX-E, otorga la facultad para expedir leyes relativas a acciones de orden económico respecto a la producción de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios. La fracción XXIX-F, respecto al papel de la inversión nacional y extranjera, los avances tecnológicos y su aplicación en relación con el desarrollo nacional. Y, finalmente, la fracción XXX, que permite la expedición de todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las otras que conceda la Constitución; Norma de consecuencias amplísimas pero igualmente necesarias, dada la dinámica social.

Artículo 131. Este numeral estatuye, en su primer párrafo, la competencia federal respecto al comercio exterior (gravando mercancías que se importen, exporten o transiten por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia) y en el segundo, establece la posibilidad de delegar las facultades legislativas al titular de la administración pública federal, en lo referente al aumento disminución o supresión de las cuotas arancelarias. Este último fue adicionado en 1951 con motivo de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional y otras situaciones de urgencia económica, como resultado de las condiciones económicas de la posguerra, la devaluación del peso en 1949 y,

ante la debilidad estructural de la industria nacional, adoptar una actitud proteccionista hacia la industria folclórica, o sea, los malos ciclos económicos, hicieron que se tomara conciencia de la importancia del intervencionismo del Estado en la economía.

Tal párrafo, constituye una excepción al principio de separación de poderes, donde el ejecutivo puede modificar las leyes de comercio exterior, mediante mecanismos que prevén las leyes reglamentarias.

Como se observa, los artículos que norman y rigen el desarrollo económico nacional, tienen como característica esencial, el ser celosos guardianes de la integridad de la economía nacional –sus tres sectores- y se distinguen por su flexibilidad para adaptarse a las condiciones económicas que priven en el país.

2.2 LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO.

Hablar de la rectoría económica del Estado, es referirnos a la *"rectoría del desarrollo nacional, conforme a la terminología usada por la constitución política federal."*¹³⁷

Esta significa que el Gobierno puede, soberanamente, indicar la orientación que ha de seguir la economía nacional, con el propósito de promover una más equilibrada distribución del ingreso y la riqueza *"...es por ello que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, teniendo también a su cargo el fomento de las actividades que demanda el interés general. Haciendo concurrir a los sectores sociales y privado, supeditándolos a criterios de equidad social y de productividad; y sometiéndolos a las modalidades que dicte el interés*

¹³⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, 3er y 4º cursos, 3 ed. México, Ed. Oxford University Press, 2000. p.193.

*público.*¹³⁸ La fundamentación de la rectoría económica, se encuentra en el artículo 25 constitucional, (que, además, reconoce y legitima la economía mixta) cuyo contenido no es normativo sino declarativo y contiene tres pilares básicos: rectoría económica; Sectores productivos (garantizando su existencia, permanencia y actuación) y Áreas económicas en que pueden actuar dichos sectores.

Al ser la nuestra una economía mixta, el Estado tiene como objetivo la participación del sector privado, de un modo constante y congruente con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que surgen de él para alcanzar un desarrollo integral y sostenido –lo que se ha cuestionado, dado que el sector privado no comparte el objetivo de la satisfacción de las necesidades colectivas, sino el incremento de su capital, su reproducción.

Se debe partir de la premisa de que la economía mixta implica, antes que nada, la participación del Estado en la vida económica, lo que se instaura a través de las empresas públicas, los planes económicos, la instrumentación de un sector público estratégico y la coincidencia en las áreas económicas, además de la protección estatal en ciertos sectores atrasados; Igualmente es un sistema basado en estructuras paralelas que se complementan y se integra por los tres sectores: público, privado y social, en el cual cada uno tiene un campo de acción y que responden siempre al interés superior del país.

Sin embargo, la participación del gobierno en la economía, no siempre ha plasmado los resultados esperados, pues históricamente llegó a degenerar en un paternalismo demagógico, el cual empezó a decaer al tomarse las medidas, no siempre afortunadas, de adelgazamiento de la estructura gubernamental – fundamentalmente paraestatal- concatenadas con la apertura comercial. Al

¹³⁸ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. "La rectoría económica del Estado." BOLETÍN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO UNAM, Enero-abril, México, 1987. p. 143-144.

respecto, se precisa que el adelgazamiento señalado, no se debe referir a la delegación de las funciones estratégicas o prioritarias que conforman la soberanía económica del Estado hacia los particulares, por el contrario, nos oponemos a ello, pero en cambio, sí consideramos vital el fortalecimiento del gobierno a través de medidas tendientes a procurar la eficacia y la eficiencia para el cabal cumplimiento de (todas) las tareas encomendadas.

Ahora bien, la materia de este análisis, es el primer pilar, la rectoría económica, la cual delinea las implicaciones para el Estado que tiene el desarrollo económico, siendo estas:

- *“Definir actividades de interés público; los lineamientos del sistema económico del país; qué áreas corresponden a cada sector; la responsabilidad social en actividades empresariales;*
- *Fundamentar unificadamente las acciones estatales en este renglón; las medidas de interés público;*
- *Proteger los recursos productivos; proteger al sector privado para que contribuya al desarrollo económico del país; el ambiente; las libertades individuales en actividades económicas;*
- *Fomentar el sector social; una más justa distribución del ingreso; actividades de interés público; la expansión económica; el empleo, y*
- *Coordinarse para la planeación, la marcha de la economía y para el desarrollo con estados y municipios.*”¹³⁹

El concepto de rectoría económica es indisoluble del de intervención estatal. Ello, pues la sola existencia del Estado implica limitación hacia los integrantes de la sociedad, la cual, a su vez, la relacionamos con la intervención; Del mismo modo, dicha intervención debe encauzar los elementos que integran al Estado, estructurarlos, dirigirlos y coordinarlos, lo

¹³⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Op cit.* p.198.

cual se hace a través de la planeación, que igualmente implica la intervención del Estado. En sí, debemos entender a la intervención como la capacidad de afectación y determinación de los entes sociales, por ende, por el Estado se formaliza la intervención, que se puede manifestar en diversos ámbitos, ya sobre los individuos, ya sobre los grupos y clases sociales, ya con los actores políticos, etcétera; Ejemplo inequívoco de intervención viene a ser la rectoría económica, que tiene injerencia tanto en la vida individual como en la social.

Lo anterior no significa que no existieran –antes de las reformas propuestas por Miguel de la Madrid- las condiciones para que se desarrollase la empresa privada, pues esta decidía si participaba en la economía mixta o no, sólo que lo hacía a través de los planes inductivos y no en la manera actual prevista en el Plan Nacional de Desarrollo, que es la coordinación intersectorial e interinstitucional.

En la doctrina se ha cuestionado severamente la intervención del Estado en la economía, pues consideran que dadas las vigentes “tendencias económicas” del mundo, una economía mixta se aleja de la dinámica actual y que la planeación no es un instrumento eficaz para la obtención del desarrollo económico, o por lo menos no a los costos que genera; Igualmente, señalan la necesidad de que la intervención estatal se mantenga sólo en las áreas no atractivas al capital privado.¹⁴⁰

Es decir, la cuestión del desarrollo nacional se ha vuelto (doctrinalmente) una mera transacción económica, un asunto de pesos y centavos y se ha alejado de lo esencial: la función soberana del Estado, la necesidad y conveniencia de una visión rectora que encauce los esfuerzos institucionales

¹⁴⁰ *al respecto ver:* VALADÉS, Diego, GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coordinadores). Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Tomo IV. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001. p. 224.

en provecho de la colectividad, o sea, el cumplimiento del texto constitucional. Pero no debe olvidarse que la intervención del Estado es inevitable, es consustancial a la existencia del mismo y la presencia de un sistema de economía mixta, que definió las facultades del Estado –como aconteció con la reforma constitucional de 1983- implica una revaloración del Estado y, sobre todo, como señala Reyes Heróles, una *“reordenación de las funciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional...”*¹⁴¹

Suponer un Estado económicamente neutro llega a sonar absurdo, ya que el mecanismo de colaboración social, por excelencia, es el Estado, pues a través del poder público se organiza y regula todo proceso económico, constituyéndose la rectoría económica en el modo de encauzar dicha intervención en beneficio de la población; Sintetizando, la rectoría económica implica, para el Gobierno, la dirección y orientación del desarrollo económico, que en algunos rubros es exclusiva y en otros compartido con los sectores social y privado y que desde hace años se ha vuelto uno de los aspectos más relevantes de la actuación de los Estados contemporáneos.

Frecuentemente se ha considerado que la rectoría económica, esencialmente, se circunscribe al artículo 25 constitucional, y pese a lo ya señalado, en nuestra opinión, la manifestación más clara, cruda y hasta violenta de la rectoría económica, la encontramos en otro artículo, el 131. Este precepto, regularmente es estudiado en otras ramas del derecho, por su profunda injerencia en el comercio exterior, que es parte esencial de cualquier economía moderna; El párrafo segundo de dicho numeral señala la facultad del ejecutivo para modificar todo lo relativo a las tarifas de importación y exportación, crear otras, restringir importaciones y demás, cuando lo estime

¹⁴¹ KAPLAN, Marcos (coordinador). Estudios de Derecho Económico V. México. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1986. p. 68.

urgente, para regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país.

A primera vista, sólo es un mecanismo regulador de las situaciones arancelarias, que faculta al Ejecutivo para actuar en beneficio del país. Sin embargo, es notoria su vena intervencionista con fines de regulación económica y que se funda y reconoce la realidad social mexicana, ante la posibilidad de necesitar una urgente intervención estatal (aún los “liberales” más críticos y partidarios de un Estado anémico, siempre exigen que se “entrometa” el obeso Estado paternalista y benefactor cuando están en problemas... en fin).

Este segundo párrafo fue adicionado en marzo 1951, y amplió extraordinariamente las facultades del Ejecutivo, constituyendo la mejor prueba de que las necesidades de un país en materia de desarrollo –la principal meta de la rectoría económica– imponen la urgencia de reconsiderar la estructura legal vigente en una época determinada y las tendencias en materia económica de la legislación respectiva, con lo cual se acentuó “*un estatismo bien perfilado, aunque conciliador...a fin de encauzar jurídicamente la ingerencia del Estado en las actividades industriales y comerciales de los particulares, en forma tal que, reconociéndose los legítimos derechos de éstos, quedase respaldado el interés de la sociedad, coordinándose y subordinándose los intereses privados a los más elevados de la colectividad.*”¹⁴²

¹⁴² CUADRA, Héctor (coordinador). **Estudios de Derecho Económico II**. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1980. p. 128.

2.2.1 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

Todas las actividades ya citadas, tienen como vértice del cual emergen, al Sistema Nacional de Planeación Democrática, que constituye un mecanismo complejo y difícil de operar, pues sin un adecuado sistema de planeación, tales actividades se desenvolverían de un modo anárquico, por ende, redistribuye la organización global de la administración pública y sus recursos; De ahí la importancia de dicha coordinación en la materia, para que exista una convergencia adecuada entre la economía nacional y la política conductora de estas, ya que se constituye en un sistema ordenado de toma de decisiones, las cuales son tomadas de conformidad con las leyes, pues no es discrecional.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, tiene como antecedentes: La Ley Sobre Planeación General de la República, del 12 de julio de 1930, cuya aplicación fue relativa; El primer Plan Sexenal (1934-1940), que sin ser un verdadero plan de desarrollo, sí contenía ciertos elementos de planeación; Los programas de gobierno que fueron presentados al asumir el cargo, por el Ejecutivo Federal, entre 1940 y 1976, conteniendo un matiz más desarrollado de planeación; El Plan de Desarrollo Económico y Social, que dadas las carencias jurídicas y administrativas no tuvo aplicación; El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que técnicamente era más adecuado y que fue la base para la reforma constitucional de 1983, que sentó las bases del sistema actual.

Este sistema nace a partir de una premisa histórica básica: *"... no es posible que la economía se desarrolle dejándola al libre juego de la oferta y la demanda por lo que es necesario[sic] la intervención de un ente externo que actúe cuando el mercado presente problemas...pues la complejidad del fenómeno económico contemporánea, las crecientes*

demandas sociales y las exigencias del mercado internacional, determinan la necesidad de asegurar un desarrollo equilibrado, constante y sostenido de la economía nacional."¹⁴³

Esto, dado que la finalidad primigenia del Estado es lograr el bien común y, para lograr estos objetivos, se consagraron como principios "la responsabilidad de rectoría económica del Estado y la responsabilidad del Estado de planear democráticamente el desarrollo económico y social del país."¹⁴⁴

La Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de enero de 1983, establece, respecto al Sistema Nacional de Planeación Democrática, lo siguiente:

Ahora bien, mediante este sistema nacional, se llevan a cabo las acciones relacionadas con el plan, en lo referido a su preparación, formulación, instrumentación, control, actualización y evaluación; Está integrado por las unidades administrativas que tengan a su cargo los asuntos relativos a la planeación dentro de cada secretaría, departamento administrativo o paraestatal, permitiendo la participación de los distintos grupos sociales en esa actividad y será coordinado por la Secretaría de Hacienda –que absorbió las funciones que tiene asignadas en la ley la Secretaría de Programación y Presupuesto, al desaparecer durante el sexenio de Salinas de Gortari- que es la competente para aplicar la ley y verificar todo lo concerniente al Plan y los programas (La coordinación de las actividades de planeación; La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, tomando en consideración las propuestas elaboradas por las distintas dependencias, de los gobiernos de los Estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados; La proyección y coordinación de la planeación regional; La elaboración de los

¹⁴³ OSORNIO CORRES, Francisco Javier. "La planeación y el derecho al desarrollo" BOLETÍN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO UNAM. Nueva serie, año XX, Número 58, enero-abril, México, 1987. p. 114.

¹⁴⁴ *Ib idem* p. 112.

programas anuales globales para la ejecución del plan y los programas regionales y especiales; La verificación periódica de la relación entre los programas y los presupuestos, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el plan y los programas respectivos; Definir la política financiera, fiscal y crediticia) y por la Secretaría de la Función Pública, otrora Secretaría de la Contraloría y el Desarrollo Administrativo, cuya competencia radica en las facultades de Control y vigilancia en lo relativo al plan y programas que de él se desprenden (Artículos 12, 13, 14 y 15).

Por su parte, las demás dependencias de la administración pública, les corresponde intervenir en la elaboración del Plan, observando siempre – evidentemente- sus facultades y coordinar las actividades que en materia de planeación le correspondan a las entidades paraestatales agrupadas en el sector que les determine el Presidente de la República; Elaborar los programas sectoriales, anuales e institucionales y revisar todo lo relacionado con ellos (Artículo 16).

Respecto de las entidades paraestatales, sus funciones se limitan a la participación en la elaboración de los programas sectoriales; Elaborar—si así lo determina el ejecutivo- su programa institucional, acorde con el programa sectorial y atender, en el ámbito de sus atribuciones y siguiendo los lineamientos vertidos por la coordinadora de sector, las propuestas de los gobiernos de las Entidades Federativas (Artículo 17).

La ley, faculta al presidente para establecer comisiones intersecretariales, con el objeto de atender las actividades de planeación que competen a varias Secretarías; Las cuales, igualmente, podrán contar con subcomisiones, a las que pueden integrarse las paraestatales en asuntos relacionados con su

objeto, para elaborar programas especiales determinados por el ejecutivo (Artículo 19).

Respecto a la planeación democrática, se establece que las organizaciones representativas de los diversos grupos sociales, profesionales, académicos, empresariales y demás, participarán como órganos de consulta permanente a través de los foros de consulta popular a los que se convocará (sin precisar cómo, cuándo ni dónde) y contarán con la participación de del Congreso de la Unión; De un modo curioso, el párrafo tercero del artículo 20 de la ley en comento, habla de que la legislación aplicable regulará todo lo relativo a la participación democrática y, es en tal materia, que el ejecutivo no ha reglamentado tal disposición (Artículo 20).

2.2.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

El artículo 26 de la Constitución, expresa la obligación del ejecutivo federal de formular un Plan Nacional de Desarrollo; El cual, dice el artículo 21 de la Ley de Planeación, en su párrafo segundo *"... precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática. La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo."*

El Plan Nacional de Desarrollo es el resultado del complejo proceso de la planeación que, al igual que ella, deberá ser democrático, pues debe llevarse a cabo con la participación de los sectores público, social y privado. Al respecto

es interesante hacer mención de la opinión del jurista francés Gorges Burdeau, quien señaló: *“...cuando se habla de planeación democrática no interesa tanto que colaboren en su concepción el mayor número posible de gentes, sino que sea capaz de movilizar a la opinión pública estimulando su sensibilidad frente al plan, sin exigirle por añadidura que sepa muy exactamente de qué se trata su contenido ni en qué consisten las indicaciones técnicas que formula”*¹⁴⁵ Respecto a la movilización de la opinión pública, se opina que implica que *“[los gobernantes] deben actuar con procedimientos más enérgicos, capaces de poner en pie de efectiva participación a la mayoría de sus ciudadanos... es un movimiento de mayor potencia y rapidez y debe generarse en un nivel anímico... dejando de utilizar las viejas técnicas de la democracia y del régimen representativo, con sus viejos valores...”*¹⁴⁶

La naturaleza jurídica de dicho plan, ha sido presa de diversos debates, pues aunque la doctrina ha dicho que es de índole sui generis, lo cual no aporta nada para su mejor entendimiento, puede afirmarse que es un acuerdo del Ejecutivo Federal, que se dirige a los titulares de todas las dependencias y entidades respecto de la orientación global que han de darle a sus tareas; Es un acuerdo con matices reglamentarios, en el cual hay cierta intervención del órgano legislativo y que debe ser tomado en consideración al momento de elaborar las iniciativas de ley o de reforma de las mismas, es decir, que toda iniciativa legal enviada por el ejecutivo federal o propuesta por la diversas dependencias de la administración pública federal, deberá indicar la relación que tenga con el Plan Nacional o los programas que de él derivan.

El sujeto que emite el plan es la administración pública federal, pudiendo intervenir particulares y otros entes públicos en las consultas para su elaboración.

¹⁴⁵ MEDINA ECHAVARRÍA, José. Discurso sobre política y planeación. México, Ed. Siglo XXI, 1972. p.112.

¹⁴⁶ *ib idem*. p.31.

Las características del plan son:

Temporal: sexenal, y debe elaborarse en los primeros seis meses del sexenio y cesa su vigencia al concluir el periodo, es de mediano plazo. (artículo 21)

Obligatorio: Su elaboración, aplicación control y evaluación no es discrecional sino que se efectúa por la administración pública. (artículo 32)

Publicable: Debe ser dado a conocer a través del diario oficial de la Federación y de los órganos locales. (artículo 30)

Evaluable: Deberá existir un procedimiento que permita verificar su aplicación y calificar sus resultados. (artículos 3, 5, 6, 8, 9, 14, 15, 16, 17 y 18)

Rectificable: Durante su vigencia podrán corregirse sus objetivos, políticos y metas, de acuerdo con circunstancias supervenientes a su inicial aprobación. (artículo 31)

Susceptible de observaciones parlamentarias: El plan, sus adecuaciones y resultados deben informarse al Congreso de la Unión, que hará los comentarios que juzgue pertinentes sin que tenga consecuencias jurídicas. (artículos 5, 6, 7 y 8)

Para su adecuada instrumentación, operación y materialización, el artículo 22 de la ley en comento, señala que el Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme al Capítulo IV de dicha ley; Tales programas observarán

congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Los programas a que alude la ley, son programas de mediano plazo que se elaboran a nivel sectorial con una cobertura espacial nacional o regional y *“tienen como función detallar y desglosar los planteamientos generales del plan nacional por medio de la identificación de los objetivos, metas, políticas o instrumentos, los cuales llevarán al logro de los objetivos del plan.”*¹⁴⁷

Respecto de los programas sectoriales, el artículo 23 de la Ley de Planeación, dispone el sujetamiento de los programas sectoriales a las previsiones generales del Plan, especificando los objetivos, prioridades y políticas que regirán en el desempeño de los sectores administrativos de que se trate y contendrán las estimaciones de los recursos, así como la determinación de los instrumentos y responsables de la ejecución.

Esto implica que los programas sectoriales comprenden aspectos relativos a un sector de la economía o de la sociedad que corresponde atender a una dependencia determinada; Son integrados por la dependencia coordinadora de sector conforme a las normas establecidas por la Secretaría de Hacienda y con base en las propuestas que hagan las entidades sectorizadas, las previsiones del mismo plan nacional, las recomendaciones de las Entidades Federativas y Municipios y lo que aporten los grupos sociales relacionados. Estos programas se someten a consideración del Ejecutivo Federal, por la dependencia coordinadora y previo dictamen de la Secretaría de Hacienda.

¹⁴⁷ OSORNIO CORRES, Francisco Javier. Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 1992. p. 39.

Ahora bien, respecto de los programas institucionales, que son los elaborados por las paraestatales, el artículo 24 de la Ley de Planeación, dispone la subordinación de estos a las previsiones del Plan y, consecuentemente, a los programas sectoriales, ajustándose, en todo momento, a las previsiones establecidas por su propia Ley orgánica, en lo relativo a su propio funcionamiento.

El nombre de estos programas es indicativo de que su elaboración corresponde en el ámbito institucional, ya regional, ya nacional, por las instituciones paraestatales que a juicio del ejecutivo federal se consideren adecuadas en función de su ubicación dentro del sector a que correspondan, cuyo objetivo es señalar el modo en que serán aplicados los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales. El hecho de que sean nacionales o regionales, depende de la naturaleza de las actividades que realicen dichas entidades paraestatales y de las características del propio programa. Esos programas precisan los objetivos, metas y diagnóstico, así como acciones a seguir –de apoyo, coordinación y regulación- y los recursos que se requieran para implementarlos; Para su aprobación, estos se presentan a la dependencia coordinadora de sector.

Respecto a los programas regionales, el artículo 25 de la Ley de Planeación, establece la competencia espacial a la que se ceñirán, bajo la tesitura de que dichas regiones deben ser consideradas prioritarias o estratégicas para el desarrollo nacional, siempre que se rebase el ámbito jurisdiccional de una Entidad Federativa.

Con dichos programas se pretende atender a un criterio espacial, una o más regiones que se consideren estratégicas para el desarrollo nacional. Por tal naturaleza espacial, es necesaria la participación de las Entidades

Federativas involucradas; La integración de dichos programas es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda, la cual asimismo, emitirá un dictamen antes de ser sometido a la consideración y aprobación del ejecutivo federal.

Asimismo, respecto a los programas especiales, el artículo 26 de la Ley de Planeación, decreta que estos se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país que el Plan determine o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector, las cuales intervendrán en su elaboración, de las cuales el ejecutivo federal, designa una para fungir como responsable general del programa. Estos deben ser sometidos a la consideración y aprobación del presidente de la República, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda, conforme al artículo 29 de la Ley de Planeación. La colaboración de las distintas dependencias de la administración pública se realiza conforme a las facultades que les otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación.

Instrumento esencial para lograr la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas antes citados, resultan los programas anuales, que *"se elaboran a nivel global, sectorial e institucional, sean nacionales o regionales a corto plazo (un año). Tienen por fin expresar los objetivos del plan nacional de desarrollo y los programas a mediano plazo, definiendo las acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos."*¹⁴⁸

Lo anterior es confirmado por el artículo 27 de la Ley de Planeación, el cual dispone que, para ejecutar el Plan y los programas antes citados, se elaborarán programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí y tendrán una

¹⁴⁸ *Ib idem.* p. 41.

validez temporal de un año, sirviendo de base para la integración de los anteproyectos presupuestales que cada dependencia elabore.

Respecto a dichos programas anuales, es menester señalar que especifican las acciones que en el año de su vigencia serán ejecutadas para cumplir con las metas, objetivos y políticas (de carácter económica, social y ambiental) que cada programa de mediano plazo –los anteriores- establece. Son elaborados por los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan, que cada dependencia posee; Es decir, estos programas *“constituyen el vínculo, en el nivel sectorial del plan nacional de desarrollo con el presupuesto de egresos de la federación.”*¹⁴⁹

Todos los programas anuales, se agrupan en el llamado Programa Operativo anual Macro, que constituye el marco general a través del cual se garantiza la congruencia entre dichos programas y los lineamientos generales de política económica y social que regirán para ese año. La Secretaría de Hacienda integra dicho programa global, considerando la participación que corresponde a las dependencias y entidades del sector público.

Todos los instrumentos antes analizados, son de observancia obligatoria para la administración pública federal centralizada y paraestatal; Asimismo, su ejecución se concertará con las representaciones de los grupos sociales interesados y la población en general, la cual será inducida a fin de propiciar la consecución de los fines del Plan y de los programas, por parte del ejecutivo federal. Lo anterior, es decretado por el artículo 32 de la Ley de Planeación.

Evidentemente, causa escarnio la idea de concertar a las representaciones de los grupos sociales e inducir a los particulares y población en general, al

¹⁴⁹ *Ib idem.* p. 41.

respecto, el Licenciado Martínez Morales, opina: *“la concertación e inducción permiten a la administración pública, mediante medidas jurídicas y políticas, orientar la actividad económica de los particulares al logro de los objetivos establecidos en el plan de desarrollo. La concertación es la posibilidad que tiene el gobierno federal de convenir o contratar con representantes de grupos sociales o con particulares la realización de determinadas acciones que coadyuvan a alcanzar las metas y los objetivos previstos en el plan y los programas de desarrollo. Dichos convenios los concertará la federación por medio del presidente o de algún órgano centralizado o paraestatal, con los particulares. Tales convenios son obligatorios para las partes, se consideran de derecho público y de jurisdicción federal; además, pueden contemplar sanciones por incumplimiento.*

La inducción, mediante medidas de fomento, regulación jurídica, restrictivas, orientación o prohibición, va a permitir encaminar la actividad económica de los sectores social y privado hacia los objetivos y prioridades del plan y programas. El Estado cuenta con ciertos mecanismos que le permiten inducir a los particulares a que actúen conforme al plan de desarrollo: presupuesto de egresos, canalización de crédito, empresas públicas, impuestos, estímulos fiscales, protección y regulación del comercio exterior, tenencia de la tierra, limitaciones al derecho de propiedad, otras disposiciones legales y reglamentarias e introducir reformas a estas.”¹⁵⁰

Es decir, aunque hubo quienes consideraron a la concertación y a la inducción como medidas típicas de un Estado socialista, represor, omnímodo y contrario a las libertades más elementales, de acuerdo con la explicación anterior, y de la lectura de la ley, es observable que nuestro sistema de planeación económica es indicativo, excepto para la administración pública, y valora y reconoce la importancia de dichos mecanismos en la consecución de los fines del Plan Nacional de Desarrollo y, desde luego, para su éxito.

¹⁵⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Op cit.* p.213.

2.3 LA PLANEACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL.

La planeación está condicionada por tres pilares fundamentales: El político, que implica la coordinación de las conductas sociales con la finalidad de alcanzar determinadas metas; El económico, consistente en el sometimiento de la economía a un plan y, el jurídico, el cual regula al Plan y lo integra en el orden normativo. Asimismo, la complejidad de estos dependerá de la forma que el Estado haya adoptado, pues en un Estado unitario, la planeación será más simple, digamos que monolítica; Mientras que, en un Estado Federal, dicha función se determina por los mecanismos de negociación y funcionamiento que existen entre los distintos niveles de gobierno.

Es con el sistema constitucional que nos rige, que se crean dos órdenes normativos, el federal y el local, donde el uno se contiene expresamente en el texto constitucional y, el otro, que a través de las facultades residuales y las coincidentes, posibilita el empleo de la función planificadora en las treinta dos Entidades Federativas, en virtud de la aplicación irrestricta de la autonomía estatal –en concordancia con la limitada y muy particular autonomía que posee el Distrito Federal- y de la libertad municipal.

Ahora bien, en virtud de nuestro federalismo orgánico, la planeación supone una coordinación de las acciones de la Federación con los gobiernos estatales y municipales y que se manifiesta a través de los Convenios Únicos de Desarrollo, que el Ejecutivo federal suscribe con los ejecutivos estatales, de los cuales surgen derechos y obligaciones para ambas partes, que son relativos a la función administrativa, y que vincula entre sí a las partes, dentro de su ámbito de competencia y que implican constituir los Comités de Planeación

del Desarrollo Estatal, los cuales elaboran y evalúan el Plan Estatal de Desarrollo y que reciben apoyo técnico de la Federación.

Respecto de estos, y ahondando brevemente, el maestro Jorge Witker, opina que son el instrumento que *"...une las prioridades estatales y coordina el desarrollo socioeconómico de las entidades federativas. Su objeto es fomentar el desarrollo integral del país mediante la coordinación de los tres niveles de gobierno, a fin de promover y propiciar la planeación, la descentralización y el fortalecimiento municipal. Las acciones y programas se encuadran en la estructura sectorial definida para la administración pública federal; de esta manera se hace posible la concertación de acciones para la realización de programas con los sectores administrativos coordinados por la Secretaría cabeza de sector, con la Procuraduría General de la República y con sus entidades de la administración pública federal y estatal no agrupada sectorialmente."*¹⁵¹

Por lo que respecta a los Municipios, estos hacen manifiesta la planeación, con base en las libertades y funciones, que, en mayor o menor medida, le otorguen las legislaturas locales a través de las leyes orgánicas municipales.

2.3.1 PLANEACIÓN ESTATAL.

La planeación nacional tiene objetivos que, en cierta medida, pudieran parecer ajenos de los objetivos estatales y, con la finalidad de lograr sinergias en la consecución de tales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 22, establece la facultad al Ejecutivo Federal de celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y los municipales, con la finalidad de favorecer el desarrollo integral de las propias Entidades Federativas.

¹⁵¹ KAPLAN, Marcos (coordinador). *Op cit.* p.95.

La ley en comento, además, precisa la función de coordinación que tienen algunas de las Secretarías de Estado (Desarrollo Social, Turismo, Gobernación, Comunicaciones, Marina, Defensa, entre otras) en lo referente a las transferencias de recursos para la aplicación de los programas y de apoyo técnico para el control y evaluación de proyectos de carácter local o regional; Esto para evitar el dispendio de recursos y la desarticulación en las acciones de los tres niveles de gobierno, que redundaría, incluso, en el debilitamiento de las instituciones y en la fragilidad gubernamental.

En virtud de lo anterior, es preciso señalar que al ser de orden público las disposiciones de la Ley de Planeación y tener como objeto el establecimiento de las bases para que el ejecutivo coordine sus actividades de planeación con las de las Entidades Federativas, se coloca a la planeación como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Para lo cual se basará en los principios que propugnen el fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional .

Pero tal coordinación no implica que sólo la Federación establezca las prioridades nacionales, sino que el artículo 33 de la Ley en comento, prevé la celebración de convenios de coordinación, entre Federación y Entidades Federativas, a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta, considerando siempre, a los Municipios.

Lo anterior evidencia que las Entidades Federativas, legalmente y en el ámbito de su jurisdicción, incorporan a sus soberanías proyectos de interés regional y nacional, en apego a los fines del desarrollo integral y equilibrado que la Constitución y las leyes establecen.

Las facultades que dicha ley concede a la Federación, permiten observar el papel fundamental que esta tiene dentro del marco de la planeación estatal, pues toma en consideración, como deduce de la lectura de la ley, que la Federación –Secretarías y demás órganos que constituyen la administración pública centralizada- dispone de una mayor cantidad de recursos económicos y humanos, además de la coincidencia de facultades competenciales en determinadas acciones de gobierno con las Entidades Federativas, siendo contumaz al manifestar el respeto a la autonomía estatal, pues sólo obliga, por la vía presupuestal al gobierno federal y a las entidades paraestatales de su competencia, a la necesidad de congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él derivan.

Así, dicha coordinación entre las Entidades Federativas y el gobierno federal, necesariamente se traduce en el aspecto administrativo, pues *“la coordinación administrativa representa la fórmula para que, independientemente de competencias y jurisdicciones, los tres órganos de gobierno racionalicen sus esfuerzos y aprovechen en forma óptima sus recursos para servir a la misma población.”*¹⁵²

Materialmente, observamos que en cada Entidad Federativa son creadas, una vez signados los convenios, órganos y comisiones diversas, como son las “Comisiones Agrarias Mixtas”, “Juntas Locales de Caminos” o las “Comisiones para la Administración y Operación de Sistemas de Agua

¹⁵² GÓMEZ COLLADO, Roberto. Innovaciones a las bases de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal. México, Ed. INAP, 1984. p.62.

Potable”, entre otros, cuya existencia dependerá del contenido del Convenio Único de Desarrollo signado y de la Ley de Planeación local.

El gobierno federal ha impulsado con ahínco los Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados (Estos surgen el 13 de febrero de 1981, sustituyendo a los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico, que eran de carácter federal y fueron creados en 1971), que son organismos públicos estatales, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es formalizar y actualizar los Planes estatales de Desarrollo, y que promueven ante el Gobierno Federal todo lo relativo a la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de las tareas gubernamentales, que tienen por finalidad hacer compatibles los esfuerzos de los tres niveles de gobierno y propiciar la participación social; Al respecto, Roberto Gómez Collado, expresa: *“los COPLADES son la resultante de la integración coordinada del sector público federal con los Estados, para instrumentar la planeación, programación y presupuestación de los objetivos y metas del desarrollo de las entidades federativas al proceso de toma de decisiones del gobierno federal; consolidando así, en el marco regional, el Sistema nacional de Planeación mediante la articulación de los planes y programas de los tres órdenes de gobierno. En una perspectiva política el COPLADE también es un instrumento que propicia la participación democrática al otorgarles a las regiones y a los municipios de las entidades federativas, un mecanismo de negociación y concertación de acciones.”*¹⁵³

Lo cierto es, que aunque todas las Entidades Federativa poseen su respectiva Ley de Planeación, las cuales tienen un esquema similar al de la ley federal, en lo que respecta a sus Sistemas Estatales de Planeación Democrática y a la participación social en la elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo, aunque es afortunada en cuanto a su redacción y al esfuerzo inicial utilizado para su adecuado funcionamiento, estas funcionan

¹⁵³ *ib idem.* p.62.

respecto a los Comités Estatales de Planeación –igual que en el ámbito municipal- pues no sólo existen diferencias operativas y de carácter político sino una coordinación inadecuada, carencia de recursos financieros para su funcionamiento, falta de capacitación técnica en los recursos humanos

2.3.2 PLANEACIÓN MUNICIPAL.

De lo ya escrito, se ha observado que, tanto los Comités de Planeación Estatal como los Convenios Únicos de Desarrollo, como principales instrumentos de la Planeación Estatal, consideran a los Municipios dentro de sus esquemas de funcionamiento, pero sólo en lo concerniente, fundamentalmente, a los servicios públicos que prevé el artículo 115 constitucional, como exclusivos de ellos; Pero del mismo modo, es posible que se presente la coincidencia y duplicidad en la operación de determinados aspectos de la función administrativa dentro de una Entidad Federativa, ante lo cual –y en la búsqueda de la señalada sinergia y para evitar problemas- en algunas Entidades Federativas se han signado diversos convenios internos para el desarrollo de los Municipios, con la finalidad de vigorizar al Municipio al deslindar atribuciones.

Tales convenios, pretenden fortalecer y fomentar el desarrollo de la entidad y, claro, de todos sus Municipios, esto mediante la planeación en ambos niveles junto con la descentralización estatal para fortalecer al Municipio, para así, alcanzar el desarrollo integral, mediante la ampliación de la capacidad política, económica, social y administrativa de estos; Por ello es importante soslayar que, como se asentó en el Capítulo I, esta institución jurídico-política viene a ser esencial en el funcionamiento del gobierno, y por ende en el engranaje de la planeación, ya que el Municipio tiene la

Falta página

N° 100

doctrina ha dicho, que pese a todo, resulta innegable el gran avance logrado en la pretensión de colocar al Municipio Libre como la base de la organización política del país, a partir de la reforma al artículo 115 constitucional de 1982, la cual además de crear y fortalecer, con la asignación directa de participaciones a dicho nivel de gobierno, la Hacienda Municipal, igualmente estableció un amplio espectro de competencia como prestador de servicios, desapareciendo su papel, frente a la sociedad, de gestor público ante al gobierno local.

El texto actual del artículo 115 constitucional, establece como base de la división territorial de los estados y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a determinadas bases; Ahora bien, dicho precepto establece, en relación con la planeación y el desarrollo Municipal, en su fracción primera la base a partir de la cual se organizarán administrativamente, es decir, la forma de gobierno de los Municipios del país, que es a través de un Ayuntamiento de elección popular y directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley establezca, cuya competencia se ejerce de manera exclusiva por el Ayuntamiento, negando así la posibilidad de que exista alguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.

Al respecto, debemos precisar que cuando dicho precepto constitucional consagra en su fracción primera la negativa de que exista alguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del estado, esto no es aplicable a las Comisiones Municipales de Planeación, pues estas no tienen la calidad de autoridad*, ya que sólo tienen una función consultiva mas no impositiva.

* Por autoridad debemos entender al órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre: La autoridad debe distinguirse de los órganos estatales que no tienen tal carácter y que se traducen en el enorme catálogo de actividades que

doctrina ha dicho, que pese a todo, resulta innegable el gran avance logrado en la pretensión de colocar al Municipio Libre como la base de la organización política del país, a partir de la reforma al artículo 115 constitucional de 1982, la cual además de crear y fortalecer, con la asignación directa de participaciones a dicho nivel de gobierno, la Hacienda Municipal, igualmente estableció un amplio espectro de competencia como prestador de servicios, desapareciendo su papel, frente a la sociedad, de gestor público ante al gobierno local.

El texto actual del artículo 115 constitucional, establece como base de la división territorial de los estados y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a determinadas bases; Ahora bien, dicho precepto establece, en relación con la planeación y el desarrollo Municipal, en su fracción primera la base a partir de la cual se organizarán administrativamente, es decir, la forma de gobierno de los Municipios del país, que es a través de un Ayuntamiento de elección popular y directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley establezca, cuya competencia se ejerce de manera exclusiva por el Ayuntamiento, negando así la posibilidad de que exista alguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.

Al respecto, debemos precisar que cuando dicho precepto constitucional consagra en su fracción primera la negativa de que exista alguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del estado, esto no es aplicable a las Comisiones Municipales de Planeación, pues estas no tienen la calidad de autoridad*, ya que sólo tienen una función consultiva mas no impositiva.

* Por autoridad debemos entender al órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre: La autoridad debe distinguirse de los órganos estatales que no tienen tal carácter y que se traducen en el enorme catálogo de actividades que

La fracción segunda del citado artículo, concede al Municipio personalidad jurídica y, en una contradicción –que se analizará más adelante– alude al manejo de su patrimonio conforme a la ley, lo cual es contradictorio con la fracción IV del mismo artículo, pues este otorga libertad al ayuntamiento en el manejo de su hacienda pública. Dicha fracción segunda faculta al Municipio para aprobar las leyes, reglamentos y demás reglamentaciones, con base en las leyes municipales aprobadas por las legislaturas locales, que regularán su jurisdicción y para organizarse administrativamente, así como organizar las demás materias de su exclusiva competencia, incluyendo la participación ciudadana. El inciso c), de dicha fracción, estipula como una de las finalidades de las leyes que está facultado para aprobar el Ayuntamiento, la de establecer normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 115 constitucional, así como los convenios, que el artículo 116, fracción VII, párrafo segundo, de la Carta Magna, en los que se faculta a los Municipios para asumir el ejercicio de las funciones estatales, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo social y económico lo haga necesario; Función la cual, el primer párrafo de dicha fracción a su vez permite, de igual modo, que dichas funciones sean delegadas por parte de la Federación a las Entidades Federativas.

La fracción tercera, es la piedra angular de la planeación municipal, pues en esta se precisan los servicios que están a su cargo, lo cual no se limita a la prestación de dichos servicios¹⁵⁴, sino a su regulación total y planeación, pues

desempeñan los entes públicos autoritarios (es decir, con autoridad) y las que no participan de este aspecto. La diferencia entre la autoridad y las que no son tales (Auxiliares, Burgoa *dixit*) radica en la naturaleza de su función, pues uno está investido con facultades de decisión y ejecución, es decir, son aquellos órganos susceptibles de producir una alteración en la esfera jurídica y en situaciones que se presentan dentro del Estado, la cual lleva a cabo de forma imperativa, con imperio; los otros, en cambio, carecen de facultades para imponer, no son coercitivas, pues su actividad estriba en sólo coadyuvar.

¹⁵⁴ Tales servicios son: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; Alumbrado público; Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; Mercados y centrales de abasto; Panteones; Rastro; Calles, parques y jardines y su equipamiento; Seguridad pública, en los

con base en la ley de planeación estatal, determinarán los planes y procedimientos para su debido funcionamiento y desarrollo, creando así, las condiciones necesarias para el desarrollo municipal. Sin embargo, el inciso último de dicha fracción, da la pauta para que, en aras de la imposibilidad del Municipio, por causas socioeconómicas o financieras, para el manejo de algunos de estos servicios, *“los gobiernos de los estados continuaran inmiscuyéndose en las tareas municipales, pues propiamente en la totalidad de los estados se celebraron convenios, en virtud de los cuales los municipios no asumieron la totalidad de sus funciones.”*¹⁵⁵ Sin embargo, fue preciso el Constituyente permanente al señalar que dicha competencia constitucional, no implica, de manera alguna, la inaplicabilidad en su jurisdicción, del derecho local y federal, ni la intromisión de estos en la libertad municipal.

La fracción quinta del citado artículo, alude a la planeación del desarrollo municipal, de conformidad con las leyes federales y estatales y, en su inciso C), expresamente señala la participación municipal en la formulación de los planes de desarrollo regional, por lo tanto, se hizo hincapié en la necesidad de sumar esfuerzos para alcanzar el desarrollo regional y nacional, sin limitarse a la porción territorial que le corresponde a cada Municipio, los cuales deben estar en concordancia con los planes generales de la materia y, obligando a los otros dos órdenes de gobierno, a la inclusión del Municipio en la elaboración de dichos proyectos.

La fracción sexta, por su parte, es una reiteración de la facultad del Municipio para intervenir en la planeación, y vislumbra la posibilidad de que dos o más Municipios tengan un desarrollo conjunto, para lo cual permite que

términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito y Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios. así como su capacidad administrativa y financiera.

¹⁵⁵ GAMIZ PARRAL, Maximino N. **Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas**. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2000. p. 207.

los mismos lo regulen de manera amalgamada junto con la Federación y la o las Entidades Federativas respectivas, con objeto de normar, en el ámbito de sus facultades, de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

En síntesis, la reforma al artículo 115 Constitucional de 1983, aumentó la libertad municipal, aunque redujo su autonomía, lo cual –en cierto modo– explica, más no justifica, que los gobiernos estatales a través de los convenios hayan intentado no perder por completo las facultades que tenía conferidas previamente, sin embargo, lo positivo es que se provocó que el Municipio fuese pieza clave y fundamental en el proceso de planeación y del desarrollo regional y nacional y, sobre todo, en el ámbito operativo de la función de gobierno.

2.4 LA DESIGUALDAD REGIONAL.

Lo expuesto anteriormente no es sino una breve y sintetizada enumeración y descripción del marco teórico legal que existe en México y que define el deber ser del país, sin embargo, a través de él no se evidencia la desigualdad regional que aún prevalece.

Como sabemos, el hilo conductor del desarrollo regional, se encuentra en el federalismo -en su aspecto fiscal, esencialmente- que nos rige, pues es a partir de su cabal entendimiento, manifestación y revitalización que se puede asegurar un desarrollo más o menos equitativo en México, donde las regiones y Entidades Federativas más pobres puedan, gradualmente, alcanzar los niveles de bienestar equiparables a los de las regiones más ricas; Esto, pues con base en un verdadero aprovechamiento, se puede permitir que cada

región explote sus ventajas comparativas, al mismo tiempo que atenúa la vulnerabilidad –en el plano internacional- que estas, por su debilidad estructural, puedan tener, ya que aunque resulta fundamental contar con gobiernos locales y municipales capaces en el aspecto financiero y operativo, se vuelve vital que la Federación sea vigorosa; Es por ello que desde el punto de vista económico, la Constitución le ha reservado muchos de los instrumentos institucionales de promoción del desarrollo regional.

Si algo distingue a la estructura regional del país es la inequidad, pues no importa cuál indicador se mida ni cómo se mida o la metodología utilizada, pues lo real y notorio es que *“los niveles de desarrollo económico, social o político muestran una varianza enorme. En México no se puede asumir que los estados lograrán igualar sus niveles de bienestar por razón del proceso económico mismo.”*¹⁵⁶

La conclusión anterior, indica que es esencial alcanzar la convergencia económica (que es reducir la brecha que separa las regiones ricas de las pobres, mediante el crecimiento más rápido de estas últimas) la cual se determina por tres variables básicas: el nivel de escolaridad, la composición más o menos agrícola de la estructura productiva y la provisión de infraestructura que permita superar las barreras geográficas al comercio y así insertar al desarrollo a las regiones menos avanzadas; Dichas variables han reforzado la inequidad antes que reducirla.

Así, los posibles beneficios que puedan obtenerse del actual modelo de desarrollo no podrán ser distribuidos equitativamente si las regiones más pobres no cuentan con el apoyo necesario para mejorar sus servicios educativos e infraestructura y, al ser las regiones predominantemente

¹⁵⁶ DÍAZ CAYEROS, Alberto. Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México. México, Ed. Porrúa, 1995. p.13.

agrícolas, se han vuelto cada vez más, el caldo de cultivo para la migración, por lo cual pierden sus recursos humanos a favor de otras regiones o países.

Respecto a la educación, los datos son claros: Las Entidades Federativas ricas crecen más rápido por tener personas mejor educadas, y tal tendencia tiene aplicación mundial, pues igualmente los países desarrollados poseen un promedio educativo más elevado que los países subdesarrollados, lo cual evidencia la falacia que recurrentemente ha sido vendida y aceptada, por lo menos en nuestro país, respecto a que no es posible ni conveniente que todos los integrantes de la sociedad alcancen niveles universitarios.

Por lo que hace a la infraestructura, factor esencial para el desarrollo, está más que demostrada la relación entre la pobreza de las Entidades Federativas y la existencia de una infraestructura deficiente, pues si se carece de facilidad en la movilidad del comercio se *“tiene el mismo efecto que un arancel regionalmente localizado, es claro que los estados más pobres tendrán dificultades para beneficiarse del libre comercio.”*¹⁵⁷

En el renglón agrícola, estudios referidos al desarrollo económico, han demostrado que el aumento de la riqueza va de la mano de la disminución de la importancia de la agricultura en favor de la industria y los servicios, pues las Entidades Federativas más pobres, igualmente son más agrícolas. Quizá uno no sea consecuencia del otro, y tampoco un requisito para el desarrollo, pero manifiesta la importancia que tiene el fomento a los sectores productivos, pues no es factible –en estos tiempos de productividad extrema– que la industria se localice en alguna zona pobre y carente de infraestructura y población educada, si estos requisitos los poseen las regiones más avanzadas.

¹⁵⁷ *Ib idem.* p.69.

El futuro del desarrollo regional depende, institucionalmente, de que se replantee el pacto federal, reestructurando los mecanismos de asignación de recursos públicos federales, la inversión pública y el gasto en desarrollo regional.

Frecuentemente se observa en los medios un litigio tendiente a exigir de la Federación un aumento en el gasto federal, concretamente en las participaciones -pues no debe olvidarse que sobre estas no se puede tener ningún control- que sólo son entregadas, y claro, proponen, con demasiado simplismo, una reducción del gasto del gobierno federal en su beneficio; Todo ello, no sólo complica y tensa el ambiente político, sino que carece de sustento lógico, pues olvidan que *"la federación se encuentra cada vez más vulnerable en sus ingresos a las vicisitudes del ciclo económico, por lo que difícilmente puede cumplir su compromiso de asegurar a los estados cada año los mismos recursos del año anterior."*¹⁵⁸

De acuerdo a lo anterior, vale señalar que resulta irresponsable -pero redituable en lo político- exigir recursos en aras del desarrollo regional y las necesidades apremiantes cuando estos no existen y la recaudación es baja. Desde noviembre del año pasado, la negociación en torno al presupuesto fue ríspida, y los puntos de vista extremos, los diarios, en esas fechas, consignaban: *"Cabe señalar que los recursos totales que recibirán las entidades federativas y los municipios por medio de las participaciones, aportaciones y convenios de descentralización, según la propuesta del gobierno federal, ascenderán a 511 mil millones de pesos para el ejercicio fiscal 2003, lo que significa un incremento real de 2.1 por ciento con respecto al presente año [2002]. En tanto, las participaciones a entidades federativas se estima tendrán un aumento real de 8.9 por ciento, al proyectarlas en 225 mil millones de pesos."*¹⁵⁹

¹⁵⁸ *Ib idem.* p.14.

¹⁵⁹ Ahora sobre el Legislativo; La Conago va por más dinero". **Milenio Diario**. México, 19 noviembre. 2002.

Al final, los montos que otorgó el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2003, fueron contundentes: El gasto público total para dicho ejercicio es de \$1,524,845,700,000.00 millones de pesos; Del cual \$226,676,800,000 millones de pesos son por concepto de Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; \$17,000,000,000 millones de pesos del programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y \$234,618,811,609 millones de pesos en lo referente a las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, todos ellos suman \$478,295,611,609 millones de pesos, que equivalen al 31.8% del gasto público total; Pero estos sólo constituyen tres rubros cuyo ejercicio corresponde a la Entidades Federativas y Municipios y no son los únicos, pues además existen los programas y transferencias federales, los proyectos de inversión y otros instrumentos; Si consideramos sólo estos tres, resultan más elevados que la suma total del gasto público de todas las Entidades Federativas para el mismo ejercicio fiscal –por supuesto restando los ingresos que les corresponderían por concepto de participaciones federales, aportaciones federales y el programa de apoyo para el fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Si leemos con atención los datos de ejercicios anteriores ofrecidos por la Secretaría de Hacienda, encontramos que el sistema de participaciones, en ocasiones, es favorecedor de ciertas Entidades Federativas, pero igualmente las necesidades de cada una son distintas; En algunas, las participaciones constituyen el 90 por ciento de sus ingresos y en otros sólo la mitad, además algunas reciben más por concepto de inversión pública federal que por participaciones.

En nuestro país, el verdadero motor de la inversión y el desarrollo –y por ende de inyectar recursos a la economía, dada su calidad de principal

inversionista y comprador nacional- es el gobierno, en sus tres ámbitos; Por ello las debilidades presupuestales y el contraste que se presenta en el monto de sus ingresos, repercute la desigualdad regional; Por ejemplo, Aguascalientes en el año 2000, tuvo ingresos totales por \$4,633,578,741.00 millones de pesos, mientras que el Estado de México, en el mismo año, reportó \$41,977,342,800.00 millones de pesos¹⁶⁰, por el mismo concepto, es decir, cerca de diez veces más que la entidad cafetalera; Claramente, las señaladas no son Entidades Federativas similares, y no constituyen los extremos en cuanto a percepciones, pues entonces la heterogeneidad sería aún más notoria. Tales diferencias se plasman cuando las regiones menos desarrolladas se desarrollan menos en términos relativos, aún cuando progresen más en términos absolutos, es decir *"en las regiones desarrolladas el desarrollo mismo crea las condiciones necesarias para su ulterior desarrollo y las regiones menos desarrolladas cuentan con limitados elementos y por lo tanto su desarrollo tiende a ser más lento, tal problema es llamado: Dinámica del Desequilibrio."*¹⁶¹

Es real que la economía en el mundo depende, esencialmente, de los flujos comerciales y, la marcada desigualdad regional, implica que las oportunidades de desarrollo no se distribuyen de manera uniforme, pues algunas Entidades Federativas son perjudicadas por el actual modelo de desarrollo, mientras que otras son favorecidas por su localización geográfica o por su infraestructura, que hoy en día sólo es heredada. El modelo de desarrollo actual se sustenta en los mercados abiertos al comercio internacional y el modo de asegurar la equidad en el desarrollo regional, debe consistir en que cada región potencialice sus ventajas comparativas, fortaleciéndose en sus instituciones propias, pero al mismo tiempo atenuar la posible vulnerabilidad internacional a la que se exponen, al vigorizar a la

¹⁶⁰ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México 1997-2000. México, 2001 p. 12.

¹⁶¹ GAMAS TORRUCO, José. *Op cit.* p. 174.

Federación –recuérdese que el federalismo implica que las regiones compiten siempre entre sí.

El federalismo es un pacto político, y la desigualdad regional del país, transforma esas diferencias entre regiones en diferencias políticas y, por tanto, dicha heterogeneidad es la base sobre la cual se estructura el quehacer político. Es decir, cuando se pretende entender la desigualdad regional, se deben considerar aspectos políticos, sociales y económicos.

Apunté líneas arriba, que en cualquier ángulo que se pretenda encontrar la desigualdad regional, esta se encontrará, pues la variedad económica del país es la constante. Es común que el desarrollo económico se mida, en un sentido pragmático, a través del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante y, aunque no es del todo objetivo, sí es indicativo. Por otro lado, sería un ejercicio ocioso, dada la actual situación económica mundial –guerras, recesión económica, “cracks” bursátiles, etc.- y la doméstica –éxodo de maquiladoras, mercado interno sin vigor, escándalos políticos, etc.- analizar alguna variable económica del último lustro, por ello, si escogemos uno de los “mejores y oníricos años” para la economía mexicana –1990- nos encontraremos con que la desigualdad pareciera ser endémica en el país. Por ejemplo, *“México como nación tiene un pib de \$3.000.00 dólares anuales por habitante: Sin embargo, el pib por entidad federativa es variable. mientras en Oaxaca apenas cuentan con un pib de poco más de \$1.000.00, el D.F. tiene un nivel de \$8.000.00. Dicho patrón se repite si consideramos que el poder adquisitivo de un dólar es distinto en un estado pobre que en uno rico. puesto que productos equivalentes pueden ser más caros en los países ricos, dichas mediciones subestiman la riqueza real de los países. . tomando en cuenta el poder adquisitivo propio del dinero en cada región para obtener equivalencias, entonces abarca desde niveles de \$2.300.00 hasta \$15.000.00 dólares equivalentes. para Oaxaca y Distrito Federal, respectivamente. Como se aprecia las disparidades estatales se hacen más marcadas con dicho indicador, aunque conservan básicamente el mismo padrón ordenador*

*de los estados (es decir, los más ricos y los más pobres continúan ocupando sus posiciones relativas).*¹⁶²

Lo descrito es indubitable, la disparidad regional es muy grande en el país y ese siempre ha sido –por lo menos discursivamente– el objetivo a vencer por parte de la administración federal, local y municipal en turno, aduciendo en todo momento la aplicación de la planeación como el instrumento para lograr la *convergencia económica*¹⁶³ y el desarrollo. Pero lo anterior no ha sido posible por las restricciones en infraestructura, o sea, en lugar de que el modelo de desarrollo vigente y las políticas económicas públicas tiendan a la convergencia, lo que se ha presentado es la divergencia –fenómeno contrario al ya descrito.

Pese a todos estos dispositivos constitucionales y legales descritos, la realidad es apabullante, algo no ha funcionado, y no sólo en la orquestación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, sino también en la ejecución de lo establecido y acordado y, por supuesto, en la disposición de los recursos económicos, lo que ha redundado en el mantenimiento y hasta avance en las desigualdades regionales, en todos los aspectos, que se pretendían combatir.

¹⁶² DÍAZ CAYEROS, Alberto. *Op cit.* p.56-57.

¹⁶³ Para la doctrina, esta se consigue mediante la *igualación de precios de productos y factores en las distintas regiones y la movilidad del trabajo y capital entre los estados, buscando asentarse en donde se obtenga mayor rendimiento.*

CAPÍTULO III

FONDO DE APORTACIONES FEDERALES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL.

Sumario.

- 3.1 Antecedentes de los Fondos de Aportaciones Federales. 3.2 Mecanismos de funcionamiento del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social*
3.3 Diferencias con las Participaciones Federales. 3.4 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

 11-02-04

3.1 ANTECEDENTES DE LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES.

El estudio de los orígenes de tales fondos, puede ser abordado desde dos perspectivas: La primera, enfocada a su origen terminológico, o sea, como institución jurídica con la citada denominación o desde el punto de vista de su naturaleza jurídica. Dado que la primera ya ha sido materia de análisis (**ver punto 1.2.10**), nos enfocaremos en la segunda, bajo la dificultad consistente en que, al ser transferencias financieras hechas por el gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales, nos tendríamos que remitir a la primera manifestación que de éstas hubo en la historia del Estado mexicano, lo cual se antoja hartó difícil, en virtud de que siempre han existido, en diversos grados y connotaciones, y si consideramos que no existía regulación legal al respecto durante la etapa primigenia de nuestro país y dadas las necesidades y exigencias de los gobiernos estatales y municipales, al ser otorgadas con discrecionalidad y secrecía, no es fácil monitorear su génesis.

Lo anterior se corrobora, si en un arranque de curiosidad –como el que yo tuve- se revisan algunos de los Diarios Oficiales de la Federación, correspondientes a la etapa de consolidación del Estado mexicano, en los cuales los recortes, transferencias y modificaciones presupuestales se hacían icada día!¹⁶⁴ O sea, es ocioso intentar determinar cuando se inició con el sistema de transferencias, por la gran dificultad que habría para determinarlo.

Se debe apuntar que, con la consolidación de las instituciones políticas, en la primera mitad del siglo pasado, igualmente vino una necesaria regulación de aquellos actos de gobierno que nadaban en un mar de opacidad legal.

Una de las medidas que evidenciaron dicha tendencia, que no fue la única ni la primera pero sí de las más significativas, la encontramos en el Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de agosto de 1961, que estipuló que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos elaborarían programas coordinados tendientes al desarrollo económico y social; Bajo la consideración de que para alcanzar lo anterior en el menor plazo posible, el Ejecutivo Federal, a través de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, fomentaría la coordinación entre los diversos ámbitos de gobierno y el sector privado; Dado lo anterior, algunas Entidades Federativas, celebraron convenios con la Federación (por ejemplo Chiapas y Nuevo León), para elaborar un Plan de Coordinación de Obras y servicios Públicos, donde el gobierno federal transfería una cantidad de recursos –el porcentaje era convenido entre las partes- y el resto sería cubierto por el gobierno estatal. Lo innovador de lo anterior, consistió en que

¹⁶⁴ Ver Diarios Oficiales de los meses de enero, marzo y septiembre de 1931.

el gobierno estatal determinaba las obras a realizarse y las comunidades que se beneficiarían de los proyectos implementados, es decir, en cierta medida, se fortalecía el federalismo.

Con relación a lo antes citado y aunque ya ha sido materia de análisis, se debe hacer énfasis en que el tipo de transferencia de recursos que aquí se analiza, es distinto de las transferencias presupuestales vía participaciones federales, las cuales tienen una naturaleza jurídica distinta y que, en sentido estricto, son recursos que pertenecen a las Entidades Federativas y Municipios y que les son dados en virtud de la celebración de convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales renuncian a la facultad de cobrar contribuciones, en las materias donde existe coincidencia fiscal y que está vigente desde 1980 (*ver punto 1.2.11*).

De acuerdo con lo anterior, es imprescindible recalcar que toda transferencia de recursos (la que nos interesa), se encuentra íntimamente ligada con la planeación, pues la existencia de un proyecto claro, benéfico y acorde con las necesidades generales de la región y del país, es un requisito *sine qua non* para que el gobierno federal las otorgue; De ahí que, en un principio, hubiese una intensa relación entre los Comités Promotores del Desarrollo Económico -Estatales y Municipales- y las transferencias citadas (*ver puntos 2.3.1 y 2.3.2*).

Claro ejemplo de lo anterior, lo señala el maestro Gamas Torruco, quien precisa:

“Por acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de mayo de 1974, se tomaron medidas muy importantes. De acuerdo con dicho instrumento legal, los comités remitirán anualmente al C. Presidente de la República una proposición de programa de inversiones federales para la entidad correspondiente, desglosada a nivel de

*obra o servicio y claramente jerarquizada, a fin de que el ejecutivo federal cuente con mayores elementos de juicio para la asignación de recursos; en el seno de cada comité los representantes de las diversas dependencias federales que lo integran discutirán sus respectivos planes de inversión, a efecto de que el intercambio de información permita a cada quien mejorar sus criterios y señalar las bases de una proposición conjunta de inversiones para la entidad federativa correspondiente; Cuando existan programas de desarrollo económico y social elaborados por los gobiernos locales, los representantes del sector público federal deberán analizarlos cuidadosamente y, en lo posible, los tomarán en cuenta para sus proposiciones de inversión; Antes de definir las proposiciones de inversión federal, se invitará al gobernador del estado y a los representantes de los diversos sectores activos de la población de cada entidad a exponer sus puntos de vista en el seno del comité correspondiente. Una vez obtenida la información necesaria los representantes del sector público federal entregarán al coordinador del comité su proposición de inversión, después de consultar, por los conductos correspondientes, con sus respectivos titulares. Este documento deberá contener, en todos los casos, la proposición de inversión para el año presupuestal próximo a ejercerse y contendrá, también, un programa general de inversión para un año más. Las instituciones del sector público deberán tener en cuenta las proposiciones de los comités como uno de los elementos más importantes para la elaboración de los programas de inversión que sometan al C. Presidente de la República por conducto de la Secretaría de la Presidencia.*¹⁶⁵

El maestro concluye, que la ventaja de tal mecanismo de transferencias, radica en la posibilidad de aprovechar la información y los planes económicos que presentan las Entidades Federativas, puesto que ellas conocen mejor que nadie las necesidades de sus entidades. Pero esa idea pura del mecanismo, demostró su ineficacia.

Ello, pues se debe considerar, en primer lugar, que era un Acuerdo, carente de medidas institucionales que garantizaran la imparcialidad debida

¹⁶⁵ GAMAS TORRUCO, José. *Op cit.* p. 185.

o, mejor dicho, el proceder no arbitrario del Presidente en turno, es decir, el centralismo era evidente, pues aunque había una participación plena de los Comités Estatales, era el Presidente de la República quien decidía sobre la asignación de recursos.

Por supuesto que el marco jurídico que regía en ese momento, era proclive a esa tendencia –recuérdese que éste es previo a la reforma constitucional que otorgó libertad y facultades al Municipio, a las leyes de Planeación y Coordinación Fiscal vigentes y, por supuesto, a los actuales Fondos de Aportaciones Federales.

Sin embargo, dicho acuerdo presidencial puso de manifiesto la necesidad de considerar y tomar en cuenta –sólo eso- las necesidades existentes en las Entidades Federativas, para lo cual obligaba a los representantes del gobierno federal a analizar los planes y proyectos que estos hubiesen realizado; Lo anterior, pues consideraba que el gobierno local es conocedor directo de las carencias que le agobian, pero dejaba en la institución presidencial la aprobación final de los proyectos. Este mecanismo rigió durante todo el sexenio de Luis Echeverría.

El sexenio que le siguió, fue de altibajos en el nivel doméstico y en el internacional. Por un lado, el aumento internacional de los precios del petróleo, el llamado “Boom”, que procuró al gobierno federal recursos bastos que superaban las necesidades de gasto previstas, con lo cual, hubo repartición a manos llenas para todos los ámbitos de gobierno y, en cierta medida, fueron satisfechas las necesidades de infraestructura que el país requería; Todo era opulencia. A la par, se formuló un Programa de sustitución de importaciones, con objeto de que la industria nacional se desarrollara y despuntara; Así, la ecuación para el progreso se lograba: Un

Estado económicamente vigoroso, un mercado interno creciente (producto de una política demográfica que estimulaba el crecimiento poblacional) y un sector privado que crecía para satisfacer las necesidades nacionales. Fatuo espejismo.

El lado oscuro era aterrador. A fines del sexenio, vino el desplome de los precios del petróleo, con sus previsibles consecuencias presupuestales y devaluatorias y junto con ellos, las presiones de los grandes grupos empresariales aumentaban, lo que tenía en un vilo al gobierno, pues el desacato de esos grupúsculos que exigían mayores canonjías no cesaba; Y hubo de hacerse lo necesario: La nacionalización bancaria en 1982 –cuyo decreto fue anunciado durante el Informe de Gobierno. Pero el daño ya estaba hecho, pues había un gobierno obeso y abundante en elefantes blancos –en todos los niveles- que carecía de recursos y sumamente endeudado en el exterior. La irresponsabilidad de los políticos mexicanos fracturó las cadenas productivas y el funcionamiento de la economía se oxidó.

Con el correr del siguiente sexenio (1982-1988) las condiciones cambiaron. El país volteó hacia los mercados internacionales, se adhirió al GATT en 1986 y dejó atrás la sustitución de importaciones, todo al cobijo de una nueva ideología: el neoliberalismo, que comandaban los célebres “Chicago boys”, estudiantes mexicanos educados en Universidades norteamericanas, metidos a funcionarios y enemigos del Estado benefactor. Una de las primeras medidas tomadas (elevadas a rango constitucional), consistió en reconocer la inviabilidad de mantener tal cual, el presidencialismo absorbente, totalitario y sin brújula, conformándose el llamado Capítulo económico de la Constitución, que creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática –distinto del modelo soviético, con sus planes quinquenales, pero sin duda inspirado en él- pretendiendo la existencia de un

verdadero proyecto político, económico y social, sustentado en la planeación económica; Otras medidas consistieron en adelgazar al Estado, deshacerse de activos prescindibles y acatar los compromisos signados con el Fondo Monetario Internacional y otros organismos internacionales. Pero no tuvieron el efecto deseado y nuevamente se presentó una hiperinflación que desmoronaba más el valor del peso, hubo infinidad de programas para evitarla, como "... el PIRE (*Programa Inmediato de Recuperación Económica*), el PRONAFICE, el PERE (*Programa Extendido de Reordenación Económica*) para llegar al PAC (*Programa de Aliento y Crecimiento de 1985*), intentos que no pudieron detener un proceso inflacionario galopante y persistente"¹⁶⁶ y, luego, vino la devaluación económica, algo seguía sin funcionar.

Paralelamente, las condiciones políticas en el país habían cambiado; Se mantenía la presencia del partido hegemónico –que no de Estado- pero ahora compartía el gobierno mínimamente –algunos legisladores y Municipales- con la oposición. Las adversas condiciones económicas redujeron drásticamente el monto de las transferencias financieras, que seguían dependiendo, en su otorgamiento, de la decisión del Presidente.

A fines del sexenio se produjo la cisma política; Prominentes políticos se separan del partido en el poder –las razones fueron varias y de ninguna se tiene certeza- y junto con los partidos de oposición (excepto Acción Nacional) constituyen el Frente Democrático Nacional, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas –hijo de una de las últimas glorias nacionales- para contender por la presidencia de la República en las elecciones de 1988.

Situaciones hartamente conocidas (caída del sistema, fraude electoral, robo de urnas, mapaches, la cargada, quema de boletas, etcétera) desestabilizaron al

¹⁶⁶ WITKER V., Jorge. *Op cit.* p. 113.

país, y accede al poder, un tanto cuanto deslegitimado, uno de los hombres más polémicos de los últimos años: Carlos Salinas de Gortari, quien fue educado para gobernar y un excelso estudiante.

Con él, la visión de Estado se modificó; recrudeciéndose la reducción de funciones, facultades, estructura y tamaño del Estado. Áreas otrora prioritarias y exclusivas del Estado dejaron de serlo; Modificó la Constitución en innumerables ocasiones –algo por demás común en nuestro país– para permitir la inversión extranjera en la llamada petroquímica secundaria; La banca se reprivatizó; Modificó la relación Estado-Iglesia y reformó el modo de propiedad ejidal entre muchos otros cambios, es decir, le dio un nuevo rostro al Estado reconfigurando el sistema jurídico. Lo anterior, por supuesto tuvo el visto bueno de los grandes capitales y asido de la mano de una excelente propaganda, conquistó la aprobación popular, pero la presión política opositora era creciente y con un sector de ellos aplicó mano dura hasta donde pudo.¹⁶⁷

Correlativamente, la oposición –la de derecha– lentamente arribaba al poder, y retomando el tradicional trueque mexicano en comparsa con el ejecutivo federal, le dieron un nuevo rostro: la Concertación. Así, por primera vez, una entidad Federativa (Baja California) sería gobernada por la oposición, a principios de la década pasada. Luego vinieron otras Entidades Federativas y el bipartidismo (o tripartidismo) se vislumbraba; Claramente la hegemonía había terminado.

Insertar al país en el primer mundo, a través de la apertura comercial, era el objetivo, y la piedra angular el TLCAN, para lo cual, además de las “*reformas estructurales*” que el país requería, era prioritario mejorar la

¹⁶⁷ Recuérdense las muertes de más de 300 perredistas durante su sexenio.

infraestructura productiva y social y reducir la pobreza extrema, así como dotar a los cientos de comunidades, virtualmente aisladas, de lo mínimo indispensable; Para ello, el presidente, puso en marcha la materialización de un proyecto soñado desde sus tiempos de estudiante y que en su tesis profesional ya había esbozado, que al aplicarse, fue nombrado Solidaridad.

En los primeros días de su sexenio –el 15 de diciembre de 1987- y “*como recurso extremo, se concierta con los empresarios y trabajadores el Pacto de Solidaridad Económica que vía plan de choque aborda frontalmente el problema de la inflación. Dicho esquema concertado actúa sobre los siguientes tópicos: 1) Medidas tributarias; 2) Congelación de precios y tarifas del sector público; 3) Reducción del gasto público; 4) Congelación del tipo de cambio; 5) Apertura comercial indiscriminada; 6) Congelación de sueldos y salarios.*”¹⁶⁸

Muchas de las medidas descritas, fueron complementadas con la desincorporación de empresas paraestatales y en menos de un año se liquidaron más de seiscientas; Se pretendió alcanzar productividad y eficiencia y se eliminaron los subsidios en determinados sectores.

Con ello, la inflación detuvo su avance pero el costo político y social fue muy alto y las necesidades de la población aumentaban.

Las presiones de los gobernadores estatales y presidentes municipales continuaban y el cabildeo político para el otorgamiento de transferencias de recursos era intenso, pues continuaba dejándose al arbitrio del presidente su designación, y él, ante la disminución del gasto público, que era inevitable, dependía cada vez más de la recaudación (el talón de Aquiles de nuestro sistema fiscal) y de la materialización de medidas económicas que reeditarán

¹⁶⁸ WITKER V., Jorge. *Op cit.* p. 114.

en flujos de efectivo; Por ello, año con año, los pactos de solidaridad económica eran vueltos a firmar pero, a fines de ese sexenio, ya habían perdido eficacia.

Aunque el Estado se debilitó en materia económica, igualmente grandes cantidades de recursos, obtenidos de la venta de los activos estatales y de la reducción de la “nómina estatal”, fueron invertidos –quizá no del todo transparente y límpidamente- en el pago de deuda y en el mejoramiento de la infraestructura básica del país, pero sus beneficios sólo constituyeron un espejismo, pues no hubo continuidad, fueron inversiones esporádicas y, podría decirse, excepcionales.

Durante los últimos años de ese sexenio, la inestabilidad política hacía mella en las cuentas nacionales; Primero, los homicidios políticos y religiosos menguaban las reservas internacionales y aceleraban la fuga de capitales extranjeros; Después, el “*movimiento guerrillero*” en Chiapas y el mantenimiento artificial del tipo de cambio por cuestiones electorales, más un elevado endeudamiento con instrumentos a corto plazo –los tesobonos- terminó quebrando la aparente estabilidad de la economía nacional y, aunque técnicamente, no finalizamos el sexenio con la cruda devaluatoria y las ilusiones dispersas, sí ocurrió lo propio en los primeros días del siguiente sexenio.

Ante la falta de instrumentos legales que regularan adecuadamente las transferencias federales y la imposibilidad política, de lograr una legislación al respecto, se tomó como camino para determinar el monto y la designación de las transferencias, el Decreto de Presupuesto de Egresos, pues el poder Legislativo –la Cámara de Diputados- con una composición más plural, y ansiosa de terminar con el proceder arbitrario del ejecutivo, jugó su función

constitucional, pero sólo “reglamentó las transferencias correspondientes al Sistema Nacional de Planeación Democrática expresadas en los Convenios de Desarrollo Social y el Programa Nacional de Solidaridad (1991-1994)...”¹⁶⁹

Pero fueron medidas insuficientes, pues si bien intentaban acotar la actuación presidencial, el ejecutivo –aún con mayoría relativa en el legislativo- hacía modificaciones presupuestales o terminaba aplicando los recursos de modo distinto al ordenado y poniendo por delante situaciones de carácter político, ya que finalmente, Solidaridad era un programa cuya operatividad dependía enteramente del gobierno federal y de sus dependencias, aunque el avance fue importante. Las transferencias federales –por lo menos las del combate a la pobreza, que electoralmente son las más redituables- ya no eran “patrimonio” exclusivo del ejecutivo federal, sino que también eran competencia del Legislativo, aunque en forma raquítica.

Ernesto Zedillo, llegó a la presidencia y con él, una situación económica harto difícil: Devaluación económica (efecto tequila), enormes deudas en dólares y pagaderas en el corto plazo y una delimitación enorme de su actuación, aunque con la ventaja de una mayoría en el Congreso –no absoluta- y la evidente necesidad de apertura y transparencia, para lograr los acuerdos imperiosos.

Primero vino la reforma político-electoral que congratuló a la oposición. Sin embargo, la difícil situación económica –generadora de una menor recaudación- hizo vital, en un afán de conseguir recursos, el incremento del IVA, la creación del Impuesto al Activo, la creación de las llamadas Unidades de Inversión y la reforma en materia de seguridad social, con la cual se crearon las Administradoras de Fondos para el Retiro (para aliviar la enorme

¹⁶⁹ VALADÉS, Diego, GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coordinadores). *Op cit.* p. 180.

carga que implicaba el sistema de pensiones), amén de la reducción de la nómina federal, para lo cual se implementaron programas de retiro voluntario y se congelaron las plazas desocupadas y no indispensables.

Hasta entonces, el contexto económico parecía mejorar, la materia de las transferencias federales seguía manejándose a partir de programas federales y federalizados, con un control pequeño por parte del Congreso –que fácilmente era eludido- y que permitía al ejecutivo disponer de los recursos.

El cambio fundamental vino en 1997, año de elecciones intermedias, en el cual, por primera vez hubo un Congreso con mayoría –solamente en la Cámara de Diputados- de oposición y, entonces, gracias al respeto de la institucionalidad, se lograron los primeros acuerdos, donde la primera voz no correspondía al presidente, para algunos, ocurrió un enfrentamiento de poderes, sin embargo, no se alcanzó la parálisis institucional, sino por el contrario se lograron algunos consensos, por lo menos en las materias donde el mismo ejecutivo consideraba necesario acotar sus enormes facultades.

Uno de los primeros actos de esa Legislatura, consistió en evitar el manejo presidencial de los recursos federales y restarle peso a los programas susceptibles de vaivenes políticos (como el Progresá, antes Solidaridad); Aunque ya existía un Ramo Presupuestal (el 26) que normaba el gasto social de las transferencias federales, no era suficiente. Al respecto, Jorge Armando Mora Beltrán, señala que *“hasta la reforma de diciembre de 1997 –con la cual se introdujeron en la Ley de Coordinación Fiscal los denominados Fondos De Aportaciones Federales-, no existía ley alguna que regulase la materia de las transferencias federales hacia las entidades federativas y municipios.”*¹⁷⁰

¹⁷⁰ Ib idem. p. 180.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, se establecieron metas que buscaban revitalizar el “nuevo federalismo”, su tratamiento era genérico y poco claro, pero expresaba la necesidad de descentralizar funciones y servicios. Para ello, en 1997, el Presidente envió al Congreso una iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, planteando, fundamentalmente, una coordinación presupuestal y no sólo recaudatoria. *“Bajo ese supuesto se adicionó [en la ley de Coordinación Fiscal] un Capítulo V, el cual por su contenido bien pudiera ser una nueva ley, una ley separada de la Ley de Coordinación Fiscal, sin embargo por diversas razones fue incorporado allí: Tan es así, que el primer artículo de este capítulo, el artículo 25, señala que lo ahí establecido será con independencia de lo que se prevé en los capítulos I a IV de la propia ley respecto de la participación en la Recaudación Federal Participable.”*¹⁷¹

Ante la necesidad de crear una figura jurídica aplicable a los recursos que tradicionalmente se aportaban por la vía presupuestaria, en algunas actividades prioritarias para el desarrollo nacional, se pensó en la educación básica y normal, dado que desde 1992, se había iniciado un proceso de descentralización educativa.

El planteamiento original, iba enfocado a institucionalizar esos recursos *“para que no tuvieran que ser objeto de determinación específica año con año en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, como hasta entonces había venido sucediendo.”*¹⁷²

Anteriormente, señalé que el artículo 73 constitucional, fracción XXV, cuando habla de las competencias de los tres niveles de gobierno en materia educativa, señala que las leyes respectivas establecerán la forma en que

¹⁷¹ GÓMEZ GORDILLO, Ismael. *Op cit.* p. 17.

¹⁷² *Ib idem.* p. 18.

Federación, Estados y Municipios realizarán las “aportaciones” necesarias para su financiamiento, expresión de la cual se forma la denominación “aportaciones federales” y, aunque es una previsión específica en materia educativa, se amplió para todos los ramos y fondos que prevé la ley, que en un principio sólo fueron tres.

Estos eran: El Fondo de Aportaciones Federales para Educación Básica y Normal y el Fondo de Aportaciones Federales para los servicios de Salud, basados también en los esquemas de descentralización administrativa y en dos convenios, que por conducto de la Secretaría de Salud, la Federación había venido signando con todas las Entidades federativas. Asimismo, *“se buscaba dar esta misma fórmula de institucionalización a los recursos que se manejaban por la vía presupuestaria del Ramo 26 a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, estableciendo para ello el Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social.”*¹⁷³

Aquí, es preciso señalar que, durante el proceso legislativo, los diputados, ante las evidentes necesidades de las Entidades Federativas y Municipios, incorporaron dos fondos que no estaban previstos en la iniciativa presidencial: El Fondo de Aportaciones Múltiples y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, los cuales sí han representado recursos netos adicionales para las Entidades Federativas y Municipios -que aunque están etiquetados, no involucran demasiadas dificultades ni “condiciones” para la aplicación de los mismos- pues los otros tres, sólo implicaron darle un escenario jurídico institucional a recursos repartidos a través del subsidio y con criterios poco claros.

¹⁷³ *Ib idem.* p. 18.

Para ello, se buscaron fórmulas en las cuales el reparto fuera objetivo, transparente y ajeno al Ejecutivo Federal; Dichas fórmulas aunque complejas permiten establecer de forma inequívoca la cuantificación de los recursos a repartir a las Entidades Federativas y, muy importante, la obligación legal para que tales recursos se distribuyesen, con base en la misma fórmula, de las Entidades Federativas a los Municipios.

Vale destacar que, en la iniciativa del Ejecutivo Federal, en referencia al Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social, respecto a los Municipios *“no se propuso que su distribución se hiciera utilizando también una fórmula similar a la Federal, y fue un reclamo de la Cámara de Diputados en particular. el que se utilizara la misma fórmula prevista para la entrega de recursos de la Federación a las Entidades Federativas.”*¹⁷⁴

Es decir, el Congreso vislumbró la posibilidad de que, al dejar la distribución de los recursos de dicho fondo en manos de los ejecutivos estatales, no se hubiese dado solución alguna al problema de fondo, pues la arbitrariedad sólo habría cambiado de ámbito de gobierno y lo esencial, era institucionalizar la distribución de los mismos; Pese a las voces opositoras – desde luego de los gobernadores- que esgrimían el fortalecimiento del centralismo al tomar esa medida, se hizo patente que por el contrario, con ella, se fortalecía el federalismo fiscal.

Por supuesto que el esquema era perfectible y en 1998, el ejecutivo propuso dos cambios en la Ley de Coordinación Fiscal: Uno, consistente en la inclusión de dos nuevos fondos, el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos –que completó el esquema de descentralización educativa- y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en los

¹⁷⁴ *Ib idem.* p. 19.

Estados y en el Distrito Federal, con el cual se materializaba económicamente lo acordado en torno al Sistema Nacional de Seguridad Pública. El otro cambio, consistió en puntualizar el esquema de supervisión y manejo de estos recursos, o sea, medidas de transparencia.

A partir de ese año, hubo modificaciones importantes en materia de los Fondos de Aportaciones Federales, las cuales son de carácter técnico más que histórico; Destacando, respecto del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social, las siguientes:

Aunque se intuía la naturaleza de los Fondos de Aportaciones Federales, no es sino hasta 1999, que se reforma el primer párrafo del artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, estableciendo que las aportaciones federales son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal y Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la propia ley. Con ello, se respondió a la inquietud, de algunas Entidades Federativas, acerca de la naturaleza y origen de esos recursos, y como consecuencia, respecto del ejercicio y control sobre los mismos.

Se reformó el artículo 32, estableciendo la calendarización de las ministraciones a los Estado y Municipios, en partes iguales durante los primeros diez meses, con objeto de transferirlos con la mayor celeridad y en la mayor cantidad, evitando así, los retrasos en el cumplimiento de obras, metas y objetivos. Antes de esta reforma, la distribución se realizaba mensualmente, o sea en doce entregas iguales a las Entidades Federativas por parte de la Federación y a los Municipios por parte de estas, con lo cual, había menor disponibilidad de recursos.

El artículo 33 igualmente sufrió reformas, consistentes en la precisión de que el Fondo de Infraestructura Social Estatal se destinaría a realizar obras y acciones de alcance regional e intermunicipal, lo cual era novedoso pues no existía tal disposición; Igualmente se dispone, con gran acierto, la destinación de hasta el 3% de los recursos para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el mismo artículo, es decir, respecto de la elaboración, supervisión e integración de los proyectos, que anteriormente debían ser cubiertos por los Estados o Municipios. También, en el mismo artículo, se adicionó la obligación de que tales proyectos sean compatibles con la preservación ecológica y el desarrollo sustentable.

Igualmente, se reformó el artículo 35, con objeto de eliminar las trabas administrativas injustificadas en la transferencia de los recursos de las Entidades Federativas a los Municipios y los gastos indirectos para los mismos, obligándolos a cumplir con el calendario federal de entregas, ello, pues se detectó que pese al cumplimiento de la Federación en las entregas, las Entidades Federativas retrasaban su entrega.

En la misma iniciativa, se plantearon modificaciones a los demás fondos, para lo cual se reformaron los artículos: 36, 37, 38, 42, 43, 44, 45 y 46 de la ley en comento. Siendo este último, el que precisa lo correspondiente al control y fiscalización de tales recursos, que es estudiado a fondo más adelante.(ver punto 4.2.1).

Después vinieron otras reformas, que en general, carecieron de relación con los fondos de aportaciones, como la del 31 de diciembre de 2000, que se relaciona con el nuevo tratamiento que se le da al Distrito Federal, asimilándolo a una Entidad Federativa. En virtud de lo anterior, reformaron los artículos 1º; 6º; 10º; 10-B; 12º; 13º; 19º, fracción IV; 21º, fracción IV; 25º,

fracción IV; 36º; 37º y 38º. Dentro del debate político nacional, resultó importante la reforma al artículo 25, fracción IV, que adicionó al “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios”, la expresión “Y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal”, luego de una álgida discusión jurídica respecto de la naturaleza jurídica de las Delegaciones políticas del Distrito Federal.

Para Miguel Ortiz Ruiz, la génesis y evolución de los Fondos de Aportaciones Federales, pueden condensarse en:

“la adición del Capítulo Quinto a la Ley de Coordinación Fiscal “De los fondos De Aportaciones Federales”, 1997 a 2000, que comprenden:

1997. El establecimiento de tres Fondos de Aportaciones Federales:

- ♦ *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.*
- ♦ *Fondo de Aportaciones Federales para los Servicios de Salud y*
- ♦ *Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social.*

En el ejercicio fiscal de 1998, se adicionan dos nuevos fondos:

- ♦ *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito federal y*
- ♦ *Fondo de Aportaciones Múltiples.*

Todos ellos con sus reglas de integración, distribución y destino de aplicación de los recursos que constituyen cada uno de los fondos creados. La incorporación de dos nuevos fondos de Aportaciones Federales a partir del ejercicio fiscal para el año 1999:

- ♦ *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y*
- ♦ *Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.*¹⁷⁵

¹⁷⁵ ORTIZ RUIZ, Miguel. “Las Modificaciones a las Participaciones Federales desde 1991, y a las Aportaciones Federales desde 1998”. REVISTA INDETEC. NO. 115, Abril, Guadalajara, 1999. p. 132.

Las últimas reformas a la ley de coordinación fiscal, son de diciembre del año 2000, y los fondos de aportaciones federales mantienen su estructura actual desde el mismo año.

A manera de colofón, valdría apuntar las últimas discusiones, en el plano político y mediático, que se han presentado en el tema de las aportaciones federales, que año con año, se encuentra en la palestra del debate en los medios, pues cada vez que se discute respecto al Presupuesto de Egresos, estos –junto con las participaciones– son el objetivo de los ejecutivos estatales y municipales, quienes incluso *“...se quejan de que la determinación de los fondos de aportaciones federales que ha realizado la federación, ha tenido inconsistencias que han afectado la distribución de recursos para la salud y educación... Las estimaciones iniciales contemplaban un incremento del 13.3 por ciento con respecto al 2001[por la baja recaudación]. Las nuevas estimaciones arrojan un incremento de apenas 3.07 por ciento. Los mandatarios exigen al Congreso se legislen facultades a las Entidades Federativas para participar en la determinación y distribución de los fondos de aportaciones federales, “cuyo ejercicio y supervisión corresponde únicamente a las entidades federativas”... la federación cuenta con los principales ingresos tributarios y que las entidades federativas tienen una dependencia casi total, ya que 90 por ciento de sus ingresos provienen de las participaciones federales. [Para ello] Los gobernadores proponen:*

*Incorporar los medios legales pertinentes que den certidumbre a la correcta determinación de los fondos, Respecto del control, fiscalización y ejercicio de los recursos, deben de realizarse de conformidad con las disposiciones legales de las entidades y no podrán implicar limitaciones, ni restricciones de cualquier índole en la administración y ejercicio de dichos fondos.*¹⁷⁶

¹⁷⁶ “La Conago critica a Hacienda”, Excélsior, México, 3 octubre. 2002. sección A, p. 10.

La voz más activa, por ser la directamente beneficiada, ha sido la de la CONAGO, con un discurso atiborrado de medias verdades, señalan que: *“La declaración de Chihuahua muestra el verdadero espíritu de los miembros de la conago. Ni apocalípticos ni subordinados, sino autoridades estatales dignas y listas para el ejercicio de un Federalismo maduro. Ratifican su disposición a dialogar con el ejecutivo federal; reiteran su voluntad de acudir al Congreso para lograr un mejor presupuesto para estados y municipios; aceptan analizar las propuestas de la SHCP para aliviar la falta de liquidez de las arcas estatales; proponen establecer un mecanismo de información e inspección confiables de la política recaudatoria; se retorna el planteamiento de incrementar gradualmente el porcentaje de participaciones a los estados, del 20 al 45 por ciento del fondo general participable; se asume la tarea de seguir buscando el federalismo fiscal...”*¹⁷⁷

Es decir, se quejan de la dependencia presupuestal de las Entidades Federativas hacia la Federación y no tienen empacho en querer aumentar tal dependencia, pues incrementando el monto del Fondo General de Participaciones en el porcentaje propuesto (que pasaría del 20% actual a un 45%), sería todavía mayor la cantidad de recursos federales en sus arcas, pues además, el monto del fondo general, repercute directamente en los montos de los fondos de aportaciones; Igualmente, presuponen como imperativo legal, que la liquidez de las haciendas públicas estatales y municipales es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal, de la cual esperan respuestas que alivien su mal desempeño, ante lo cual, la pregunta subyace: ¿dónde queda la responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales en la consecución de sus propios recursos, en el adecuado uso que se le debe dar a los mismos, en la coparticipación, junto con el gobierno federal, para alcanzar el desarrollo nacional, dentro del marco del nuevo federalismo que proponen?. Es decir, las Entidades Federativas tienen que

¹⁷⁷ MONREAL ÁVILA, RICARDO. “Conago para rato”. *Milenio Diario*. México. 30 octubre. 2002.

“estructurar un sistema fiscal propio y lograr la administración eficiente de sus propios recursos, sobre su propia base impositiva.”¹⁷⁸

3.2 MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL.

Antes de analizar los mecanismos a través de los cuales se aplica y distribuye el fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social, es fundamental hacer las siguientes consideraciones:

Este se constituye anualmente con un monto equivalente al 2.5% de la recaudación federal participable, considerando tal recaudación sólo para efectos de referencia.

Se subdivide en dos, que son el Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Ambos cuales deben destinarse exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema; Al Estatal corresponde el 0.303% y debe aplicarse solamente en obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. Al municipal por su parte, le corresponde el 2.197% y debe destinarse a los mismo fines, pero en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, en atención a las atribuciones que le concede el artículo 115 constitucional.

¹⁷⁸ DÍAZ CAYEROS, Alberto. *Op cit.* p. 23.

Este fondo fue creado bajo la tesitura de combatir la pobreza extrema del país y para ello, genera una sinergia entre los tres ámbitos de gobierno y cuenta con criterios de aplicación y determinación sumamente complejos y, hasta cierto punto, exactos. Este es un fondo en el cual la Secretaría de Hacienda no participa en su otorgamiento –lo hace para la determinación del monto de los fondos, pero nada más- sino que lo hace la Secretaría del ramo especializada en la materia: La Secretaría de Desarrollo Social, en virtud de la complejidad de la pobreza en el país.

Evidentemente, para su correcta aplicación se requiere de un adecuado proceso de planeación, y por ello, la ley autoriza a los Municipios a disponer de hasta un 2% del total de los recursos para realizar un programa de desarrollo institucional en el cual participan los tres niveles de gobierno: Federación –a través de la Secretaría de Desarrollo Social-, El Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate. En aras de lo anterior, Entidades y Municipios pueden destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes, en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas –la instrumentación de los proyectos, planes maestros y demás gastos operativos- al tenor de las reglas que establece el párrafo quinto del artículo 33 de la ley, que consisten, esencialmente en la transparencia y difusión de la información que exista respecto a dicho fondo (Plasmadas en las obligaciones, tanto de Entidades Federativas como de Municipios, de hacer del conocimiento de la población los montos, acciones, obras, costos, ubicación, metas y beneficiarios de las mismas; La de promover la participación de las comunidades beneficiadas en el destino, aplicación y vigilancia de los recursos; La de informar cada año sobre los resultados alcanzados a la población beneficiada; La de proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social la información que le requiera y procurar que las obras realizadas preserven el medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable).

Una última consideración previa respecto de este fondo, se refiere a la ministración mensual en los primeros diez meses del año, por partes iguales, a los Estados por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitación o restricción –administrativa o de cualquier tipo- que las correspondientes a los fines que establece el artículo 33 de la ley en comento (dicho artículo alude a la destinación que deben tener tales recursos), con objeto de no retrasar la obra pública y para no incurrir en elevados gastos por el manejo de tales recursos, que repercutirían en el monto de los mismos.

Ahora bien, para determinar el monto de los recursos que corresponden a cada Entidad Federativa y Municipio por concepto de dicho fondo, a grandes rasgos, el procedimiento es el siguiente: Se debe calcular el índice de pobreza de un hogar, lo cual se logra a través de cinco “necesidades” básicas que, de acuerdo con las fórmulas previstas en la ley, ubicarán a cada hogar dentro de una escala de valores respecto a la pobreza extrema; Acto seguido, aquellos hogares que se ubiquen dentro del concepto de la pobreza extrema, son clasificados entre sí, de acuerdo a un parámetro que divide la pobreza extrema en cinco segmentos, finalmente son sumados todos los hogares de la Entidad Federativa en estudio para posteriormente –a través de fórmulas de álgebra elemental- sumar las de todas las Entidades Federativas y obtener el total nacional; Seguidamente, se obtiene la proporción de cada Entidad Federativa (respecto del total nacional) y con base en esa proporción se le entregan los recursos correspondientes.

Lo anterior es una explicación muy general –escasa en detalles- de cómo dicho fondo regula los mecanismos para la determinación de los montos que corresponden a cada Entidad Federativa y Municipio, mecanismos contenidos

en los artículos 34 y 35, de la Ley de Coordinación Fiscal; Por ello, se analizará cada uno de los mismos, en aras de una cabal comprensión, los cuales establecen:

"Artículo 34.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los Estados, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la siguiente fórmula y procedimientos:

I. fórmula:

$$IGPj = P_{j1} B_1 + P_{j2} B_2 + P_{j3} B_3 + P_{j4} B_4 + P_{j5} B_5$$

En donde:

P_{jw} = Brecha respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica w para el hogar j en estudio;

b_1, \dots, b_5 = Ponderador asociado a la necesidad básica w ; y

j = Hogar en estudio.

Esta fórmula representa el índice global de pobreza de un hogar, IGPj, el cual se conforma con las brechas P_{j1} , P_{j2} , P_{j3} , P_{j4} y P_{j5} de las necesidades básicas a que se refiere la fracción II; sus correspondientes ponderadores son: $b_1 = 0.4616$, $b_2 = 0.1250$, $b_3 = 0.2386$, $b_4 = 0.0608$ y $b_5 = 0.1140$..."

Para la distribución de los recursos de este fondo, la Secretaría de Desarrollo Social prevé la distribución de tales recursos con base en la fórmula anterior, que pretende determinar la pobreza de un hogar, para lo cual se crean cinco "brechas" o niveles (que viene a ser una clasificación de pobreza extrema, es decir, considera cinco niveles de pobreza extrema), a cada una de ellas corresponde, una necesidad básica que se expresa en la fracción II, del mismo artículo, que son:

"II.- las necesidades básicas, en el orden en el que aparecen en la fórmula anterior, son las siguientes:

w_1 = ingreso per cápita del hogar;

w_2 = nivel educativo promedio por hogar;

w_3 = disponibilidad de espacio de la vivienda;

w_4 = disponibilidad de drenaje; y,

w_5 = disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar..."

Cada una de esas brechas o niveles, tiene un límite mínimo y un límite máximo, a lo cual, les corresponde un *ponderador*¹⁷⁹ con objeto de eliminar tales extremos y ubicar un punto proporcional y así poder determinar el nivel de pobreza extrema que tiene un hogar.

“III. Para cada hogar se estiman las cinco brechas respecto a las normas de pobreza extrema que corresponden a cada una de las necesidades básicas, con base en la siguiente fórmula:

$$P_j = \frac{[ZW - X_jW]}{ZW}$$

En donde:

*Z_w = Norma establecida para la necesidad básica w.
X_{jw} = Valor observado en cada hogar j, para la necesidad básica w...*”

Una vez determinado lo anterior, por cada hogar estudiado se estiman las cinco brechas, respecto a las normas de pobreza extrema que corresponden a cada necesidad básica, de la siguiente forma: La norma establecida para cada necesidad básica, menos el valor observado en cada hogar estudiado, para la necesidad básica, entre la norma establecida para cada necesidad básica, equivale a la pobreza extrema de cada hogar, es decir, su ubicación en determinada brecha.

“IV.- los resultados de cada una de estas brechas se ubican dentro de un intervalo de -0.5 a 1. cada brecha se multiplica por los ponderadores establecidos en la fracción I de este artículo para, una vez sumadas, obtener el índice global de pobreza del hogar, que se encuentra en el mismo intervalo. Cabe señalar que para los cálculos subsecuentes, solo se consideran a los hogares cuyo valor se ubique entre 0 y 1, que son aquellos en situación de pobreza extrema.”

¹⁷⁹ *“Índice que coloca a cada uno de los elementos considerados en un lugar proporcional a su importancia real.” Larousse Multimedia Enciclopédico, 2001..España. Versión electrónica, 2001*

De acuerdo con lo anterior, los resultados de cada brecha se ubican en un intervalo (de -0.5 a 1) y cada brecha se multiplica por su respectivo ponderador, una vez realizado ello, se suman y se obtiene el índice global de pobreza del hogar, que se ubica dentro del mismo intervalo.

Con ello se obtiene el índice general de pobreza y los de pobreza extrema tienen un valor que se ubica entre 0 y 1 , que son los que se toman en cuenta para la destinación de recursos de este fondo.

“V. El valor del IGP del hogar se eleva al cuadrado para atribuir mayor peso a los hogares más pobres. Después se multiplica por el tamaño del hogar, con lo cual se incorpora el factor poblacional. Con lo anterior se conforma la Masa Carencial del Hogar, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCH_j = IGP_j^2 * T_j$$

En donde:

$$MCH_j = \text{Masa Carencial del Hogar } j;$$

$$T_j = \text{Número de miembros en el hogar } j \text{ en pobreza extrema.}$$

Al sumar el valor de MCH_j para todos los hogares en pobreza extrema de un Estado, se obtiene la Masa Carencial Estatal, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCE_k = \sum_{j=1}^{jk} MCH_{jk}$$

En donde:

$$MCE_k = \text{Masa Carencial del Estado } k;$$

$$MCH_{jk} = \text{Masa Carencial del Hogar } j \text{ en pobreza extrema en el Estado } k; \text{ y,}$$

$$jk = \text{Número total de hogares pobres extremos en el Estado } k...$$

El siguiente paso consiste en elevar al cuadrado el índice general de pobreza, para dar más peso a los hogares más pobres, y para obtener la masa carencial del hogar, el primero se multiplica por el número de integrantes del hogar. Después, para obtener la masa carencial estatal, se suma el valor de la masa carencial del hogar de todos los hogares en pobreza extrema y una vez hecho lo anterior, se hace una agregación similar de todos los Estados, obteniendo así, la masa carencial nacional.

“... ”

Una vez determinada la Masa Carencial Estatal, se hace una agregación similar de todos los Estados para obtener la Masa Carencial Nacional.

Cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la Masa Carencial Nacional. MCN, para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le corresponde a cada Estado, como lo indica la siguiente fórmula:

$$PE_k = \frac{MCE_k}{MCN} * 100$$

En donde:

PE_k = Participación porcentual del Estado k;

MCE_k = Masa Carencial del Estado k; y

MCN = Masa Carencial Nacional.

Así, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada Estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido...”

La fórmula anterior se sintetiza en lo siguiente: Para obtener el porcentaje de dicho fondo que le corresponde a cada Entidad, se divide la masa carencial del Estado entre la masa carencial nacional y se multiplica por

cien (es una regla de tres); Así la distribución del fondo se realiza en la proporción que le corresponde a cada Entidad Federativa respecto del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social.

“...
Para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, en el mes de octubre de cada año, en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para necesidades básicas (Zw) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (Pek) que se asignará a cada Estado.”

Esta última norma para la determinación del fondo, establece que, para actuar con base en datos reales y actualizados, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, cada mes de octubre, las normas establecidas para las necesidades básicas y valores para el cálculo de esa fórmula; Además, estimará los porcentajes de participación porcentual que asignará a cada Estado.

*“Artículo 35.
 Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.”*

El primer párrafo del artículo 35, se refiere a la obligación estatal de distribuir los recursos del fondo para la Infraestructura Social Municipal, con base en la misma fórmula con que la Federación hace lo propio con las Entidades Federativas, debiendo dirigirse, principalmente, a aquellos con

mayor grado de pobreza extrema. Con objeto de llevar a cabo una distribución basada en los mismos datos estadísticos y para evitar incongruencias en la determinación de los montos, las Entidades Federativas deberán utilizar la información de las variables de rezago social que publique el Instituto Nacional de Geografía e Informática –igual que la Secretaría de Desarrollo Social.

“... En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

- a) Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición;*
- b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación;*
- c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y*
- d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición.*

Con objeto de apoyar a los estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente Ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales y publicarse por éstos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial.”

Puede suceder que, el tipo de información existente, dificulte la aplicación de la fórmula anterior, para lo cual, el mismo artículo de la multicitada ley, prevé la posibilidad de utilizar otras variables, que deberán ser ponderadas con el mismo peso y después sumadas, y finalmente, de la suma anterior se obtiene la proporción de cada una respecto de la masa carencial estatal, siendo con base en ella que se le otorgarán los recursos. Sin embargo, la idea de este artículo es, (dada la inconveniencia y poca precisión que otorga dicha fórmula) por un lado no dejar sin recursos a ningún Municipio del país, pues ello sólo aceleraría la desigualdad regional y, por otro lado, obligar a la Entidad Federativa y a los Municipios a llevar a cabo una estadística completa, veraz y pertinente respecto de su población, sus carencias y necesidades.

En virtud de lo anterior, se obliga a las Entidades a calcular, previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, la distribución del Fondo para Infraestructura Social Municipal y a publicarlas en sus órganos de difusión, junto con la fórmula aplicable y su metodología, justificando cada uno de sus elementos, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable.

Como apoyo para lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Social, publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado, es decir, compilará la información propia y la que tenga disponible el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, para facilitar la conformación de las normas y variables necesarias que se aplicarán en las fórmulas Estatales.

3.3 DIFERENCIAS CON LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.

En el primer capítulo, se hicieron breves menciones respecto a las características de ambas figuras jurídicas, tarea que ahora se profundizará.

Primeramente, tendríamos que hacer mención de que las participaciones federales, bajo el esquema de la Ley de Coordinación Fiscal, pertenecen a las Entidades Federativas y Municipios, o sea, pasan a formar parte de las haciendas públicas estatales y municipales y corresponden a los recursos que reciben de la recaudación federal a cambio de estar coordinados con la Federación; En cambio, las aportaciones federales NO son propiedad de las Entidades Federativas y Municipios, sino que son recursos federales – carácter que cual nunca pierden- que no se integran a las haciendas públicas estatales y municipales (aunque para efectos contables y presupuestarios sí se hace) y que son establecidos en beneficio de Estados y Municipios.

Diferencia fundamental resulta el origen de los recursos que los conforman. Respecto a las participaciones federales, el artículo 2º de la ley en comento, precisa que el fondo general de participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio

Es decir, la ley considera determinados tributos (los más cuantiosos) y excluye otros –catalogados en el mismo artículo- para constituir lo que denomina: recaudación federal participable. Del total de dicha recaudación, el 20% corresponde al fondo general de participaciones y, en consecuencia, el monto es directamente determinado por las condiciones recaudatorias del país. Es decir, el único origen de las participaciones se encuentra en la recaudación tributaria y es ésta –la recaudación- la que se entrega a las Entidades Federativas y Municipios. También se aclara que, las participaciones provenientes del fondo general de participaciones no

constituyen el único esquema de participaciones, pues la ley prevé otros fondos de participaciones que, aunque pequeños, en su conjunto constituyen una enorme cantidad de recursos, de los que destacan: Impuestos adicionales sobre los impuestos generales al comercio exterior; Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; Productos de la Federación; Puentes de peaje; Participaciones directas de la recaudación obtenida en la Entidad, de impuestos especiales sobre productos y servicios (IEPES) e Incentivos económicos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa.

Ahora bien, respecto a las aportaciones federales ha habido cierta confusión, pues para cuantificar algunos de los fondos, el legislador utilizó la figura de la Recaudación Federal Participable, señalando que el monto de determinado Fondo sería equivalente a un porcentaje de aquella, lo cual se hizo sólo con la intención de que sus montos fuesen fijados al margen de la voluntad del ejecutivo Federal, de las Entidades y de los Municipios; Lo anterior no significa que se deba entregar un porcentaje de la recaudación federal participable, pues la referencia que se hace es sólo para efectos de cuantificación. De lo anterior se infiere que, el origen de los recursos que constituyen las aportaciones federales, puede ser cualquiera –y no necesariamente la recaudación- desde los recursos provenientes de la desincorporación de empresas paraestatales hasta el déficit fiscal o la deuda pública.

La tercera diferencia, también esencial, se refiere al régimen jurídico aplicable en el manejo y supervisión de tales recursos.

Respecto a las participaciones federales, se ha enfatizado que, cuando se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las Entidades y sus Municipios, renuncian a la aplicación de tributos en materias donde exista coincidencia fiscal, motivo por el cual reciben un porcentaje de la recaudación

(con base en los criterios que establece la Ley de Coordinación Fiscal), constituyéndose en recursos propios, sobre los cuales la Federación carece de facultades para supervisar y controlar su aplicación, todo ello en virtud del principio constitucional de libre manejo de la Hacienda Pública Estatal y Municipal, lo que significa que tales recursos, una vez en manos de las Entidades Federativas y Municipios, dejan de considerarse federales y les resulta aplicable la legislación local correspondiente, en lo relativo a su ejercicio, administración, control, vigilancia y sanción, pues su naturaleza jurídica es ya estatal y municipal.

En lo concerniente a las aportaciones federales, se debe señalar que hasta antes de su existencia -1997- las transferencias federales operaban con base en el Decreto de Presupuesto de Egresos y dada su naturaleza jurídica nunca dejaban de ser Federales, y por ello las Entidades Federativas aplicaban tales recursos conforme al régimen y a las leyes federales de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como las leyes relativas a la Administración Pública Federal, la de Adquisiciones y Obras Públicas y, en su caso, la de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

A partir de la conformación de las aportaciones federales, la intención expresa era materializar, junto con la descentralización de funciones, la descentralización de las responsabilidades sustantivas en la ejecución de los programas importantes que tuvieran componentes importantes de recursos federales. Por ello, ante las limitaciones que presentaba el Decreto de Presupuesto de Egresos, se requería establecer excepciones a los principios generales que rigen el manejo de los recursos de carácter Federal y por lo mismo, en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, se señaló en el artículo 46, que las aportaciones federales *"...serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes..."*

Pero esa fórmula implicó que se pensara que había contradicción con la parte final del artículo 25, que dispone: *"...Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo."* –tal confusión no tenía razón de ser, ya que el artículo 25, señala, únicamente, que lo relativo a las aportaciones federales se rige por ese capítulo y, por tanto no prohíbe lo establecido por el artículo 46, ya que ese artículo forma parte del mismo capítulo.

Lo anterior generó gran discusión en el Congreso, pues tales fórmulas tan generales fueron insuficientes para explicar la aplicación simultánea de regímenes jurídicos diversos y por ello, se hizo conveniente que en la reforma del 1º de enero de 1999, se especificara su naturaleza jurídica (artículo 25), señalando que *"... se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley..."* y no es que no lo dijera el texto anterior, sino que a partir de tal reforma se puntualiza.

En síntesis, las aportaciones federales son recursos federales (su naturaleza jurídica nunca se pierde), cuyo gasto se condiciona a la consecución y fines que establece la Ley de Coordinación Fiscal –el llamado etiquetamiento- pero que para su manejo y administración se aplican las leyes locales, sin dejar de ser recursos federales, aún y cuando se contabilizan –sólo para esos efectos- como recursos propios por parte de las Entidades y Municipios, pues de lo contrario, al no considerarse en las leyes de ingresos estatales –o su equivalente- no podrían ser ejercidos. (Respecto a las medidas de control y vigilancia, el estudio correspondiente se hace en el capítulo IV de este trabajo).

Además de las diferencias entre ambas figuras, es primordial –para entender la postura tomada en la realización de este trabajo- conocer la situación actual que se vive en torno de estas figuras y respecto de la recaudación, ya que de esta depende, en gran parte, el monto de esas y además evidencia la corresponsabilidad con que se actúa en los tres ámbitos de gobierno respecto del allegamiento de recursos y no sólo de su gasto. Por un lado, la opinión generalizada de los gobernadores, considera que *“el actual sistema tributario es ineficaz, incongruente, falto de transparencia, complicado tanto para la autoridad como para el ciudadano y no contribuye en forma efectiva a generar los recursos públicos indispensables para la solución real de los problemas profundos del país... [Nuestra iniciativa] propone integrar un incremento gradual en el porcentaje que se entrega a los estados; incluir en la determinación de la recaudación federal participable todos los ingresos tributarios y no, extraordinarios o no, del gobierno federal... y finalmente, otorgar a las entidades federativas facultades para la determinación de los fondos de aportaciones federales, para con ello lograr alcanzar uno de los postulados fundamentales de la historia del México contemporáneo: Un verdadero Federalismo.”*¹⁸⁰

Es decir, la postura actual va por todo, pues ya no basta incrementar el porcentaje del fondo general de participaciones, sino que también es necesario incluir todo ingreso que tenga el gobierno federal y hasta determinar los fondos de aportaciones federales.

La realidad es que las participaciones federales, en un afán federalista y redistributivo, han sido aumentadas en su monto constantemente, pasando de un 13% en 1980 al actual 20%, de cuyo monto total, las Entidades Federativas, transfieren al menos 20% a sus municipios. La fórmula de asignación de los recursos es transparente y permite estimar con un alto grado de certidumbre las participaciones que corresponden a cada entidad. Sin embargo, los componentes de la misma implican que las entidades tienen

¹⁸⁰ Devolver facultades y recursos a los estados: Núñez Soto”. *Milenio Diario*. México, 10 octubre, 2002.

poca incidencia directa sobre el monto que reciben por concepto de participaciones, por lo que no promueve un esfuerzo recaudatorio propio.

Diversos analistas consideran que: *“los estados pueden o no tener razón en su exigencia presupuestal, en algunos puntos la tienen: el presupuesto puede y debe mejorarse, lo mismo que la ley de ingresos; en otros se equivocan porque no están haciendo ningún esfuerzo recaudatorio porque ni gobernadores ni presidentes municipales quieren asumir el costo político de cobrar impuestos, postura que es muy criticable, pues incluso legisladores tan importantes – y poco dados a lisonjear a Fox- como el perredista Demetrio Sodi, han terminado criticando la posición de los mandatarios estatales”*¹⁸¹

Sin embargo es entendible la postura de los gobernadores y municipales, pues ciertamente la Federación ha tenido la sartén por el mango, situación que dificulta la actuación de sus gobiernos y resulta natural que soliciten más recursos.

Debe tenerse claro que el problema no radica en la posibilidad de dárselos, sino en el uso adecuado y la responsabilidad con que serán ejercidos pues *“...ningún estado o municipio ha utilizado las prerrogativas que les otorgó la federación para imponer cargas fiscales propias que mejoren su capacidad de recaudación y todos, cada vez más, dependen casi íntegramente de las transferencias fiscales de la federación. Hoy estados y municipios reciben el 67 por ciento del gasto pero no han canalizado esos apoyos en una mejoría burocrática y operativa, mucho menos en obra pública. Hace dos años los estados en su conjunto tenían un millón cien mil burócratas, hoy tienen un millón 300 mil trabajadores: en lugar de disminuir el tamaño de la burocracia esta ha crecido. La participación de los municipios en la recaudación fiscal como porcentaje del PIB es paupérrima: sólo el 0.2 por ciento, mientras que en Chile es de 0.68 por ciento y en los países de la OCDE el promedio es de prácticamente uno por ciento del PIB. Hoy, el 93 por ciento de los ingresos locales de los estados y municipios provienen de*

¹⁸¹ FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, JORGE. “La estrategia del plebiscito 2003”. *Milenio Diario*, México, 18 octubre, 2002.

los participaciones fiscales de la federación, mientras que en 1980 era del 76 por ciento, o sea que en veinte años se ha retrocedido casi veinte puntos al respecto."¹⁸²

Respecto a las aportaciones federales, la intención es clara: participar en la determinación de las mismas en cuanto a su monto, otorgamiento y reglas de aplicación, lo que nos llevaría a desnaturalizar totalmente las mismas y convertirlas en fondos de participaciones *sui generis*, donde la batuta la tendrían las Entidades Federativas, pues aluden a un margen pequeño de acción y a que la Federación ejerce casi la totalidad del gasto, al respecto, el presidente ha dicho: "... para el próximo año cerca del 65 por ciento de todos los recursos disponibles por el estado mexicano serán administrados, invertidos y ejercidos por los gobiernos locales, es decir los estatales y municipales, lo que representa que las dos terceras partes del presupuesto se transfieren a los estados..."¹⁸³

En resumen, se debe entender que "...el problema real es que el estado como tal no logra recaudar los recursos imprescindibles para mantener el gasto público que la federación, los estados y municipios requieren. Y es verdad que también el gobierno federal termina concentrándose y cargándole la mano a los causantes cautivos (y que en muchas ocasiones no está sabiendo ejercer el gasto) pero también es verdad, y se debe insistir en ello, de que nadie quiere asumir la responsabilidad de cobrar impuestos...pues mientras el debate esté girando en cuanto reciben del gobierno federal, no avanzarán [los gobernadores] en ninguno de sus objetivos."

Y por ello, la solución real, mientras no se recaude lo suficiente y aún si así fuera, se encuentra en el uso eficiente de los limitados recursos con que se cuenta, pues ante un presupuesto tan apretado y comprometido, cualquier modificación tendría como reacción la disminución en otros rubros –reacción conocida como "presupuesto cero"- y las afectaciones presupuestales podrían ser enormes.

¹⁸² FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, JORGE. "¿A cambio de qué?". *Milenio Diario*, México, 17 octubre. 2002.

¹⁸³ "El presidente asegura que el centralismo quedó atrás.", *Milenio Diario*, México, 24 octubre, 2002.

3.4 EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

En un Estado Federal, distribuir las fuentes de ingreso fiscal es fundamental para su organización hacendaria, pero igualmente es muy complejo, en virtud de que cada integrante de la Federación, posee fines y problemas propios, por ello la necesidad de conformar un *sistema*¹⁸⁴ que concilie las responsabilidades y facultades de las Entidades Federativas y Municipios, con la finalidad de que se cohesionen los objetivos nacionales planteados y se otorgue eficacia a la actividad de la Federación por encima de las entidades que la integran. La respuesta encontrada: El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La idea anterior, respecto a la cohesión en torno a la Federación, ha sido objeto, históricamente, de una serie de cuestionamientos y cambios de rumbo, pero en las últimas décadas, la tendencia ha sido la homogenización del sistema fiscal. Es vital considerar que, el que “la república esté compuesta de “estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”, significa en el campo tributario que cada estado debe obtener de sus propios habitantes el beneficio económico base de su soberanía política interior...”¹⁸⁵

Ahora bien, para entender la existencia de este Sistema, es fundamental remitirnos a los precedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se ubican en la Primera Convención Nacional Fiscal, de 1925, donde el Licenciado Pani –entonces Secretario de Hacienda- planteó que “*El actual sistema fiscal representa uno de los mayores obstáculos que se ponen en la República al establecimiento de un nuevo régimen económico mejor y más de acuerdo con los postulados contemporáneos, a la creación de la unidad económica nacional cuya existencia es necesaria y a la estabilización y desarrollo de un sistema eficaz para el aprovechamiento de*

¹⁸⁴ Palabra derivada del griego sistema. que significa “Conjunto de elementos interrelacionados, entre los que existe una cierta cohesión y unidad de propósito”. **Larousse Multimedia Enciclopédico, 2001**, España.

Versión electrónica. 2001

¹⁸⁵ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. *Op cit.* p. 86.

*nuestras riquezas naturales... Excluyendo los impuestos municipales, existen más de cien diferentes impuestos en la República... cada estado establece su propio sistema fiscal, el Gobierno Federal mantiene el suyo, y como los objetos del impuesto son los mismos, como no hay un plan concreto y definido de limitación entre la competencia federal y las competencias locales para crear impuestos...el impuesto se hace cada vez más oneroso por la multiplicidad de cuotas, multas y recargos, creciendo la complejidad del sistema y aumentando en forma desproporcionada e injustificable los gastos muertos de recaudación, inspección y administración de las rentas públicas... como no hay acuerdo entre los estados y la Federación, a menudo acontece que las leyes de impuestos son contradictorias, concurren sobre una misma fuente recargándola extraordinariamente y dejan libre de gravámenes otras fuentes... la concurrencia [sic] entre los poderes locales y el poder federal aumenta la carga improductiva para el fisco; La multiplicidad y la inestabilidad de las leyes fiscales, la duplicación constante de los gravámenes, la complejidad, la jerarquía fiscal, rompen la unidad económica de la república, agotan la renta de la mayoría y cierran el paso a toda posibilidad de desarrollo económico... [Los objetivos, por tanto deben ser] proceder a determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto de impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes.*¹⁸⁶

Pero el clima político impidió alcanzar la materialización de lo anterior, sin embargo, la semilla ya estaba sembrada. En 1932, se convocó a la Segunda Convención Nacional Fiscal, en la cual se anunció la implantación de un impuesto federal en materia de energía eléctrica y de cuyos rendimientos recibirían participaciones los Municipios.

La Tercera Convención Nacional Fiscal –y última- se llevó a cabo en 1947, con el propósito de unificar el cobro de los impuestos a las transacciones comerciales y con base en las resoluciones a las que se llegó, se expidió la Ley de Ingresos Mercantiles, que en materia de coordinación, establecía que las Entidades Federativas –previo convenio con la Federación-

¹⁸⁶ AGUILERA GÓMEZ, Manuel. "La IV Convención Nacional Fiscal: Reformulación del Pacto Social." Excélsior, Sección A-10, México, 21 de noviembre, 2002.

podrían aplicarla como si fuese una ley local, cobrando una cuota de 12 al millar, mientras que la cuota federal era de 18 al millar, con una tasa de 3%, y a las Entidades coordinadas que administraran el impuesto se les daba el derecho a una participación sobre recargos y multas, además de un pago por la administración; En caso de no aceptar coordinarse, tales Entidades podían seguir cobrando por su cuenta la cuota aprobada por sus Congresos locales.

En 1953, se expidió la primera Ley de Coordinación Fiscal y menos de la mitad de las Entidades Federativas aceptaron coordinarse, por lo cual expidieron sus propias leyes para gravar la actividad mercantil.

Era manifiesta la necesidad de la Federación para integrar a todos los Estados, para ello, en 1971 implantó la tasa de 10% sobre la compraventa de artículos suntuarios y aquellas Entidades coordinadas, recibirían el 40% de su recaudación, pero no fue demasiado atractiva y seguía habiendo Entidades Federativas sin adherirse. En 1972 la Federación *"decidió aumentar la tasa del impuesto sobre ingresos mercantiles al 4 por ciento, como parte de una reforma fiscal que no cristalizó del todo, entregándole el punto porcentual adicional a las entidades que se coordinaran. El incentivo fue muy atractivo: para febrero de 1973 aún los estados más reticentes se incorporaron al sistema firmando convenios con la Federación."*¹⁸⁷

En 1980, se implantó el Impuesto al Valor Agregado, quedando derogado el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, sentándose así, la base para crear el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal¹⁸⁸, cuyos propósitos eran: Coordinar el sistema fiscal nacional; Reducir las desigualdades regionales; Incrementar la eficiencia recaudatoria; Aumentar los ingresos estatales y municipales y

¹⁸⁷ DÍAZ CAYEROS, Alberto. *Op cit.* p. 83.

¹⁸⁸ *Nace institucionalmente en 1980, con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal, vigente hasta hoy, pero el Capítulo IV "De los organismos en Materia de Coordinación" entra en vigencia el primero de enero de 1979; los capítulos I, II y III, el primero de enero de 1980 y el capítulo V -fondos de aportaciones federales- entró en vigor el primero de enero de 1998.*

simplificar las obligaciones fiscales del contribuyente. A este se adhirieron las Entidades Federativas que así lo desearon, mediante la firma *"de un convenio de adhesión que celebraron con la Secretaría de Hacienda y con ello poder participar en los fondos de participaciones señalados en dicha ley, a cambio de abstenerse de establecer o mantener en vigor gravámenes locales y municipales que contraríaran a la Ley del Impuesto al Valor Agregado y a la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, a ellos se les adicionó, posteriormente, otra serie de suspensiones tributarias, por parte de las Entidades y sus Municipios, mismos que fueron especificados en convenios denominados Anexos."*¹⁸⁹

Las Entidades Federativas, también se comprometieron –con carácter opcional- en materia de derechos (para uniformar los criterios establecidos en la ley de la materia) y en adquisición de inmuebles, los cuales se consideran parte integral del Sistema de Coordinación, por lo que no pueden ser violados. En virtud de tales compromisos, que implicaron un menoscabo en los ingresos estatales y municipales, tuvieron derecho a recibir participaciones de la recaudación de todos los impuestos federales, para resarcir el detrimento en sus haciendas públicas.

La idea central de dicho sistema era formalizar la relación que se venía dando de facto entre la federación y las Entidades Federativas, a través de la celebración de convenios administrativos y estrictamente tributarios. Y desde su creación, ha ido evolucionado en beneficio de las haciendas públicas locales y municipales, ya sea aumentando el coeficiente de participación y corrigiendo las fórmulas de participación, como modo de incentivar a las Entidades y Municipios para hacer un mayor esfuerzo recaudatorio. Lo anterior se corrobora, si se considera que a las Entidades y Municipios, además de los ingresos provenientes de los diferentes fondos de

¹⁸⁹ ORTIZ RUIZ, Miguel. "Participaciones Federales a Entidades y Municipios, Diferentes a las de los Fondos Establecidos en la Ley". REVISTA INDETEC NO. 110, Marzo-Abril, Guadalajara, 1998, p. 3.

participaciones, también se les ha otorgado recursos provenientes de: a) Impuestos adicionales sobre los impuestos generales al comercio exterior, b) Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, c) Productos de la Federación, d) Puentes de peaje, e) Participaciones directas obtenidas de la recaudación obtenida en el territorio de la Entidad, de impuestos especiales sobre producción y servicios, f) Incentivos económicos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa y, por supuesto, g) Transferencias federales, denominadas desde 1997, Aportaciones Federales, entre otras.

Dado el panorama general anterior, podemos afirmar que *“el Sistema Nacional de coordinación Fiscal se encuentra integrado legalmente, por la Ley de Coordinación Fiscal, el Convenio de Adhesión y sus Anexos y los Órganos de la Coordinación Fiscal, los que permiten la implementación del sistema de participaciones. Además, por el Convenio de Colaboración Administrativa que coadyuva al mejor funcionamiento de la coordinación fiscal.”*¹⁹⁰

Señalado lo anterior, es conveniente analizar las disposiciones contenidas en el Capítulo IV de la Ley de Coordinación Fiscal, respecto a los organismos a través de los cuales se materializa el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Así, la ley en comento señala, en su artículo 16, que el gobierno Federal –por medio de la Secretaría de Hacienda- y los gobiernos de los Estados –por medio de sus respectivos órganos hacendarios- participarán en el perfeccionamiento, desarrollo y vigilancia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a través de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y la Junta de Coordinación Fiscal

¹⁹⁰ *Ib idem.* p. 9.

Es decir, en el citado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las autoridades Federales y Estatales, con la finalidad de que las Entidades actúen dentro de un marco ordenado de recíproca interacción de atribuciones fiscales, conforman tal sistema y participan a través de los cuatro órganos citados, cada uno con funciones y facultades distintas.

Respecto de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la citada ley establece, en el artículo 17, que ésta se integrará por los titulares de las finanzas públicas de la Federación y de las Entidades Federativas; Asimismo, la reunión será presidida conjuntamente por el secretario de Hacienda y por el funcionario de mayor jerarquía de la Entidad donde se realice. El artículo 18, se refiere a la obligación que tiene la Reunión de sesionar por lo menos una vez al año.

Es decir, estos artículos, aluden a la integración de tal organismo, donde estarán representados el gobierno federal y todas las Entidades Federativas; Amén de imponer la obligación de sesionar, por lo menos, una vez al año – convocados por el Secretario de Hacienda o la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, las contiene el artículo 19, en el cual se evidencia su carácter de máxima autoridad, en virtud de tener facultades para proponer al gobierno federal y a los de las Entidades Federativas, las medidas que considere necesarias para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con lo cual se convierte en el principal interlocutor, en materia fiscal, ante los órganos políticos. Asimismo, cuenta con facultades para reglamentar el funcionamiento de la misma y de los demás organismos –respetando los lineamientos establecidos en la misma ley- y establecer las aportaciones

necesarias para el mantenimiento de los organismos que conforman el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Igualmente se constituye como Asamblea General del INDETEC y se encarga de aprobar sus presupuestos y programas.

Así como la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales constituye el brazo ejecutivo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por su parte, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales viene a ser el brazo operativo. El artículo 20 de la Ley, señala que para la conformación de dicha Reunión, las Entidades Federativas son divididas en ocho grupos y de cada uno de ellos es elegido un representante (cuya representación será rotativa), los cuales a su vez eligen a un representante "común", quien junto con el Secretario de Hacienda o el Subsecretario de Ingresos en su caso, presiden dicha Comisión. Cada uno de los ocho representantes durará en su encargo dos años, y se renovarán en mitad cada año. Respecto de las sesiones, estas deberán ser convocadas por el Secretario de Hacienda –o el subsecretario- o, en todo caso, por tres de los miembros de la Comisión, señalando en la convocatoria la agenda a tratar.

Las facultades de la Comisión, las prevé el artículo 21, siendo la función más importante la facultad de supervisar el cumplimiento de la ley por parte de la Secretaría de Hacienda, en cuanto a la conformación, distribución y creación de los fondos (de aportaciones y participaciones), así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con la Ley. debe efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades Federativas.

Evidentemente, la complejidad del marco legal tributario, requiere que las propuestas que lleguen a proponer en la materia, tanto la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales como la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, estén provistas de completos, profesionales,

actualizados y concienzudos estudios relativos a la problemática fiscal, pues si se carece de análisis objetivos y propuestas novedosas podría incurrirse en un estancamiento y deterioro de las Haciendas Públicas.

Por lo cual, dado el dinamismo de la materia, la ley prevé que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuente con un organismo descentralizado (con personalidad jurídica y patrimonio propios) –como garantía de su independencia y seriedad- encargado de realizar estudios relativos al propio Sistema y a la legislación tributaria federal y local, así como realizar sugerencias pertinentes a alcanzar la adecuada coordinación fiscal, que recibe el nombre de Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y que la propia ley de Coordinación Fiscal regula en sus artículos 22 y 23.

Respecto de las facultades operativas del INDETEC, estas pueden sintetizarse en su función de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; Así como, la consultoría técnica de las haciendas públicas y promotor del desarrollo de las haciendas públicas municipales –es decir, pretende instituir diversos criterios que permitan el adecuado entendimiento y desarrollo las haciendas públicas locales y municipales; Así como la de capacitador de funcionarios fiscales –es decir, debe preparar y difundir conocimientos, ya por medio de cursos y clases- y desarrollar los programas aprobados por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, para lo cual puede participar con organismos o instituciones que realicen actividades similares.

En el desempeño de sus funciones, el organigrama del Instituto se conformará por un Director General, quien será el representante del Instituto; La Asamblea General (conformada por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales) encargada de aprobar sus programas, reglamento y

presupuesto y el Consejo Directivo (constituido por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales) que tendrá las facultades que señale su estatuto.

El último órgano que constituye el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es la Junta de Coordinación Fiscal, integrada por representantes de la Secretaría de Hacienda y de los funcionarios estatales que conforman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. La Ley de Coordinación Fiscal, prevé, como medio de defensa de los particulares, el recurso de inconformidad, que puede presentarse por los afectados -en caso de presentarse incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles- ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que se rige, en lo general, por las reglas que el Código Fiscal de la Federación, prevé en lo relativo al recurso de revocación.

Ahora bien, la función de la Junta de Coordinación Fiscal es emitir dictámenes técnicos, solicitados por la Secretaría de Hacienda, respecto del recurso de inconformidad presentado por los particulares, quedando obligada la dependencia federal a resolver el recurso en un plazo de un mes a partir de la recepción del dictamen técnico, y cuya resolución puede ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de lo indebidamente cobrado con cargo a las participaciones federales de la entidad, tal como lo establece el artículo 11-A, la Ley de Coordinación Fiscal.

Dado que el esquema, con el cual funciona el Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social, que la Federación aplica a las Entidades Federativas debe ser aplicado igualmente por ellas respecto de sus Municipios, la entrega de recursos no constituye la excepción, pues las Entidades deben entregar los recursos conforme al calendario que aplica la Federación; así, los Estados deberán comunicar dicho calendario a los

Municipios y publicarlo en sus órganos de difusión oficial, todo ello, en aras de la disposición inmediata de recursos, cuestión razonable si se entiende que son recursos destinados a sacar de la pobreza extrema a las comunidades más marginadas del país.

CAPÍTULO IV

APLICACIÓN Y CONTROL DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES.

Sumario.

4.1 Presupuesto de Egresos de la Federación. 4.2 Mecanismos de Control presupuestal. 4.2.1 Ejecutivo Federal. 4.2.2 Ejecutivo Estatal. 4.2.3 Ejecutivo Municipal. 4.2.4 Convenios de coordinación entre los tres niveles de gobierno. 4.2.5 Auditoría Superior de la Federación. 4.3 Análisis de los datos estadísticos oficiales en materia de infraestructura para el desarrollo por Entidad Federativa y Municipios, en el periodo 1995-2000. 4.4 Análisis de los datos estadísticos oficiales, en materia del monto total otorgado del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social a las Entidades Federativas y Municipios, en el periodo 1995-2000.

4.1 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

Además de lo ya señalado respecto a la naturaleza jurídica del Presupuesto, se debe precisar que es obligación constitucional del Ejecutivo Federal presentar un anteproyecto de Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados, quien es la encargada de aprobarlo (con o sin modificaciones) en exclusiva, tras lo cual se constituye en un decreto de naturaleza legislativa que contiene las previsiones de gasto –sólo las erogaciones, puesto que los ingresos son materia de otro instrumento jurídico: La Ley de Ingresos- que va a permitir a la administración pública erogar las cantidades necesarias para cubrir los gastos públicos y atender las necesidades colectivas, de acuerdo con la jerarquización que de éstas se haya hecho. Con lo cual se constituye en un instrumento operativo básico, que expresa las decisiones fundamentales, (que orientan y definen las prioridades nacionales) en materia de política económica y de planeación.

11-02-04

También se señaló que, como institución jurídica, el Presupuesto de Egresos de la Federación, se encuentra normado por su propia ley y que la misma contiene reglas y principios que rigen al mismo; Por ende, resulta lógica y necesaria la existencia de normas que faciliten una adecuada aplicación y funcionamiento del Presupuesto y, por virtud de lo anterior, el control y vigilancia en la determinación y aplicación de los recursos asignados dentro del mismo, es complementario de las diversas legislaciones y competencias que inciden en el gasto que se va a ejecutar.

En virtud de lo anterior, es preciso acudir a la fracción IV del artículo 74 constitucional, la cual faculta a la Cámara de Diputados, en exclusiva, para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación

Dentro del Decreto de Presupuesto, que se rige por el principio de anualidad, es posible –dentro de cierto margen- modificar cada año la estructura y aplicación de determinadas reglas, pues estas son determinadas por la Cámara de Diputados, laxándolas o endureciéndolas, lo cual queda manifiesto en el primer párrafo del artículo primero de dicho Decreto¹⁹¹ que establece que *“:El ejercicio, control y la evaluación del gasto público federal para el año 2003, se realizará conforme a las disposiciones de este Decreto y las demás aplicables en la materia...”*

En lo referente al control y vigilancia previsto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, respecto de la aplicación y ejercicio de los Fondos de Aportaciones Federales, este se constituye como un instrumento complementario, pero no por ello menos importante, pues la Ley de Coordinación Fiscal prevé los mecanismos aplicables (que son estudiados

¹⁹¹ Decreto de presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2003.

más adelante) y al tratarse de asignaciones federales, que el propio Decreto presupuestal define como gasto programable (Fracción octava del artículo 2º), igualmente corresponde su control a las reglas que se establezcan dentro del Decreto citado.

Lo anterior implica, que dentro del mismo Decreto presupuestal, se establezcan autoridades federales –pues dicho Presupuesto es federal– encargadas de la fiscalización de todo lo relativo al mismo (pues aunque muchos de los recursos puedan ser transferidos a través de convenios de coordinación entre las Entidades Federativas o los Municipios y los entes federales encargados de la aplicación y ejercicio de tales recursos, estos recursos, nunca pierden el carácter de recursos federales); Por ello, la regla tradicional respecto al Decreto de presupuesto de Egresos, ubicada año con año en un transitorio, es la prevista en el artículo Decimonoveno transitorio, que señala: *“La Contraloría y la Auditoría Superior de la Federación deberán vigilar y evaluar el estricto cumplimiento del presente Decreto.”*

Respecto de los Fondos de Aportaciones Federales, el vigente Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, en el párrafo segundo del artículo 9º, hace referencia a una regla fundamental que rige a las aportaciones federales –que hace que se distingan de otras formas de transferencia de recursos federales– y es la referente a la excepción de la obligación de las Entidades Federativas de entregar documentos comprobatorios del gasto ejercido por las dependencias, esto es, preserva el control y vigilancia de los recursos de las aportaciones federales, de conformidad con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, poniendo así a dicha ley federal, por encima del mismo Decreto.

Lo anterior se corrobora en el texto del artículo 11 del citado Decreto de Presupuesto de Egresos, pues este reglamenta, en su totalidad y dentro del cerrado ámbito de su competencia, a los Fondos de Aportaciones Federales – o Ramo 33, en la terminología “Presupuestaria”- en lo que respecta al monto y distribución de dichos fondos (los siete que existen) y, un tanto reiterativo, refrenda las reglas que prevé la Ley de Coordinación Fiscal.

Asimismo, en su párrafo cuarto, establece que la inobservancia a las disposiciones relativas a las aportaciones federales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, será motivo de fincamiento de responsabilidades en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. La Contraloría y la Auditoría Superior de la Federación deberán fiscalizar el cumplimiento de dichas disposiciones.

Es decir, el Decreto presupuestario, refuerza el rasgo federal de dichos recursos, al reiterar la aplicación del ordenamiento federal ante una posible inobservancia, por parte de los servidores públicos estatales o municipales, de las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal que regulan a las aportaciones federales, obligando a la Auditoría Superior de Fiscalización y a la Secretaría de la Contraloría –hoy Secretaría de la Función Pública- a fiscalizar el cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal, pero ello no implica –como ya se mencionó- que las leyes federales rijan todo lo respectivo a la aplicación y ejecución de tales recursos, sino sólo su fiscalización.

Finalmente, se debe señalar que todo proceso de control y supervisión, puede llevar a que, en caso de irregularidades, se inicien procesos por responsabilidades administrativas, civiles o penales; En el caso de las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal, en el último párrafo del artículo 46, establece que las responsabilidades administrativas, civiles y

penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos de Aportaciones deberán ser determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda.

Esta se constituye en la regla general para sancionar el uso inadecuado de los recursos de los fondos, la cual tiene como excepción, la única, que en caso de que tales recursos no sean aplicados a los fines previstos, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública iniciar el proceso correspondiente con base en la legislación federal aplicable, tal y como lo establece la Ley de Coordinación Fiscal, en el artículo 46, señalando que cuando las autoridades Estatales o Municipales que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública (antes Contraloría y Desarrollo Administrativo) en forma inmediata

4.2 MECANISMOS DE CONTROL PRESUPUESTAL.

Más allá de las reglas específicas de control presupuestal que contiene el Decreto de presupuesto de Egresos de la Federación respecto de los Fondos de Aportaciones Federales, la Ley de Coordinación Fiscal, establece, en su Capítulo V, que los Fondos de Aportaciones Federales se regirán con independencia de lo establecido en los capítulos precedentes, es decir, todo lo relativo a tales fondos se contiene en dicho capítulo, el cual precisa, en el artículo 25 que *“Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo...”*

Evidentemente, al intervenir distintas dependencias de los tres ámbitos de gobierno, en los mecanismos de control y vigilancia en materia presupuestal y de aplicación y ejercicio de los fondos de aportaciones federales tal y como lo establece la propia Ley de Coordinación Fiscal, pueden generarse ciertas dificultades, pues además de lo que prevé la citada ley y – aunque muy somero- el Decreto presupuestal, igualmente resultan aplicables las respectivas normatividades que dan vida a los distintos entes encargados de realizar tal función; Así, la pretensión es analizar tales mecanismos en función del marco jurídico que resulta aplicable en cada uno de dichos entes, respecto de los Fondos de Aportaciones Federales, específicamente, del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social.

4.2.1 EJECUTIVO FEDERAL.

De la lectura de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se desprende que, el Ejecutivo Federal, en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo, habrá Secretarías de Estado. Para el despacho de los asuntos relativos al control y vigilancia –en todos los aspectos administrativos- de las funciones encomendadas al Ejecutivo Federal, existe la Secretaría de la Función Pública cuyas atribuciones relacionadas con el objeto de estudio de este trabajo, están contenidas en el artículo 37 de la misma ley, destacándose la Inspección en el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos (Fracción I); Colaborar con la Auditoría Superior de la Federación para establecer procedimientos que les permitan el adecuado cumplimiento de sus funciones (Fracción XIII); El conocimiento e investigación de las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas y la aplicación de las sanciones que correspondan en los

términos de ley (Fracción XVII) y las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos (Fracción XXVII).

las fracciones citadas del numeral 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, enuncian las facultades de control y vigilancia, tanto en los aspectos de la inspección presupuestal, como en lo referente a las conductas anómalas de los servidores públicos y, junto con lo previsto por el Decreto presupuestal, complementan lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, respecto a las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, que prevé el control y vigilancia del manejo de los recursos de los fondos, en su primera etapa, desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, en exclusiva a la Secretaría de la Función Pública.

Primeramente, vale señalar que este artículo 46, respondió a las dudas, existentes hasta 1998, entre algunas Entidades Federativas y Municipios en materia de control y fiscalización de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales; La piedra angular del mismo, radica en la responsabilidad, por parte de las Entidades Federativas y Municipios, en la administración y ejercicio de los recursos que reciben, conforme a lo establecido por sus propias leyes, por lo cual deberán registrarse como ingresos propios destinados a los fines establecidos por la propia Ley de Coordinación Fiscal.

Igualmente, establece el control y vigilancia de las aportaciones en varias fases; Previo a esta primera etapa, en el llamado proceso presupuestario, el artículo 9º del Decreto de Presupuesto de Egresos, sienta las bases para un adecuado control presupuestal, preciso y conciso, y ordena el establecimiento de un sistema de coordinación institucional entre los

ámbitos Federal y Estatal, con objeto de tener uniformidad de criterios en el control presupuestal. Así, en el inicio del proceso de presupuestación federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes –recuérdese que las ministraciones y el cálculo de los recursos del Fondo de Aportaciones federales para la Infraestructura Social, lo realiza la Secretaría de Desarrollo Social- a las Entidades Federativas y Municipios, corresponderá el control a la Secretaría de la Función Pública.

Ahora bien, en caso de que los recursos del fondo –en realidad se aplica a todos los fondos- no fueran aplicados a los fines previstos en la ley, las autoridades Municipales y Estatales, una vez conociendo ello, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública, la cual, en cumplimiento de sus atribuciones, deberá iniciar los procesos correspondientes.

En virtud de lo anterior, las responsabilidades administrativas, civiles y penales que deriven de las afectaciones a la Hacienda Pública Federal, en que incurran las autoridades locales o municipales, por motivo de la desviación de los recursos de los fondos para fines distintos a los previstos, serán sancionadas en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de lo Servidores públicos. En los demás casos, las responsabilidades serán sancionadas y aplicadas por las autoridades competentes –ya local, ya municipal- con base en las leyes estatales.

4.2.2 AUTORIDADES ESTATALES.

El tema de las aportaciones federales, introdujo una de las instituciones jurídicas que más tienden a propiciar, respetar y fortalecer el federalismo. Por ello, dentro de un contexto de respecto al federalismo, el Ejecutivo Federal renunció a su potestad supervisora, respecto de las atribuciones que

tiene encomendadas la Secretaría de la Función Pública, o sea que, se plantearon excepciones a la facultad supervisora de dicha Secretaría respecto de los recursos públicos federales.

En lo referente a la participación de las autoridades locales, esta se materializa desde el momento en que el Decreto presupuestal, ordena la coordinación de las Contralorías estatales y la Secretaría de la Función Pública en los mecanismos de control.

Por otro lado, la Ley de Coordinación Fiscal, determina ciertas limitaciones para las Entidades Federativas y Municipios, puesto que los recursos de las aportaciones federales, en ningún momento podrán ser embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos en la ley; es decir, impone restricciones al manejo de tales recursos y, simultáneamente, dentro del artículo 46, establece que: "... Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los citados artículos..."; Lo que implica, que en aras de ser manejados por las autoridades estatales y auditados por las Entidades de Fiscalización de los Congresos locales, tales recursos, sin perder carácter federal, deben ser registrados como ingresos propios y con fines específicos –los que impone la Ley de Coordinación Fiscal- pasando así, a formar parte de la cuenta pública local.

Asimismo, la obligación de administrar y ejercer tales recursos con base en las propias leyes, implica que, en respeto de la autonomía estatal, la Federación no prejuzgará –ni intervendrá- sobre el tipo de delitos o sanciones

que cada Entidad Federativa pueda prever para regular el manejo, administración, canalización y supervisión sustantiva de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, a menos que se presente la excepción que prevé la misma ley y que fue materia de estudio en el punto precedente.

Se mencionó que el manejo de las aportaciones se divide en varias fases. La primera etapa es netamente federal, y una vez superada esta, da inicio la segunda, correspondiente a las Autoridades locales, que inicia a partir de la fracción II del artículo 46, la cual indica que una vez que el monto de los recursos es entregado por la Secretaría de desarrollo Social –y supervisado todo ese proceso por parte de la Secretaría de la Función Pública- y recibido por las Entidades Federativas, hasta su erogación total, corresponde a la autoridad local, determinada por las Leyes Orgánicas de las Administraciones Públicas Estatales (que por lo general mantienen el esquema utilizado por la Federación) el control y la supervisión del ejercicio y manejo de las aportaciones federales, sin que dicha supervisión y vigilancia impliquen limitaciones o restricciones de cualquier índole en la administración y ejercicio de tales recursos.

Ahora bien, dado que por determinación de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos de las aportaciones son registrados como ingresos propios, estos, además de la supervisión que compete a las Contralorías Estatales, ingresan en la cuenta pública estatal y son sujeto de la fiscalización local, como lo prevé la tercera etapa del proceso de control de los citados fondos de aportaciones federales, pues en la determinación sobre el correcto y adecuado cumplimiento que se haga sobre la administración y manejo de los recursos de las aportaciones federales, juega un papel fundamental la Entidad Local de Fiscalización (o Contaduría Mayor de Hacienda Local) pues esta, con base en su propio sistema de verificación y sanción de la cuenta pública estatal,

comprobará el cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal, respecto de la aplicación de los recursos para los fines previstos por la misma, como lo determina la fracción III del citado artículo 46.

Una vez realizado lo anterior, en caso de detectar alguna irregularidad, la Ley de Coordinación Fiscal, impone a las Contadurías locales, la obligación de hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación, como lo establece la fracción IV, párrafo Segundo, del artículo 46 de la ley en comento.

Ello, pues las aportaciones federales –como se ha dicho- no pierden su naturaleza federal y dado que los montos de los Fondos de Aportaciones Federales son determinados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la consecuencia lógica es que cualquier procedimiento relativo a la fiscalización de los mismos, se efectúe de conformidad con lo establecido por el citado Decreto, el cual encarga dichas funciones a la Entidad Superior de la Fiscalización de la Cámara de Diputados, quien tiene la encomienda de revisar la cuenta pública.

4.2.3 EJECUTIVO MUNICIPAL.

La Ley de Coordinación Fiscal establece la existencia de siete fondos, pero no en todos, la administración y manejo de los recursos compete a los Municipios. Sin embargo, respecto del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social, el papel de los Municipios es fundamental, es el principal, pues debe recordarse que dicho fondo se subdivide en dos: Uno, el más pequeño en su monto, el Fondo para la Infraestructura Social Estatal y otro, el de mayor cuantía, el Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

En nuestro país, los Municipios tienen determinada su competencia en el artículo 115 constitucional, de cuya lectura se desprende su carácter de proveedor de los principales servicios públicos de la comunidad, papel no pequeño ni sencillo, y por ello entendible que les corresponda el mayor monto de este fondo.

En términos generales, es permitido señalar, que el esquema de funcionamiento, en cuanto al control y supervisión de las aportaciones del fondo, mantienen un esquema similar al que norma a las Entidades Federativas respecto de la Federación. Asimismo, debe recordarse que las facultades y atribuciones de los diversos funcionarios de los Municipios en las Entidades Federativas, dependen de lo que establezca su respectiva Ley Orgánica Municipal, expedida por la correspondiente Legislatura Local. En dicha ley, se contiene la estructura, atribuciones y facultades de los organismos encargados del control y vigilancia dentro del Ayuntamiento, con variaciones mínimas entre las distintas Entidades Federativas.

Así, una vez distribuidos los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, por parte de las Entidades Federativas –con fórmula idéntica a la que emplea la Federación para asignarlos a los estados- a los Municipios, inicia el control, vigilancia y supervisión por parte de las Autoridades municipales, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, que estatuye que, en el caso del fondo municipal, es competente el Ayuntamiento para su administración y ejercicio, debiendo registrarlas, por tanto, como ingresos propios destinados a los fines específicos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal. Ahora bien, se ha señalado que para el control y supervisión de tales recursos, la Ley de Coordinación Fiscal, utiliza un mecanismo dividido en etapas, en las cuales intervienen las autoridades competentes de los tres ámbitos de gobierno,

correspondiéndole, en una primera –la del proceso presupuestal y hasta la entrega de los recursos a las Entidades Federativas- a la Secretaría de la función Pública; En lo que respecta a la segunda etapa, respecto de la autoridad municipal, esta se refiere a que desde el momento en que son recibidos, hasta aquél en que son erogados en su totalidad, es competencia de la autoridad municipal verificar el cumplimiento de los fines a los que están destinados los recursos del citado fondo municipal –los cuales enuncia el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.

En caso de que la autoridad municipal detecte que los recursos del fondo no fueron aplicados a los fines previstos, deberá hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública, para que esta, en el ámbito de su competencia, determine las responsabilidades administrativas, civiles o penales que puedan presentarse como consecuencia de la afectación provocada a la Hacienda Pública Federal y aplicando para ello, la legislación federal correspondiente.

Si las irregularidades son de otro tipo, entonces corresponde a la “contraloría” municipal aplicar la ley correspondiente dentro del ámbito de sus atribuciones.

Al final de cada ejercicio fiscal, las autoridades municipales deben entregar los resultados correspondientes a su cuenta pública al Congreso Estatal. Con base en ello, la tercera etapa prevista por la Ley de Coordinación Fiscal, en lo que atañe al Municipio, la fracción III del artículo 46, alude a la obligación del órgano local de fiscalización de revisar y verificar que haya cumplimiento en la aplicación de los recursos del fondo para los fines previstos en el artículo 33 de la citada ley, con base en su propia normatividad –la del órgano local de fiscalización- y en caso de que dicho órgano detecte

alguna irregularidad, se conducirá de acuerdo con lo que establecen los dos últimos párrafos del artículo 46, que obligan a la Contaduría Mayor de Hacienda de las Entidades Federativas a comunicar a la Auditoría Superior de la Federación la detección de irregularidades en el manejo de los fondos.

Es decir, el órgano local deberá hacerlo del conocimiento del órgano federal, el cual actuará con base en las atribuciones que le concede el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como su propia Ley Orgánica.

También señala que, para determinar la sanción que corresponda a los funcionarios municipales por el uso, manejo o aplicación indebida de los recursos del fondo, dependerá de la etapa de control y vigilancia en que se encuentren dichas irregularidades, lo que determinará la legislación aplicable y la autoridad competente (responsabilidad civil, penal o administrativa).

4.2.4 CONVENIOS DE COORDINACIÓN ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO.

Nuestro país es una amalgama de contradicciones y diferencias, en él abundan los contrastes que se manifiestan en todos los niveles: Social, cultural, económico, geográfico, climático, industrial y, por supuesto, jurídico. De allí, la necesidad de un verdadero federalismo que reduzca las diferencias y fortalezca los puntos en común.

Desde el punto de vista político-jurídico, si consideramos que existen 32 Entidades Federativas y aproximadamente 2500 Municipios, entenderemos que las diferencias entre sus respectivos marcos jurídicos, quizá no muy disparatadas, pueden implicar que toda esa pléyade jurídica se llegue a convertir en una contradicción normativa. Desde luego que existen

determinados principios que delimitan el espectro en el cual deben desenvolverse, sin embargo no resulta suficiente; Por ello, la Constitución prevé la necesidad de coordinarse, en aras del bien común y el adecuado funcionamiento de las instituciones, en aquellos asuntos en los cuales la intervención de los tres ámbitos de gobierno es coincidente y fundamental, y que además evite el dispendio de recursos y propicie la simplificación.

El instrumento básico para lograr ello son los Convenios de Coordinación. Por lo general estos implican la delegación de atribuciones y facultades, la descentralización de funciones y la homologación de criterios y mecanismos de actuación. Al respecto, la Ley Orgánica de la administración Pública Federal, permite al Ejecutivo Federal, en su artículo 22, celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias Entidades Federativas.

En materia de control y supervisión presupuestal, respecto de los Fondos de Aportaciones Federales, la autoridad federal competente es la Secretaría de la Función Pública –otrora Contraloría- la cual, de conformidad con lo establecido por el Decreto presupuestal en su artículo noveno, está obligada a convenir con sus similares locales, previo a la entrega de los recursos, el establecimiento por parte de éstas de cuentas bancarias específicas que identifiquen los recursos públicos federales, así como de mecanismos de supervisión y control para la comprobación del ejercicio de los recursos por parte de dichas contralorías o sus equivalentes.

Ello implica que, en materia de aportaciones federales y a través de Convenios de Coordinación, deben existir, para un adecuado control en el ejercicio de los recursos, mecanismos homologados entre las distintas

contralorías estatales y aquella Secretaría Federal; Del mismo modo el Reglamento Interior de esa Secretaría, otorga facultades para convenir con sus similares estatales y municipales, a fin de alcanzar los fines que la ley les encomienda. Sin embargo, en virtud del espíritu descentralizador de atribuciones, en lo que se refiere a la administración y manejo de los recursos de las aportaciones federales, no pueden presentarse tales convenios de coordinación, pues la idea central de estos radica en la independencia y libertad en el manejo y administración de ellos; Pero ello no excluye la colaboración entre las mismas. Es decir, sí existe colaboración entre los tres ámbitos de gobierno y también entre los poderes ejecutivo y legislativo, pero esta es derivada de la ley –que permite una amplia libertad a los estados y Municipios- y no de un convenio.

Igualmente, la Entidad Superior de Fiscalización de la Cámara de Diputados, está facultada, desde su propia ley reglamentaria, a celebrar convenios de coordinación, como prevé la fracción VIII, del artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que la faculta para concertar y celebrar convenios con las entidades federativas, con el propósito de dar cumplimiento al objeto de dicha Ley.

Lo anterior significa que, la Auditoría Superior de la Federación podrá convenir con los órganos de fiscalización estatal, las medidas conducentes para efectuar el adecuado proceso de fiscalización de los recursos federales dentro de las respectivas cuentas públicas; Sobre el particular –y sabiendo que se profundizará al respecto en el siguiente punto de estudio- el artículo noveno del Decreto presupuestal, prevé su párrafo último, la reiteración de la posibilidad de acordar con los órganos similares de las legislaturas locales las reglas y procedimientos para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales que les son asignados, es decir, el Presupuesto de Egresos de la

Federación, patentiza la necesidad de actuar con base en criterios comunes en las tareas encomendadas, a fin de lograr viabilidad para fiscalizar los recursos federales.

En síntesis, tratándose del control, supervisión y fiscalización de los recursos que conforman los Fondos de Aportaciones Federales, es vital la existencia de convenios de coordinación que permitan el correcto funcionamiento de los mecanismos a través de los cuales se acaten las previsiones que establece la Ley de Coordinación Fiscal, para evitar el dispendio e incurrir en responsabilidad y, en dado caso, la comisión de delitos; Igualmente, debe dejarse claro que la existencia de dichos convenios no atenta contra el espíritu federalista con el que fueron creados tales fondos, pues el manejo y administración de los mismos sólo compete a las Entidades Federativas y, en su caso, a los Municipios, lo cual realizan con base en sus respectivas legislaciones locales.

4.2.5 AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

Más allá de las facultades que esta pueda tener para celebrar convenios de coordinación con las entidades de fiscalización estatales, el ente que, por antonomasia, plasma la vigencia de un sistema constitucional de pesos y contrapesos entre los poderes de la Unión, es la Auditoría Superior de la Federación. Esta se constituye en la encargada de revisar la cuenta pública – última etapa del proceso presupuestario- revisión que tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Al respecto, el artículo 74 constitucional, establece que, para la revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados

se apoyará en la Auditoría Superior de la Federación, la cual examinará el adecuado cumplimiento del ejercicio presupuestal que dicha Cámara tiene encomendada.

Por su parte, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior, y en su artículo tercero, precisa que la Auditoría Superior de la Federación, en el cumplimiento de sus funciones, gozará de autonomía técnica para decidir sobre su organización, funcionamiento y resoluciones, y se refiere a la obligación de ser imparcial y evitar relacionarse en asuntos políticos. El artículo 16 de la ley, enuncia sus atribuciones, destacando, respecto a los Fondos de Aportaciones Federales, las siguientes:

- Fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado (fracción XI).
- Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales (fracción XII).
- Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes (fracción XV).

- Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determina esta Ley (fracción XVI).
- Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento (fracción XXI).

Todas ellas son manifestación clara de la importancia que tiene la fiscalización en materia presupuestal y, dejan claro, que las excepciones que tiene la Secretaría de la Función Pública en el control y vigilancia de los Fondos de Aportaciones Federales no son aplicables por lo que respecta a la obligación constitucional de la Cámara de Diputados en cuanto a la revisión de la cuenta pública se refiere, cuando el ejecutivo federal presentó la iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal –en 1997- la fiscalización “...fue motivo de una discusión amplia y extensa en las Comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados, allí señalaron los señores legisladores que mantendrían el mismo régimen...”¹⁹² consistente en la exclusividad de la –en ese tiempo- Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, para realizar la fiscalización de la cuenta pública federal.

Dado que la materia de las aportaciones federales se rige, por la Ley de Coordinación Fiscal y por el Decreto presupuestal en forma complementaria –pues en el se contienen los mecanismos presupuestarios así como la determinación de sus montos- es necesario apuntar las disposiciones contenidas en ambos cuerpos jurídicos respecto de la materia. El decreto

¹⁹² GÓMEZ GORDILLO, Ismael. *Op cit.* p. 22.

presupuestal, en materia de fiscalización, señala a la Auditoría Superior de la Federación (en su artículo 24 transitorio) como la encargada del control y supervisión de lo ordenado en el mismo, señalando además, en el párrafo quinto del artículo 9, así como en la fracción I, inciso A, del mismo artículo, que respecto del manejo de los recursos de las aportaciones federales, la Auditoría Superior de la federación, deberá convenir mecanismos de coordinación con los entes fiscalizadores de las Entidades Federativas, para que en el ejercicio de sus atribuciones colaboren con el ente federal en la correcta fiscalización de los recursos de las aportaciones, pues debe considerarse que los órganos locales sí tienen facultades de fiscalización –someras y limitadas- en virtud de que la Ley de Coordinación Fiscal obliga a las Entidades Federativas y Municipios a registrar como ingresos propios tales recursos.

Para ello, en el inciso B, fracción primera del mismo artículo, y con fines de transparencia, claridad y eficiencia, deben concertar –tanto el ente federal como los locales- la apertura de cuentas bancarias donde se especifique el fondo, con objeto de identificar los recursos federales, además de otras medidas que faciliten las tareas de fiscalización para garantizar la eficacia, eficiencia y honradez en el ejercicio de los recursos; Lo anterior no deberá implicar restricciones administrativas ni de ninguna otra índole, en apego a lo previsto por la Ley de Coordinación Fiscal.

Asimismo, en el inciso C, de la fracción I, del mencionado artículo y como manifestación clara de la colaboración entre la Auditoría Superior de la Federación y los entes locales, se precisa que la destinación de recursos que otorga a favor de estos, a efecto de implementar el “Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado” para fiscalizar el ejercicio de recursos federales, con lo cual se pretende garantizar la operación de las funciones fiscalizadoras de

los órganos locales. Igualmente obliga a los órganos locales a destinar por lo menos el 50% de los recursos dados, para fiscalizar el Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Los recursos de ese programa federal, se deben erogar con cargo a la Auditoría Superior de la Federación y serán otorgados con base en la misma proporción con la cual son otorgados los fondos.

Finalmente, el último párrafo de la fracción primera del citado artículo noveno, precisa que tales acciones de coordinación se efectuarán sin perjuicio de las atribuciones que le confiere la Ley de Fiscalización Superior de la Federación a la Auditoría Superior de la Federación, lo que significa que en todo momento, el ente federal puede ejercer directamente sus atribuciones, aún y cuando tales acciones se realicen y aunque no existan los citados convenios de coordinación.

Ahora bien, se ha señalado que la Ley de Coordinación Fiscal establece, en su artículo 46, el procedimiento relativo al control y vigilancia de las aportaciones federales, el cual es dividido en varias etapas y la correspondiente a la fiscalización de los recursos es la última de ellas (la cuarta), prevista en la fracción IV, la cual implica que la Auditoría Superior de Fiscalización verificará el cumplimiento, por parte de las Secretarías de Estado, de las disposiciones aplicables y de las Entidades Federativas respecto a la ejecución de los recursos de los fondos, que de conformidad con el artículo 16 fracción XI de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, forman parte del gasto federalizado, es decir, todo subsidio otorgado por las dependencias del ejecutivo federal, con cargo al presupuesto, a entidades federativas, entre otros.

Lo anterior, siempre y cuando no se detecten irregularidades en las cuentas públicas estatales, pues si ello ocurriese, la Auditoría Superior de la Federación, intervendría, de conformidad con los dos últimos párrafos del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, en el ejercicio de sus atribuciones de fiscalización del gasto federalizado, y previa notificación de irregularidades por parte de los órganos locales de fiscalización, conociendo de las mismas y, dependiendo de la etapa del control y vigilancia en que se hallen las irregularidades, serán las autoridades federales o locales, las que determinarán, de conformidad con sus propias leyes, las responsabilidades civiles, administrativas o penales, en que incurran los servidores públicos.

4.3 ANÁLISIS DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS OFICIALES EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO POR ENTIDAD FEDERATIVA Y MUNICIPIOS, EN EL PERIODO 1996-2000.

Cuando se habla con números, las posibilidades se vuelven casi infinitas, pues puede resultar sencillo utilizar cantidades determinadas para colocarse en una situación ventajosa y conveniente. En el plano gubernamental, lo anterior es más frecuente, dadas las implicaciones político-electorales que conlleva el manejo de las estadísticas; Además, si consideramos que ningún gobernante declara hacer las cosas mal, sino por el contrario, generalmente, nos ahogan en cuentas alegres respecto de su gestión y malévolas, respecto de la oposición y administraciones anteriores, entonces nos encontramos en un marasmo estadístico contradictorio.

Ante dicha situación y para homogeneizar los criterios en la determinación de las estadísticas fundamentales del país, es que se crea el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), cuyo

objetivo esencial es llevar a cabo una estadística certera e imparcial que abarque todos los rubros y materias que conforman nuestra realidad como nación. Es claro, que con ello se otorga transparencia y certidumbre a la sociedad, al sector privado y al público, con objeto de poder planear y alcanzar el ansiado desarrollo.

Cuando hablamos de infraestructura, dadas las grandes diferencias que existen entre las distintas Entidades Federativas, y con ánimo de ubicarse en un plano correcto, antes de citar tales datos, resulta necesario señalar ciertos indicadores fundamentales para la adecuada comprensión del rezago que en la materia tiene nuestro país.

♦ *Número de Entidades Federativas y sus Respectivos Municipios:*

Entidad Federativa	Número de Municipios
Aguascalientes	11
Baja California	5
Baja California S.	5
Campeche	11
Coahuila	118
Colima	67
Chiapas	38
Chihuahua	10
Durango	34
Guanajuato	46
Guerrero	76
Hidalgo	84
Jalisco	124
Estado de México	124
Michoacán	113
Morelos	33
Nayarit	20
Nuevo León	51
Oaxaca	570
Puebla	217
Querétaro	18
Quintana Roo	8
San Luis Potosí	58
Sinaloa	18
Sonora	40
Tabasco	17
Tamaulipas	43
Tlaxcala	60

Veracruz	210
Yucatán	106
Zacatecas	57

Fuente: INEGI.

Lo anterior resulta contrastante, puesto que existen Entidades con un elevado número de Municipios y un territorio mediano o pequeño (Oaxaca, con 570), mientras que otras, como Baja California, poseen un territorio grande y sólo cinco Municipios.

- *Número total de habitantes por Entidad Federativa, en el año 2000:*

Entidad Federativa	Número de habitantes
Aguascalientes	944,285
Baja California	2,487,367
Baja California S.	424,041
Campeche	690,689
Coahuila	2,298,070
Colima	542,627
Chiapas	3,920,892
Chihuahua	3,052,907
Durango	1,448,661
Guanajuato	4,663,032
Guerrero	3,079,649
Hidalgo	2,235,591
Jalisco	6,322,002
Estado de México	13,096,688
Michoacán	3,985,667
Morelos	1,555,298
Nayarit	920,185
Nuevo León	3,834,141
Oaxaca	3,438,765
Puebla	5,076,686
Querétaro	1,404,306
Quintana Roo	874,963
San Luis Potosí	2,299,360
Sinaloa	2,536,844
Sonora	2,216,969
Tabasco*	1,891,829
Tamaulipas	2,753,222
Tlaxcala	962,646
Veracruz	6,908,975
Yucatán	1,658,210
Zacatecas	1,353,610

Fuente: INEGI.

Las cifras anteriores nos van ubicando respecto al peso real que puede llegar a tener cada Municipio y cada Entidad Federativa respecto de la infraestructura social –así llamada por la Ley de Coordinación Fiscal- y sobre todo con respecto al monto de los recursos que se les asigna.

Ahora bien, el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, enuncia distintos rubros a los cuales deben dirigirse los recursos asignados, que son: Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización Municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural; Así como: Obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

Evidentemente, algunos de esos rubros son imposibles de cuantificar en cuanto a sus beneficios o mejoría, pues el “mejoramiento de vivienda” puede ir desde lo más simple –unas cuantas láminas- hasta la cimentación, por ello el mismo INEGI ha decidido no incluir dicho rubro dentro de sus estadísticas, dada la falta de fiabilidad. Asimismo, dicho instituto considera que la “Urbanización municipal” comprende lo referente al: Agua, alcantarillado, drenaje, letrinas y electrificación, por tanto no maneja, dentro de su catálogo, dicho concepto. También alude a la imposibilidad de calcular la “infraestructura productiva rural”

Pues esta incluye los subsidios gubernamentales y la dotación de semillas, abonos, etcétera; lo cual es imposible de considerar infraestructura, en virtud de su carácter perecedero y agotable.

Y, finalmente, respecto de las obras de “alcance o beneficio regional o intermunicipal”, la dificultad estriba- comenta el Instituto- en que, dada su

naturaleza general, pueden ser dirigidas a cualquier rubro, con tal de cumplir con su perfil geográfico, y va desde obras de saneamiento hasta el rescate cultural y otras.

Así, los principales cuadros en materia de infraestructura social, son los siguientes:

- *Tomas de agua potable por Entidad Federativa en los años 1996, 1999 y 2000.*

Entidad Federativa	1996	1999	2000
Aguascalientes	186,116	193,901	199,651
Baja California	431,303	562,152	592,619
Baja California S.	90,440	106,959	112,297
Campeche	86,654	104,364	108,315
Coahuila	440,672	520,981	541,202
Colima	132,952	150,101	154,226
Chiapas	193,515	230,080	245,481
Chihuahua	521,633	613,438	639,753
Durango	217,159	251,967	259,298
Guanajuato	540,738	640,728	666,867
Guerrero	219,597	265,882	279,074
Hidalgo	183,983	222,097	230,593
Jalisco	963,452	1,186,262	1,210,484
Estado de México	2,163,813	2,367,154	2,401,365
Michoacán	451,071	527,040	562,260
Morelos	139,997	174,480	182,862
Nayarit	125,407	147,733	154,385
Nuevo León	759,888	833,390	867,019
Oaxaca	153,780	182,959	188,000
Puebla	385,067	483,547	493,108
Querétaro	210,270	258,476	272,607
Quintana Roo	114,324	160,001	172,542
San Luis Potosí	277,605	326,091	333,994
Sinaloa	485,967	570,963	587,521
Sonora	383,264	453,004	474,961
Tabasco	129,	146,045	150,548
Tamaulipas	487,531	577,788	592,991
Tlaxcala	80,120	81,463	85,127
Veracruz	515,753	610,283	631,293
Yucatán	242,676	304,592	311,756
Zacatecas	136,620	184,359	196,600

Fuente: INEGI, con datos de CNA.

- *Plantas potabilizadoras planeadas y en funcionamiento, por Entidad Federativa en el año 2000*

Entidad Federativa	Total de Plantas	Plantas en Operación
Aguascalientes	1	1
Baja California	19	19
Baja California S.	1	0
Campeche	3	3
Coahuila	3	3
Colima	3	3
Chiapas	4	3
Chihuahua	4	3
Durango	12	12
Guanajuato	7	7
Guerrero	12	8
Hidalgo	2	2
Jalisco	17	15
Estado de México	6	4
Michoacán	3	2
Morelos	0	0
Nayarit	3	3
Nuevo León	9	8
Oaxaca	6	6
Puebla	1	0
Querétaro	2	2
Quintana Roo	6	4
San Luis Potosí	9	8
Sinaloa	137	121
Sonora	34	24
Tabasco	21	20
Tamaulipas	53	42
Tlaxcala	0	0
Veracruz	11	9
Yucatán	11	3
Zacatecas	0	0

Fuente: INEGI, con datos de CNA.

La tabla anterior muestra uno de los principales apartados de lo que podría considerarse “Obras de alcance o ámbito regional o intermunicipal”, dicha tabla, además, clarifica en cuanto a la falta de responsabilidad –o prioridades de otro tipo- que existe respecto al manejo de los recursos naturales, pues pese a que la Ley de Coordinación Fiscal, señala que toda obra deberá proteger al ambiente y tender al desarrollo sustentable, la existencia

de Entidades Federativas altamente pobladas y carentes de tal infraestructura es deprimente.

- *Cobertura de la población con agua potable y drenaje, por Entidad Federativa en los años 1996, 1999 y 2000.*

Entidad Federativa	1996	1999	2000
	A.P.-DREN.	A.P.-DREN.	A.P.-DREN.
Aguascalientes	98.94	95.04 89.8	98.4 95.1
Baja California	95.1 80.9	95.4 75.1	93.5 83
Baja California S.	98.2 71.5	96.2 79.2	94.5 82.5
Campeche	85.4 68.8	79.8 52.2	84.5 60.6
Coahuila	98.2 80.2	ND 89.3	99.2 83.7
Colima	98.5 86.8	99.7 99.5	97.6 93.3
Chiapas	57.2 38.7	72.1 51	75.5 60
Chihuahua	97.4 79.7	95.4 85.4	94.5 86.1
Durango	95.2 73.6	97.8 89.6	93.4 73.2
Guanajuato	87.6 72	92.1 73.3	93.4 75.9
Guerrero	59.6 40.6	67.5 46.2	70.3 49.9
Hidalgo	76.2 54.3	82.3 58.2	84.5 65.1
Jalisco	84.8 76.1	96.7 89.3	92.1 90.9
Estado de México	90.7 66.6	88.7 77.4	92.4 83.6
Michoacán	89.7 69.2	89.4 73.6	90.6 74.7
Morelos	89.5 66.1	90.4 75.5	91.7 82
Nayarit	92.5 65.7	89.7 72.5	91.4 80
Nuevo León	98.8 79.9	95.9 90.9	97.9 92.5
Oaxaca	58.2 29.7	67.1 40.8	71.9 42.8
Puebla	67.9 51.2	83.1 61.9	83.1 63.1
Querétaro	92.1 57.4	97.8 63.2	94.5 72.9
Quintana Roo	85.5 52.5	93.8 71.6	94.8 81.3
San Luis Potosí	76.2 53.6	79.1 62.5	76.8 60.4
Sinaloa	90.2 70.3	98.3 75.6	93.3 74.5
Sonora	98.8 80.6	98.1 78.6	97.6 79.8
Tabasco	58.6 60.1	64.1 79.5	72.3 83.7
Tamaulipas	85.9 63.3	95.9 71.8	94.7 74.7
Tlaxcala	95.7 59.4	92.6 72.3	96.8 83.3
Veracruz	64.4 43.3	64.6 60.8	70.2 64.6
Yucatán	85.8 51.6	89.2 43.3	94.5 53.8
Zacatecas	81.8 51.6	90.8 85.1	90.9 71.3

Fuente: INEGI, con datos de CNA.

La tabla anterior es muy ilustrativa, pues aunque los recursos otorgados por la Federación para tales menesteres –que nos es la única responsable, sino que colabora con las Autoridades Estatales y Municipales, siendo estas

últimas, las directamente responsables- han aumentado considerablemente (como se precisa en el punto 4.4 de este Capítulo) no así la cobertura poblacional de estos servicios vitales, llegando incluso, como se lee en la tabla, a reducir su cobertura poblacional, lo que puede deberse a un aumento extremo de la población o, por la que nos inclinamos, al descuido y abandono de la infraestructura existente.

- *Cobertura de la población con alcantarillado por Entidad Federativa en los años 1996, 1999 y 2000.*

Entidad Federativa	1996	1999	2000
Aguascalientes	94	89.8	95.1
Baja California	80.9	75.1	83
Baja California S.	71.5	79.2	82.5
Campeche	68.8	52.2	60.6
Coahuila	80.2	89.3	83.7
Colima	86.8	99.5	93.3
Chiapas	38.7	51	60
Chihuahua	79.7	85.4	86.1
Durango	73.6	89.6	73.2
Guanajuato	67.2	73.3	75.9
Guerrero	40.6	46.2	49.9
Hidalgo	54.3	58.2	65.1
Jalisco	76.1	89.3	90.9
Estado de México	76.6	77.4	83.6
Michoacán	69.2	73.6	74.7
Morelos	66.1	75.5	82
Nayarit	65.7	72.5	80
Nuevo León	87.9	90.9	92.5
Oaxaca	29.7	40.8	42.8
Puebla	51.2	61.9	63.1
Querétaro	57.4	63.2	72.9
Quintana Roo	52.5	71.6	81.3
San Luis Potosí	53.6	62.5	60.4
Sinaloa	70.3	75.6	74.5
Sonora	80.6	78.6	79.8
Tabasco*	60.1	79.5	83.7
Tamaulipas	63.3	71.8	74.7
Tlaxcala	59.4	72.3	83.3
Veracruz	43.3	60.8	64.6
Yucatán	51.6	43.3	53.8
Zacatecas	51.6	85.1	71.3

*la cobertura de alcantarillado es mayor en virtud de que una proporción del servicio de drenaje se cubre con fosa séptica.

Fuente: INEGI, con datos de CNA.

- *Viviendas particulares habitadas por Entidad Federativa según disponibilidad de drenaje, energía eléctrica y agua entubada en el año 2000.*

Entidad Federativa	viviendas	Con drenaje	Sin drenaje	Con energía eléctrica	Sin energía eléctrica	Con agua entubada	Sin agua entubada
Aguascalientes	199,398	189,326	9,976	195,284	4,000	192,836	3,370
Baja California	559,402	458,047	100,480	543,561	15,150	499,982	43,428
Baja California S.	104,341	84,069	19,626	98,709	5,500	90,867	7,604
Campeche	156,125	99,589	55,851	142,420	13,491	125,049	22,277
Coahuila	539,189	450,061	88,165	529,126	9,772	503,916	16,183
Colima	124,714	116,265	8,072	121,535	2,937	117,205	3,032
Chiapas	778,845	485,016	292,401	684,601	93,968	529,709	198,367
Chihuahua	733,379	624,507	109,650	688,854	43,859	674,419	46,053
Durango	322,288	236,937	84,814	301,616	19,942	289,975	22,716
Guanajuato	918,822	700,922	217,173	884,000	34,564	811,316	68,889
Guerrero	651,149	348,773	302,142	581,700	69,344	389,829	188,017
Hidalgo	491,482	322,979	168,247	451,710	39,631	390,981	73,103
Jalisco	1,387,666	1,264,829	113,503	1,344,186	34,193	1,230,092	97,174
Estado de México	2,743,144	2,367,634	375,112	2,685,595	56,682	1,465,287	180,303
Michoacán	846,333	631,973	213,418	806,949	39,056	699,112	93,583
Morelos	354,035	300,878	53,076	346,815	6,347	304,754	27,001
Nayarit	219,181	175,848	43,098	209,079	10,087	185,802	20,175
Nuevo León	878,600	797,564	80,882	865,650	12,832	821,797	39,675
Oaxaca	738,087	336,515	401,454	644,576	92,818	483,240	195,692
Puebla	1,028,692	674,564	353,939	975,131	53,127	794,987	164,567
Querétaro	295,143	223,465	71,588	277,436	17,364	260,314	21,001
Quintana Roo	210,482	176,157	34,044	200,632	10,094	189,354	12,568
San Luis Potosí	489,828	304,087	185,498	433,295	56,388	372,992	97,438
Sinaloa	572,816	425,560	147,213	551,385	20,592	486,494	43,483
Sonora	527,427	417,595	109,075	506,906	19,952	483,057	22,800
Tabasco*	410,388	350,280	59,347	385,569	24,680	284,313	101,201
Tamaulipas	677,489	503,611	172,983	640,917	35,749	611,845	38,867
Tlaxcala	193,286	258,894	34,965	187,770	5,413	174,440	6,719
Veracruz	1,597,311	1,083,299	513,707	1,427,839	168,893	1,056,224	445,934
Yucatán	371,242	216,984	153,446	353,997	17,007	332,519	22,751
Zacatecas	298,217	209,491	88,393	284,873	13,111	249,179	33,973

*Incluye viviendas que disponen de agua entubada por acarreo (llave pública y de otra vivienda).

Fuente: INEGI, con datos de CNA y CFE.

Esta tabla resulta muy completa y adecuada, aunque igualmente puede llevarnos a falsas conclusiones, ya que los servicios están calculados a partir del número de viviendas y no de habitantes, a lo cual debe considerarse que existen infinidad de zonas invadidas –que no entran, en su mayoría, en el conteo- y que no todas las viviendas están habitadas, pues un alto porcentaje de ellas se encuentra en constante arrendamiento y, finalmente, cabe señalar

que en muchas otras viviendas el hacinamiento es un fenómeno recurrente, donde se llegan a contabilizar hasta 25 personas por vivienda. Lo acertado de dicha tabla, radica en realizar un inventario específico del número de viviendas con sus respectivos servicios, que como se dijo, no reditúa en los beneficios directos a la población en la misma proporción.

- *Recursos materiales en Instituciones del Sistema Nacional de Salud por Entidad Federativa, en los años: 1996, 1999 y 2000.*

Entidad Federativa	Camas 1996	Consultorios 1996	Camas 1999	Consultorios 1999	Camas 2000	Consultorios 2000
Aguascalientes	850	377	799	436	799	564
Baja California	1,469	784	1,549	909	1,535	978
Baja California S.	523	351	611	381	575	378
Campeche	465	375	671	554	665	656
Coahuila	2,495	1,246	2,455	1,312	2,434	1,385
Colima	448	352	457	383	536	415
Chiapas	1,514	1,588	1,752	1,931	1,830	2,011
Chihuahua	2,183	1,154	2,319	1,432	2,351	1,443
Durango	1,245	810	1,234	905	1,231	934
Guanajuato	1,314	1,385	2,500	1,587	2,486	1,652
Guerrero	1,314	1,383	1,574	1,742	1,607	1,802
Hidalgo	1,169	1,076	1,361	1,194	1,261	1,277
Jalisco	6,008	2,749	5,946	3,069	6,103	3,201
Estado de México	6,723	3,849	7,140	4,490	6,962	4,345
Michoacán	1,975	1,526	2,068	1,715	1,977	1,723
Morelos	803	597	834	681	845	741
Nayarit	677	529	723	607	693	615
Nuevo León	3,783	1,952	3,791	2,172	3,667	2,335
Oaxaca	1,500	1,520	1,724	1,721	1,688	1,787
Puebla	3,072	1,677	3,204	2,098	3,371	2,184
Querétaro	712	602	768	806	765	649
Quintana Roo	406	342	517	463	526	497
San Luis Potosí	1,480	937	1,402	1,037	1,371	1,060
Sinaloa	1,924	1,185	1,950	1,273	1,899	1,223
Sonora	2,339	1,156	2,385	1,307	2,354	1,274
Tabasco*	1,298	1,110	1,359	1,243	1,397	1,301
Tamaulipas	2,624	1,363	2,701	1,486	2,650	1,493
Tlaxcala	412	344	458	412	496	454
Veracruz	4,327	3,014	4,320	3,430	4,222	3,684
Yucatán	1,562	661	1,463	815	1,496	824
Zacatecas	620	649	708	704	712	703

Fuente: INEGI, con datos del Sistema Nacional de Salud.

Respecto a esta tabla, es preciso señalar que el Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social, no es el único encargado de destinar recursos a estos fines, pues tal tarea se desarrolla con cargo al Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Por lo que respecta al presente ejercicio fiscal, el Congreso de la Unión creó una partida especial, con recursos extraordinarios -provenientes de los fondos de pensiones no reclamados por los trabajadores- por \$17,000,000,000.00 de pesos, constituyendo el Ramo 39, y que tiene como finalidad construir infraestructura social.

- *Escuelas primarias y secundarias por Entidad Federativa, en los ciclos escolares 1996 y 2000.*

Entidad Federativa	Primarias 1996	Secundarias 1996	Primarias 2000	Secundarias 2000
Aguascalientes	730	256	713	292
Baja California	1,217	341	1,380	422
Baja California S.	356	102	392	112
Campeche	807	170	855	218
Coahuila	1,863	400	1,814	456
Colima	510	131	517	148
Chiapas	7,236	867	8,370	1,234
Chihuahua	3,046	541	3,110	641
Durango	2,694	682	2,575	764
Guanajuato	4,595	1,065	4,682	1,392
Guerrero	4,779	759	5,067	1,080
Hidalgo	3,065	841	3,239	1,001
Jalisco	5,842	1,182	5,935	1,519
Estado de México	6,524	2,426	7,149	2,920
Michoacán	5,453	1,046	5,867	1,193
Morelos	934	303	963	376
Nayarit	1,114	181	1,198	459
Nuevo León	2,487	1,338	2,481	743
Oaxaca	5,323	575	5,492	1,582
Puebla	4,193	528	4,478	1,791
Querétaro	1,292	444	1,385	288
Quintana Roo	646	232	719	239
San Luis Potosí	3,397	1,987	3,507	1,451
Sinaloa	3,080	402	3,036	723
Sonora	1,771	883	1,840	622
Tabasco*	2,081	-	2,173	593
Tamaulipas	2,398	-	2,477	597
Tlaxcala	659	-	716	290

Veracruz	9,686	-	9,821	2,278
Yucatán	1,361	-	1,420	474
Zacatecas	2,374	-	2,198	1,023

Fuente: INEGI, con datos de la SEP.

Respecto a esta tabla, es preciso señalar que el Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social, no es el único encargado de destinar recursos a estos fines, pues tal tarea se desarrolla con cargo al Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Por lo que respecta al presente ejercicio fiscal, el Congreso de la Unión creó una partida especial, con recursos extraordinarios -provenientes de los fondos de pensiones no reclamados por los trabajadores- por \$17,000,000,000.00 de pesos, constituyendo el Ramo 39, y que tiene como finalidad construir infraestructura social.

- *Características seleccionadas de la infraestructura y vehículos terrestres, en los años 1990, 2000 y 2001.*

Concepto	1990	2000	2001
Red	Carretera	Nacional	
Longitud(Miles de Km.)	239,235	333,840	ND
Troncal Federal	47,504	48,392	ND
Alimentadora Estatal	61,108	64,706	ND
Caminos Rurales	97,503	160,185	ND
Brechas Mejoradas	33,120	60,557	ND
Carreteras Pavimentadas(%)	35.1	32.5	ND
Transporte Ferroviario			
Longitud de vías férreas (km)	26,361	26,656	26,656
Pasajeros Transportados (Miles)	17,149	334	342
Toneladas transportadas (Miles)	50,960	77,164	74,002

Fuente: INEGI, con datos de SCT.

Evidentemente, no toda la infraestructura del sector de comunicaciones y transportes compete a los Estados y Municipios, pero resulta ilustrativo hacer mención del estado del transporte ferroviario, pues ante su estancamiento y desuso, en una economía dinámica, todo recurso subutilizado es sustituido por uno más apto, por ende, ello debe reflejarse en la utilización de otros medios de transporte.

- *Caminos Rurales, características seleccionadas en los años 1980, 1990, 1996, 1997, 1998 y 1999.*

Periodo	CAMINOS RURALES (Km)			
	Total	Pavimentados	Terraceria	Revestidos
1980	83,268	635	15,360	67,273
1990	97,503	2,408	861	94,234
1996	153,531	5,121	8,951	139,459
1997	153,584	5,591	10,943	137,050
1998	157,463	6,346	10,973	140,144
1999	166,002	8,781	21,816	135,405

Nota: Las cifras para el periodo 1994-1999, fueron modificadas por la fuente y no son comparables con años anteriores debido al cambio de metodología.

Fuente: INEGI, con datos de SCT.

La primera lectura de la tabla anterior, es ilustrativa respecto del gran avance que en la materia se ha tenido, sin embargo, el mismo ha sido más cuantitativo que cualitativo, ya que pese a haberse duplicado la longitud de los caminos rurales en veinte años, una pequeña porción de estos pueden considerarse adecuados (o sea, los pavimentados) para propiciar el intercambio entre las distintas comunidades y el establecimiento de industrias y comercios. Asimismo, la abundancia de caminos "revestidos" no es sino un grave compromiso futuro, por su poca durabilidad ante el paso del tiempo y su fragilidad ante las situaciones climáticas extremas.

4.4 ANÁLISIS DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS OFICIALES, EN MATERIA DEL MONTO TOTAL OTORGADO DEL FONDO DE APORTACIONES FEDERALES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, EN EL PERIODO 1996-2000.

Cuando se habla de dinero y su repartición, las discusiones suelen ser muy difíciles, pues todos quieren siempre más. Ese caso es recurrente en nuestro país y, dado que los recursos son limitados –pues no debe olvidarse que somos una nación pobre y con una de las más bajas recaudaciones fiscales del continente- y las necesidades bastas, por ello de la necesidad de un adecuado uso de los mismos (que en esencia es el fin de las aportaciones federales, evitar la discrecionalidad).

Para poder tener una perspectiva seria respecto de las cantidades otorgadas a las Entidades Federativas por concepto del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social (que hasta el año de 1997, los recursos se otorgaban discrecionalmente por el ejecutivo federal a través del Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación), es necesario tener en cuenta diversos indicadores básicos sin los cuales se podría llegar a conclusiones erróneas y falsos argumentos.

• *Número de Entidades Federativas y sus Respectivos Municipios:*

Entidad Federativa	Número de Municipios
Aguascalientes	11
Baja California	5
Baja California S.	5
Campeche	11
Coahuila	118
Colima	67
Chiapas	38
Chihuahua	10
Durango	34
Guanajuato	46
Guerrero	76
Hidalgo	84
Jalisco	124
Estado de México	124
Michoacán	113
Morelos	33
Nayarit	20
Nuevo León	51
Oaxaca	570
Puebla	217
Querétaro	18
Quintana Roo	8
San Luis Potosí	58
Sinaloa	18
Sonora	40
Tabasco	17
Tamaulipas	43
Tlaxcala	60
Veracruz	210
Yucatán	106
Zacatecas	57

Fuente: INEGI.

Lo anterior, resulta contrastante, puesto que existen Entidades con un elevado número de Municipios y un territorio mediano o pequeño (Oaxaca, con 570), mientras que otras, como Baja California, poseen un territorio grande y sólo cinco Municipios.

- *Número total de habitantes por Entidad Federativa, en el año 2000:*

Entidad Federativa	Número de habitantes
Aguascalientes	944,285
Baja California	2,487,367
Baja California S.	424,041
Campeche	690,689
Coahuila	2,298,070
Colima	542,627
Chiapas	3,920,892
Chihuahua	3,052,907
Durango	1,448,661
Guanajuato	4,663,032
Guerrero	3,079,649
Hidalgo	2,235,591
Jalisco	6,322,002
Estado de México	13,096,688
Michoacán	3,985,667
Morelos	1,555,298
Nayarit	920,185
Nuevo León	3,834,141
Oaxaca	3,438,765
Puebla	5,076,686
Querétaro	1,404,306
Quintana Roo	874,963
San Luis Potosí	2,299,360
Sinaloa	2,536,844
Sonora	2,216,969
Tabasco*	1,891,829
Tamaulipas	2,753,222
Tlaxcala	962,646
Veracruz	6,908,975
Yucatán	1,658,210
Zacatecas	1,353,610

Fuente: INEGI.

A través de esta tabla, nos damos cuenta de que la “repartición” que se hace de los recursos es muy compleja, puesto que la relación entre el número de habitantes y la extensión territorial no es proporcional, sino que llega al absurdo y si le agregamos el factor pobreza, todo ello se complica aún más.

Considerando lo anterior, a continuación se enlistan ciertos datos reveladores en materia de recursos transferidos a las Entidades Federativas y Municipios:

- *Monto total presupuestario, asignado al Ramo 26 para el Combate a la Pobreza y al fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social.*

Concepto.	1996	1997	1998	1999	2000	2003
Ramo 26						
Combate a la Pobreza	7,650,000,000	Desaparece	Desaparece	Desaparece	Desaparece	Desaparece
Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social.	No existe	8,222,500,000	9,262,600,000	13,933,617,503	15,989,722,500	22,498,674,996

Fuente: SHCP.

Respecto de este fondo, podemos observar que ha sido constante y permanente su aumento, pues en el lapso de siete años se triplicó, lo cual además resulta indicador de las necesidades acumuladas en nuestro país y de la necesidad de efectuar una utilización correcta de tales recursos y de todos en general.

Pero no todo termina aquí, sino que alrededor del tema de las transferencias federales giran muchos datos reveladores, como los siguientes:

- *Recursos asignados al Ramo 26 (Combate a la Pobreza) y al Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social, durante el periodo 1996-2000 y 2003.*

Entidad Federativa	1996	1997	1998	1999	2000	2003
Total	7,650,000.00 0	8,222,500.00 0	9,262,600.00 0	13,933,617.50 3	15,989,722.50 0	22,498,674.99 6
Aguascalientes	91,018,237	108,537,000	141,958,000	291,321,024	356,869,000	542,000,210
Baja California	81,392,738	127,345,983	160,854,216	308,589,067	374,996,235	578,500,759
Baja California S.	76,695,605	92,914,250	126,489,067	275,057,658	343,568,520	545,023,856
Campeche	158,045,411	129,093,280	163,698,027	309,574,596	375,588,025	576,068,854
Coahuila	569,455,898	588,731,000	621,967,053	458,034,000	521,000,536	725,500,034
Colima	161,791,559	208,851,500	241,068,857	399,579,589	465,038,995	670,365,015
Chiapas	107,185,352	164,450,000	198,263,289	352,205,879	418,566,750	623,534,856
Chihuahua	79,673,461	98,674,846	130,058,884	280,204,856	346,605,855	549,859,210
Durango	199,203,741	201,451,250	240,031,003	390,542,362	456,888,032	660,248,259
Guanajuato	300,673,364	402,080,250	435,623,075	585,019,985	648,255,500	853,548,978
Guerrero	377,799,312	436,614,750	469,639,057	630,968,201	696,254,303	901,548,265
Hidalgo	302,156,686	306,945,925	339,268,015	480,695,745	545,859,000	750,248,569
Jalisco	251,766,444	327,959,948	360,048,598	510,856,968	576,850,025	781,632,015
Estado de México	366,621,863	541,862,750	574,956,542	723,596,897	789,500,637	994,500,023
Michoacán	318,365,861	412,769,500	445,364,857	595,526,687	660,375,689	865,201,452
Morelos	126,579,676	140,604,750	174,025,869	326,638,000	394,532,689	599,800,750
Nayarit	150,588,494	133,204,500	167,239,028	315,526,037	381,589,000	586,365,756
Nuevo León	110,429,045	177,606,000	202,005,546	352,005,563	418,568,035	623,250,500
Oaxaca	526,257,440	545,151,750	578,894,529	732,035,898	798,966,050	1,003,569,800
Puebla	418,741,450	508,150,500	541,589,625	691,005,689	754,538,635	959,850,324
Querétaro	146,294,067	156,227,500	190,658,027	340,056,895	406,539,996	610,254,896
Quintana Roo	134,435,868	119,226,250	151,396,895	305,520,000	371,033,856	576,869,999
San Luis Potosí	274,597,797	298,476,750	328,589,969	479,869,002	547,856,035	752,003,365
Sinaloa	170,462,552	200,629,000	234,635,378	385,569,024	452,203,895	657,896,854
Sonora	101,610,219	148,549,623	182,548,659	326,089,250	392,899,750	597,520,003
Tabasco	216,368,676	222,829,750	254,65,000	405,033,785	472,800,523	677,520,008
Tamaulipas	148,874,673	206,384,750	238,574,065	390,856,256	458,500,000	663,550,258
Tlaxcala	152,978,380	197,340,000	232,0549,022	382,256,800	448,803,500	653,500,879
Veracruz	525,105,922	666,269,175	702,005,352	853,656,000	913,365,210	1,118,200,035
Yucatán	209,305,228	219,540,750	252,078,898	403,500,235	469,200,520	675,896,205
Zacatecas	245,524,980	265,824,750	299,658,895	448,986,856	512,520,000	717,523,022

Fuente: INEGI, con datos de los Decretos de Presupuesto de Egresos para los Ejercicios Fiscales 1996,1997,1998,1999,2000 y 2003; Así como las reglas de operación y determinación de dicho fondo de Aportaciones Federales que publica la Secretaría de Desarrollo Social, para los mismos ejercicios fiscales.

Es decir, con base en estos datos, se hace latente la enorme marginación existente en determinadas Entidades Federativas y, sobre todo, que el otorgamiento de los mismos no se basa en el número total de sus habitantes o su extensión territorial. Pero igualmente es alarmante, que Entidades Federativas pequeñas y sin una población demasiado extensa, se encuentren en ese estado de pobreza y tan alejadas del desarrollo.

Podría pensarse que se debe a la falta de recursos, para ello, la siguiente tabla:

- *Trasferencias federales por Entidad federativa e Inversión Pública por Entidad Federativa, durante el periodo 1996-2000.*

Entidad Federativa	Concepto	1996	1997	1998	1999	2000
Aguascalientes	Trans.	623,969,152	820,992,172	1,498,936,701	1,871,160,411	2,310,317,289
	I.P.	218,532,717	159,567,376	279,217,474	433,094,934	621,590,348
Baja California	Trans.	345,612,000	485,963,000	3,496,029,000	4,266,955,000	5,875,024,000
	I.P.	44,325,000	265,492,000	363,502,000	606,080,000	1,058,721,000
Baja California S.	Trans.	625,455,000	726,329,726	1,189,658,886	1,385,762,000	18,299,068,000
	I.P.	18,874,000	31,376,000	69,596,417	65,497,000	12,125,000
Campeche	Trans.	918,428,737	1,347,789,539	1,597,529,696	1,988,179,350	2,662,965,305
	I.P.	82,114,830	128,907,538	844,965,144	798,351,242	1,202,083,984
Coahuila	Trans.	1,758,070,000	2,145,102,000	3,441,599,000	4,314,291,669	5,863,850,101
	I.P.	583,057,364	753,945,423	1,083,618,684	996,984,906	1,110,903,456
Colima	Trans.	432,106,399	670,185,743	1,169,986,292	1,347,844,302	1,801,675,461
	I.P.	131,050,996	164,947,356	62,973,300	76,395,481	203,518,333
Chiapas	Trans.	2,387,938,581	2,958,723,853	6,232,532,648	8,441,829,066	10,572,832,968
	I.P.	725,792,575	1,138,729,589	1,580,747,030	2,489,654,595	2,251,832,660
Chihuahua	Trans.	1,781,407,435	2,395,437,307	4,107,855,587	4,994,026,947	6,394,127,035
	I.P.	377,337,621	736,843,408	1,196,051,111	335,457,755	2,523,283,862
Durango	Trans.	1,149,722,299	1,414,625,302	2,564,597,811	3,313,251,097	4,061,173,020
	I.P.	114,422,785	200,302,007	26,319,218	494,536,742	550,028,492
Guanajuato	Trans.	1,767,360,273	2,947,331,892	4,614,585,503	6,252,463,158	7,881,344,928
	I.P.	372,433,936	654,391,830	794,282,951	1,095,567,357	1,153,223,390
Guerrero	Trans.	2,549,334,100	3,711,400,000	6,219,149,200	8,352,852,000	10,090,595,600
	I.P.	452,638,400	705,391,300	931,049,900	1,271,200,900	1,185,600,000
Hidalgo	Trans.	162,061,349	2,257,855,876	3,779,188,677	4,813,284,297	5,688,136,500
	I.P.	375,920,493	495,892,019	523,265,259	879,729,121	1,388,597,721
Jalisco	Trans.	405,370,095	3,702,593,086	6,264,292,427	8,056,555,487	11,733,445,419
	I.P.	410,111,840	860,775,711	1,526,505,179	1,642,014,534	1,041,061,893
Estado de México	Trans.	4,959,320,300	9,680,620,500	11,023,713,200	14,078,484,000	18,850,897,300
	I.P.	2,334,225,000	2,069,036,500	1,445,608,700	2,015,373,700	2,693,924,700

Michoacán	Trans.	2,320,960,606	3,598,802,307	5,880,028,313	7,168,690,707	9,512,637,745
	I.P.	474,769,580	603,272,406	1,453,657,629	980,343,283	143,006,399
Morelos	Trans.	194,301,047	1,819,749,000	2,433,156,000	3,063,850,000	3,342,407,976
	I.P.	350,567,746	619,712,068	698,664,802	825,234,000	720,743,000
Nayarit	Trans.	987,034,912	1,520,709,136	2,213,396,364	2,655,739,934	2,987,448,443
	I.P.	33,169,166	153,510,647	496,321,486	484,377,904	513,938,426
Nuevo León	Trans.	2,052,377,592	3,627,257,449	4,595,262,434	6,315,301,199	7,856,816,149
	I.P.	486,527,714	598,313,480	582,991,468	610,570,498	1,169,807,747
Oaxaca	Trans.	2,339,094,879	3,266,936,675	4,499,153,000	7,300,119,368	9,882,763,834
	I.P.	251,388,891	439,101,523	295,796,033	209,536,867	385,989,272
Puebla	Trans.	2,087,159,100	3,881,416,700	4,072,793,900	7,818,682,000	10,137,175,200
	I.P.	881,994,400	939,820,600	867,977,000	709,511,300	2,096,147,100
Querétaro	Trans.	1,353,429,115	1,661,728,482	2,303,642,267	3,059,108,506	2,096,147,100
	I.P.	400,195,924	561,201,781	665,455,593	650,309,461	3,515,616,030
Quintana Roo	Trans.	570,191,610	981,028,650	1,667,800,927	1,964,027,211	2,487,227,204
	I.P.	176,868,840	206,919,826	366,516,646	292,758,395	550,557,170
San Luis Potosí	Trans.	1,561,298,000	2,276,990,000	3,342,395,000	4,557,944,000	5,532,268,000
	I.P.	419,425,000	737,627,000	178,393,000	598,779,000	626,842,000
Sinaloa	Trans.	1,519,299,438	1,882,399,317	3,024,570,230	4,279,520,216	5,307,737,897
	I.P.	291,255,461	244,629,594	404,007,450	801,244,719	920,726,815
Sonora	Trans.	1,658,240,000	5,318,358,000	2,768,207,000	4,087,364,000	5,169,546,000
	I.P.	347,936,000	598,326,000	435,920,000	741,930,000	1,008,938,772
Tabasco	Trans.	1,098,425,892	1,393,014,848	3,077,254,829	4,054,630,159	5,111,045,919
	I.P.	415,031,580	481,399,300	385,682,224	3,101,118,255	5,916,180,802
Tamaulipas	Trans.	2,219,633,000	3,004,785,000	4,137,736,000	5,795,404,000	7,576,768,000
	I.P.	742,479,000	1,032,521,000	2,376,002,000	2,309,604,000	2,146,681,000
Tlaxcala	Trans.	0	0	1,689,516,717	1,921,488,164	2,339,709,822
	I.P.	142,673,043	14,464,300	80,313,722	14,051,866	189,591,337
Veracruz	Trans.	4,017,172,000	5,779,712,000	9,379,322,000	11,929,154,000	15,639,044,161
	I.P.	1,287,634,000	2,015,831,000	2,553,104,000	3,256,411,000	2,481,953,464
Yucatán	Trans.	0	0	74,310,990	54,788,581	0
	I.P.	164,190,540	250,292,167	264,922,794	359,853,342	580,405,070
Zacatecas	Trans.	1,003,771,503	1,235,660,901	2,319,716,471	3,010,682,293	3,592,819,775
	I.P.	182,809,980	150,924,791	573,466,537	48,747,548	487,487,142

Fuente: INEGI.

En general, podemos observar que las transferencias a las Entidades Federativas –por programas federales y federalizados, así como determinaciones presupuestales- es muy alta y se enfoca a procurar la igualdad entre las diversas Entidades Federativas. Cabe hacer notar que, en virtud de distintos mecanismos contables, no llegan a aparecer las transferencias como tales sino que, son colocadas en otros rubros, por lo cual, la existencia de cuadros en “ceros” no implica que no hubo transferencias federales, sino que no las contabiliza así.

- *Trasferencias federales a los Municipios por Entidad federativa e Inversión Pública Municipal por Entidad Federativa, durante el periodo 1996-2000.*

Entidad Federativa	Concepto	1996	1997	1998	1999
Aguascalientes	Trans.	0	217,504	30,368,149	38,655,302
	I.P.	30,540,064	115,822,165	258,919,539	337,880,901
Baja California	Trans.	8,384,420	107,907,389	279,001,876	437,476,610
	I.P.	169,798,561	235,810,781	347,962,260	516,660,845
Baja California S.	Trans.	0	0	64,515,251	64,811,150
	I.P.	17,985,750	16,174,769	72,169,797	115,471,283
Campeche	Trans.	515,987	26,088,873	2,517,431	104,735,084
	I.P.	25,008,516	41,698,436	49,687,059	185,720,298
Coahuila	Trans.	64,519,602	10,954,769	50,466,619	203,427,380
	I.P.	79,426,845	101,078,892	298,009,779	474,233,454
Colima	Trans.	0	10,562,869	30,539,549	7,648,297
	I.P.	8,112,805	23,504,353	129,069,143	182,956,143
Chiapas	Trans.	20,090,523	26,227,355	5,205,570	50,388,602
	I.P.	146,504,265	235,646,569	260,933,165	260,278,443
Chihuahua	Trans.	798,434	699,343	359,951,960	1,255,761,118
	I.P.	181,740,214	413,239,591	529,303,290	673,722,386
Durango	Trans.	23,440,885	46,563,850	38,830,594	322,420,132
	I.P.	53,675,351	88,532,652	196,359,661	424,838,454
Guanajuato	Trans.	67,505,060	39,864,573	364,325,179	817,803,618
	I.P.	263,357,342	449,767,442	785,883,277	1,650,392,518
Guerrero	Trans.	0	106,352,730	238,979,325	184,100,908
	I.P.	215,436,381	153,447,701	204,672,035	342,013,632
Hidalgo	Trans.	11,168,407	58,825,995	168,067,304	732,954,862
	I.P.	127,580,174	155,443,497	272,009,860	986,880,647
Jalisco	Trans.	62,679,524	11,950,554	665,722,945	1,441,537,817
	I.P.	274,615,580	392,009,067	752,667,876	1,167,163,826
Estado de México	Trans.	178,361,921	74,580,154	1,190,082,031	1,978,338,245
	I.P.	939,034,705	826,481,532	1,535,520,749	2,569,576,450
Michoacán	Trans.	33,088,224	18,321,103	43,938,390	1,122,341,554
	I.P.	100,411,520	148,250,900	689,081,577	990,820,889
Morelos	Trans.	300,563	7,606,227	21,587,300	66,339,147
	I.P.	166,341,398	234,105,078	386,090,545	611,232,671
Nayarit	Trans.	82,369	1,186,063	35,955,033	129,876,974
	I.P.	23,988,379	25,370,544	72,341,054	122,762,809
Nuevo León	Trans.	50,936,228	55,284,242	251,350,545	570,536,496
	I.P.	358,835,698	480,711,972	639,289,815	1,059,953,512
Oaxaca	Trans.	15,041,477	10,786,194	4,279,470	24,511,707
	I.P.	121,798,416	183,639,432	302,470,714	286,259,041
Puebla	Trans.	3,740,455	2,319,628	6,159,195	66,445,231
	I.P.	30,1869,482	328,879,449	455,360,827	685,887,350
Querétaro	Trans.	133,443,805	100,308,046	191,719,323	288,641,653
	I.P.	370,310,816	541,493,121	649,870,295	838,370,940
Quintana Roo	Trans.	802,896	0	154,730,230	135,620,140
	I.P.	17,138,604	47,191,993	280,864,947	289,716,916
San Luis Potosí	Trans.	7,889,123	12,611,299	74,262,208	603,197,473
	I.P.	67,205,604	84,773,187	128,905,463	205,584,955

Sinaloa	Trans.	26,561,492	61,201,148	298,425,638	523,187,929
	I.P.	105,033,915	172,313,275	399,498,757	578,954,928
Sonora	Trans.	723,000	659,488	29,078,035	55,486,055
	I.P.	79,653,341	121,416,174	305,434,357	436,745,439
Tabasco	Trans.	286,615,595	294,647,553	452,686,859	444,961,294
	I.P.	319,713,136	413,718,957	236,354,661	1,221,194,737
Tamaulipas	Trans.	38,790,716	29,063,690	143,187,270	384,885,326
	I.P.	280,929,561	431,733,574	900,801,150	922,933,247
Tlaxcala	Trans.	3,759,476	20,952,786	23,877,113	91,565,450
	I.P.	145,567,789	258,536,281	211,889,655	319,156,195
Veracruz	Trans.	70745401	32,800,603	36,295,088	202,206,798
	I.P.	210,529,124	212,367,983	221,960,834	349,367,698
Yucatán	Trans.	0	0	0	0
	I.P.	104,377,866	124,865,794	182,318,672	249,546,278
Zacatecas	Trans.	207,624,682	221,562,580	241,659,578	420,660,411
	I.P.	157,326,355	214,134,958	298,343,634	700,708,702

Fuente: INEGI.

El cuadro anterior es sumamente revelador, pues deja sin argumentos a quienes suponen que el atraso de nuestro país se debe a la falta de recursos y a las limitaciones que el centro (la Federación) impone a las Entidades Federativas y Municipios, pues por el contrario, como se observa, los recursos dirigidos a Entidades federativas y Municipios –que no son los mismos, son recursos diferentes- son amplios y, aunque nunca suficientes para satisfacer las necesidades existentes, sí podrían serlo para cubrir lo indispensable, en materia de infraestructura social, tarea que pese al “boom” inicial, ha sido paulatinamente abandonada por las Entidades Federativas y Municipios, (algunas en unos rubros y otras en otras) centrando su discurso institucional en la exigencia de mayor dotación de recursos por parte de la Federación y menos, en su responsabilidad respecto al manejo de tales recursos. Como último cuadro para lustrar lo anteriormente dicho, apuntamos el siguiente:

	1996	1997	1998	1999	2000
Locales (E y M)	2,256,573	2,419,675	2,480,934	2,508,133	2,531,422
Estatales	2,005,605	2,161,170	2,218,794	2,240,972	2,251,423
Municipales	230,968	258,503	262,140	267,361	279,999
Distrito Federal	156,741	159,960	175,388	175,503	166,839

Fuente: INEGI.

Es decir, la baja recaudación, las crisis petroleras, las crisis económicas, la pobreza endémica y cualquier otra razón de peso que conlleve a tener precaución en el manejo de los recursos públicos, en nuestro país sólo han sido pretextos para solicitar más recursos y aumentar la nómina estatal y municipal. Desde luego que nos es general en todas las Entidades Federativas y Municipios del país, claro ejemplo apuntado es el Distrito Federal, que ha disminuido su planta laboral, pero sí es preocupante que los gobernantes locales no hagan su parte en la tarea de gobierno; Es preocupante que no halla corresponsabilidad de su parte en el manejo de los recursos nacionales –tanto tributarios como naturales y humanos- sino peor aún su exigencia de recibir más, aportar menos y responsabilizarse nada.

Y esto no sólo se trata de los sueldos estratosféricos de algunos munícipes y regidores, que son del conocimiento general, sino de llevar a cabo una tarea de corresponsabilidad con el gobierno federal –que también tiene sus bemoles, pero que no corresponde a este trabajo su estudio- en el ámbito de la planeación, primero que nada, y en la ejecución adecuada de los recursos para o cual es indispensable reducir el gasto corriente y aumentar el de inversión.

PROPUESTA Y CONCLUSIONES

Sumario.

A) Propuesta. B) Conclusiones.


11-02-04

A) PROPUESTA.

Durante el desarrollo de los capítulos precedentes se hizo énfasis en los distintos mecanismos e instituciones a través de las cuales se tiene previsto preparar, catapultar y sostener el desarrollo económico de nuestro país. Estos van desde la planeación y su complejo pero muy completo sistema, hasta los mecanismos por medio de los cuales la Federación lleva a cabo transferencias de recursos a las Entidades Federativas y a los Municipios del país, con objeto de alejar de los vaivenes políticos y del socorrido populismo la distribución de los recursos públicos, pasando por todos aquellos dispositivos en virtud de los cuales se controla el correcto ejercicio de tales recursos, desde el mismo proceso presupuestario, durante su ejercicio y hasta la fiscalización de los mismos.

El pináculo de todo este intrincado andamiaje jurídico se manifiesta en la llamada Rectoría Económica del Estado. Evidentemente, dicha rectoría económica tiene repercusiones en el ámbito tributario, en el de la organización administrativa, en el del federalismo, en el de las finanzas públicas, en el desarrollo económico y, consecuentemente, en el desenvolvimiento de la economía nacional.

Es esencial partir de la base de que un Estado que incurre en la utilización inadecuada e improductiva de los recursos públicos, compromete su viabilidad misma como ente jurídico y social establecido para lograr el bien común de la colectividad, cuyas consecuencias, en el marco del desarrollo nacional, son el estancamiento económico y el empobrecimiento paulatino de la población, así como la reducción de todas las condiciones necesarias para mejorar el nivel de vida dentro de los distintos grupos sociales, es decir, en sus aspectos económicos, sociales, jurídicos, culturales, educativos, recreativos, de la salud, ambientales y tecnológicos.

Ahora bien, cerca de un tercio del presupuesto federal (para el ejercicio fiscal 2003, la Ley de Ingresos prevé ingresos totales por \$1,062,001,400,000.00, poco más de un billón de pesos, de los cuales, por concepto de derechos petroleros e impuesto especial sobre producción y servicios, sólo esos, pretende recaudar \$305,972,300,000.00), depende de los recursos que, tributariamente, le son cobrados a Petróleos Mexicanos.

Bajo esa tesitura, es fundamental reconocer que los recursos petroleros son finitos y por tanto, sostener en la proporción actual del gasto público la petrolización del presupuesto, inevitablemente nos llevará a una situación insostenible, a una carencia de recursos y, consecuentemente, a llevar a cabo recortes y ajustes brutales.

Lo anterior no es imposible ni lejano, pues para que ello suceda existen dos caminos: El primero, ocurrido ya en varias ocasiones, depende solamente de las fluctuaciones del precio del barril de petróleo en los mercados consumidores del mismo, con lo cual el ajuste presupuestal obligaría –como se ha hecho ya– a reducir el gasto en aquellas áreas cuyo presupuesto no está comprometido, ergo, programas y gasto de corte social, así como apoyos a los

sectores marginados (nunca el pago de los remanentes de la deuda o el gasto corriente); El otro camino, se deriva del inevitable agotamiento de las reservas petroleras, cuyos ajustes presupuestales deberán ser permanentes – pues el anterior camino siempre será temporal e incluso puede ser a la alza y, de no tomar previsiones, colocaría a los distintos ámbitos de gobierno, en una situación de desastre.

Por otro lado, más allá de la deficiente recaudación y de los altos costos que esta genera, existe un grave problema de falta de aprovechamiento de las opciones tributarias, o sea, los gobiernos estatales y municipales no han utilizado a cabalidad la posibilidad de gravar algunas fuentes e, incluso, llegan al extremo de no cobrar aquellas que se consignan en las leyes respectivas (caso de bastantes candidatos a municipales, que utilizan como bandera de campaña para arribar a la Presidencia Municipal, la exención en el cobro del impuesto predial y de otras contribuciones, con sus previsibles repercusiones en la disposición de recursos dentro de sus respectivos ámbitos de gobierno).

Lo anterior, es producto de la falta de responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales, los cuales achacan la mayoría de sus carencias económicas al gobierno federal y también se deriva de la desfachatez y dispendio (falta de planeación adecuada y sensata) de los pocos recursos con que cuentan.

En materia tributaria es preciso aclarar que existen materias exclusivas de la Federación (Artículo 73 Constitucional, fracción XXIX, apartados 1º, 2º, 3º, 4º y 5º, incisos a, b, c, d, e, f y g; Así como el artículo 131 Constitucional); Materias prohibidas a los Estados (artículo 117 fracciones IV, V, VII, IX y 118 fracción I); Materias exclusivas de los Municipios (Artículo

115 Constitucional, fracción IV). Aunado a ello, el artículo 124 Constitucional establece el llamado sistema de las facultades residuales, en el cual todo aquello que no esté expresamente reservado a la Federación –o prohibido a las Entidades Federativas y Municipios- se entiende reservado a los Estados. Asimismo, la fracción VII del artículo 73 Constitucional, señala que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias para satisfacer el presupuesto, con lo cual se le otorga a la Federación la potestad soberana en materia tributaria.

Es decir, en aquellas fuentes distintas de las enunciadas como prohibidas o restringidas a los Estados y Municipios y mientras la Federación no grave esas fuentes, los tres ámbitos de gobierno tienen coincidencia* tributaria y por ende, la posibilidad de acrecentar sus respectivas haciendas públicas.

Ahora bien, durante las últimas dos décadas, nuestro país ha sufrido frecuentes embates devaluatorios, profundas depreciaciones en el valor del barril petrolero, crecimiento exponencial de la deuda gubernamental, erección de innumerables instituciones de gobierno ociosas y de un elevado costo, así como el constante y permanente aumento en el gasto corriente, concretamente, en el rubro referente a la contratación de personal. Es decir, pese a haber llegado a situaciones de extrema crisis por falta de recursos, la nómina gubernamental –en los tres niveles de gobierno- no disminuyó más allá de la reducción dada en el sexenio 1988-1994, por las desincorporaciones, o sea, la irresponsabilidad manifiesta en el manejo de las finanzas públicas al dejar en el olvido el gasto productivo, el gasto en inversiones de largo plazo.

* Señala el Doctor Jorge Carpizo –siguiendo los planteamientos del maestro Mario de la Cueva- que en nuestro país "...si bien no existen las facultades concurrentes, si hay las facultades coincidentes... [que] son aquellas facultades que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional...no son facultades supletorias como las concurrentes y en ellas la legislación federal no quiebra a la local" Op cit. p. 301.

La corresponsabilidad que debe existir entre los tres ámbitos de gobierno no se ha plasmado en medidas concretas de reducción del gasto corriente o incremento en la recaudación, sólo ha habido anuncios espectaculares y con grandes reflectores en los medios de comunicación pero sin efectos reales en los mismos resultados oficiales (que ciertamente no se distinguen por ser del todo objetivos). Los únicos intentos específicos y permanentes que se han sabido, consisten en los programas de retiro voluntario y de congelación de plazas que implantó el gobierno federal en el sexenio pasado (evitando el alto costo político del despido masivo, que siguen vigentes); Pero en el nivel estatal y municipal no existen medidas tendientes a la reducción del gasto corriente o a acrecentar la hacienda local, sólo sustitución de unos empleados por otros y, en caso de reducirlos, son frecuentes los altos salarios de los funcionarios que sigan operando, quedando el gasto corriente en la misma proporción.

la corresponsabilidad que se pretende se funda en la idea de un verdadero federalismo, en el cual la coordinación y colaboración de los tres ámbitos de gobierno sea evidente y real; Donde el perfecto equilibrio de las finanzas públicas sea inducido y materializado por los distintos gobiernos; Donde los escasos recursos –tanto los propios como los transferidos- no se dilapiden en gasto corriente sino que se dediquen a cubrir las prioridades del desarrollo nacional y regional.

La norma ha sido olvidarse de lo prioritario por lo urgente y ello sólo ha resultado en la falta de desarrollo y en la desvinculación entre los entes encargados de la planeación (nacional, regional, estatal y municipal) y aquellos a quienes corresponde la ejecución de tales recursos, lo cual redundo en la creciente desigualdad regional, puesto que aquellas Entidades

Federativas y Municipios que por factores productivos, geográficos y poblacionales –entre otros- tradicionalmente cuentan con una mayor cantidad de recursos, igualmente son aquellas que están insertas dentro de los mercados económicos y compiten para obtener una mayor participación de ellos y, por ende, es fundamental la reducción del gasto corriente para utilizarlo en aquellas áreas prioritarias para el desarrollo regional, esencialmente la infraestructura básica y productiva que, como se ha señalado ya, su inexistencia es equiparable al cobro de un impuesto local o un arancel y, su efecto lógico, consiste en una reducción del atractivo de la región como una zona competitiva económicamente.

Además, en nuestro país, y en la mayoría de los países cuyos procesos económicos no permiten la autosuficiencia productiva y económica, el sector público es el principal inversor y contratista de las empresas del sector privado, es decir, con los recursos provenientes del presupuesto, los gobiernos Estatales, Municipales y Federal, construyen obra pública – infraestructura y demás- a través de licitaciones y contratos, por lo que la sinergia entre el sector público y privado es fundamental para el adecuado círculo virtuoso en el desarrollo de la economía.

En relación con lo anterior, del estudio de las estadísticas ya citadas, se observa que la mayor parte de las Entidades Federativas y Municipios, dedican gran parte de los recursos de sus respectivas haciendas públicas al gasto corriente (en algunas sobrepasa el sesenta por ciento y en las menos, alcanza el cuarenta y dos por ciento) por diversos motivos: Compromisos políticos, clientelismo, para evitar conflictos sociales y otros. O sea que, en aras de los resultados inmediatos, suelen sacrificar –los periodistas le llaman “hipotecar”- la sustentabilidad futura de las instituciones de gobierno y de la economía.

Lo anterior sólo ha provocado una dependencia absoluta, de los gobiernos locales y municipales, de las transferencias federales – participaciones y aportaciones federales principalmente- evitando el costo político de hacerse de recursos y, sobre todo, de administrar con pulcritud y equilibrio los recursos otorgados. Esto lo hacen a partir de una serie de medidas “mañosas” y “legaloides” –con sus muy honrosas excepciones- que consisten en dedicar casi la totalidad de los recursos provenientes de las participaciones federales (ver punto 1.2.11) y parte de sus ingresos propios al gasto corriente (principalmente la nómina) y los recursos provenientes de programas federales y de los Fondos de Aportaciones Federales (junto con el resto de sus ingresos propios), destinarlos a las necesidades de infraestructura, educación, seguridad pública, servicios médicos y demás rubros que son de su competencia; De allí que las carencias sean achacadas a los escasos recursos transferidos por el “monstruo acaparador” del gobierno federal, olvidando que esos sólo son recursos complementarios y no los principales ni los únicos, para la satisfacción de esas obligaciones.

Del estudio de los elementos anteriormente señalados, se conforma una amalgama interesante, que tiene como rasgos esenciales los siguientes:

- A) Las Entidades Federativas y Municipios con más alto grado de marginación y pobreza, igualmente son las que han recibido la mayor cantidad de recursos provenientes de los Fondos de Aportaciones Federales y de las Participaciones Federales (exceptuando a aquellas de mayor población y nivel de industrialización).
- B) Las Entidades Federativas y Municipios con más alto grado de marginación y pobreza, igualmente son las que destinan una mayor

proporción de su gasto público al gasto corriente, es decir, carecen de una eficiente administración de sus recursos.

- C) Las Entidades Federativas y Municipios con más alto grado de marginación y pobreza, son las que tienen mayores deficiencias en su red general de infraestructura, con idénticas consecuencias en los factores referentes a la industrialización y el empleo.
- D) Las Entidades Federativas y Municipios con más alto grado de marginación y pobreza, son las que poseen los más bajos niveles de recaudación de las contribuciones Estatales y municipales e, igualmente, tienen una participación muy pequeña –casi marginal– en lo referente a la recaudación federal (exceptuando a aquellas Entidades Federativas y Municipios donde se encuentran los recursos petroleros).
- E) En todas las Entidades Federativas y Municipios del país, durante el quinquenio estudiado, el número de trabajadores del sector público ha ido en aumento cada año, sin que este rubro se vea afectado por las frecuentes crisis económicas, ni por la caída de la recaudación, ni por la supresión de contribuciones, ni por las menores transferencias de recursos hechas por la Federación, lo cual, en virtud del llamado principio de Presupuesto Base Cero*, necesariamente se ve reflejado en otros rubros presupuestales, como son el gasto social y las inversiones productivas.

* este principio de la administración consiste en que el llevar a cabo un aumento o reducción en cualquier rubro presupuestal lleva aparejada una correlativa reducción o aumento en otro rubro presupuestal, a menos que para tales incrementos presupuestales se cuente con ingresos adicionales.

En virtud de lo anterior, se propone una serie de adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal, respecto del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social, en la parte final de los artículos 34 y 35, respectivamente, así como un artículo transitorio, con el texto siguiente:

"Artículo 34.

...

Asimismo, del total de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Estatal, el treinta por ciento del mismo será distribuido en apego a criterios de eficiencia administrativa, con base en el siguiente procedimiento:

A) La distribución de los recursos se realizará en función de la proporción presupuestal que cada estado erogue en gasto corriente, de acuerdo con la cuenta pública del ejercicio fiscal inmediato anterior, en relación inversamente proporcional con la Masa Carencial Nacional, con apego a la fórmula, normas y valores que al efecto publique la Secretaría de Desarrollo Social en el mes de octubre de cada año, en el Diario Oficial de la Federación;

B) Los recursos correspondientes serán distribuidos de conformidad con el calendario de enteros por el cual se distribuye el Fondo."

"Artículo 35.

...

Asimismo, un treinta por ciento del total de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, será distribuido por los estados a sus respectivos Municipios en apego a criterios de eficiencia administrativa, con base en el siguiente procedimiento:

- A) La distribución de los recursos se realizará en función de la proporción que corresponda a cada estado según lo establecido en el artículo 34 de esta ley;*
- B) Los recursos que correspondan a cada Estado se dividirán entre la totalidad de los Municipios del Estado conforme a la proporción presupuestal que erogue cada Municipio en gasto corriente, de acuerdo con la cuenta pública del ejercicio fiscal inmediato anterior, en relación inversamente proporcional con la Masa Carencial Estatal, con apego a la fórmula, normas y valores que al efecto publique la Secretaría de Desarrollo Social en el mes de octubre de cada año, en el Diario Oficial de la Federación;*
- C) Los recursos correspondientes serán distribuidos conforme al calendario de enteros por el cual se distribuye el Fondo."*

TRANSITORIOS.

"Primero. El presente decreto entrará en vigor el 1° de enero de 2004."

La justificación para proponer las presentes adiciones, se sustenta en la evidente relación que existe entre la marginación social y la erogación excesiva en gasto corriente, tanto a nivel estatal como municipal. Así como en la necesidad de otorgar estímulos –que no restricciones o imposiciones- a aquellas Entidades Federativas y Municipios que, a través de una reducción en su gasto corriente, puedan contar con tal acción, con una hacienda pública “sana” y con mayores recursos para destinarlos a la construcción de la infraestructura necesaria para estimular el desarrollo económico.

La propuesta anterior no atenta contra los principios, plasmados en la Constitución, de libre administración de las haciendas públicas estatales y municipales, puesto que la Federación no interviene en la determinación de las erogaciones, sino sólo destina recursos de carácter federal –el cual nunca pierden- a aquellas Entidades Federativas y Municipios que encuadren en la hipótesis normativa; Además de que no deja sin recursos a ningún estado o Municipio, sino sólo los reparte con base en determinados criterios, del mismo modo que se hace la distribución de los demás fondos, así como la de las participaciones federales.

Tradicionalmente, la postura del Congreso y la del Gobierno Federal ha tenido otra óptica, es decir, consideran que las carencias en materia de infraestructura y, por ende, la ausencia de desarrollo regional, se debe a la falta de recursos públicos y no a la correcta utilización de los recursos con que se cuentan. Por supuesto que los factores políticos han sido el fiel de la balanza al momento de determinar los montos presupuestales que serán distribuidos, pero ello sólo ha generado el dispendio.

Basta analizar las cantidades por concepto de participaciones y aportaciones federales que han recibido las Entidades Federativas con mayor grado de marginación (Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Chiapas, Hidalgo y Puebla, por ejemplo) para descubrir que éste no es tanto un problema de pesos y centavos, sino de eficiencia y responsabilidad en el gasto.

La adecuada utilización del gasto público es un elemento fundamental en el desarrollo económico, ello pues la reducción del gasto corriente permite disponer de recursos adicionales para el cumplimiento de los planes de desarrollo, ergo, la infraestructura necesaria para abatir el rezago social y la desigualdad regional. Además, una de las medidas por medio de las cuales el Estado ejerce su rectoría económica, es la inducción del sector privado, entre

otras formas, para participar en la construcción y edificación de obra pública a través de licitaciones y concursos, con el afán de propiciar un círculo virtuoso de inversión privada y beneficios sociales.

Es preciso señalar, que el principal problema del desarrollo económico nacional, radica en la carencia de principios éticos y cívicos, así como de responsabilidad de los servidores públicos; Pues ninguna ley o medida coactiva podrá materializarse si no existe un afán de servicio y principios éticos intachables e indubitables tanto en los servidores públicos como en el sector privado, es decir, no tendrá importancia la cantidad de organismos de control y vigilancia que se conformen, ni la creación de tantos tipos penales como posibles conductas existan, ni las sanciones administrativas que se apliquen si la constante es el actuar discrecional, corrupto, irresponsable y atentatorio hacia el pueblo de México.

B) CONCLUSIONES.

PRIMERA. El desarrollo económico constituye uno de los conceptos que más confusión causa, debido a su incorrecta utilización, pues frecuentemente se le sinonimia sólo con el crecimiento económico, es decir, con uno de sus elementos cualitativos. Dicha postura resulta conveniente para efectos de la opinión pública, ya que obtener resultados favorables en materia macroeconómica, suele generar la ilusión de desarrollo económico, pero este sólo se alcanza a través de un proceso de transformación estructural del sistema económico a largo plazo, con el consiguiente aumento de los factores productivos disponibles y orientados a su mejor utilización, para lo cual dichos factores productivos –sectores público, privado y social- deben involucrarse y generar sinergia para su funcionamiento y organización.

SEGUNDA. La planeación, en nuestro país, ha sido uno de los instrumentos de política económica utilizados de la forma más inoperante y desarticulada, propiciando la mala utilización de recursos —humanos y materiales— y sobre todo de tiempo; Pues en todos los ámbitos de gobierno es usada como una lista de las necesidades apremiantes (ya del País, ya de la Entidad Federativa, ya del Municipio) que agrupan en un catálogo de buenas intenciones y proyecciones fantasiosas, olvidando mencionar las medidas a tomar para lograr los objetivos, pues no consideran que para que esta sea viable se debe realizar un inventario de recursos que posee la Nación (humanos, naturales, técnicos, científicos, financieros, etcétera), y en forma paralela, realizar un inventario de las necesidades existentes (educación, salud, vivienda, desarrollo industrial, producción agropecuaria, etcétera). Una vez realizados estos inventarios, se establece un plan, el cual debe contener las metas, los objetivos y las acciones que deben realizarse, señalando a la vez, quiénes, cuándo y cómo efectuarán dichas acciones.

TERCERA. Producto de la mala utilización de los escasos recursos financieros existentes, debido a una ineficaz planeación, es que tenemos una enorme carencia de infraestructura básica, la cual produce, como repercusión primigenia en los procesos económicos, extrema pobreza y marginación de la población, es decir, la falta de infraestructura en determinadas regiones, aleja la posibilidad de que los grupos sociales asentados en dichos territorios puedan insertarse en el proceso económico del desarrollo; Ya que esta carencia no sólo actúa como inhibidor de las inversiones productivas sino que eleva el costo de la vida al funcionar como un impuesto o arancel local.

CUARTA. La Rectoría Económica, es la materialización de la Soberanía del Estado en materia económica y se manifiesta en la obligación constitucional del Gobierno de realizar, sexenalmente, el Plan Nacional de Desarrollo, que contendrá los lineamientos elementales a partir de los cuales se realizan medidas inductivas, respecto del sector privado, de apoyo, respecto del sector social y coactivas, respecto de sí mismo, con la finalidad de instrumentar la política económica, social, fiscal, educativa, industrial, agrícola, entre otras, para encauzar el desarrollo del país. Lo anterior se logra a través de la constitución del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que impone la obligación de conformar un rumbo claro, definido y posible para sentar las bases, corregir lo disfuncional y mantener lo operante en aras de alcanzar el desarrollo nacional, mediante la coordinación de los tres niveles de gobierno –en el ámbito de su competencia- y sus respectivos entes encargados de la planeación gubernamental, así como la disposición de recursos financieros y humanos.

QUINTA. En el actual contexto de la economía mundial, donde se vive un darwinismo económico fundamentalista, regido por la utilidad y productividad, resulta poco benéfico y muy difícil –en el corto plazo- no formar parte de él, por lo que la función de la rectoría económica del Estado, debe orientarse a crear las condiciones necesarias para atraer los capitales frescos (tan urgentes en los países en vías de desarrollo) que se traduzcan en el anhelado desarrollo económico.

SEXTA. Nuestro país es una amalgama que une regiones dispares, donde la heterogeneidad es la constante debido a las diferencias en el grado de desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales con que cuenta cada región; De allí que el federalismo sea la respuesta político-jurídica necesaria para que cada una de sus partes (Entidades Federativas) actúe por

y para sí y en beneficio de la Federación y viceversa, ya que cada Entidad Federativa es la más apta para resolver los problemas que la aquejan pero igualmente requiere de la fortaleza de la Federación para poder alcanzar el desarrollo económico, o sea, el federalismo –sin adjetivos- es el sistema a través del cual se busca alcanzar la integración y reducir las brechas que ponen en peligro la unidad nacional por la existencia de dos tendencias permanentes: Una a la unidad y otra a la diversidad; Por lo que, en virtud de los contrastes prevalecientes, es vital contar con una Federación vigorosa, capaz de propiciar que las Entidades atrasadas dejen de serlo y las avanzadas no detengan su marcha.

GÉPTIMA. Para el cumplimiento de sus deberes constitucionales y su adecuado funcionamiento, el Gobierno Federal –así como los gobiernos locales y municipales- utilizan el Presupuesto, documento que contiene las previsiones del gasto público, producto de la recaudación de las contribuciones obtenidas de la sociedad (la principal beneficiada de los actos de gobierno) y que a través de un complejo sistema de competencias – regulado en la Constitución y otros ordenamientos fiscales– delimita a cada ámbito de gobierno diversas materias para hacerse de contribuciones y en otras se configura la coincidencia fiscal.

OCTAVA. En aras de evitar la sobrerregulación y para alcanzar la transparencia y celeridad, amén de la simplificación en materia tributaria, se conformó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que a través de la firma de convenios entre las Entidades Federativas y la Federación, otorga a esta última la facultad para cobrar las contribuciones, en aquellas materias donde exista coincidencia tributaria, a cambio de una participación de los ingresos federales para las Entidades y Municipios, que así ven fortalecida –y algunas compensada hasta de más- su hacienda pública, teniendo como

consecuencia primigenia el volverse atractivas para el sector privado, además de permitir que cuenten con recursos suficientes para la satisfacción de sus necesidades en infraestructura.

NOVENA. Para evitar los costos políticos y sociales –reflejados en las urnas- que implica la creación de nuevas contribuciones, las Entidades Federativas y los Municipios han evitado esforzarse para alcanzar la autonomía presupuestal, dependiendo cada vez más de las transferencias federales (vía participaciones y demás programas federales) y cada vez menos de los ingresos propios. Ahora, si consideramos que la recaudación federal depende, en gran medida, de la situación económica mundial, es previsible que al presentarse el fenómeno de la recesión económica o, tan sólo, el estancamiento, dichos ingresos se vean disminuidos con repercusiones desastrosas para las Entidades Federativas y Municipios, que se ven imposibilitadas para realizar los planes proyectados, situación que incide directamente en las inversiones directas para esas regiones.

DÉCIMA. Dada la debilidad histórica de las Entidades y Municipios en la recaudación propia, la Federación ha sido la principal creadora de infraestructura en el país, a través de la designación directa de los recursos hacia aquellas (no es un secreto que del gasto público depende la mayoría de las empresas del país); Pero tal designación fue, tradicionalmente, arbitraria y discrecional, dependiente más de factores ajenos a las necesidades y requerimientos, en virtud de las conveniencias políticas y actos corruptos, que terminaron por desvirtuar y desincentivar la planeación en los tres niveles de gobierno y, sobre todo, produjo la edificación de innumerables elefantes blancos, en menoscabo de los proyectos viables y tendientes al desarrollo económico.

DÉCIMA PRIMERA. Es hasta 1997 que el ejecutivo federal – presionado por una Cámara de Diputados con mayoría opositora- propone una destinación institucional –por medio de la Ley de Coordinación Fiscal- de los recursos que se transfieren a las Entidades Federativas y Municipios para colaborar (coadyuvar) en la edificación de infraestructura básica, estableciendo reglas claras para su designación, administración y ejecución, así como transfiriendo responsabilidades. De ese modo, se delinea un federalismo basado en la corresponsabilidad, cooperación y coordinación de los tres ámbitos de gobierno, que no ha cumplido su cometido, se manifiesta desfasado, pues a cada momento, los estados y Municipios, en una posición cómoda y conveniente, exigen el aumento de los recursos y parecen olvidar que dada la baja recaudación y la impresionante evasión y elusión fiscal que ellos no combaten (pese a ser una obligación consignada en los Convenios de Coordinación Fiscal) es imposible repartir lo que no existe, transferir lo que no hay.

DÉCIMA SEGUNDA. En la última década, las transferencias federales hacia las Entidades Federativas y Municipios han ido en aumento, cada año los recursos contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación son ejercidos en una proporción mayor por aquellas (en este ejercicio fiscal alcanzan más de dos tercios) a través de las participaciones federales (que equivalen al 20 por ciento de la recaudación federal participable), otros fondos de participaciones (por producción de petróleo, electricidad, comercio exterior, zonas fronterizas, etcétera.), los fondos de aportaciones federales, programas federales, programas federalizados, reasignaciones presupuestales directas e infinidad de proyectos que pretenden reducir las brechas de marginación, incentivar a los sectores productivos, es decir, propiciar el desarrollo económico.

DÉCIMA TERCERA. A lo largo de los años, con todo y las restricciones presupuestales derivadas de los descalabros económicos, las Entidades Federativas y los Municipios han recibido y erogado enormes cantidades de recursos, principalmente aquellas con alto grado de marginación, sin que ello se vea reflejado en las condiciones de vida de sus habitantes, en la productividad de la entidad o en la cantidad y calidad de la infraestructura que poseen, con sus previsibles consecuencias en materia de desarrollo, estancándolo e inhibiendo la inversión directa, es decir, el problema no radica en la cantidad de recursos –evidentemente nadie se quejaría de tener muchos recursos - sino en su incorrecta utilización.

DÉCIMA CUARTA. Durante años, los recursos presupuestales han estado dirigidos a ofrecer soluciones temporales, meros mecanismos de contención social con visiones de corto plazo –buscando resultados inmediatos- caracterizadas por la satisfacción de lo urgente antes que de lo prioritario, es decir, el gasto público se dedica a las contingencias. Tal rasgo se presenta en los tres niveles de gobierno, adquiriendo rasgos preocupantes en la Entidades Federativas y Municipios, en virtud de que el nivel de gasto corriente en ellas es muy alto –en algunas llega al sesenta por ciento del gasto público presupuestado- aunado a la enorme dependencia que llegan a tener de las transferencias federales –hasta el ochenta y seis por ciento- con lo cual, además de carecer de recursos suficientes para cumplir adecuadamente sus funciones, pone en riesgo la sustentabilidad y viabilidad futura de tales entes, aminorando las posibilidades de alcanzar adecuados niveles de desarrollo, ya que la constitución actual de las finanzas públicas no permite un margen para la inversión de capital –o productiva- o para la prevención de eventualidades, es decir, las finanzas públicas rondan cerca del colapso al carecer de capacidad de maniobra.

DÉCIMA QUINTA. En virtud de tener un elevado gasto corriente, las Entidades Federativas y los Municipios no tienen capacidad para las inversiones de capital, por lo que tales rubros dependen, casi en su totalidad, de las transferencias federales (aportaciones federales) y de los programas federales, así, la infraestructura de una Entidad o Municipio se ve reducida en el momento en que las transferencias son menores. Por ello es fundamental que cada nivel de gobierno actúe con responsabilidad y dedique al gasto corriente sólo lo indispensable, pues no hacerlo sólo ha aumentado los compromisos futuros de los gobiernos locales y aminora el pequeño margen de maniobra de los mismos.

DÉCIMA SEXTA. El esquema actual de erogación del gasto público en las Entidades Federativas y Municipios debe modificarse, el actual es insostenible y al mantener estáticos los niveles de infraestructura a la par que aumenta la población, sólo genera una mayor marginación y mina a los sectores productivos. Es fundamental reducir el gasto corriente, ya que este no permite que las Entidades y Municipios destinen más presupuesto a esos rubros, pues aunque uno de los principales problemas del país es la baja recaudación, ello no implica que —en caso de elevarse esta— las directrices actuales del gasto público sean aceptables o benéficos para nuestro país, es decir, aún cuando se logren multiplicar los ingresos actuales es necesario cambiar la proporción actual del gasto favoreciendo las inversiones de capital.

DÉCIMA SÉPTIMA. Podría suponerse que el problema se encuentra en la laxitud de las leyes y la falta de control sobre tales recursos, pero ello no es así. Las transferencias federales cuentan con mecanismos de control en los tres niveles de gobierno, con normas precisas, duras y estrictas que permite la intervención de los tres poderes (en un sistema de pesos y contrapesos) y les asigna un papel de vigilancia a cada uno y, pese a todo, esos mecanismos no han redituado en una adecuada aplicación del gasto público. Debe quedar claro que las leyes no pueden hacer mejores funcionarios, contralores, contratistas y demás, pueden establecer filtros y fijar parámetros pero no van más lejos de ello, o sea que, la carencia de principios éticos –que genera corrupción- no se puede sortear a través de la ley y mientras se carezca de un adecuado perfil ético a nivel gubernamental, no importarán las medidas que se tomen, o por lo menos no serán profundas en los cambios.

DÉCIMA OCTAVA. El equilibrio y la sustentabilidad del gasto público genera confianza y estimula los procesos económicos, además de que una mayor disposición de recursos en inversiones productivas fortalece a los sectores productivos. Por ello es fundamental que, desde el gobierno federal, se estimule a las Entidades Federativas y Municipios a reducir su gasto corriente (además de los esfuerzos propios) sin imponer u obligarlas, sino transfiriéndoles mayores recursos a las Entidades y Municipios que eroguen menos en gasto corriente, es decir, sólo deben ser medidas de estímulo. Asimismo no debemos olvidar que gran parte del presupuesto depende de la recaudación por concepto del petróleo, por lo que no resulta viable tener un gasto corriente tan elevado dados los riesgos de que caiga el valor del barril de petróleo en los mercados o, más lejano pero de todos modos real y con consecuencias funestas, que se agoten los yacimientos, lo que pondría en jaque la estabilidad del país y la posibilidad de materializar el proyecto de Nación.

DÉCIMA NOVENA. En virtud de la íntima relación existente entre el grado de marginación y las carencias en materia de infraestructura, en relación con la proporción presupuestal del gasto corriente, se vuelve necesario modificar el esquema de distribución de las aportaciones federales (pues su distribución está sujeta a lo que establezca el legislador, basándose en factores que propicien el beneficio de las Entidades más marginadas y evita la arbitrariedad en la distribución de los recursos, con lo que el beneficio directo es real) en concreto del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social (que se utiliza para la construcción de infraestructura básica), tomando en cuenta tales factores y adicionando una parte última a los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, con el texto siguiente:

"Artículo 34.

Asimismo, del total de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Estatal, el treinta por ciento del mismo será distribuido en apego a criterios de eficiencia administrativa, con base en el siguiente procedimiento:

A) La distribución de los recursos se realizará en función de la proporción presupuestal que cada estado erogue en gasto corriente, de acuerdo con la cuenta pública del ejercicio fiscal inmediato anterior, en relación inversamente proporcional con la Masa Carencial Nacional, con apego a la fórmula, normas y valores que al efecto publique la Secretaría de Desarrollo Social en el mes de octubre de cada año, en el Diario Oficial de la Federación;

B) Los recursos correspondientes serán distribuidos de conformidad con el calendario de enteros por el cual se distribuye el Fondo."

ADDENDA.


11-02-04

Durante el proceso de revisión de este trabajo, en diciembre del año pasado, se emitieron diversos ordenamientos que dieron luz al nuevo esquema fiscal que regirá a nuestro país durante este año, el cual se relaciona íntimamente con varios de los temas tratados en esta investigación; Por ello, pese a ser modificaciones mínimas, algunas de ellas resultan trascendentes y dignas de análisis y otras, tan sólo pretensiones estériles que, en el mejor de los casos, estarán en la palestra mediática pero sin una repercusión real en la política económica nacional ni en el funcionamiento de las instituciones del país.

I. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004.

A) El presupuesto de Egresos que rige el gasto público para el actual ejercicio fiscal, no ofrece profundas diferencias con respecto del anterior en materia de los fondos de aportaciones federales. Con un gasto público por un monto de \$1,650,505,100,000.00, estableciendo una meta de déficit público presupuestario de \$24,093,000,000.00, es decir, resulta austero con un incremento mínimo respecto del ejercicio fiscal anterior y procura evitar el endeudamiento deficitario.

Por lo que respecta a los mecanismos de control y vigilancia en la aplicación y ejercicio de los recursos relativos al Ramo 33 (Aportaciones Federales), por parte de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública, resultan idénticos a los que se han venido aprobando desde que existen los Fondos de Aportaciones Federales (estudiados a lo largo del capítulo IV de este trabajo).

Referente a los montos, el Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social, establece un total de \$23,511,637,500, distribuyéndose

Falta página

N° 215

\$20,662,027,035, para el fondo Municipal y \$2,849,610,465, para el Estatal (superior en un mil millones de pesos, respecto del ejercicio anterior).

Como se precisó en el capítulo III, las aportaciones federales se establecieron con objeto de evitar la discrecionalidad en la distribución de los recursos públicos, determinando normas claras y ajenas al arbitrio del ejecutivo federal, pero en el actual decreto, el legislador decidió crear normas para determinar la destinación de los recursos asignados al fondo para la Infraestructura Social, yendo más allá de lo establecido por la ley de Coordinación Fiscal, al permitir que, hasta una cuarta parte del mismo, se destine –previa aprobación del Cabildo- a actividades productivas del sector primario (clientelismo electoral puro) y va más allá, pues permite adquirir insumos, maquinaria y servicios en apoyo de las actividades agropecuarias, así como su “mezcla” con recursos provenientes de programas federales, estatales y municipales.

B) En el ejercicio fiscal de 2003, se generó gran escándalo porque el Legislador “tomó” \$17,000,000,000.00, provenientes de las cuentas del Sistema de Ahorro para el Retiro que no habían sido reclamados por sus legítimos propietarios, a afecto de crear, con carácter transitorio, el Ramo 39, denominado Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, que se conformó para dedicarlo a la reducción de deuda y a la construcción de infraestructura social básica, del mismo modo que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social pero sin contar con el control y mecanismos de distribución que para el mismo prevé la Ley de Coordinación Fiscal, pues se entregó de conformidad con los lineamientos decididos por el legislador federal. Para el vigente ejercicio fiscal, se mantuvo como Ramo presupuestario, con el mismo monto y mecanismo de reparto pero con la posibilidad de dedicarlo, además de lo ya citado, a infraestructura de producción hidroagrícola (hasta 20%), apoyo a los sistemas de pensiones locales, modernización de catastros y sistemas de recaudación local, así como

un máximo de 3% para los gastos operativos que generen tales programas. Señala el Presupuesto que tiene por objeto fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y de las regiones (artículo 13 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004).

c) El escaso margen de maniobra presupuestal ha obligado al legislador a optar entre aumentar la recaudación o reacomodar el gasto público, la respuesta fue correcta pero muy mal hecha. Ello, pues determinó hacer un Capítulo presupuestal denominado “De las Disposiciones de Austeridad y Racionalidad Presupuestaria”, el cual, además de reasignaciones de gasto por menos de treinta mil millones de pesos, establece como medidas de racionalidad administrativa (artículo 30): No crear plazas nuevas, ni incrementos salariales a mandos medios y superiores; Ajustar su estructura administrativa a tres subsecretarías o equivalente como máximo, con las excepciones justificadas, cancelando las plazas sobrantes; Mantener una relación de tres directores generales adjuntos por Unidad, Coordinación y Dirección General o niveles salariales equivalentes, como máximo, aplicando medidas similares a las unidades administrativas de menor jerarquía, salvo en los casos de excepción que se justifiquen y cancelando las plazas sobrantes; Reducción de estructuras administrativas de las delegaciones federales y representaciones en los estados, por lo menos en un 15% respecto del presupuesto aprobado en 2003; Medida similar respecto a las representaciones en el extranjero; Reducir a lo indispensable la estructura de las oficinas de administración, enlace y comunicación social, con un mínimo de 15% respecto del presupuesto anterior; Eliminar secretarías particulares y asesorías en los mandos medios; Los vehículos oficiales no podrán ser asignados para uso personal; Establecer cuotas homogéneas para la telefonía celular, gastos de alimentación, viáticos y pasajes; Los titulares deberán autorizar y justificar los gastos sociales (congresos, conciertos, actividades culturales, convenciones, seminarios y demás) y, finalmente, señala medidas para evitar el arrendamiento, la

adquisición y la subutilización de inmuebles. Lo anterior a efecto de utilizar los ahorros generados para destinarse preferentemente a gasto de inversión en infraestructura y a los programas prioritarios, para lo cual informarán y reportarán trimestralmente de dichos ahorros a las Secretarías de Hacienda y de la Función Pública.

Por lo que respecta al poder legislativo y al judicial, no enuncia medidas espectaculares, excepto la obligación de procurar la austeridad, el ahorro al máximo y la optimización de los recursos. Igualmente sucede respecto de los organismos constitucionalmente autónomos, las sociedades nacionales de crédito y universidades e instituciones de educación superior.

Aunque el citado artículo 30, contiene medidas justificables, el ordenar un “ajuste de estructuras administrativas” es claramente inconstitucional, pues la organización y estructuración administrativa del Gobierno Federal es materia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual define los procesos a seguir para realizar tal acto; Además, si bien es cierto que el artículo 73, fracción XI de la Constitución, establece la facultad exclusiva del Congreso para legislar en relación con la creación o cancelación de empleos dentro de la administración pública, lo es también que las determinaciones contenidas en el Decreto de Presupuesto corresponden exclusivamente a la Cámara de Diputados y por tanto fue más allá de lo establecido por el texto constitucional, ya que la facultad de la fracción XI, necesariamente implica la creación de un cuerpo normativo –ley- que debe transitar por el llamado proceso legislativo.

D) En el artículo 31 del Presupuesto, siguiendo con las medidas de racionalización y en virtud de los malos antecedentes y el dispendio de dinero que se ha hecho a través de la comunicación social, el legislador decidió normar dicho apartado presupuestal, con la intención de que los recursos de los entes y entidades de gobierno se destinen a tal rubro, sólo cuando fuese indispensable

por la naturaleza de la actividad a realizarse, ordenando también, una reducción de 5% en relación con lo aprobado en el presupuesto del ejercicio fiscal inmediato anterior. Asimismo, el legislador realizó una redistribución de los tiempos oficiales que por ley corresponden al Estado, en los siguientes porcentajes: 40% al Poder Ejecutivo Federal; 30% al Poder Legislativo Federal, asignándose en partes iguales a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores; 10% al Poder Judicial Federal, y 20% a los entes públicos federales, con objeto de tener equidad en el acceso a los medios de comunicación y garantizar que todo ente público disponga de ese tiempo.

II. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004.

En cuanto a la ley de ingresos, el Congreso de la Unión, en aras de una mejor utilización de los recursos humanos y materiales con que cuenta el gobierno federal para llevar a cabo sus funciones recaudatorias, determinó –en el artículo 16 de dicha ley- la posibilidad de condonar créditos fiscales anteriores que, por su pequeño monto implicarían un gasto superior a los recursos que pudiesen obtenerse, además de pretender la regularización de pequeños contribuyentes y, en cierta medida la distensión social. Asimismo, se faculta al Servicio de Administración Tributaria para que lleve a cabo la cancelación de los créditos fiscales cuyo cobro le corresponda efectuar, en los casos en que exista imposibilidad práctica de cobro. Considerándose que existe imposibilidad práctica de cobro, entre otras, cuando los deudores no tengan bienes embargables, el deudor hubiera fallecido o desaparecido sin dejar bienes a su nombre o cuando por sentencia firme hubiera sido declarado en quiebra por falta de activo. Las reglas del artículo anterior se precisan en el artículo décimo primero transitorio de la ley de Ingresos.

III. Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal.

El Federalismo es uno de los objetivos primordiales de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual se vio fortalecido con las modificaciones y adiciones realizadas en diciembre pasado al artículo 9-A, de tal ordenamiento, las cuales son resultado de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las peticiones municipales para ser beneficiadas adecuadamente con las ventajas de su ubicación estratégica.

Dicho artículo hace referencia a la destinación de los recursos obtenidos en aquellas Entidades Federativas y Municipios en los cuales existan puentes de peaje internacionales operados por la Federación, que prevé la posibilidad de celebrar convenios de coordinación con objeto de crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, de impacto regional directamente en la zona donde se encuentre el cobro del peaje, **sin que en ningún caso tales recursos se destinen al gasto corriente.** En ellos, la aportación de la Federación no excederá del 50% de los ingresos que obtenga por la operación del puente de peaje y se distribuirán en 50% para Municipios y 50% para los Estados.

Además prevé otras medidas que implican la corresponsabilidad de los ámbitos de gobierno locales, pues ahora deben acreditar, para acceder a tales fondos, una recaudación mínima de 50% más uno, de la base gravable total del impuesto predial. Y, en caso de reducirse el nivel recaudatorio municipal, en la misma proporción le serán disminuidos dichos recursos federales. Anteriormente, el esquema era muy similar, con la salvedad de que la participación federal en tales obras era de 25%, además de que la discrecionalidad se imponía, puesto que no había reglas que precisaran la participación de cada nivel de gobierno ni, mucho menos, la posibilidad de no

recibir recursos o su reducción, pues todo quedaba al arbitrio de los signatarios del convenio.

Es decir, a través de este dispositivo legal, se impulsa la mejora y eficiencia recaudatoria a nivel municipal, como requisito para recibir recursos; Igualmente, se reconocen las dificultades económicas municipales y estatales, para lo cual la colaboración federal aumenta, sin incurrir en el nocivo endeudamiento, fortaleciendo el federalismo y la corresponsabilidad entre los órganos de gobierno, ya que fomenta la obtención de resultados positivos y castiga el incumplimiento de las obligaciones constitucionales encomendadas a cada nivel de gobierno sin que lo anterior implique intervenir en la libre administración de la hacienda pública estatal o municipal.

IV. El fracaso de la “Reforma Fiscal”.

Las posibles modificaciones constitucionales y legales en materia fiscal que reconfiguren el rostro del sistema hacendario nacional, forman parte de lo que se ha dado en llamar, pomposamente y sin propuestas concretas, “reformas estructurales”. Sin embargo estas destacan por su ausencia, puesto que en el Congreso de la Unión se carece de anteproyectos de propuesta, ya que los facultados constitucionalmente para hacerlo, simplemente no lo han hecho.

Es un hecho que el ejecutivo federal perdió el tiempo y no le dio la importancia debida al tema en el primer trienio de su periodo y, quizá esperando una composición legislativa acorde a sus intereses, decidió esperar a las elecciones intermedias para hacerlo, pero la propuesta fue simplona y sólo se ha enfocado en el aspecto recaudatorio, concretamente en la generalización del IVA a todos los bienes de consumo, es decir, alimentos y medicinas.

Es la actual legislatura federal que, ante la imperiosa necesidad de recursos del gobierno (sin decir para qué se requieren) que el principal partido de oposición decide homenajear a Lampedusa (El Gatopardo) y propone un nuevo impuesto a las cadenas productivos, es decir, un IVA generalizado y disfrazado; Bajo la premisa de cobrar una contribución a todos los procesos productivos sin que este pueda ser trasladado al consumidor (vaya falacia), lo cual se antoja imposible, dado que el precio final de todo producto o servicio incluye el costo asociado de todos los gastos generados, es decir, era técnicamente inviable e incorrecto en los términos que se manejó. Por supuesto, dicha propuesta generó dimes y díretes en las cúpulas de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios y, al final, fue rechazado, no sin antes provocar la caída de la principal aliada del proyecto del ejecutivo federal: La coordinadora del revolucionario institucional.

Lo anterior pone de manifiesto que todo intento de reforma en materia tributaria se circunscribe al espectro fiscal –recaudación- y no pretende abarcar la materia hacendaria –recaudación, deuda, distribución de facultades y responsabilidad entre los ámbitos de gobierno- ni mucho menos la modificación en la política económica ni en la destinación del gasto público, dejando el gasto corriente casi intocable.

V. La Convención Nacional Hacendaria.

En el último trimestre del año pasado, y dado el oleaje político que había generado la propuesta de un impuesto a los procesos productivos, se acordó llevar a cabo una Convención Nacional Hacendaria, con la participación de todos los ámbitos de gobierno, con la intención de llegar a un consenso respecto de las atribuciones, responsabilidades, facultades y funciones en materia de recaudación, determinación de contribuciones, deuda pública, ejercicio del gasto público responsabilidad y coordinación entre los mismos.

Así como la modificación en el esquema de la distribución de los recursos públicos, respondiendo a la exigencia de diversos grupos y asociaciones de gobiernos locales y municipios.

Las expectativas son menores, puesto que aunque exigen una menor dependencia de los recursos federales, también piden mayores transferencias de recursos sin que ello implique correr el riesgo político (y poco redituable en lo electoral) de hacerse cargo de la determinación de contribuciones y su recaudación. Es decir, como se deduce de las declaraciones de los involucrados –sin importar filiación partidista- se han enfocado en una cara de la política fiscal: los ingresos, sin dar atención al otro rostro: el gasto.

Pero ese proceso se ha ido dando durante los últimos años, sin que responda a un principio de eficiencia en la utilización de los mismos, sino como un elemento de negociación política (principalmente el llamado gasto social). Tal postura puede verse radicalizada en la Convención, pues la intención de gobernadores y municipales es hacerse de mayores recursos (actualmente manejan, directa e indirectamente más de dos tercios del total presupuestal) descentralizando más el gasto público sin asegurar su adecuada utilización, tal como ha venido ocurriendo y que puede generar mayores presiones sobre el presupuesto y la salud de las finanzas públicas.

Respecto a las propuestas existentes, vale señalar que estas van de lo vergonzante (transformar las transferencias federales auditables en recursos propios de las entidades federativas y municipios, exentas de revisión contable) a lo absurdo (mantener el carácter federal de algunos impuestos pero siendo cobrados, manejados y distribuidos por Entidades Federativas y Municipios) sin pasar cerca de una propuesta verdaderamente federalista y propugnando en cambio por la irresponsabilidad y la balcanización fiscal –sino, ¿Cómo llamar a la propuesta de transferir a cada entidad los recursos generados por ella

misma, como medida para evitar la actual forma de distribución de los recursos?. Es decir, lo fundamental de los acuerdos que pudiesen alcanzarse radica en la posibilidad de que la asignación de recursos y responsabilidades responda a la lógica de la eficiencia y eficacia social antes que a lo político; Buscar que las transferencias de recursos sean incentivos para acrecentar la recaudación local; Que quienes gasten los recursos participen en su recaudación; Alcanzar la transparencia en la utilización de los mismos; Y crear mecanismos funcionales de rendición de cuentas.

Pero todo ello se torna más difícil si consideramos que las conclusiones a las que se llegue en la Convención deben pasar previamente por los mecanismos legales para la reforma constitucional y el proceso legislativo, y en virtud de los disensos vividos para la determinación presupuestal, es de esperar un resultado similar. Más aún si se considera la postura senatorial referente al presunto y discutible agravio recibido, por no haber sido invitados a la Convención, previniendo respecto de la inconstitucionalidad de esa reunión y de sus resultados por carecer de la legitimidad necesaria para prever cambios de tal trascendencia. Eso, siempre y cuando se alcancen acuerdos, algo no muy probable.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. **Derecho Administrativo Especial.** 4^a ed. Actualizada. México, Ed. Porrúa, 2001.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo.** 11^a ed. México, Ed. Porrúa, 1993.
3. AGUILAR SALDIVAR, Enrique. **Los retos del Derecho Público en materia de Federalismo. Hacia la integración del Derecho Administrativo Federal.** México, Ed. UNAM, 1997.
4. AYALA ESPINO, José Luis. **Economía del sector Público Mexicano.** México, Ed. Facultad de Economía-UNAM, 1999.
5. BANCO MUNDIAL. **Informe sobre Desarrollo Mundial.** Washington, DC, 1994.
6. BERLÍN VALENZUELA, Francisco. **Derecho Parlamentario.** México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000.
7. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano.** México, Ed. Porrúa, 1973.
8. CARPIZO MCGREGOR, Jorge. **La Constitución Mexicana de 1917.** México, Ed. Coordinación de Humanidades, U.N.A.M., 1969.
9. CARRASCO IRIARTE, Hugo. **Mandatos Constitucionales Tributarios.** México, Ed. Themis, 1987.
10. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. **El Federalismo en sus aspectos Educativos y Financieros.** México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1976.
11. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. **El Régimen Financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas.** México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1973.
12. COLEGIO NACIONAL DE PROFESORES E INVESTIGADORES DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS, A C. **Financiamiento del Gasto Público.** México, Ed. Trillas, 1988.
13. CUADRA, Héctor (coordinador). **Estudios de Derecho Económico II.** México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1980.
14. DE LA CUEVA, Mario. **La idea del Estado.** México, Ed. UNAM, 1975.

15. DE LA GARZA, Sergio Francisco. **Derecho Financiero Mexicano**. 14 ed. México, Ed. Porrúa, 1986.
16. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. **Estudios de Derecho Constitucional**. México, CEN del PRI (Copia facsimilar que de la Segunda Edición de esta obra realizó en 1980 Editorial Porrúa), 1981.
17. DELGADILLO MACÍAS, Javier,, et al. **El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios**. México, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas-Porrúa, 2001.
18. DÍAZ CAYEROS, Alberto. **Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México**. México, Ed. Porrúa, 1995.
19. FAYA VIESCA, Jacinto. **Finanzas Públicas**. México, Ed. Porrúa, 1981.
20. FLORES ZAVALA, Ernesto. **Finanzas Públicas Mexicanas**. México, Ed. Porrúa, 1998.
21. FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. 31 ed. México, Ed. Porrúa, 1992.
22. GAMAS TORRUCO, José. **El Federalismo Mexicano**. México, Ed. S.E.P., 1975.
23. GAMIZ PARRAL, Maximino N. **Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas**. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2000.
24. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Introducción a la Lógica Jurídica**. México, Ed. Colofón, 2001.
25. GARCÍA PELAYO, Manuel. **Derecho Constitucional comparado**. España, Ed. Alianza, 1984.
26. GÓMEZ COLLADO, Roberto. **Innovaciones a las bases de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal**. México, Ed. INAP, 1984.
27. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. **El Federalismo**. México, ed. UNAM, 1995.
28. HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (compiladora). **¿Hacia un nuevo Federalismo?**. México, Ed. Fondo de Cultura Económica-Colegio de México, 1996.

29. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. **El Ingreso y el Gasto Público en México. Estadísticas 2001.** México, 2002.
30. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. **Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México 1996-1999.** México, 2000.
31. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. **Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México 1997-2000.** México, 2001.
32. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. **Gobiernos Estatales: Cuentas Corrientes y de Acumulación 1993-2000. Cuentas de Producción, por Finalidad 1988-2000.** México, 2001.
33. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. **Gobiernos Estatales: Cuentas Corrientes y de Acumulación 1993-1999. Cuentas de Producción, por Finalidad 1987-1999.** México, 2000.
34. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. **Indicadores Macroeconómicos del Sector Público 1988-2000.** México, 2001.
35. KAPLAN, Marcos (coordinador). **Estudios de Derecho Económico V.** México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1986.
36. KAPLAN, Marcos. **Sociedad, Política y Planificación en América Latina.** 3 ed, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1989
37. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. **Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.** México, Ed. Porrúa, 1993.
38. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. **Nociones de Política Fiscal.** México, Ed. Porrúa, 1998.
39. MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo. **La Administración Estatal y Municipal de México.** México, Ed. INAP, 1985.
40. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho Administrativo 1er y 2º cursos.** 4 ed. México, Ed. Oxford University Press, 2001.

41. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho Administrativo, 3er y 4º cursos.** 3 ed. México, Ed. Oxford University Press, 2000.
42. MEDINA ECHAVARRÍA, José. **Discurso sobre política y planeación.** México, Ed. Siglo XXI, 1972.
43. MYRDAL, Gunnar. **El Estado del futuro.** México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1961.
44. NAVA NEGRETE, Alfonso. **Derecho Administrativo Mexicano.** México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1995.
45. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. **Descentralización e infraestructura local en México: Una nueva política pública para el desarrollo.** México, 1998.
46. OROPEZA, Humberto. **Contaduría y Administración del Municipio.** México, Ed. UNAM, 1989.
47. ORTIZ RAMÍREZ, Serafín. **Derecho Constitucional mexicano, sus antecedentes históricos, las garantías individuales y el juicio de Amparo.** México, Ed. Cultura, T.G., 1961.
48. OSORNIO CORRES, Francisco Javier. **Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México.** México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1992.
49. PALACIOS LUNA, Manuel R. **El Derecho Económico en México.** 6 ed. México, Ed. Porrúa, 1996.
50. PICHARDO PAGAZA, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública en México.** México, Ed. INAP, 1984.
51. PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del Estado.** 29 ed. México, Ed. Porrúa, 1997.
52. PREBISH, Raúl. **Transformación y Desarrollo: La gran tarea de América latina.** México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1970.
53. REYES HEROLES, Jesús. **El Liberalismo Mexicano.** Tomo I, México, Ed. Facultad de Derecho-UNAM, 1957.
54. REYES HEROLES, Jesús. **En busca de la razón de Estado.** Cuadernos de Teoría Política, México, Ed. Porrúa, 1982.
55. RÍOS ELIZONDO, Roberto. **El acto de gobierno.** México, Ed. Porrúa, 1975.

56. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. **Derecho Constitucional**. 4 ed. México, Ed. Porrúa, 1999.
57. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. **Reforma Municipal, La renovación política y el sistema electoral mexicano**. México, Ed. Porrúa, 1987.
58. SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. **Medición de la Pobreza. Variantes metodológicas y Estimación Preliminar**. México, 2002.
59. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. **Criterios Generales de Política Económica 2003**. México, 2002.
60. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. **Desempeño, Fortaleza y Evolución reciente de la economía mexicana 1995-2000**. México, 2000.
61. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. **Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo 2002-2006**. México, 2002.
62. SERRA ROJAS BELTRI, Andrés. **Conceptos fundamentales de Derecho Económico**. 2 ed. México, Ed. Porrúa, 1990.
63. SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Económico**. 5 ed. México, Ed. Porrúa, 1999.
64. SERRA ROJAS, Andrés. **Teoría del Estado**. 12ª ed. México, Ed. Porrúa, 1993.
65. VALADÉS, DIEGO, et al; **El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder: El caso Mexicano en Perspectiva Histórica y Comparada**. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001.
66. VALADÉS, Diego, GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coordinadores). **Economía y Constitución. Memoria el IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional**. Tomo IV. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
67. VALADÉS, Diego. **El Control del Poder**. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998.
68. WITKER V., Jorge. **Curso de Derecho Económico**. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1989.

HEMEROGRAFÍA.

a) Periódicos.

1. "Ahora sobre el Legislativo; La Conago va por más dinero". **Milenio Diario**, México, 19 noviembre. 2002.
2. "Coincidencias fundamentales en propuestas de Conago y Acción Nacional". **Milenio Diario**, México, 14 noviembre. 2002.
3. "Corresponsables, pero no de más impuestos: Conago". **Milenio Diario**, México, 12 noviembre. 2002
4. "Corta la conago a los gobernadores del PAN". **Milenio Diario**, México, 12 noviembre. 2002
5. "Devolver facultades y recursos a los estados: Núñez Soto". **Milenio Diario**, México, 10 octubre, 2002.
6. "Disminuirán recursos federalizados: Bancomer", **Milenio Diario**, México, 29 octubre. 2002.
7. "El presidente asegura que el centralismo quedó atrás.", **Milenio Diario**, México, 24 octubre, 2002.
8. "Gobiernos del PAN optan por impuestos locales", **Milenio Diario**, México, 19 octubre. 2002.
9. "La Conago critica a Hacienda", **Excélsior**, México, 3 octubre. 2002
10. "La Conago negociará ahora con diputados", **Milenio Diario**, México, 22 octubre. 2002
11. "La Conago quiere cuatro puntos más de participaciones", **Milenio Diario**, México, 1 noviembre. 2002
12. ARIAS MARÍN, ALAN. "Federalismo Foxista: Suicidio o demagogia". **Milenio Diario**, México, 24 octubre. 2002.
13. CARRASCO ALTAMIRANO, DIÓDORO. "Federalismo fiscal: Un viejo reto en un nuevo escenario". **Milenio Diario**, México, 24 octubre. 2002.
14. FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, JORGE. "¿A cambio de qué?". **Milenio Diario**, México, 17 octubre. 2002.
15. FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, JORGE. "El miedo a la ruptura". **Milenio Diario**, México, 24 octubre. 2002.

16. FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, JORGE. "La Conago no se divide, tampoco se endurece". **Milenio Diario**, México, 29 octubre. 2002
17. FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, JORGE. "La estrategia del plebiscito 2003". **Milenio Diario**, México, 18 octubre. 2002.
18. FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, JORGE. "Y los Gobernadores no llegaron". **Milenio Diario**, México, 22 octubre. 2002
19. LUEGE TAMARGO, JOSÉ LUIS. "Qué pedir en torno al presupuesto", **Milenio Diario**, México 11 noviembre. 2002
20. MENDOZA TORO, RAFAEL. "Presupuesto: ¿De dónde?", **Milenio Diario**, México 3 noviembre. 2002.
21. MONREAL ÁVILA, RICARDO. "Conago para rato". **Milenio Diario**, México, 30 octubre. 2002.
22. SCHMIDT, SAMUEL. "Nuevo Federalismo, o liberales contra conservadores", **Milenio Diario**, México 3 noviembre. 2002.

b) Revistas.

1. GÓMEZ GORDILLO, Ismael. "Naturaleza de los Fondos de Aportaciones Federales a las Entidades Federativas y sus Municipios". **REVISTA INDETEC**. NO. 115, Abril, Guadalajara, 1999.
2. NIETO JUÁREZ, Armando. "La Fiscalización en México. Perspectivas". **DLBATE LEGISLATIVO**. Número. 28, Noviembre, México, 2000.
3. NUÑO SEPÚLVEDA, José Ángel. "La Distribución de Potestades Tributarias. El caso de los Municipios en México". **HACIENDA MUNICIPAL**. Año 19, Número. 67, Junio, Guadalajara, 1999.
4. OATES, WALLACE E. "Externalidades Recíprocas, Participaciones o Transferencias Intergubernamentales". **TRIMESTRE FISCAL**. Año 18, Número. 58, Abril-Junio, Guadalajara, 1997.
5. ORDOÑO, Alejandro y AZPEITIA, Fernando (coautores). "Participaciones Federales a Estados y Municipios". **FEDERALISMO Y DESARROLLO**. Año 9, Número. 49, Mayo-Junio, México, 1995.
6. ORTIZ MENA, Raúl. "Las Finanzas Públicas y el Ingreso Nacional". **EL TRIMESTRE ECONÓMICO**. VOL. XIII, NO. 1, Abril-Junio, México, 1946.

7. ORTIZ RUIZ, Miguel. **“La Distribución de Recursos que el actual Sistema de Participaciones trajo consigo entre las Entidades”**. REVISTA INDETEC. NO. 107, Septiembre-Octubre, Guadalajara, 1997.
8. ORTIZ RUIZ, Miguel. **“Las Modificaciones a las Participaciones Federales desde 1991, y a las Aportaciones Federales desde 1998”**. REVISTA INDETEC. NO. 115, Abril, Guadalajara, 1999.
9. ORTIZ RUIZ, Miguel. **“Los Fondos de Participación y su Proceso de Distribución entre las Entidades Federativas”**. REVISTA INDETEC. NO. 112, Julio-Agosto, Guadalajara, 1998.
10. ORTIZ RUIZ, Miguel. **“Participaciones Federales a Entidades y Municipios, Diferentes a las de los Fondos Establecidos en la Ley”**. REVISTA INDETEC NO. 110, Marzo-Abril, Guadalajara, 1998.
11. OSORNIO CORRES, Francisco Javier. **“La planeación y el derecho al desarrollo”** BOLETÍN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO UNAM. Nueva serie, año XX, Número 58, enero-abril, México, 1987.
12. PABLOS DE, Laura.. **“El Control Económico del Gasto Público”**. TRIMESTRE FISCAL. Año 18, No. 59, Julio-Septiembre, Guadalajara, , 1997.
13. RAIGOSA SOTELO, Luis. **“El Control sobre el dinero Público Federal. Comentarios al Decreto de Reformas Constitucionales por el que se crea la Entidad Superior de Fiscalización”**. REVISTA MEXICANA DE DERECHO PÚBLICO NO. 1, Febrero, México, 2001.
14. RAMÍREZ, SAMUEL Valentín. **“El Proceso de Planeación, Programación y Presupuestación del Gasto Público Federal”**. REVISTA INDETEC. NO. 97, Noviembre-Diciembre, Guadalajara, 1995.
15. REVISTA INDETEC. No. 126, septiembre, Guadalajara, 2001.
16. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. **“La rectoría económica del Estado.”** BOLETÍN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO UNAM. Enero-abril, México, 1987.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

1. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y Amparo.** 6ª ed. México, Ed. Porrúa, 2000.

2. **Diccionario Abrente de Términos económico-financieros.** España, Ed. Mentat, 1992.
3. **Diccionario Akal de Economía Moderna.** México, Ed. Akal, 1999.
4. **Diccionario de la lengua Española.** 21 ed. España, Ed. Real Academia Española, Versión Electrónica, 2002.
5. **Diccionario Ilustrado Vox Latino-Español. Español-Latino.** México, Ed. Rei, 1996.
6. **Diccionario Jurídico Espasa** España, Ed. Espasa-Calpe, 1991.
7. **Diccionario Jurídico Mexicano.** México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1990.
8. **Diccionario Trivium. Derecho y Economía.** España, Ed. Trivium, 1998
9. **Enciclopedia Jurídica Básica Civitas.** España, Ed. Civitas, 1995.
10. **Enciclopedia Jurídica Omeba.** Argentina, Ed. Bibliográfica, 1968.
11. GARRONE, José Alberto. **Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot.** Argentina, Ed. Abeledo-Perrot, 1993.
12. **Larousse Multimedia Enciclopédico, 2001.** España, Versión electrónica, 2001
13. LOZANO IRUSTE, José María. **Breve Diccionario de Economía.** España, Ed. Pirámide, 1994.
14. RICOSSA, Sergio. **Diccionario de Economía.** México, Ed. Siglo XXI, 1990.
15. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. **Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal.** Versión electrónica, México, 2002.
16. SELDON, Arthur. **Diccionario de Economía.** España, Ed. Oikos-Tau, 1970.
17. TAMEMES, Ramón. **Diccionario de Economía y Finanzas.** España, Ed. Alianza Editorial, 1995.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA.

a) Legislación.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

2. DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2003 Y 2004.
3. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL
4. LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
5. LEY DE PLANEACIÓN
6. LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL
7. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
8. LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA
9. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL
10. LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
11. LEY DE INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2004.

b)Jurisprudencia.

Controversia Constitucional 4/98, Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros.

Y las tesis jurisprudenciales siguientes que derivan de la anterior y se consignan bajo los siguientes rubros:

- 1) Aportaciones Federales. Características.
- 2) Hacienda Municipal. Conceptos Sujetos al principio de libre administración hacendaria.
- 3) Hacienda Municipal. Las participaciones y aportaciones federales forman parte de aquella, pero sólo las primeras quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria.