

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA AUTORIDAD PREDOMINANTE EN LAS
RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DE MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:
MARIANA SÁNCHEZ PÉREZ

ASESOR: DR. JUAN CARLOS LEÓN Y RAMÍREZ



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I.	
PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.	3
1.1 EL ESTADO FEDERAL	
1.1.1 Concepto de Estado Federal	
1.1.2 Concepto de Gobierno y Administración Pública	
1.1.3 ¿Soberanía jurídico-estatal o político-ciudadana?	
1.2 LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	
1.2.1 Concepto	
1.2.2 Características	
a. Aspecto Legal	
b. Aspecto Humano	
c. Aspecto Financiero	
1.2.3 Modelos de Autoridad	
a. Autoridad Coordinada, autónoma	
b. Autoridad Dominante o Inclusiva, <i>jerárquica</i>	
c. Autoridad Igual o Superpuesta, <i>negociada</i>	
CAPÍTULO II.	
EL PACTO FEDERAL EN MÉXICO	19
2.1 Construcción del Pacto Federal Mexicano	
2.2 La concentración del Poder	
2.3 Descentralización Administrativa	
2.4 La alternancia	
CAPÍTULO III.	
LA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL	57
3.1 Administración Pública Federal	
3.1.1 Estructura	
3.2 El Presupuesto	
3.2.1 Aplicación en México del Presupuesto por Programas	
3.2.2 Gasto Público	
3.3 Planeación Nacional	
3.4 Coordinación Fiscal	
3.4.1 Clasificación y Distribución de fondos	
CAPÍTULO IV. LOS GOBIERNOS LOCALES	103
4.1 Entidades Federativas	
4.1.1 Competencias	
4.1.2 Satisfacción del bienestar en las entidades federativas	
a. Educación	
b. Vivienda	
c. Salario Mínimo	
d. Recaudación	
e. Recursos otorgados a las entidades federativas (Ramos 28,33 y 39)	
4.2 Distrito Federal	
4.3 Municipio	
CAPÍTULO V. FEDERALISMO EN ESTADOS UNIDOS	135
5.1 Antecedentes	
5.2 La Autoridad Federal en Estados Unidos	
5.3 Similitudes y diferencias con México	
CONCLUSIONES	158
ANEXOS	163
BIBLIOGRAFÍA	165

INTRODUCCIÓN

El término relaciones intergubernamentales está relacionado con el estudio orgánico-funcional de las unidades, actores y recursos que interactúan en el ámbito público. Esta tesis revisa tales aspectos en México, cabe aclarar que si bien se hará referencia al marco jurídico y fiscal, el grueso de la investigación lo constituye la descripción de la coordinación entre los ayuntamientos, entidades y la federación para la satisfacción del bienestar.

De tal modo, el primer apartado está dedicado al análisis de los elementos teóricos y a la influencia que ejerce la construcción del Estado sobre las soberanías locales. En principio, fue necesario revisar las dos posibilidades en la conformación del pacto federal: *ascendente*, cuando la población a fin debido a una necesidad de asociación se agrupa en una entidad para ser reconocida por la federación; o bien, *descendente* aquí el constituyente plasma en una norma la composición de los órganos integrantes, la ley crea a las localidades sin que éstas participen directamente en el diseño y consenso de su determinación.

El capítulo II relata las disputas entre conservadores y liberales, durante el nacimiento del México independiente, que finalizaron con el establecimiento de la Constitución de 1917. Las transformaciones en la relación con los tres niveles de gobierno y las contradicciones jurídico-políticas en el marco federalista, que llevaron a la apertura del sistema y a esquemas de negociación entre actores.

Con tales herramientas el caso mexicano se clasificó en la categoría de *autoridad dominante*, descrita por Del Wright, para comprobar que mientras el esquema federal no cuente con un contrapeso local persistirá la cultura central, los estados y municipios basarán sus políticas en los mecanismos de participación concurrente, ocasionando que, sus competencias sean consideradas precarias para la satisfacción del bienestar. Derivado de tal problemática es preciso reflexionar sobre la importancia de la actuación corresponsable en la planeación e instrumentación de políticas, esto es transitar a un modelo de *autoridad superpuesta*.

Una vez entendido lo anterior, se investigaron las cargas por nivel de gobierno y los mecanismos de control nacional, para medir posteriormente el impacto que tal operación ha tenido en materia de marginación. En tal sentido el capítulo III, muestra como el presidente de la República concentra en las secretarías de Estado instrumentos económicos y programáticos suficientes para romper el equilibrio. La negociación no se da entre iguales, las entidades demandan y la nación plantea reglas y controla recursos.

Para sustentar que la presencia federal es dominante sobre la actividad local, se requirió describir las variables que a nivel estatal han contribuido al mantenimiento de esta situación. Asimismo, toda vez que la razón de ser del gobierno es la satisfacción del bienestar de los individuos, uno de los puntos guía en este análisis fue el cumplimiento de dicha función. Al respecto el capítulo IV distingue las características de actuación de los gobiernos locales respecto del nacional. Se constatará que las reformas que dotaron de responsabilidades a entidades y municipios, no han implicado en sí mismas un motor de cambio.

Básicamente se estudiaron los estados tipificados con un muy alto y muy bajo nivel de marginación, contrastando sus rasgos comunes por nivel de marginalidad, éstos son: las variables del índice de marginación, Conapo 2001; los impuestos que recauda cada entidad; los recursos otorgados vía Progres-Oportunidades y por los ramos federales 28, 33 y 39; y el porcentaje del PIB. Lo anterior mostrará elementos que pueden contribuir o afectar al desarrollo y se detectarán las tendencias en lo concerniente al grado de autonomía.

Finalmente, el capítulo V expone un referente obligado, el estudio de la experiencia federalista surgida en Estados Unidos. La cual al contrastarse con México muestra que la autoridad central tiende a asumir un rol protagónico y que la posibilidad de generar una operación horizontal está condicionada a la capacidad de las localidades de asumir sus facultades. Se advierte además que el esquema federal se basa en la búsqueda del consenso, es decir, que en la medida en que los miembros del pacto constituyan un frente coordinado y activo pueden dar mejores respuestas a las problemáticas.

CAPÍTULO I

PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

1.1 El Estado Federal

1.1.1 Concepto

La figura estatal surge en el siglo XVI erigiéndose como pionera en la estructuración político-ciudadana, desde entonces ha normado el poder y la vida cívica. La vértebra institucional¹ de un país es el Estado que con base en la ejecución de sus órganos puede restringir o impulsar el actuar de los individuos.

Posterior a la creación del Estado y derivado de la práctica absolutista del mandato, en los siglos XVIII y XIX el constitucionalismo moderno hizo suya la división de poderes. La experiencia había demostrado que situar en un solo individuo el mandato sin mecanismos que delimitaran su ejercicio, provocaba excesos en detrimento de las libertades de la población.

Al respecto, John Locke² señala que el poder legislativo impone la primacía de la ley, el ejecutivo se encarga de operarla y el federativo da seguridad al Estado. Montesquieu por su parte, inspirado en el parlamentarismo inglés define al legislativo como la elaboración de leyes por iniciativa del príncipe o magistrado; al ejecutivo lo clasifica en el derecho de gentes, a cargo de la declaración de paz o guerra y el derecho político, que castigaba el incumplimiento de la ley.

En nuestros días la división de poderes se ha convertido en un ordenamiento que desconcentra la autoridad en órganos con competencias específicas, cuya finalidad es que los destinatarios se equilibren entre sí. La constante en los Estados modernos ha sido la integración de 3 poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. La procuración de éstos se refleja en las condiciones de igualdad y bienestar social.

¹ El establecimiento de instituciones permite la convivencia ordenada entre los individuos, la representación ciudadana en órganos públicos y la satisfacción del bienestar. "El papel de las instituciones políticas consiste en establecer las áreas de actividad pública y las reglas para seleccionar a los líderes [...] las decisiones sociales realizadas mediante diferentes procedimientos institucionales que pueden satisfacer las demandas de diferentes grupos de ciudadanos y producir diferentes niveles de utilidad social." COLOMER, Joseph, "Instituciones políticas" Ed. Ariel Barcelona 2001, pág. 14.

² "El ejecutivo está confiado a un individuo que no tiene participación en el legislativo se halla subordinado a éste último. No es el poder ejecutivo supremo en general el que esta exento de subordinación, sino sólo el que esta confiado a una sola persona que participa en el legislativo y no tiene que rendir cuentas a un legislativo [...] tanto el federativo como el ejecutivo son delegados del legislativo la autoridad de convocarlo es del ejecutivo ya sea en periodos fijos o elecciones." LOCKE John, "Segundo ensayo sobre el gobierno civil" México, Ed. Aguilar, 1983, pág. 115 y 116.

Como ente soberano, el Estado es capaz de crear iniciativas económicas, políticas y administrativas. En su ejercicio puede concentrar o delegar tareas a las entidades que lo integran, el Estado centralista aglutina las labores de gobierno con un alto grado de autonomía respaldado en la Constitución. Contraria a esta postura en el Estado descentralizado, el poder no se organiza de forma jerárquica sino horizontal, la generación de acuerdos entre numerosos grupos que representan diferentes intereses, constituye su norma.

En el marco federalista, la primer experiencia parte de la comuna estadounidense donde la administración de los asuntos era local. Tal construcción se gesta entre la necesidad de no trastocar las soberanías y la urgencia de coincidir en una voluntad nacional. La propuesta se abrió paso entre el Estado unitario y la confederación, sus creadores pensaron equilibrar ambos modelos, es decir, agrupar a los miembros en un poder supremo pero respetando su autonomía. Tal experiencia ejemplificó una edificación ascendente pero con los años se ha visto que el pacto también puede resultar de un constituyente, en dicho caso se puede decir, que la construcción es descendente.

Etimológicamente federalismo, viene del latín *foedus*, que significa pacto o alianza, implica una organización donde los constituyentes ceden parte de su soberanía a favor de la unión, pero conservando su identidad y autonomía individuales. La federación por tanto es la suma de unidades, respaldada en un ordenamiento que garantiza la distribución horizontal y vertical de competencias. Las constituciones locales y la nacional deben plasmar el respeto a la autonomía interior, la homogeneidad de la forma de gobierno y las facultades tanto concurrentes como exclusivas.

Por tanto no existe un solo estado federal sino una organización de entidades federadas. "El principio constitucional en que se fundamenta el Estado federal es la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí de tal manera que el gobierno federal es competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales, competentes cada uno en su propio territorio, se les asignan los poderes restantes"³.

³ BOBBIO Norberto, **et. al.** "Diccionario de Política" México 2000, Siglo XXI, pág. 634.

Como proceso desconcentra el poder mediante la cooperación de diversos órganos participantes democratizando la toma de decisiones. Según Stephen L. Schechter el federalismo conserva estrecha relación con el principio de mutualidad, ya que éste indica simetría, "el intercambio visto como la esencia del interés basado en las políticas; la reciprocidad percibida como base para el intercambio; la negociación y el compromiso como el camino para encontrar intercambios recíprocos, y los acuerdos escritos como la forma de dar legitimidad a esos compromisos."⁴

Aunque teóricamente la federación establezca una división del poder y un equilibrio, en la práctica se pueden observar variaciones importantes, es así que surge el análisis intergubernamental. Para Deil Wright cinco elementos justifican la preferencia del concepto de Relaciones Intergubernamentales, (RIG) sobre el federalismo:⁵

1. Más que relaciones estatales-nacionales.- Aunque el federalismo no ha impedido los nexos locales estatales, a lo largo de su historia ha favorecido las relaciones nacionales. Las RIG reconocen y a la vez analizan las interacciones entre funcionarios de todas las combinaciones de entidades gubernamentales y en todos los niveles.
2. Más allá del legalismo.- El federalismo ha producido toda una herencia de legalismo, las RIG trascienden el ámbito jurídico e incluyen dentro de sí toda una rica gama de acciones y concepciones informales de los funcionarios que de otra manera quedarían sumergidas.
3. Relaciones no jerárquicas.- El federalismo implica un conjunto jerárquico de relaciones de poder o autoridad. El concepto de RIG no contiene distinciones jerárquicas de superioridad o inferioridad. Y aunque no excluye la existencia de tales diferencias de poder tampoco implica que el nivel nacional sea, presuntamente, el superior.

⁴ L. Schechter Stephen, "Elementos teóricos del Federalismo" en: El nuevo Federalismo en América del Norte, México 2000, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte, UNAM, pág. 32.

⁵ WRIGHT Deil S., "Para entender las Relaciones Intergubernamentales", México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica, 1997, págs. 100-104.

4. Preeminencia de las políticas.- La intersección de intereses en los estudios de RIG ha favorecido el desarrollo de un enfoque de selección de políticas que contribuye a ponderar las mejores y las peores políticas, cuestionándose sobre fines y medios , de sustancia y procedimiento.
5. La precisión no política.- El concepto de federalismo ha sido empleado para tal variedad de condiciones y propósitos, que hoy su significado es confuso e impreciso. Políticos y académicos han sido ingeniosamente imaginativos al elegir adjetivos para este término. El concepto de RIG, no reemplaza ni sustituye al concepto del federalismo. Antes bien sirve como una base conceptual diferente [...] sobre la cual explorar y resumir las experiencias recientes de funcionarios públicos y ciudadanos.

En el federalismo la interacción con el gobierno general se da en un marco de negociación mutua, lo anterior plantea la coexistencia de órdenes públicos como fundamento. Por tal motivo se utilizará el análisis de las relaciones intergubernamentales, como medio para ponderar el cumplimiento de dicha situación, la actividad y el patrón de actuación de los implicados en las funciones de gobierno.

1.1.2 Gobierno y Administración Pública

Son dos las constantes que se han presentado en el federalismo, por una lado el resguardo del bien general a cargo de la nación y por otro el de los intereses locales bajo la custodia de los estados. Según el país de que se trate se notarán variantes que aunque respetan el precepto anterior, evidencian que no existe una forma única de operación. La repartición del poder se puede manifestar en dos sentidos: *el primero* que fortalece la unidad central como responsable de lineamientos y políticas a seguir, a través de órganos federales, el resto de las atribuciones corresponde a los estados; *el segundo* se presenta a la inversa, son las unidades quienes actúan en su gestión interna reservando a la federación elementos exclusivos como la seguridad nacional, los convenios y relaciones internacionales.

En un contexto multidimensional integrado por diferentes actores y entidades, la tarea de actuar en el disenso y conducirlo al consenso refleja el grado de gobernabilidad. Hay esferas de poder que se pueden comportar divergentes o concurrentes, la administración pública tiene que entender esa pluralidad a través de

un sistema que genere los efectos que la sociedad requiere, por lo que la conducción de los asuntos públicos implica tomar de decisiones integrales político-administrativas.

Dentro de los retos en la operación gubernamental, destaca la dificultad de materializar los ideales en acciones concretas. El diseño de los programas que no contemplan la realidad en que se aplicarán está destinado al fracaso. Aunado a esto cada funcionario tiene una percepción diferente, por lo que la marcha de los planes suele desvincularse del objetivo inicial. De ahí la importancia de que los actores sean entendidos como parte de las políticas en el esquema colaborativo entre los niveles de gobierno. Es necesario un mecanismo funcional que equilibre y de salida a las propuestas deseables con las posibles, por medio de una visión integral de las situaciones que se presentan y la mejor forma de resolverlas.

Tal actividad no es estática y responde a sus públicos, es decir es tan compleja como su contexto lo determina. Los ciudadanos tienen sus expectativas en que la conducción de los asuntos públicos a cargo de una autoridad, responderá sensiblemente a los problemas que los aquejan. La errónea conducción deriva en una apatía social que es contraria a la razón de ser estatal, "el principio de la utilidad social tiene que ver con la mayor satisfacción del mayor número de individuos."⁶

En este sentido, se afirma que la administración pública se mide por resultados, y cuando en una federación las demandas rebasan la capacidad de respuesta del gobierno, se requiere retomar el concepto de lo local y acercarse a los ciudadanos. Para conseguirlo es necesario convertir la administración pública, en un ramo más competitivo, donde las relaciones intergubernamentales operen dinámicamente horizontal y verticalmente, cuya tendencia sea reconstruir a las estructuras centrales y dotarlas de aptitudes a las periféricas, esto para que existan formas de gestión directa.

La evolución del modelo debe incentivar la participación local como medio que brinda la posibilidad al pueblo de ser autogestivo, la actividad ciudadana también es requerida para el cumplimiento de objetivos, por lo cual este sistema es un medio que debe permitir tal interacción. El federalismo es un conductor en tal sentido de las voluntades locales consensadas, no impuestas.

⁶ COLOMER, Joseph. *op. cit.*, pág. 18.

1.1.3 ¿Soberanía Jurídico-Estatal o Político-Ciudadana ?

Como se manifestó anteriormente el constructo federal agrupa las voluntades locales, por ello es indispensable revisar las tendencias respecto a los depositarios de la soberanía. En primer lugar, aunque la Constitución instituya límites entre los niveles de gobierno mediante competencias exclusivas y concurrentes para proteger el pacto; en el resguardo del bien general la nación tiende a ejecutar disposiciones en un marco de verticalidad y subordinación hacia los entes subnacionales.

La herencia jurídica ha repercutido negativamente, al regular y no coordinar las políticas dando paso a dictámenes como medidas de control sobre los estados Ostrom indica que la legislación "ha sido reconocida como una variable crítica en la organización de las sociedades. Las leyes recogen las reglas que enmarcan procesos de adopción de decisiones en las que se materializan las relaciones entre diversos actores. Algunos de estos procesos desembocan en el establecimiento de relaciones de supremacía y subordinación."⁷

De este modo al ser los asuntos públicos tan diversos, la acción desde un solo eje se vuelve insuficiente. Las demandas son decantadas de voz en voz perdiendo la noción de origen, por ende, cuando desde su cotidianeidad las autoridades subnacionales se encargan del manejo de su administración tenemos una ejecución más directa, cercana a la sociedad y respetuosa de sus particularidades "entendemos por autonomía estatal a los estados concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas que pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales."⁸

Lo local, representa el cimiento del Estado pues éste se debe a las unidades que lo componen. Toqueville califica a la comuna como el lugar donde reside la fuerza de los pueblos. Tal aseveración subraya que el gobierno se erige desde la base y se expresa en el grado de colaboración comunitaria.

⁷ AGRANOFF Robert, "Marco para el análisis comparado de las Relaciones Intergubernamentales" en: Merino Huerta Mauricio (Coordinador) Cambio Político y gobernabilidad México, CONACYT y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, pág. 190.

⁸ HIDALGO Paulo, "Reformas Económicas y Actores Políticos en México y Chile. Un análisis exploratorio" en: Merino Huerta Mauricio (Coordinador) Cambio Político y gobernabilidad México, CONACYT y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, pág. 67.

De la cohesión social y la costumbre resulta la organización social, la dualidad demanda-solución debiera ser una gestión directa. La forma conveniente de operación debe reconocer por tanto los siguientes aspectos:

- ∞ La práctica de las facultades constitucionalmente asignadas,
- ∞ La representatividad de sus necesidades, y
- ∞ La corresponsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

La soberanía debe ser un ejercicio ciudadano y no un mero dictamen que acatar "cuando priva el dogma de la soberanía del pueblo se obedece a la sociedad no porque sea inferior a los que la dirigen o menos capaz que otro hombre sino para gobernarse así mismo; obedece a la sociedad porque la unión no puede existir sin un poder regulador. Se vuelve súbdito de los poderes ciudadanos."⁹

Del equilibrio que se pueda lograr entre ambas posturas, surgirá una corresponsabilidad de acción que reconozca que se encuentran unidos en una dimensión global y divididos en la pluralidad de sociedades pequeñas. De lo contrario puede disminuir la credibilidad y aumentar el desinterés hacia las acciones de gobierno, incidiendo al mismo tiempo en la razón de ser de la constitución federal.

A lo largo del estudio se considerarán las facultades locales y nacionales, los órganos de coordinación y de autoridad que limitan o resuelven las necesidades. En la medida que la autoridad se distribuye en varios centros se da heterogeneidad al gobierno, se articulan mecanismos de apoyo del trabajo local, incentiva la corresponsabilidad y respetan las características de cada localidad.

1.2 Las Relaciones Intergubernamentales

1.2.1 Concepto

Durante la década de los 30 en el siglo pasado, la economía buscaba celosamente ser la protagonista en la vida de las naciones. El mercado evitaba ser sometido y la población demanda que su patrimonio fuera resguardado. Surge así el intervencionismo estatal que controló dicho caos, asumiendo un papel de padre protector que absorbió el espacio privado. Tal esquema tuvo su declive como consecuencia de nuevas crisis.

⁹ TOQUEVILLE Alexis De, "La Democracia en América" México 1978, FCE, pág. 81.

En Estados Unidos, las relaciones intergubernamentales sirvieron como una medida emergente que les permitió superar las limitantes del federalismo dual.¹⁰ Desde entonces estudia la conformación político-administrativa, bajo un esquema de competencias verticales y horizontales. Por esta razón tiene su aportación en los siguientes aspectos:

- ⌘ No surgen como una vertiente jurídica de competencias y facultades, por lo que no entienden a lo local como supeditado a lo federal por el contrario se pretende un trabajo conjunto;
- ⌘ Contemplan no sólo a actores institucionales sino también a los no gubernamentales;
- ⌘ Propone redes de acción horizontal y vertical; y
- ⌘ Reconocen que la participación tiene una influencia en la toma de decisiones de las políticas.

1.2.2 Características

Tanto los sistemas federados como los centralistas tienen flujos entre niveles de gobierno, la distinción radica en el ejercicio del poder, supremacía o colaboración, en el primer caso las RIG se manifiestan desde un eje que marca las directrices, los mecanismos son: verticales, de intervención y control. En el segundo punto, la interacción es de corresponsabilidad entre los actores, con base en el consenso.

En los sistemas federales, las RIG operan vertical y horizontalmente, desconcentran decisiones, distribuyen recursos, permiten la autonomía política y pretende el equilibrio entre los miembros. Todo esto apoya a la credibilidad gubernamental mediante el logro de resultados que requiere la población. A continuación se desglosan sus rasgos de análisis:

¹⁰ La doctrina del federalismo dual, nacida en los Estados Unidos cimentó estrictos límites en las competencias de cada una de las esferas de poder, es decir, que contempla facultades y restricciones, las cuales debían encontrar un equilibrio que garante de su funcionamiento. Se entiende entonces que el federalismo dual es una doctrina que fundamenta al Estado Americano y que demarca las relaciones entre los niveles de gobierno. Es precisamente ante el análisis de esta delgada línea que el modelo se puso en entredicho, tanto por externalidades, como por necesidades que afectaban a la población se tuvo que modificar su operación federal requiriéndose por tanto una nueva posibilidad que sustentará la operación gubernamental.

CUADRO 1. CARACTERÍSTICAS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	
1. Número y la variedad de unidades gubernamentales.	Nacionales, Estatales, Condados, Municipios, Distritos Escolares, Distritos Especiales y Localidades.
2. Número y variedad de funcionarios públicos que intervienen (acciones y actitudes de los Funcionarios).	Comportamiento enfocado a un fin y percepciones de otros participantes
3. Intensidad y regularidad de los contactos entre funcionarios.	Contactos Cotidianos, relaciones prácticas de Trabajo y continuidad de Pautas de Acción.
4. Acciones y las actitudes de todos los funcionarios Públicos.	Funcionarios Electos: Legisladores, Ejecutivos, jueces. Funcionarios Designados: administradores, gerentes, jefes de departamento, personal
5. Cuestiones de Política Financiera.	Ingresos: impuestos, ingreso gubernamental, gasto fiscal. Gastos: gastos funcionales, impactos de la ayuda federal. Prestamos y Deudas: mercados de capital, crisis financiera. Formulación y aplicación de políticas Contenido de las políticas: cuestiones distributivas, regulatorias y

WRIGHT Deil S "Para entender las Relaciones Intergubernamentales", Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica, México 1997, pág. 71-72.

Los puntos enumerados denotan la magnitud de éste enfoque y lo multidimensional del Estado, implican ponderar en igual orden, el análisis de actores como las necesidades presupuétales. Es decir, una política al ser unilateral puede fracasar por no explicarse ante sus diversos públicos, no contemplar los ajustes financieros, desconocer a las entidades de gobierno. Por lo anterior desde el punto de vista de la política pública las RIG son consideradas un recurso integral, que aumenta la pluralidad en la toma de decisiones y representando los intereses locales.

a) Aspecto Legal

El pacto federal se sustenta en una estructura que distribuye la autoridad, respaldado en la Constitución, "en el marco de la acción pública la ley juega un papel intergubernamental en la medida en que determina el ámbito de actuación de los gobiernos al establecer lo que éstos pueden o no hacer, así como las circunstancias en que se desenvuelven las actividades de sus organizaciones. Las leyes no estipulan el contenido de cada una de las acciones pero sí establecen directrices generales. La ambigüedad del lenguaje permite por otra parte, un cierto grado de discrecionalidad en la interpretación de las normas."¹¹

¹¹ AGRANOFF Robert, *op. cit.*, pág.191.

Dicho lo anterior se enumerarán las posibilidades en la reparto de facultades:¹²

1. Poderes específicos asignados exclusivamente al gobierno general;
2. Poderes asignados exclusivamente a los gobiernos constituyentes;
3. Poderes concurrentes o compartidos entre gobierno general y los miembros;
4. Poderes específicos que se prohíbe ejercer a uno o ambos gobiernos; y
5. Poderes no específicos o residuales que están reservados para un gobierno o el otro.

Cada alternativa representa un grado de autonomía o dependencia del ámbito nacional. Al aumentar la gestión de las entidades disminuye la dependencia de lo nacional, la balanza se puede inclinar hacia uno de los dos polos según la definición y desarrollo de cada sistema. No obstante se debe reconocer que “cuando la soberanía es conferida al pueblo y éste confiere a su vez una gran parte de ella a diversas instituciones de gobierno por medio de las constituciones que adoptan, el Estado mismo no es un órgano homogéneo individual, sino un programa político compuesto.”¹³

Además de lo anterior el constituyente debe establecer mecanismos para dirimir las diferencias entre niveles. Por ejemplo, en México cuando un ámbito tiene alguna inconformidad sobre sus facultades puede acudir a la Suprema Corte de Justicia para dirimir la controversia. En la práctica aunque se reconoce este derecho jurídico, la historia del sistema político mexicano ha generado que las localidades se supediten.¹⁴

Las reglas de actuación para cada nivel deben estar equilibradas, desde el punto de vista de las RIG deben reconocerse las diferencias pero establecerse cargas corresponsables. Lo intergubernamental implica la generación de acuerdos para solucionar problemas comunes, dando paso a relaciones horizontales entre entidades institucionales e independientes. La propuesta ofrece la coordinación de los esfuerzos,

¹² L. Schechter Stephen, *op. cit.*, pág.36.

¹³ Eleazar Daniel J. “Federalismo y Presidencialismo” en: El nuevo Federalismo en América del Norte, México 2000, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte, UNAM, pág. 46.

¹⁴ En principio las controversias interpuestas por parte de los ayuntamientos no fueron reconocidas hasta 1994, siendo que la Constitución vigente data de 1917. Además aunque en la actualidad se puede implementar tal recurso ante la Suprema Corte de Justicia, hay localidades supeditadas se menciona el caso del Distrito Federal donde el ejecutivo local a cargo del jefe de gobierno propone a los funcionarios de gabinete pero es el presidente de la República quien los ratifica y también los puede remover; mermando su autonomía. Así lo muestran los acontecimientos que han rebasado el marco legal de su reforma: el 6 de diciembre de 2004, a causa del linchamiento de 3 policías en la delegación Tláhuac, el encargado del ejecutivo federal Vicente Fox Quezada cesó a Marcelo Ebrard Casaubón de su cargo como secretario de seguridad pública del gobierno del Distrito Federal, con fundamento en el artículo 122 constitucional.

el mejoramiento de las políticas, la participación igualitaria de las entidades y la mejora en la capacidad de respuesta a partir de una mayor autonomía. En tal sentido trasciende la visión jurista de mandatos descendentes, donde los funcionarios federales imponen a los locales directrices a aplicar en sus comunidades.

b) Aspecto Humano

Omitir la participación de los individuos dentro de los públicos es arriesgado, tanto la burocracia como la población tienen una incidencia en la toma de decisiones. En tal sentido se pretende analizar la importancia de que los funcionarios de todos los niveles logren acuerdos, que los ciudadanos sean escuchados y la población se tenga incentivos para proponer iniciativas. Al respecto Agranoff¹⁵ enumera tanto a los actores y como a los marcos de actuación que se pueden presentar en el gobierno:

1. Los actores y organizaciones implicados tienen motivaciones y objetivos propios, así como distintos grados de interés.
2. Las acciones se desarrollan sobre la base de los principios y objetivos de un programa. Se produce una movilización de recursos de todas las clases. Los participantes realizan cálculos para determinar cuál de ellos está en mejores condiciones para contribuir con un tipo determinado de recursos, o que medios son los más adecuados para cubrir las prioridades del programa.
3. Las relaciones de autoridad suelen tener su fundamento en el prestigio profesional, la capacidad de coordinar las actuaciones, el poder potencial o real, y el control sobre los recursos. La autoridad jerárquica tradicional tienen una influencia limitada.
4. Existe un alto grado de discrecionalidad local. Las organizaciones de nivel nacional o regional pueden intentar influir sobre las unidades locales particularmente en el caso de programas tales como los relacionados con el mercado de trabajo. Las estrategias de control tienen una efectividad reducida.

¹⁵ AGRANOFF Robert, *op. cit.*, págs. 202-203.

5. No hay una estructura de implantación para cada programa nacional. Existe más bien un conjunto de estructuras de implantación localizadas, cada una de ellas con una composición de actores públicos y privados que le es característica.
6. En el seno de las estructuras de implantación se da una distribución de papeles entre distintos subgrupos de actores. Existen subestructuras para la formulación de la política las tareas de planificación y análisis de información, la provisión de recursos, las labores de intermediación y coordinación, la prestación de servicios, la evaluación.
7. Las estructuras de implantación difieren en sus respectivos grados de cohesión interna. El nivel de interconexión dentro de determinada estructura varía tanto geográfica como temporalmente.

El estudio de lo anterior se justifica en la intención de administrar los asuntos públicos, esto es reducir los costos y minimizar el conflicto. La generación de consensos o acatar decisiones dependerá de la forma en la cual está distribuida la autoridad. Una mala comunicación entre los actores derivará en la inadecuada resolución de los asuntos de ahí la trascendencia del análisis de individuos, grupos y sus estrategias dentro de la arena pública.

Dentro del diálogo habrá posiciones a favor, neutras y en contra, en el marco intergubernamental la acción no puede ser otra, sino coordinada; esto es que, restrinja la práctica impositiva del poder. Al respecto Deil Wright indica que el personal que elabora, consensa e instrumenta debe tenerse en consideración ya que las relaciones en lo estatal, se dan más que entre gobiernos entre individuos, "esta dimensión hace referencia a las acciones, a la vez políticas, jurídicas y administrativas, que llevan a cabo los empleados públicos. Así como los intereses y programas de los responsables nacionales, que contribuyen a la formación del entorno a afrontar.¹⁶"

Al respecto, en la construcción de un esquema de factibilidad es necesario ubicar donde esta depositado el control:

¹⁶ AGRANOFF Robert, *op. cit.*, pág.198.

- ⌘ En el Ejecutivo o en el Congreso esto lo determina el tipo de sistema: Presidencial o Parlamentario. La dificultad aumenta en la medida de que hay más de un detentador, contrario al caso donde hay un ejecutivo cuyas preferencias son más fáciles de precisar, sin embargo, esto dependerá ante todo del grado de apertura y sus mecanismos.
- ⌘ En la federación o en los gobiernos locales, se definen por la construcción desde las localidades (ascendente) o bien que el Estado haya conformado el modelo (descendente). Posteriormente se observará la distribución de funciones entre las partes existiendo dos posibilidades que la federación convenza a las localidades o a la viceversa.

La ideología de los funcionarios electos y designados juega un papel fundamental pues sus perspectivas regularmente son encontradas y descalificadas entre sí. Los primeros respaldan la línea de la agrupación a la cual pertenecen y están preocupados en todo momento por los costos que sobre su imagen puedan recaer. Esto es que, aunque existan reformas necesarias para un país, si la aprobación daña su aceptación ciudadana lo más seguro es que la rechace, he aquí la tarea argumentativa del cuerpo técnico.

En el caso de la burocracia, cada dependencia tiene un peso específico, destacan aquellas que concentran impuestos, la explotación petrolera, los hospitales o las que vigilan los procesos electorales. Imaginemos una parálisis en tales organismos, el hecho de que sus tareas sean imprescindibles permiten a su personal una movilidad importante. Para vencer los inconvenientes que pudieran suscitarse, las iniciativas deben plantear escenarios donde se reconozcan intereses sindicales, electorales, burocráticos, etc.

c) Aspecto Financiero

Dentro de los desafíos a los que se enfrenta la práctica de la administración pública hallamos el financiero. Administrar parte de la idea de que el bien con que se cuenta es susceptible a agotarse e incluso que es escaso. El debate centro periferia se da en la búsqueda por detentar la planeación y distribución los ingresos propios.

Las RIG pretenden que los gobiernos en conjunto puedan satisfacer las tareas encomendadas, para servir de la mejor forma a la población, sin embargo, la experiencia muestra que no hay una concentración equilibrada. Normalmente es la federación la que controla y fiscaliza con base en las atribuciones constitucionalmente conferidas. En razón de lo anterior se ha justificado que la nación dicte las pautas en materia programática, pues su visión global le permite cuidar el uso racional y equitativo de los recursos.

Pero, ¿no debe ser esta una función consensuada de actuación intergubernamental? Sí de hecho, la aprobación presupuestal es un acuerdo entre legisladores y funcionarios encargados de la elaboración. Tal materia suele ser un tema de conflicto debido a que la asignación normalmente es cabildeada para conseguir la operación de programas de interés. Esto significa que aunque el ciudadano vote por determinada plataforma partidista, la materialización de las propuestas depende de la capacidad de maniobrar tales situaciones. Los empleados públicos poseen información relevante que cuidan celosamente y para ser usada en la aplicación para favorecer a ciertos grupos.

Los marcos de negociación para la asignación de partidas, implican capacidad de negociación y gestión por parte de las entidades federativas, en un sentido de supeditación al Ejecutivo Federal. Es entonces necesario formalizar métodos de asignación que ponderen indicadores, fortalecer las facultades impositivas y que los gobiernos locales reconozcan sus funciones y pasen de demandantes a ejecutores situándose así en una condición de equidad frente al gobierno federal.

1.2.3 Modelos de Autoridad

El federalismo, las relaciones intergubernamentales y la democracia están directamente relacionados con la autoridad. Los asuntos públicos requieren de actores informados que participen activamente en la toma de decisiones, para la elaboración y la práctica de políticas efectivas. La coordinación entre niveles debe considerarse como el cumplimiento de la soberanía popular, puesto que, cada una de las partes debe tener la oportunidad y la corresponsabilidad de las decisiones.

La atención de los problemas implica que cada orden asuma un rol en el manejo de la agenda. Los métodos pueden ser planteados en conjunto o por uno sólo centro encargado de indicar el rumbo. Por tal motivo se deben analizar los modelos de operación:¹⁷

- a) **Autoridad Coordinada, *Autonomía***.- Delimita la acción del nacional respecto de la estatal, sin contemplar la figura local, razón por la cual no se les reconocen sus derechos como ámbito de gobierno quedando supeditados al orden federal. Implica que los componentes reconocidos son independientes y autónomos; están unidos sólo tangencialmente, cada uno desde su esfera actúa sin obstaculizar o interponerse en la tarea del otro. En este contexto las posibles controversias son resueltas ante el Órgano Judicial, cuya decisión tiende al detrimento de las localidades.
- b) **Autoridad Dominante o Inclusiva, *Jerarquía***.- Sugiere la naturaleza esencialmente jerárquica de la autoridad, la acción Federal disminuye la acción de los ámbitos, al expandirse limita la participación de los otros, lo que implica relaciones de dependencia por parte de los que adoptan los lineamientos. Las instituciones políticas no nacionales, como gobernadores, legisladores estatales y alcaldes han alcanzado una condición cercana a la atrofia total. Finalmente las funciones realizadas por los órganos se han fusionado en un sistema jerárquico centralizado.
- c) **Autoridad Igual o Superpuesta, *Negociación***.-Entre sus rasgos característicos tenemos: áreas considerables de operación gubernamental que incluyen funcionarios y unidades nacionales, estatales y locales; las áreas de autonomía o de independencia de una sola jurisdicción de plena discrecionalidad son limitadas y éstos límites producen una pauta de autoridad que puede denominarse negociación.

La tipología descrita permite analizar las posibles interacciones en un Estado. A partir de la caída del intervencionismo los modelos de autoridad dominante han ido en declive para dar paso a la descentralización de procesos. La reforma gubernamental mexicana se ha encaminado hacia la autoridad igual o superpuesta, planteando como

¹⁷ WRIGHT Deil S, *op. cit.*, págs. 105-118.

eje al gobierno local, sin éxito. A pesar de ello tales cambios han influido en los acuerdos, reglas del juego, la apertura política, coordinación y ejecución de programas.

Los gobiernos son libres de incentivar o no el ejercicio igual o superpuesto pero cabe destacar que entre mejor se conozcan las problemáticas locales mayor será su desahogo. "El objetivo que conduce a dicha reforma (la del Estado), es la voluntad de equilibrar las relaciones entre los poderes, de manera de balancear el predominio del Ejecutivo, y las relaciones entre el centro y los estados (o los gobiernos y ayuntamientos o delegaciones), con el objetivo de mantener en cada uno de los tres órdenes una verdadera vocación gubernativa, autónoma y suficiente."¹⁸

¹⁸ PÉREZ CORREA Fernando, "Temas del Federalismo: ¿De la Centralización a la Fragmentación?" México 2003, UNAM, pág.43.

CAPÍTULO II

EL PACTO FEDERAL EN MÉXICO

2.1 Construcción del Pacto Federal Mexicano

A decir del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece “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” asimismo en el artículo 41 se señala que el ejercicio de la soberanía lo constituyen los poderes de la unión, éstos son, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, basados en el principio de equilibrio de poderes.

El poder ejecutivo en México se deposita en un solo individuo electo por el voto ciudadano que tiene a su cargo la administración pública mediante las secretarías de Estado, los funcionarios del gabinete son responsables ante el mandatario quien puede designarlos y en su caso removerlos. En lo que corresponde al procurador de la República, diplomáticos en el exterior, a los altos funcionarios de Hacienda, a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y fuerza aérea nacionales, el ejecutivo puede nombrarlos con autorización del senado, así como también presenta ante el citado órgano la terna de ministros para la Suprema Corte de Justicia, también es el encargado del manejo de la política exterior observando ciertos principios.

En su ejercicio este poder, debido a problemas de gobernabilidad ocasionados en el período de la construcción del Estado, ha derivado en un sistema político presidencial caracterizado, en un mayor grado, hasta antes del triunfo de la oposición, por la autonomía y predominio de su gestión respecto a los otros poderes, ante todo por la aplicación de sus facultades legislativas como son la iniciativa, la promulgación, la ejecución e inclusive el veto.

Por su parte el poder legislativo, se compone por dos cámaras: La Cámara de Diputados se conforma en total por 500 diputados, de éstos 300 son electos por el principio de mayoría relativa y 200 por representación proporcional. La Cámara de Senadores se constituye por 128 senadores, de cada estado y Distrito Federal de los que dos son elegidos por el principio de mayoría relativa y uno es asignado a la primera minoría y el resto (treinta y dos) son elegidos vía representación proporcional.

Los períodos de sesiones para el Congreso de la Unión se dividen en dos ordinarios, el primero comprende del 1º. de septiembre al 15 de diciembre y hasta el 31 de diciembre, cuando el Ejecutivo inicia su período de gobierno; y el segundo, del 15 de marzo al 30 de abril. Además se cuenta con una comisión permanente para los períodos de receso.

El Congreso de la Unión forma parte del sistema de pesos y contrapesos, tiene competencias en el ámbito Federal, por lo cual las entidades federativas sólo pueden legislar en aquellas áreas expresamente para su actuación o en las que no están reservadas al poder legislativo de la Nación.

Al Congreso le compete: la elaboración de su propia ley orgánica, delitos y faltas contra la federación, normar la condición jurídica de los extranjeros, las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales, la expedición de leyes con vigencia nacional en materia educativa, demográfica, ecológica, turismo, inversión mexicana, vías generales de comunicación, correos, aguas de jurisdicción federal, inversión extranjera, transferencia de tecnología, generación, difusión y aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos, sobre las buenas o malas presas de mar y tierra y las relativas al derecho marítimo de paz y guerra, organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano.

La coordinación intergubernamental se da por expedición de mecanismos de trabajo entre la federación, el Distrito Federal, Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como el de la ley que regula la organización de la entidad de fiscalización superior de la federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la unión y de los entes públicos federales; las relativas a la planeación nacional para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones del desarrollo económico y social.

Adicionalmente puede según lo señalado en el Artículo 122 constitucional crear ordenamientos en el Distrito Federal, con excepción de las materias que le corresponden a la Asamblea Legislativa. Finalmente se le permite la reforma y adición Constitucional prevista en el artículo 135, responsabilidad que por cierto comparte, con las legislaturas de los Estados, en el sentido de que la mayoría de ellas debe aprobar las reformas o adiciones que el citado organismo acuerde.

Si bien su principal tarea es la legislativa, también tiene injerencia en áreas político administrativas y político jurisdiccionales. Por ejemplo, en la admisión de nuevos estados o territorios, arreglo definitivo de diferencias entre los estados respecto a sus límites territoriales, cambio de residencia de los poderes federales, declaración de guerra, aprobación de la suspensión de garantías decretada por el presidente de la República, la cuestión expropiatoria en los casos que sea de utilidad pública, en materia tributaria y en la aprobación de los gastos o erogaciones de la federación, delimitación de los parámetros de contratación de deuda, vigila ámbitos de la vida socioeconómica del país tal como los: hidrocarburos, minería, cinematografía, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, la ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

En relación al poder judicial, el artículo 104 constitucional señala que los tribunales federales pueden conocer: sobre todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales, de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo referidas en la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de ésta Constitución, de todas las controversias que versen sobre derecho marítimo; de aquellas en que la federación fuese parte, de las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, cuyo conocimiento será exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular además de las suscitadas entre:

- a) La federación y un estado o el Distrito Federal;
- b) La federación y un municipio;
- c) El poder ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un estado y otro;
- e) Un estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos estados;
- h) Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

- i) Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Como se observa la federación opera con base en la división de poderes y cada uno de ellos goza de facultades federales, de modo tal que existen:

- ∞ Competencias del poder federal,
- ∞ Competencias del poder federal y de las entidades federativas,
- ∞ Competencias no especificadas al poder federal, que quedan reservadas a las entidades federativas,
- ∞ Competencias de las entidades federativas,
- ∞ Competencias no especificadas a las entidades federativas que quedan reservadas a la federación, y
- ∞ Competencias atribuidas a los municipios.

Este sistema se encuentra circunscrito al régimen político presidencial que ha ejercido dos mandatos contrapuestos por un lado se reconoce constitucionalmente la soberanía de las entidades federativas y por otro se ha practicado un centralismo-dominante que en el ejercicio cotidiano supedita a los ordenamientos al dictamen federal, tanto en los programas como en la asignación presupuestaria. Cabe preguntarse entonces, ¿funcionan en México las relaciones intergubernamentales como herramienta del federalismo que ataca la problemática de los centros de poder o se concretan a una descentralización y desconcentración?

Parte del siguiente capítulo permitirá responder al cuestionamiento anterior, se describirá como en México las relaciones intergubernamentales han adoptado el modelo centro-periferia donde el Estado paulatinamente ha reasignado tareas sin desobligarse pero ante el rechazo a adoptar responsabilidades por parte de las entidades, así la Federación está saturada de demandas de locales.

2.2 La Concentración del Poder

En su origen como Estado independiente en 1810, México adoptó un régimen monárquico constitucional. Paralelamente en cumplimiento a los Tratados de Córdoba, surgió la Junta de Notables denominada "Junta Provisional Gubernativa" que ejerció funciones legislativas previas al Congreso Constituyente, el cual agrupó en su interior a tres grupos representativos de la época:¹

- ✧ Los que sostenía el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba,
- ✧ Los que pretendían desconocer dichos documentos políticos para proclamar emperador a Iturbide, y
- ✧ Los que expresando el ideario insurgente, buscaban establecer un régimen republicano y democrático.

Para el 31 de enero de 1824, se aprobó el acta constitutiva que señaló a los estados como parte de la federación, independientes, libres y soberanos; facultó al poder legislativo federal para hacer leyes; dividió a cada estado para su ejercicio en tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; y enfatizó que no podían reunirse dos o más de ellos en una corporación o persona.

Una vez derrocado Iturbide como emperador, el país transitó hacia un gobierno representativo y federal. Las provincias pedían la desconcentración del poder central justificadas en el desequilibrio en las relaciones locales y nacionales. Esto generó desacuerdos, ante la latente amenaza de divisiones, intentaron mantener la cohesión mediante el Plan de Casa Mata que asignó: el nombre del Estado, la forma de gobierno y su territorialidad por distritos; la libertad, independencia y soberanía; el derecho a tener una constitución local, el derecho a voto, derechos y obligaciones de los habitantes y el establecimiento de la división de poderes.

¹ FAYA Viesca Jacinto, "El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal de México" INAP, 1988. pág. 62.

Desde 1835 el Congreso expidió las “Bases para la Nueva Constitución” y posteriormente, en 1836 Santa Anna proclamó el Plan Tacubaya y un nuevo constituyente. Como primer acto dicha junta declaró a Santa Anna presidente de la República. Las siete leyes constitucionales, “Constitución de 1836”, dividió el país en departamentos adjudicados al centro, esta fue la primera carta magna centralista que perduró hasta 1841.

Para 1846, el Gral. Mariano Salas planteó conformar otro constituyente, el 6 de diciembre de dicho año, se convocó a una mayor representatividad y pluralidad invitando a Santa Anna a sumarse. Como resultado de éste Congreso se designó a un Presidente Interino y se reestableció el Sistema Federal, sin embargo, en 1854 Santa Anna regresa al poder y quebranta dichas reformas.

Como se puede observar en este lapso:

1. Resalta una constante disputa por el poder y la legitimidad.
2. En cada oportunidad de derrocar a un gobierno el siguiente paso era el establecimiento de una asamblea constituyente.
3. Las Constituciones establecidas por el Congreso en turno, sirvieron como una herramienta que legitimó al grupo en el poder y desacreditó a la oposición.
4. Tanto el federalismo como el centralismo pasan de ser formas de gobierno a emblemas y discursos políticos de grupos.
5. Persistió el temor de que el Federalismo causaría descontentos entre los estados y su consecuente separación.

La modernización del país en las vías generales de comunicación, correos y salubridad general, fueron procesos paralelos al cambio político. Tres años después, México se estableció el constituyente de 1857² que reconoció a la República como representativa, democrática y federal, revindicando el texto de 1824, además surgió el Senado y se instituyó la autonomía estatal.

² “En el triunfo del Partido Liberal y del gobierno republicano acorde a la Constitución de 1857, fueron los liberales precisamente, los que defendían un proyecto que debería disolver los grupos sociales tradicionales, quienes acabaron utilizándolos de mejor manera para consolidar su autoridad. A pesar de ello, no existe, durante el siglo XIX, un monopolio efectivo de la violencia, ya que cada cacique, cada caudillo es capaz de usar la fuerza como instrumento de negociación y gestión de sus intereses.” ROMERO Jorge Javier. “El Federalismo mexicano en perspectiva histórica” en: El nuevo Federalismo en América del Norte, México 2000, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte, UNAM, pág.161.

El reconocimiento legal de los territorios organizados fue resultado de la definición de espacios de poder, entre las disputas de la legalidad y la costumbre. Así el federalismo se propuso detener la influencia de los jefes locales, caciques y militares, cuya autoridad era abusiva y predominante. La desigualdad económica y el debate centro-periferia resultó en una demanda permanente por garantizar el equilibrio de las condiciones de vida de las localidades.

En 1861 fue electo presidente por primera vez Benito Juárez, entre sus retos se encontraba la gobernabilidad, ante la amenaza del reestablecimiento de una monarquía por la intervención francesa. Instituyó el proyecto llamado República Restaurada, que marcaría la vigencia del principio liberal, del Estado de derecho y el reconocimiento de la igualdad ciudadana y la modernización del país vía el desarrollo económico. Tales elementos le permitieron reelegirse y tener el control político sobre gobernadores y legisladores.

Uno de los argumentos contra el centralismo mexicano era el referente a la calidad de vida los pueblos, tanto centralistas como federalistas procuraron responder a la diversidad de la sociedad rural. El poder de la época se ejerció a través de una sola autoridad y legalidad homogénea, el autoritarismo disciplinó a los políticos locales desde la presidencia.

Pese a lo anterior hubo una actitud conciliadora con los vencidos mediante pactos y alianzas, aunque dejó de lado a los conservadores, la mayor parte de ellos católicos, se dedicaron al fomento de la cultura en México. Cuando murió Juárez lo sustituyó Sebastián Lerdo de Tejada quien fue derrocado en 1876, por el Plan de Tuxtepec al frente de Porfirio Díaz. Tal evento debilitó el orden hasta ese momento vigente.

Se perfeccionó la disciplina juarista, esta dictadura se basó en el control de líderes locales, lealtades que aseguraban la mutua preservación. Los ingresos eran asignados patrimonialmente. La reciente clase política, se comprometía cada vez más con el presidente. Los gobernadores reproducían el dominio al interior de sus comunidades, operaban la instrucción pública, talleres de artes y oficios, bellas artes, sociedades económicas, medios de comunicación, policía, higiene, ornato, estadística, agricultura, hospitales, cárceles, educación indígena, etc. Pese a tener una constitución federal la autonomía estatal estaba comprometida con el centro.

Por su parte Díaz quien había criticado la reelección de Juárez modificó la Constitución para permitirla. Los aparatos de control político servían a la presidencia, las designaciones legalmente establecidas como elección popular, fueron omitidas dando pauta a los fraudes electorales. La centralización se manifestó como una conducta reiterada en el modo de gobernar que trascendía a los ámbitos político, social y económico.

El cauce de la política económica en este lapso resultó en un avance industrial, se construyó la red de comunicaciones y de rutas ferroviarias. Las regiones tenían un papel supeditado, es así que, los beneficios de las inversiones públicas no combatían la desigualdad social por el contrario la profundizaban mediante: la tiranía, la indefensión de los campesinos ante sus patrones, la insuficiencia de derechos laborales de los obreros. Como consecuencia se gestaron movilizaciones campesinas, huelgas en fabricas y minas.

El ejercicio de más de treinta años de poder desmedido llevó a un descontento manifiesto en 1910, "La ruptura por medio de una formidable revolución agraria, con un pasado oligárquico y con el régimen de larga duración del general Porfirio Díaz que accede al poder en 1876. El reclamo democrático que personifica la figura de Francisco I Madero, a pesar de su origen social oligárquico, condensa las demandas de una emergente clase media de profesionales liberales [...] La insistente demanda por la democratización del régimen oligárquico, la defensa de los aspectos liberales de la Constitución, y la reivindicación del principio de la propiedad privada. ¡Sufragio efectivo! ¡No reelección! Era la consigna clave de ese movimiento que derroca la dictadura porfirista [...] La masa campesina rebasa totalmente la demanda estrictamente socio política del Maderismo, exigiendo la liquidación del privilegio expresado en la concentración de la tierra y en la explotación inmisericorde del mundo agrario."³

Esta situación obligó a Díaz abandonar el poder, la revolución que se declaraba triunfadora estaba envuelta en disputas. Los líderes querían imponer los ideales del núcleo que representaban y arribar a la silla presidencial. Tal desarticulación se manifestó en el cacicazgo, problemas financieros y agrarios; en medio de tal desorden un miembro del antiguo régimen, Venustiano Carranza, exgobernador de Coahuila, impulsó la nueva Constitución en 1917, vigente hasta nuestros días.

³ HIDALGO Paulo, *op. cit.*, pág. 72.

Para avanzar en la industrialización del país fue necesario agrupar y reconstruir la estructura político-administrativa y reducir las presiones sociales. Se creó un cuerpo burocrático especializado, cuya gestión incluía el cuidado de las comunidades ejidales, educación y salud. “El análisis del discurso revolucionario conduce a conclusiones análogas sobre el carácter de la revolución y sus banderas unificadoras: identificación del régimen central, sus agentes y los perfectos locales como los enemigos a vencer, adjudicación al centralismo porfirista de los males económicos, políticos y aún morales de la sociedad; en fin, demanda de supresión de los jefes políticos y algunos ministerios y afirmación de la soberanía de los estados y del municipio libre.⁴”

Los militares capitalizaron el conflicto y se constituyeron como elite gobernante, en este marco Obregón asume la presidencia en 1921, coaligado con sectores académicos y los naciotes grupos laborales. Entre los retos que enfrentaba estaban reestablecer las relaciones internacionales, la institucionalidad del ejército y el consenso de los actores políticos.

Plutarco Elías Calles, quien en 1924 lo sucedió por la vía electoral, creó el Banco de México (1925) y la Comisión Nacional Bancaria (1926). Durante este período Obregón manifestó su intención de regresar al ejecutivo, de este modo hubo una reforma a la legislación para permitir la reelección, ganó el proceso electoral pero murió antes de tomar posesión, su deceso fue adjudicado a Calles.

A raíz de esto, Calles nombró a Portes Gil secretario de gobernación, además lanza un llamado a la definición de las instituciones en leyes y actos de gobierno, “En primer lugar Calles se eliminó así mismo como posible candidato. Aclaró con declaraciones y actos que no se iba a reelegir, y lo cumplió. En segundo lugar, se eliminó como elector personal de un candidato determinado. No propuso abierta o expresamente el nombre del candidato a sucederlo. En tercer lugar eliminó a los caudillos proponiéndoles que el candidato fuera un civil y los eliminó como candidatos [...] En junta de generales con mando de tropas, el presidente Calles hizo ver que el país necesitaba un civil. No dio nombres. No eligió directamente. Fue más tarde el Congreso quien de acuerdo con las formas legales y las sugerencias veladas de Calles eligió al licenciado Portes Gil –obregonista- como presidente que debía gobernar hasta

⁴ PÉREZ CORREA Fernando, *op. cit.*, pág.20.

que se celebraran las nuevas elecciones. El Congreso operó como mediador legal, constitucional. No eligió a un caudillo sino a un político civil amigo de caudillos.⁵

Los sucesores de Portes Gil fueron Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, la etapa es conocida como "Maximato", debido a que los responsables del ejecutivo obedecieron las órdenes del Jefe Máximo: Plutarco Elías Calles. Paralela a la dignación de Portes Gil, Calles propuso a las elites políticas la creación del Partido Nacional Revolucionario, PNR, que serviría como un canal de disolución de las diferencias finalizando así con la violencia en el acceso al poder.

Fue preciso eliminar las ambiciones de grupos militares y agrupar a los partidos regionales, "Las muy singulares claves del federalismo de México no se asentaron ya en los estados de la República como instituciones autónomas, sino en la (re)construcción de la dominación territorial ejercida gracias a la vigencia de la vida municipal y a la orquestación de los intereses regionales dispersos, en virtud de la eficacia del partido fundado por Calles. El centralismo gravitó así en el binomio de la presidencia de la República y el partido oficial, pero su capacidad de control siguió atada durante años a los municipios: la institución política más antigua de México."⁶

Al incorporarse Lázaro Cárdenas a la presidencia, se cristalizaron las demandas revolucionarias. A pesar de que ya se había dado un incipiente reparto agrario en éste lapso se consolidó el fomento agrícola, crédito y organización campesina y obrero-sindical. Por la desarticulación regional la gente estaba en el mismo estancamiento de 1910, los obreros sujetos a líderes y las industrias petrolera y minera pertenecían a extranjeros.

La estabilidad política y la legitimidad se basó en la mejora de la calidad de vida de las clases populares mediante la expansión del gasto público. La reforma laboral, agraria y de nacionalización de empresas representaron el aval de la sociedad. Otro paso importante fue la sectorización del canal legitimador del gobierno. En campaña Cárdenas invitó a conformar un frente sindical único a los agremiados de la CROM (Confederación General de Obreros y Campesinos de México), de la cual encabezados por Lombardo Toledano surgió la CTM (Confederación de Trabajadores de México).

⁵ GONZALEZ Casanova Pablo, "El Estado y los Partidos Políticos en México" México 1986, Era, pág. 112.

⁶ MERINO HUERTA, Mauricio. "Gobierno local, poder nacional: la contienda por la formación del Estado Mexicano" El Colegio México, 1998, México, pág. 47.

El Partido del Estado fue reestructurado bajo la visión corporativa. La agrupación de trabajadores gestó alianzas y presiones. Al tiempo que se le renombra como Partido de la Revolución Mexicana, PRM, que aglutinó a distintas organizaciones para gestionar sus demandas y abanderar los derechos a la Educación y de la Seguridad Social.

La política de masas sujetó las directrices a un esquema centralizado y jerarquizado. El corporativismo cubrió funciones sociales y económicas a la vez que negociaba las posiciones de los líderes sindicales, aumentos salariales y programas de asistencia. Las garantías individuales del constituyente de 1917, educación, trabajo y repartición de tierras, fueron articuladas en el gobierno nacional que mediante la aplicación de sus competencias manipulaba las relaciones con los funcionarios y la población.

El empresariado mexicano se encontraba débil, se nacionalizaron las industrias aumentando los ámbitos estatales de producción. La normatividad ubicó al Estado como interventor único competente para regular la economía. Esta situación no sólo ocurre por las relaciones de poder sino por la crisis mundial que desde 1929 cuestionó el funcionamiento del Estado. El proteccionismo es usado para combatir las deficiencias de la economía.

Otro avance se da en 1934, año en el que se decretan períodos sexenales y se asienta el respeto al mandatario en turno. Calles había intentado sin éxito incidir en las decisiones, pero en esta ocasión el Presidente envía a su antecesor fuera del país. Desde ahí los ejecutivos no sólo serían respetados sino incluso incuestionados, lo que en ese momento pareció una medida necesaria se convirtió en patrón de ejercicio. La constante de cada lapso es que el ejecutivo en turno decidía al sucesor.

Es durante la segunda guerra mundial que Manuel Ávila Camacho asume la gestión nacional. Su modelo económico se sustentó en la rectoría gubernamental, la tendencia ideológica cambió, las huelgas fueron controladas por la tendencia capitalista. El PRM se perfeccionó como Partido de la Revolución Institucional, PRI, heredero de los mandatos populares, al frente estaría el presidente de la República, quien designa implícitamente a los candidatos que se convertirían en los gobernantes del país.

Lo anterior no implicó un sistema de partido único sino de dominante, existían partidos distintos al PRI pero la competencia entre ellos era ficticia por la desigualdad de condiciones. "Entre 1955 y 1964 de un total de 500 diputados federales los partidos de oposición alcanzaron 31 curules, el 6.2%. A partir de 1963 el gobierno creó una nueva institución llamada 'diputados de partido.' Corresponde a diputados que habiendo perdido la elección en sus respectivos distritos reciben el cargo de acuerdo con la proporción de votos registrados por el partido, hasta un máximo de veinte (que sube a veinticinco, desde 1972), siempre que el partido sea minoritario y alcance un porcentaje del voto total de 2.5% o más.⁷"

Miguel Alemán Valdez, Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos surgieron del partido oficial y fueron los mandatarios subsecuentes que gozaron de una certidumbre política y económica, en el encargo del primero se realizan obras de gran magnitud, inició el desarrollo estabilizador, las movilizaciones obreras continuaron reprimidas y se reconoció el voto de las mujeres en los municipios.

En la etapa comprendida de 1952 a 1973 asume el cargo Ruiz Cortines, ex secretario de gobernación de Alemán. La administración estableció la prestación anual de un mes de salario (aguinaldo), reconoció el derecho de la mujer a ser electa y votar. López Mateos continuó el ejercicio, nacionalizó la industria eléctrica, fundó el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los desayunos escolares y las viviendas de interés social. También en este sexenio fueron reprimidas las huelgas de los ferrocarrileros.

Ubicado en la etapa denominada "Desarrollo Estabilizador", el presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) realizó una reforma administrativa, austeridad fiscal, construyó infraestructura como el metro y las presas; además perfeccionó la red de comunicaciones carretera, aeroportuaria y telefónica. Un hecho que destacó fue el descontento social manifestado en los movimientos de médicos, ferrocarrileros y el estudiantil, éste último ha sido señalado como un parte aguas que dio origen a la sociedad civil mexicana.

Lo anterior repercutió en el ejercicio del siguiente mandatario, Luis Echeverría (1970-1976), quien procuró una reconciliación con los jóvenes, intelectuales, en general con la clase media. Se redujo la edad para votar de 21 a 18 años al igual que

⁷ GONZALEZ Casanova Pablo, *op. cit.*, pág. 135.

para ser electo diputado disminuyó de 25 a 21 y senador de 35 a 30 años. “La primera crisis de legitimidad del arreglo político mexicano se verifica con la rebeldía universitaria de 1968 que se hace desencadenante para la formulación de una tímida apertura política bajo el sexenio de López Portillo en 1977. Este resquebrajamiento revela los primeros signos de esclerosis del sistema político, Incapaz de captar a crecientes sectores medios que claman por una apertura democrática. Sin embargo no hubo una franca apertura del mercado político.”⁸ También fueron erradicados grupos guerrilleros y se busco la apertura de los sindicatos ambas acciones se llevaron a cabo superficialmente y sin éxito.

Esta etapa fue denominada “Desarrollo Compartido” buscó una cooperación para aminorar la crisis se fundó la Comisión Nacional Tripartita (funcionarios, empresarios y líderes sindicales). Su eje de desarrollo fue la inversión pública expansionista: elevó la producción de petróleo, electricidad y siderurgia; se controlaron los precios, subsidios y paridad cambiaria, se desarrollo más infraestructura carretera y aeroportuaria, creció el sector paraestatal con la adquisición de empresas que no generaban utilidades.

Otro elemento de la política económica fue la creación de una banca nacional que canalizó recursos extranjeros al gobierno y a la iniciativa privada y del Instituto Mexicano de Comercio Exterior para fomentar las exportaciones. Al finalizar su sexenio como resultado de la elevación del gasto se produjo una devaluación económica.

El escenario no mejoró por primera vez la legitimidad del presidente fue cuestionada ante la candidatura única de José López Portillo (1976-1982). Es así que al año siguiente se plantea una reforma electoral permitiendo una mayor participación de la oposición mediante la figura de diputados de representación proporcional.

La operación vertical se reflejaba en la obsolescencia administrativa por la duplicidad de funciones, el cacicazgo y el populismo. Fue necesario sumar a la agenda de gobierno el tema de la descentralización político-administrativa denominada “Fortalecimiento del Federalismo” desde la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública que ordenar las funciones de las dependencias participantes, la responsabilidad sectorial de organismos descentralizados, éstas últimas adecuaciones pretendían disminuir al sector paraestatal.

⁸ HIDALGO Paulo, *op. cit.*, pág.69.

Este sexenio tuvo que resolver en sus inicios la inflación y la devaluación del peso, surgió la denominada “Alianza para la Producción” donde los empresarios aumentarían los empleos a cambio de estímulos fiscales. El esquema pretendía que los dos primeros años se combatiera la crisis, los dos siguientes se consolidara la economía y en los dos últimos hubiera una expansión económica.

De ésta manera se perseguía combatir la inflación y desarrollar el sector energético, esto último se beneficio por el auge en los precios del petróleo, esfera en la que se basó el desarrollo económico y colocó al país como excelente sujeto de crédito. Ante la posibilidad de rectificar el rumbo de las políticas, López Portillo optó por administrar la abundancia, expandiendo el gasto, lo que generó expectativas superiores a las reales que sobrevaloraron el peso.

Las condiciones financieras de este lapso fueron por demás difíciles. Los pronósticos de México y de instancias internacionales como el Banco Mundial eran favorables al incremento del precio del crudo. Sin embargo, en 1983 se presentó una baja mundial que hizo insostenible el valor del peso, sobre todo para el pago de intereses de la deuda externa. A efecto de aminorar la crisis disminuyó el gasto, se controlaron las importaciones, aumentaron las tasas de interés y los salarios, se canceló la venta de dólares y finalmente se nacionalizó la Banca.

La crisis del intervencionismo fue definitiva a nivel mundial pues cuestionó el sistema económico y funcionamiento del Estado hasta ese entonces vigente, en el caso de mexicano evidenció:

1. Los efectos económicos de la política de subsidio en las empresas públicas,
2. El control de precios en empresas públicas resto rentabilidad a las paraestatales y redujo el margen de ganancia del sector privado,
3. El costo de que la inflación mantuviera el tipo de cambio,
4. El déficit gubernamental ocasionado por el gasto corriente de un abundante aparato burocrático,

5. El endeble sector industrial protegido en aranceles por la estrategia de sustitución de importaciones,
6. El estancamiento del sector agrícola y
7. La desigualdad en la distribución del ingreso gasto en las diferentes regiones del país.

El ejecutivo con base en el artículo 73 constitucional y su autoridad como jefe de partido, era omnipresente, operó individualmente en la economía y la política. Ejecutó programas basados en el sector primario, la expansión del gasto público y la intervención a través del control de precios y tipo de cambio. Asimismo se estableció como juez y parte de los conflictos sociales, utilizó la cooptación y la complacencia del corporativismo para legitimar las acciones del gobierno en turno.

Como se puede observar en el estudio sexenal, la administración pública en México se fundó en la concentración de poder disminuyendo la acción de los estados y municipios, reemplazando el ejercicio local y debilitando su capacidad administrativa. La recomposición del sistema político ha sido un proceso paulatino y dirigido desde un eje rector.

El rediseño de estrategias ha señalado el fracaso de la centralización, culpándola del incumplimiento de las solicitudes sociales y económicas, dando vigencia a la desconcentración y descentralización administrativa. Los procesos han sido parciales ya que el problema de los atrasos están relacionados con los excesos en el abuso de poder.

La centralización en sí misma no es ineficaz en todos los casos, existen países cuya administración concentrada funciona correctamente. Es indudable que las instituciones del Estado deben ser fuertes, pero no para servir a las cúpulas políticas y empresariales, sino para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Se requiere por tanto de organizaciones flexibles, con una capacidad real de decisión que les permita atender a los objetivos institucionales.

2.3 Descentralización Administrativa

Desde una heterogeneidad manifestada geográfica y socialmente, la historia del federalismo y de las relaciones intergubernamentales mexicanas no son sólo una teoría política sino la evidencia del contexto, que desde su independencia enfrenta el dilema de autoridad y lucha de poder institucionalizada.

A partir de la década de los 70 inician los cambios en el sistema político motivados por los siguientes elementos:

1. La ausencia de un proyecto de nación que planeara el rumbo político y económico del país,
2. El comportamiento de una administración pública supeditada a las necesidades del mandatario en turno y,
3. El cuestionamiento a la credibilidad en las acciones desempeñadas por el sector público.

Fue indispensable la redefinición de la industria, sector que estuvo no sólo impulsado sino protegido, derivando en una mala administración. En 1977 se estableció que determinadas secretarías serían coordinadoras de sector, para especializarlas en situaciones neurálgicas en el país, sin embargo, esta propuesta careció de una visión prospectiva e integral. Un hecho favorable fue la ausencia de crisis financieras, dando un margen de maniobra que desembocó en una reforma social y de prestaciones.

Dos momentos ocasionaron la ruptura de esa estabilidad: la caída en los precios del petróleo, que se habían convertido en la fuente de ingresos y el sismo de 1985, donde la sociedad mexicana vio en la organización autónoma del gobierno una opción viable para alcanzar sus objetivos. El discurso cambió cuando se culpó a la centralización por el mal manejo de los recursos, dando pauta a una reforma administrativa que paralelamente permite una participación equitativa en los procesos de representación ciudadana y la profesionalización del servicio público.

En el federalismo hay una tensión constante entre lo local y lo federal, el caso mexicano evidencia períodos de sometimiento, pero a raíz del debate entre la centralización y la descentralización, tal dinámica se modifica. Como se describió en el apartado anterior la entrada en la agenda era clientelar y deficiente en su cobertura nacional.

La descentralización se usó para encubrir las crisis político-económicas y como herramienta gubernamental novedosa para favorecer a la gestión en turno. Su operación se dio básicamente a través de adecuaciones administrativas negociadas entre diversos actores: gobernadores, legisladores y sindicatos. Éste régimen se basó en la cúpula partidista cuyo aparato político-burocrático en ocasiones escasamente calificado causó su propia decadencia.

Las estructuras organizacionales operan en relación a los objetivos gubernamentales, es así que la descentralización plantea propósitos concretos que atender:

1. Responsabilidades compartidas,
2. Mayor eficiencia en el suministro y producción de servicios públicos,
3. Regionalización para ampliar la cobertura en las demandas,
4. Análisis costo-beneficio gubernamental,
5. Coordinación de la planeación, la programación y a la presupuestación
6. Crecimiento en la competencia e innovación del sector público,
7. Atención a las necesidades de la población,
8. Pretensión de esquemas de políticas públicas.

No obstante el modelo nuevamente era planteado unilateralmente desde la presidencia de la República.⁹ Descendentemente se delegaron facultades y las Entidades adoptaron los dictámenes dentro de sus posibilidades. La repartición de competencias atendió a los siguientes criterios¹⁰:

⁹ No se puede ignorar que la descentralización tiene una alta correlación con los préstamos obtenidos del Banco Mundial. La institución en cuestión comenzó a condicionar los recursos a cambio de eficientar las finanzas es así que los nuevos esquemas de administración de lo público se pudieron observar como una oleada latinoamericana

¹⁰ CABRERO Mendoza, Enrique (coord.) "Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), Logros y desencantos." México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1998, pág. 74.

- ✎ Territorial o regional, por área geográfica;
- ✎ Por servicio, se refiere a la asignación de la actividad;
- ✎ Por colaboración, corresponde al otorgamiento de funciones a terceros por parte del Estado.

Esta delegación implicó la reducción de las reasignaciones presupuestales estipulando nuevas obligaciones a las entidades, pero al no concretarse esto en lo político, continuó la tendencia centralizadora, en el poder y los recursos. La descentralización en México como un simple proceso operativo llevó a resultados tardíos, que no solucionaron la problemática de gobierno, inicialmente porque chocaba con el sistema político entonces vigente.¹¹ La aplicación de la descentralización en áreas como la educación y la salud, disminuyó el control político.

Para 1981 Miguel de la Madrid asumió la presidencia, el país estaba inmerso en la devaluación de la moneda. Se creó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) para reducir el déficit público; se pago y renegocio la deuda; aumentaron los ingresos a través del impuesto sobre la renta y se exento a las personas de bajo ingreso para evitar la evasión; se elevaron el IVA y las tarifas a los servicios públicos. Prevaleció la privatización y el libre comercio a través de la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio GATT.

La retórica sexenal se nombró "Descentralización de la vida nacional" surgiendo así la reforma constitucional y Ley Nacional de Planeación ambas dieron pauta a la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que obliga a los 3 ordenes de gobierno. Éstas transformaciones obligan a las entidades a crear planes donde definan estrategias así como reduzcan su dependencia hacia la federación mediante:

- ✎ Los Convenios Únicos de Desarrollo definidos como "el instrumento jurídico, administrativo, pragmático y financiero, por medio del cual los ejecutivos federales y estatales establecen compromisos sobre acciones de competencia concurrente y de interés común.¹²" Estos convenios pretendieron un equilibrio entre los ámbitos de gobierno a partir de la transferencia de recursos financieros.

¹¹ La descentralización parte del supuesto de la desconcentración o cesión del poder.

¹² Del PARDO Maria del Carmen, "La descentralización administrativa: la decisión para fortalecer al federalismo" en Blanca Torres (comp.), descentralización y democracia en México, México, El COLMEX, 1986, pág. 126.

- ⌘ Comités de Planeación y Desarrollo Estatal (COPLADE), en los que se especifican los criterios para orientar y ubicar el gasto e inversión.

Otra reforma importante corresponde al artículo 115 constitucional cuya modificación fortalece al municipio y ratifica su autonomía. Al mismo tiempo en materia de ingresos se implementa el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que eliminó casi la totalidad de impuestos estatales, municipales y centralizó el procedimiento fiscal para evitar la doble tributación y forzar a las entidades a generar sus propios ingresos. "la reforma del artículo 115 constitucional, de febrero de 1983, modificó sustancialmente la organización municipal. La suspensión de los ayuntamientos fue regulada, con lo que el procedimiento respectivo perdió algunas de sus características más brutales autorizadas por las constituciones locales; las atribuciones de los ayuntamientos fueron ampliadas para dotarlos con la facultad reglamentaria y atribuirles la prestación de los servicios públicos municipales, la regulación del uso del suelo y la planeación del desarrollo urbano. De particular significación fue la asignación exclusiva a los municipios de los ingresos prediales e inmobiliarios que serían recaudados por los ayuntamientos, sin excepciones. La reforma hizo explícito además, a favor de los ayuntamientos, el pleno reconocimiento de su personalidad jurídica y los capacitó para administrar libremente su hacienda; en fin, los facultó para concertar convenios de asunción gradual de servicios públicos y de colaboración con una variedad de instancias: otros municipios y el gobierno estatal. " ¹³

El reconocimiento jurídico del gobierno municipal, consintió la obtención de recursos propios el contexto de las modificaciones coinciden con la incipiente apertura política, de hecho son reformas paralelas: la competencia electoral, la descentralización, la coordinación fiscal y la reforma municipal, todas ellas no se pueden entender aisladas, son codependientes en el sentido de que su creación es resultado de las necesidades emanadas de otras iniciativas.

La falta de contrapesos ocasionó el ejercicio discrecional y la presencia de irregularidades por parte de los funcionarios públicos, para evitar practicas de corrupción surgió la Contraloría general de la federación. Se requirió la declaración patrimonial y se recortó el personal gubernamental en un afán de austeridad.

¹³ *Ibidem.*

En esta misma etapa se practica formalmente la descentralización en materia de salud legislando la protección de este derecho, fijando la concurrencia de las entidades y la federación respecto a la salubridad, lo que se confirma en el correspondiente plan nacional de desarrollo que desincorporó los servicios de salud en el primer y segundo grado de atención.

Para 1985 ocurrió un sismo que despertó la acción ciudadana por la necesidad de resolver el caos de daños humanos y materiales. Nuevamente el precio del petróleo cayó, por lo que en 1987 se firmó el Pacto de Solidaridad Económica, se devaluó la moneda y se ajustaron los impuestos simultáneamente los trabajadores obtuvieron un aumento en sus salarios.

Respecto a la administración el presidente Salinas dio continuidad a las pautas emprendidas por Miguel de la Madrid, tendencias como la del denominado achicamiento del Estado se mantuvieron a través de la privatización y desincorporación de las empresas públicas, hecho que apoyo la reducción de la deuda. Asimismo se procuró el saneamiento de las finanzas mediante dos reformas:

- ✎ Modificación al artículo 27, finalizó la repartición agraria, se incentivó la producción por medio del Programa de Apoyo Directo al Campo PROCAMPO, dando tres opciones de tenencia de la tierra: la pequeña propiedad, la ejidal y la comunal. La disposición se delimita a renta, hipoteca o venta;
- ✎ Pensiones, se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) cada trabajador ahorra en una cuenta individual aportaciones formales y voluntarias. Este sistema es el antecedente de las actualmente conocidas como AFORES.

El Plan Nacional de Desarrollo tuvo como principal instrumento contra la pobreza el Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, que brindó servicios públicos de agua, electricidad, banquetas a zonas marginadas. Se erigió como eje conductual de la política social para evitar el rezago. Contemplaba un manejo responsable del gasto, con la pretensión de modificar el aspecto asistencial. A la firma del pacto de solidaridad, el gobierno se comprometió a reducir la inflación mediante finanzas públicas sanas.

El PRONASOL tenía por una parte que combatir el rezago resultado de las crisis, proporcionando los bienes mínimos e iniciar la planeación urbana en las zonas que así lo requerían. Por el crecimiento poblacional comenzaron a establecerse viviendas irregulares. Se reconoció que la marginación ya no era un problema exclusivamente rural ahora se presentaba también en colonias populares ubicadas en las urbes.

Todo esto requirió de una concepción de futuro, surgieron las campañas de planificación familiar y prevención infecciosa. El esquema operó focalmente, planteo la regionalización por zonas comunes geográficamente y que en ocasiones presentaban problemáticas similares. Se buscó materializar el bienestar, bajo la responsabilidad de la subsecretaría de desarrollo regional, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto hasta 1992 y posteriormente la Secretaría de Desarrollo Social quien dio seguimiento a los convenios con estados y municipios.

A través de instrumentos de educación, salud, alimentación, producción agrícola y artesanal, entre otros y apoyados en la gestión local se procuraba la legitimación de Carlos Salinas, los convenios antes mencionados más que reforzar la participación de los niveles de gobierno reflejaron un acercamiento directo, sustituyendo la descentralización por la participación comunitaria.

Solidaridad descentralizó acciones a las entidades pero sobre todo a los municipios. La asignación de recursos era casi directa desde la presidencia hacia a las comunidades. Los Convenios Únicos de Desarrollo se firmaban entre el Ejecutivo y los estados, por su parte los Comités de Solidaridad consensaban demandas al interior de sus comunidades, para después canalizarlas a las autoridades competentes y a los Consejos Municipales que tenían la decisión final acerca de los fondos asignados a los ayuntamientos.

Éste planteamiento promovió una cultura de la corresponsabilidad aprovechando los esquemas vigentes en las localidades rurales como el tequio o la faena. En los proyectos el gobierno contribuía económicamente o en especie a cambio de que la población hiciera su parte, mediante mano de obra, intentando revertir el paternalismo "Al parecer, el modelo suponía que parte del poder de influencia y decisión `extraído´ a los agentes dominantes de la estructura anterior (gobernadores), sería redistribuido a la ciudadanía y a las comunidades, sin embargo, todo indica que se dio más bien un recambio de agentes de regulación del sistema en el ámbito local, en un proceso de

decisión menos abierto y menos formalizado, ya que los procedimientos de propuestas municipales y de COPLADE perdieron la poca importancia que habían logrado. ”

Los ingresos que PRONASOL recibió no consiguieron por sí mismos los objetivos del programa. La estrategia agrupó el trabajo intersecretarial y gubernamental, se combinaron ingresos federales, apoyados en las aportaciones estatales y municipales. Esto se da inicialmente por los Convenios Únicos de Desarrollo que posteriormente se denominaron Convenios de Desarrollo Social y actualmente se llaman de Desarrollo Humano, donde a través de el su ramo XXVI correspondiente a Solidaridad y Desarrollo Regional sus políticas.

Es decir, si bien las comunidades interactuaban para debatir y participar en la solución de sus necesidades, la salida de éstas seguía acotada a cumplir los dictámenes del ejecutivo para la obtención de recursos. Éste tipo de políticas reafirma la intervención federal en la operación de los procesos locales, las entidades dependen en mayor proporción del centro.

La materialización del proyecto requería mayor planeación y orden económico, reconocido en el ámbito mundial como grado de confiabilidad. En éste sentido la política económica giro en torno a la modernización, competitividad económica y participación comunitaria. Se firmó el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, que representó la apertura económica.

Como complemento se modernizaron la salud y la educación, sin éxito debido a que se otorgó a los estados problemas sin aptitudes ni recursos para solucionarlos. Bajo esta experiencia se asume que no basta conceder facultades, se requiere de capacidad suficiente para que generar financiamiento y un cambio en la cultura participativa de los estados, que los transforme de solicitantes a ejecutores. Ha sido difícil implantar un esquema distinto. A continuación se ejemplifica dicha situación mediante el desarrollo de la reforma administrativa en materia de educación.

Desde 1973 nace el dictamen de desconcentración en la Secretaría de Educación Pública, en 1978 fueron creadas treinta y un delegaciones estatales. Pero es en el sexenio de Carlos Salinas donde se efectúa la desconcentración definitiva de la SEP con la propuesta de modernización educativa en 1989. Hasta antes de la

reforma de 1992 la educación pública en México tenía su sede en el Distrito Federal desde este espacio se encargaba de la administración de los recursos, relaciones laborales y planes de estudio.

Una vez que el proceso de alfabetización se cubrió, en la mayoría de las zonas urbanas la población requirió de mayores niveles educativos, además de necesidades específicas: telesecundaria, educación indígena y universidad tecnológica. También se enfrentaron problemas de la cobertura de servicios educativos, actualización del personal académico, deserción, infraestructura y recursos en la SEP eran cada vez más crecientes.

El sindicalismo fuerte e influyente provocó diversas movilizaciones difíciles de disciplinar desde el centro. La capacidad de movilización del sindicato nacional de trabajadores para la educación SNTE, significaba un valuarte importante para el partido en el gobierno, por lo que a pesar de que en la reforma los estados se encargaban administrativamente, la educación políticamente seguían acatando ordenes del Ejecutivo.

Finalmente la Ley general de Educación concretó la responsabilidad intergubernamental, de tal manera la federación asigna recursos y facultades a los estados para la administración en su territorio. El Ejecutivo continuaría a cargo de la formulación de los planes de estudios, libros gratuitos y el cumplimiento del artículo 3 constitucional. Se contemplaba además la figura de consejos de padres de familia, profesores, funcionarios y sindicato para conocer los resultados de las evaluaciones escolares, proponer mejoras académicas y de infraestructura, exceptuando la materia laboral lo que protege a los profesores de ser removidos por alguna decisión de consejo.

Actualmente los estados prestan servicios educativos, proponen la inclusión de los elementos necesarios en su región para la conformación de los planes de estudio, adecuaciones al calendario, actualización de la planta docente y vigilar el registro de educación a particulares. Los municipios no tienen facultades decisivas en materia de educación sino que al igual que otros rubros se reduce a la prestación de servicios públicos en materia educativa: bibliotecas y equipamiento escolar.

La implementación de la Ley General de Educación se enfrentó a la deficiente capacidad de las entidades para disuadir los conflictos, todavía las secciones escolares arriban al Distrito Federal para solucionar sus peticiones. En lo correspondiente a la recepción de recursos, esto depende del ramo 33 de ingresos económicos educativos que se asignan conforme a la capacidad recaudatoria. El problema en este caso es que si las entidades no tienen un eficiente sistema impositivo no resuelven sus prioridades lo que lejos de contribuir al pacto federal lo hace vulnerable hacia la profundización de sus deficiencias, en este sentido para que la descentralización se de adecuadamente deben existir medidas compensatorias.

2.4 La Alternancia

Un escenario de toma de decisiones implica tres posibilidades: la coordinación, el consenso o la imposición. La historia de México se desenvuelve en cotos de dominación grupal y posteriormente individualmente. La disciplina del sistema político fue funcional y tuvo vigencia hasta su incapacidad en la solución de los requerimientos sociales.

El Ejecutivo dictaba, la negociación era marginal, operaba en un juego desigual entre las fuerzas y de no llegar a un acuerdo iniciaba la imposición. Los actores no participaban en los diagnósticos sino solamente ajustaban las indicaciones a su ámbito, moviendo sus posiciones acorde a un modelo predeterminado.

Tal contexto colocaba a los funcionarios locales como subordinados federales, operadores de políticas centrales y amortiguadores del descontento. El ejercicio vertical del poder terminaba por reproducirse en los distintos órdenes, es decir, el gobernador del estado veía entre sus allegados al que se perfilaría como su sucesor y también a los prospectos para presidentes municipales a la vez que controlaba el Congreso local.

Con el inicio de los gobiernos divididos en la década de los ochenta, los municipios lenta y simbólicamente comenzaron a ser regidos desde la oposición. Paulatinamente se hicieron presentes los centros de discusión, conflicto y el disenso. El PRI pierde la mayoría y el ejecutivo el control del congreso, lo que le obliga a conciliar con los distintos actores sus decisiones.

Al finalizar el período de Miguel de la Madrid, dos priistas representantes de una corriente interna renuncian a su militancia. Inicialmente pretendieron democratizar al partido y después al país. Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas, encabezaron un proyecto de apertura política donde Cárdenas fue candidato a la presidencia mediante el Frente Democrático Nacional. El proceso electoral de 1988 se desarrolló en un ambiente competitivo y cuestionado por una falla técnica en el conteo de votos. En estas circunstancias Carlos Salinas de Gortari candidato oficial del PRI inicio su sexenio.

Ésta sería una ocasión determinante en el esquema de partidos: en 1989 el presidente del PRI Luis Donald Colosio, tuvo que reconocer la derrota electoral en Baja California, donde el triunfo del panista Ernesto Ruffo fue contundente o quizás concertado. Para 1991 se dijo que Ramón Aguirre del PRI se impuso ante Vicente Fox del PAN, pero que Salinas le solicitó declinar para que Carlos Medina Plascencia se convirtiera en gobernador interino del Estado. Como consecuencia de las crisis político-económicas era cada vez más recurrente la búsqueda de mecanismos de legitimación.

Las reformas enfocadas a la descentralización fueron resultado de la necesidad de redistribuir competencias. Una tendencia que se expandió más allá de un solo centro, fue empujada por la oposición gobernante que tenía trabas para realizar sus funciones. Este cultivo aparentemente idóneo se complica al existir posturas partidistas e intereses diferenciados no han confluído en una propuesta estable.

Para enero de 1994 fecha en que entraría en vigor el Tratado de Libre Comercio, en Chiapas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN inició un levantamiento armado. Las demandas indígenas de 1910 que el PRI consideraba un asunto cerrado, cobraban vigencia, la marginación y estancamiento fueron indiscutibles. La conmoción internacional por el uso de la violencia para suprimir al movimiento, fue una muestra de que las comunicaciones y la sociedad civil tendrían mayor influencia, dificultando el actuar discrecional. El sistema optó por el desgaste, no obstante el EZLN se convirtió en un actor incomodo y en issue de campaña. A la fecha es la muestra de la incapacidad de diálogo para resolver las demandas de manera institucional.

El candidato presidencial priista fue Luis Donald Colosio Murrieta, quien había sido diputado federal, senador, presidente del Comité Ejecutivo del PRI, coordinador de la campaña de Salinas y su colaborador en Programación y Presupuesto. Colosio fue

asesinado durante su gira por Tijuana, se nombró a un sustituto y en diciembre de ese mismo año se entregó la banda tricolor a Ernesto Zedillo Ponce de León.

México estaba inmerso en el libre mercado, vulnerable a las consideraciones del exterior sobre su estabilidad, el peso se encontraba sobrevaluado. Chiapas y los asesinatos de Colosio y José Francisco Ruiz Massieu el 28 de septiembre de 1994, generaron la desconfianza en los mercados bursátiles, ante la caída de la Bolsa Mexicana de Valores, se adquirió un endeudamiento con Estados Unidos.

Fue necesario recortar el Gasto Público y elevar la tasa del IVA al 15% para las mercancías (con excepción de alimentos procesados y los medicamentos) de igual manera subieron las tarifas del sector público. Se señaló que el único medio para la recomposición económica eran la disciplina en las finanzas públicas y en la política monetaria. También se instrumentó una medida necesaria pero que generó un descontento social denominada Fondo Bancario de Protección al Ahorro, FOBAPROA, fideicomiso constituido en el Banco de México, que absorbió la cartera vencida de particulares a cambio de pagarés del gobierno.

Dentro de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se contemplaron más de 12,000 ponencias presentadas en 97 foros, según datos del propio PND, para la construcción de las estrategias:¹⁴

I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, en éste apartado el PND se propone: garantizar la seguridad nacional, la vigencia del Estado de Derecho, la presencia de las instituciones de la República en todo el territorio, la ejecución de una política exterior acorde a los principios jurídicos y consolidar la presencia de México en el mundo.

II. Consolidar un régimen de convivencia social regido por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos. Enuncia iniciativas de reforma para garantizar la eficiencia del Procedimiento Jurídico, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública como una medida preventiva y la profesionalización policíaca. Enfatizan la necesidad de coordinación de los tres órdenes de gobierno en la materia.

¹⁴ ZEDILLO Ponce de León Ernesto, PND 1995-2000, pág.6-9.

III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana. Expone la corresponsabilidad entre poderes, niveles de gobierno, organizaciones y partidos políticos. Se compromete al respeto e impulso del sistema de partidos, mediante una reforma electoral definitiva que lograra la equidad en la competencia. Finalmente se impulsa el Nuevo Federalismo para fortalecer a los estados y los municipios.

IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia. Se habla de políticas federalistas y participativas, incluyentes y eficaces como medio para responder a los desequilibrios regionales. Contempla una estrategia especial para el sector agropecuario mediante la inversión a éste sector, la descentralización de recursos y funciones, la consolidación de la reforma agraria, la actualización su marco jurídico y el respaldo a la organización rural.

V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos. Se señala que cuando la crisis financiera sea superada se debe alcanzar un crecimiento sostenido superior al 5% anual. Se buscó el ahorro interno, disciplina y una reforma fiscal como estímulo en aras de la estabilidad y certidumbre económicas.

Los puntos anteriormente descritos constituyeron líneas de acción sexenal entre las que destaca el numeral tercero: *Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.* Básicamente implementa dos estrategias: el nuevo federalismo y el reconocimiento del sistema de partidos. El primero pretendía ubicar a la organización política existente con la realidad nacional, a través del desarrollo equitativo de las localidades, la descentralización de programas y la distribución de responsabilidades, las dependencias y entidades de la administración pública federal, debían realizar las asignaciones pertinentes observando lo siguiente:¹⁵

- ⌘ Descentralizar sin desarticular servicios, ni disminuir la cobertura y eficiencia, cuyas acciones sectoriales serían de manera gradual.

¹⁵ Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, DOF, 6 de agosto de 1997.

⌘ Análisis de la factibilidad técnica, legal, administrativa y financiera de los programas, recursos y funciones por transferir y su impacto económico, social, organizacional, técnico y normativo.

⌘ Evaluación de la capacidad de los Gobiernos Locales.

⌘ Observar que la descentralización de funciones se acompañe de los recursos que las dependencias federales destinan para su ejecución. Los presupuestos para años posteriores se asignarían atendiendo a las funciones descentralizadas, a las condiciones económicas del país y a las necesidades tanto regionales como locales.

⌘ Inclusión la parte proporcional de los gastos de administración, particularmente los referidos a las funciones de inspección y verificación del gasto federal asignado.

⌘ Impulso de programas permanentes de capacitación, actualización y asesoría administrativa de los servidores públicos encargados de ejecutar.

⌘ Atención a las relaciones laborales, cada sector involucrado concertaría los acuerdos correspondientes para garantizar el respeto a los derechos de los trabajadores.

⌘ Diseño de normas y procedimientos en materia de programación y presupuestación, transferencia y ejercicio de fondos federales, contabilidad y control del gasto federal.

⌘ Aplicación de acciones de desarrollo administrativo para el mejoramiento de los servicios, antes, durante y después del proceso de descentralización.

⌘ Establecimiento de mecanismos de asesoría para los gobiernos de los estados en materia de programación, ejercicio y control del gasto federal transferido.

⌘ Planeación y firma de acuerdos sectoriales para la entrega y recepción de los bienes muebles e inmuebles transferibles, así como de los bienes y servicios contratados.

⌘ Reestructuración administrativa de los servicios no transferidos, readecuación del marco normativo para la operación de los mismos.

⌘ Establecimiento de mecanismos sectoriales en materia de planeación, coordinación y control administrativo, a efecto de reorientar, en su caso, la toma de decisiones, cumplir con los calendarios previstos, prevenir y contrarrestar desviaciones.

⌘ Instrumentación, por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en coordinación con las contralorías estatales, programas sectoriales de evaluación y seguimiento de los términos establecidos en los convenios de descentralización.

⌘ Alentar la participación social durante la instrumentación de la descentralización, mediante consejos de orden técnico, sectoriales y de contraloría social.

⌘ Promover adecuaciones a los marcos jurídicos estatales en materia administrativa, a fin de sustentar los convenios sectoriales de descentralización.

Para mejorar las fuentes propias de ingreso estatal se modificó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Pese a la redistribución de cargas no se puede afirmar que hay un trato entre iguales, ni en la captación ni en la distribución del ingreso. En 1994 se promulgó una reforma al artículo 105 constitucional, permitiendo al poder judicial reconocer los procedimientos de impugnación que los municipios interpongan contra otros niveles, los cuales son solucionados por una autoridad jurídica no política. Antes de este hecho no había mecanismos claros para la defensa de la autonomía de entidades e incluso de los municipios.

Nuevamente en 1999, se modificó el artículo 115 para reconocer el derecho municipal de participar en la propuesta de los impuestos de su hacienda. El ayuntamiento puede decidir si comparte ciertas funciones con el estado del que forma

parte "se trató de una reforma ilustrada, que respondía más a las insuficiencias políticas y programáticas de los ayuntamientos, que a grandes demandas sustentadas en fuerzas o movimientos decisivos.¹⁶" La necesidad de reforzar a lo local es tan imperante, que en 2000, el multicitado artículo sufre otra adecuación al definir la organización política de los estados y las bases de la organización del municipio libre.

En lo referente al sistema de partidos, el PAN había logrado paulatinamente triunfos en Baja California Norte, Chihuahua, Sonora y Durango desde el sexenio Salinista y más tarde en el Zedillista. Tales hechos llevan a reconocerles un espacio en el PND, "en el curso de pocas décadas hemos transitado de un sistema de partido predominante a un sistema pluripartidista fortalecido, con opciones y alternativas ideológicas bien diferenciadas. Simultáneamente hemos pasado de una vida electoral incipiente, a una etapa más avanzada, donde procesos comiciales intensamente competidos se constituyen en la fuente fundamental de legitimidad para los diferentes órdenes de gobierno [...] Las sucesivas reformas constitucionales y a la legislación electoral convirtieron a los partidos políticos en entidades de interés público, dotándolos de recursos para el desarrollo de sus tareas[...] Hoy, los partidos compiten con determinación por el poder público en condiciones legales que les garantizan la posibilidad real de constituirse en gobierno con base en la voluntad popular.¹⁷"

Cabe destacar que pese a que Zedillo provenía del partido oficial, no se encontró con los problemas de legitimidad que tuvieron candidatos únicos o las caídas del sistema. Si bien tuvo contendientes reales como Cuauhtémoc Cárdenas y Diego Fernández de Cevallos, ninguno de ellos logró una participación contundente. El ejercicio del voto resultó copioso debido a la preocupación por el levantamiento armado. En éste marco, Zedillo levantó la economía y decidió buscar su espacio en la historia.

Los elementos que consolidaron la credibilidad en los procesos de elección popular fueron:¹⁸:

1. Órganos electorales.- Se delega al Instituto Federal Electoral, IFE, la tarea estatal de organizar elecciones, art. 41 constitucional. El debate versa sobre la participación de los partidos políticos en el Consejo General; el número, facultades

¹⁶ PÉREZ CORREA Fernando, *op. cit.*, pág. 27.

¹⁷ PND *op. cit.*, pág. 38

¹⁸ PND *op. cit.*, págs. 41-47.

y responsabilidades de los consejeros electorales; la integración y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral; la tipificación de los delitos electorales y su penalización acorde a los derechos y garantías individuales; el fortalecimiento de la Fiscalía Especial para delitos electorales, su composición, funciones y atribuciones; la dotación de plena autonomía al IFE y a sus órganos de dirección y ejecución.

2. Funcionarios electorales .- Se reconoce su funcionalidad e imparcialidad, sin embargo, se señala que es menester evitar excesos e impedir duplicidades y gastos superfluos.

3. Equidad en la competencia.- Un paso importante fue la reglamentación e implantación de topes en los gastos de campaña, aquí se menciona que el siguiente paso será poner candados para evitar el ingreso de recursos ilícitos.

4. Sistema de financiamiento.- En este sentido el ejecutivo invitaba a los partidos políticos a la discusión de los esquemas de financiamiento, uso racional y a la transparencia.

5. Topes a gastos de campaña.- Se enfatiza en el correcto uso de los recursos y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

6. Vigilancia y comprobación de ingresos y gastos de los partidos.- Aquí se pretendió perfeccionar los métodos de fiscalización de los recursos asignados.

7. Acceso equitativo a los medios de comunicación.- Se busca un uso gratuito de los tiempos de estado en los medios de comunicación para la expresión de las plataformas políticas de los distintos partidos. También reconoce que éste punto es susceptible a perfeccionamiento por lo cual se requiere eliminar las desigualdades en su acceso.

Zedillo es considerado desleal a su partido por la holgura de la disciplina y apertura del sistema, tal como lo mostraron sus declaraciones, "El compromiso fundamental del Ejecutivo Federal, en el ámbito político, es con la democracia. Con vistas al año 2000, partimos de la certeza de que un pleno desarrollo democrático es posible, deseable, necesario y se encuentra cercano. No existe ninguna razón histórica, cultural, estratégica ni puede consentirse ningún interés ideológico,

económico, partidista o de grupo que impida el avance hacia un desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos; una normalidad democrática que dé certidumbre y confianza a todos los actores políticos y sea el sustento de una vida política pacífica y de una intensa participación ciudadana.”¹⁹

Los planes y programas tienen una fragilidad temporal que impide su trascendencia a largo plazo. Los ejecutivos federales no están obligados a darles seguimiento ni evaluación. Pese a esto los presidentes retoman proyectos de sus antecesores a los cuales cambian su denominación. Respecto al federalismo más que reetiquetarlos como: fortalecido, nuevo, viejo, real, autentico, etc. habría que pensar en un modelo que permita eficientar y profesionalizar la acción de gobierno, para el alcance de las demandas de la población no sólo como retórica sino como obligación política. En la actualidad en cada campaña se plantean nuevas fórmulas señalando que se cambiaran los esquemas. Se ha vuelto rentable políticamente criticar lo vigente, tener rupturas, prometer pero, ¿Cuánto tiempo pasará para reconocer a un esquema institucional como vigente y operante?

Las relaciones entre los estados y municipios con la federación han sufrido trascendentes modificaciones por los cambios políticos:

- ✘ La conformación de una oposición capaz de competir por presidencia desde 1988,
- ✘ La pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por parte del PRI en 1997,
- ✘ El triunfo electoral de Cuauhtémoc Cárdenas como jefe de gobierno del Distrito Federal en 1998,
- ✘ En el año 2000 la alternancia en el poder ejecutivo federal.

El candidato Vicente Fox Quezada del Partido Acción Nacional fue un personaje controvertido por sus antecedentes empresariales en Coca Cola Company, sus manifestaciones religiosas, la forma de expresarse y vestirse. Con éstas características la alianza por el Cambio constituida por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista derrocaron al Partido Revolucionario Institucional realizando una campaña que tomó por sorpresa al candidato oficial.

¹⁹ PND *op. cit.*, pág.38

Los medios pudieron opinar sin censura, el único control fue ejercido por el IFE encargado de monitorear que las menciones fueran equitativas y sin calificativos. En el proceso no se cuestionó respeto al voto, existió una observancia electoral nacional e internacional copiosa. El evento se explica por la expectativa de cambio, empatía del candidato con el pueblo, el buen manejo mercadológico, el voto de castigo y ante todo por el convencimiento de que la alternancia era posible y necesaria. Lo rescatable es que este período inicia pacíficamente y sin descalabros económicos serios.

Para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 se realizó una extensa convocatoria abierta mediante: foros con ponencias, correo tradicional y electrónico. Se agruparon tres comisiones que planearon con miras al año 2025:

- ☞ Desarrollo Social y Humano,
- ☞ Crecimiento con Calidad y
- ☞ Orden y respeto.

Tal clasificación posteriormente sería también la del gabinete, Asimismo dentro del PND se manifestó que se estaba en un período de transición en 4 ámbitos:

1. Demográfico.- Pretende la disminución de la tasa de natalidad, plantea que resultado de la vejez en la pirámide poblacional, se demandará: empleo, vivienda, vestido, alimentación, educación y salud. En este mismo apartado también se considera el deterioro de los recursos naturales.
2. Social.- Engloba las modificaciones en las últimas décadas en materia organización social, los cambios en la estructura familiar, la importancia de la mujer en el entorno empresarial y político, finalmente destaca la composición étnica refiriéndose primordialmente al movimiento de 1994.
3. Económico.- Se reafirma una política económica inmersa en el mercado global irreversible, los cambios necesarios en materia de tecnología y el fortalecimiento del mercado interno por sectores y regiones.
4. El político.- Las características generales de las denominadas transición y alternancia mexicanas así como los compromisos del Ejecutivo federal durante su mandato.

Una vez que rindió protesta como mandatario, Fox encargó a Porfirio Muñoz Ledo la coordinación de los trabajos en materia de la Reforma del Estado, se realizó una

amplia convocatoria que quedo circunscrita a un libro interesante que no ha germinado en la arena política. Una explicación de esto puede ser la falta de visión política del empresario tal como lo evidencia en la elaboración, negociación e implementación de las reformas estructurales. El marco de prioridades nacionales²⁰ se estableció como sigue:

- ∞ El Sistema Integral de Salud
- ∞ La revolución educativa
- ∞ Desarrollo económico dinámico e incluyente
- ∞ Competitividad
- ∞ Seguridad Pública
- ∞ Gobernabilidad democrática

Los puntos anteriormente mencionados fundamentan las acciones de gobierno, así se menciona en el PRONAFIDE que para consolidar el gasto, para lograr la expansión económica se requiere realizar los siguientes trabajos:

1. Instrumentación de las reformas estructurales;
2. Esfuerzo de ahorro público;
3. Impulso al ahorro privado;
4. Utilización del ahorro externo como complemento del ahorro interno, y
5. Fortalecimiento del sistema financiero y transformación de la banca de fomento.

La primer iniciativa empujada fue la reforma fiscal, denominada “La Nueva Hacienda Pública Distributiva” básicamente planteaba modificar a 32% la tasa del impuesto sobre la renta para las personas morales y para las personas físicas se proponía gravar las prestaciones recurrentes y monetizables (como vales de despensa y gasolina); la segunda modificación giraba en torno al impuesto al valor agregado cuya pretensión era eliminar extensiones y tasa cero.

Una de las iniciativas más importante del sexenio, no planteó un análisis profundo de los actores y escenarios que se podían manifestar lo que se tradujo en la

²⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, DOF, 30 de mayo de 2001, sección 2 pág. 53.

incapacidad de negociación, además el gobierno dividido mostró al PAN²¹ que está forzado al logro de acuerdos.

México se encuentra ante el reto de la alternancia ya que si bien este fenómeno se dio de manera pacífica elementos tales como la pérdida de las lealtades y la obediencia hacia el presidente han ocasionado la conformación de grupos de gobernadores y ha ampliado la crítica de las directrices de la política nacional. Los nacientes mecanismos horizontales rompieron con el control político ejercido en algunas entidades, este proceso de apertura democrática colabora para la implantación efectiva de una distribución desde la periferia.

En el aspecto étnico, desde campaña Fox había señalado que terminaría con el problema de Chiapas en cuestión de minutos. Se conformó una comisión especial para entablar el diálogo. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional no confió en el encomendado Luis H. Álvarez y realizó la marcha por la dignidad a la ciudad de México. Los comandantes subieron a la tribuna legislativa plantearon sus problemáticas, que dieron como resultado la iniciativa de Ley Cocopa enviada por el Ejecutivo y en la cual se aprobaron reformas en materia de derechos y cultura indígena en diciembre del 2000. No obstante el EZLN no quedó conforme con la iniciativa, pues señaló que la ley no reflejaba el fondo de las necesidades de los pueblos indígenas sin establecer una manifestación armada contra el Estado.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se modificó la denominación de las siguientes dependencias: Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca a Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Desarrollo Rural a Secretaría de Desarrollo Rural Pesca y Alimentación; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a Secretaría de Economía y Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a Secretaría de la Función Pública.

Otras Reformas Estructurales que se han planteado durante el Sexenio²²:

²¹ "Desde 1997, el régimen mexicano se caracterizó por la fragmentación del congreso y la consiguiente división del gobierno. En rigor, ése año, la República se encontró al borde de la crisis constitucional. Desde entonces a la fecha el proceso legislativo no se ha caracterizado por el funcionamiento de coaliciones estables, sino por la conformación circunstancial de alianzas efímeras. Esa circunstancia ha arrebatado al Ejecutivo Federal el control del proceso Legislativo y, al mismo tiempo ha conferido a los gobernadores de los estados un margen ensanchado de maniobra. El gobierno dividido se ha constituido así en un factor determinante, favorable a la descentralización." PÉREZ CORREA Fernando, *op. cit.*, pág.14.

²² Criterios generales de Política Económica 2003, SHCP, México, pág.39-42.

- a) Reforma Eléctrica, plantea la ampliación, modernización y fortalecimiento del sector eléctrico para enfrentar el aumento en la demanda. Bajo el esquema propuesto, el servicio público continuará siendo prestado exclusivamente por el Estado, garantizando con ello la atención de las necesidades colectivas y básicas de la población pero se considera la inclusión de los capitales social y privado para promover una mayor competencia, mejorar el servicio, así como la generación de empleos en todas las actividades económicas.
- b) Reforma fiscal, busca imponer tasas diferenciales y exenciones en el impuesto al valor agregado, reforzar la estructura de este impuesto. Además se enfoca en la modernización de la estructura tributaria de imposición directa. En particular, el tratamiento preferencial que subsiste en la legislación tributaria y se busca aumentar la base gravable.
- c) Reforma Presupuestaria, pretende regular la presentación, discusión y ejecución; establece acciones alternativas en caso de que éste no sea aprobado dentro del plazo jurídicamente estipulado y contempla la autorización de programas multianuales para proyectos en sectores estratégicos.
- d) Iniciativa para la reactivación del crédito bancario, busca incentivar el crédito bancario mediante el mejoramiento de distintas dimensiones del proceso de otorgamiento y cobranza de créditos, brindando seguridad jurídica a los acreedores, facilitando y agilizando la recuperación de garantías y la cobranza de créditos, y estableciendo adecuados juicios procesales que permitirán dirimir las diferencias entre acreedores y deudores de manera eficiente.
- e) Reforma laboral. Se impulsa una nueva cultura laboral para incrementar la productividad y la competitividad, considera el respeto y la autonomía de las figuras sindicales, promoviendo su modernización.
- f) Reforma al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), propone una reforma que transparente los fondos de vivienda y promueva un cambio organizacional que permita hacer más eficiente la utilización de recursos, para evitar así el cruce de servicios entre las distintas áreas de la Institución.

- g) Reformas y adiciones a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, busca solucionar las dificultades que comúnmente se presentan en las operaciones que llevan a cabo las instituciones públicas durante la adquisición, arrendamiento y realización de obras públicas.

No obstante, la alternancia no debe entenderse en sí misma como parteaguas en la forma de gobernar, es decir, el presidencialismo y la centralización prevalecen aunque con nuevos matices. Recapitulando las administraciones sexenales aquí presentadas denotan como las políticas de descentralización se plantean frente a un creciente número de necesidades insatisfechas y la incapacidad de la federación para atenderlas, por lo que se ha pretendido:²³

- ∞ Acercar la toma de decisiones al lugar donde se generan los problemas (motivo técnico-administrativo).
- ∞ Incrementar la legitimidad del gobierno central mediante la devolución de una cuota de poder a las entidades federativas (motivo político).
- ∞ Responsabilizar a los estados con mayor riqueza económica de los costos presupuestales que corresponden a la oferta de servicios (motivo económico).

Cabe en este momento preguntarse ¿los presidentes priistas deseaban la descentralización económica y política de país o buscaron cumplir en la solución de problemáticas evidentes? En los sexenios analizados hemos visto que la descentralización gira más como un lema más que como una realidad. Al respecto señala Przeworski, "los políticos percibirán que las reformas o ajustes tarde o temprano son inevitables. Sin embargo, estarán a la expectativa de encontrarse con una importante oposición popular. Y esto es así debido a que la razón de existencia de este estamento es que prevalezca una relativa paz social y que se mantenga a niveles aceptables un apoyo popular a su gestión. En consecuencia, la clase política está permanentemente tensionada entre su confianza al estamento técnico y la necesidad de aplicar reformas y en como enfrentar escenarios hipotéticos de variadas reacciones populares contrarias"²⁴

²³ CARDOZO Brum Myriam "El ámbito sectorial: análisis de la desconcentración en el sector salud (1983-1993) en : *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1998, pág. 204.

²⁴ HIDALGO Paulo, *op. cit.*, pág. 66.

La descentralización administrativa se enfrentó a una tradición política contradictoria. Los gobernadores requerían de una autonomía en relación a su toma de decisiones contraria a la línea partidista del ejecutivo, quien conocía y resolvía las demandas los gremios menos favorecidos. Básicamente la descentralización no se ha consolidado efectivamente debido a que:

- ✘ Existe una burocracia que defiende sus espacios ante la posibilidad de que resulten afectados,
- ✘ Los actores inmersos en las cúpulas ven a la descentralización como contraria a sus intereses,
- ✘ El cacicazgo, que ha prevalecido hasta nuestros días, está coaligado a los intereses de la clase política,
- ✘ La duplicidad de procedimientos ante la falta de diferenciación y especificación de las unidades desconcentradas respecto al centro,
- ✘ Reproducción orgánica por parte de las entidades que copian la estructura central sin que esta sea acorde a su localidad,
- ✘ Falta de continuidad en la planeación sexenal y de visión a largo plazo,
- ✘ Cada hombre al frente de un puesto tiene una visión distinta de ejecución de su mandato favorable o no para la descentralización,
- ✘ No todas las dependencias estatales se han organizado con la federales para analizar la factibilidad de la desconcentración de facultades.

Pese a lo anterior tenemos ejemplos en los cuales los municipios han practicado sus actividades con mayor autonomía aunque siguen teniendo restricciones pues no todos los estados están en condiciones de asumir nuevos compromisos o no desean hacerlo. Esto evidencia la falta un proyecto de nación que obligue a los ámbitos a actuar con continuidad y profesionalismo en áreas trascendentales para el país.

El gobierno federal recauda la mayor parte de los ingresos federales, la federación y el congreso tienen a su cargo la tarea de la asignación y fiscalización de los recursos. El modelo intergubernamental debe efficientarse, reconociendo a las comunidades como participantes activos de la federación para la solución de sus problemáticas. Lo que a su vez implica el combate a la marginación y la actualización en el ejercicio cotidiano de su gestión.

CAPÍTULO III

LA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL

3.1 Administración Pública Federal

3.1.1 Estructura

Desde la década de los setenta, el ejecutivo federal vislumbró que a largo plazo le sería imposible asumir simultáneamente asuntos municipales, estatales y nacionales. Ejecutó estrategias para subsanar los efectos de las concurrentes crisis monetarias y aumentar la capacidad de acción de local, sin embargo, logró subsanar las disparidades regionales en materia económica y social.

Los estados dinámicos¹ asumieron sus responsabilidades con mayor agilidad, realizando programas, presupuestándolos, generando fuentes propias de ingreso, impulsando alianzas con el sector privado, implementando esquemas de competitividad, cuidando sus finanzas públicas y solicitando a la federación una reasignación de facultades. El resto de las entidades no pasaron de demandantes a ejecutores, fundamentalmente por sus deficiencias económicas.

La noción federalista estaba contaminada por la verticalidad de la administración pública, donde el presidente dictaba los procesos políticos y administrativos mediante el partido oficial y la estructura orgánica de su gabinete, compuesta por dependencias concentradoras del ingreso y el gasto:

- a) Órganos centralizados.- La presidencia de la República, las secretarías de estado, los departamentos administrativos y la consejería jurídica de la presidencia;
- b) Administración Pública Paraestatal.- Órganos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

¹ Las ciudades dinámicas intergubernamentalmente son aquellas que emplean estructuras multiorganizativas y multisectoriales buscan relacionarse con el resto de la federación en el entendido de que sus tareas dependen de otras jurisdicciones, ver Agranoff Robert "Federalismo en Estados Unidos" en : El nuevo Federalismo en América del Norte. Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000, pág.104.

El predominio de la autoridad dominante o inclusiva² en el ejercicio gubernamental ha diluido la acción de los estados. Elementos como la competencia política y la autonomía de gestión de las localidades han buscado eliminar al sistema político unipersonal, centralizado, unipartidista dando paso a un esquema que se pretende funcione autónomo y profesional.

CUADRO 2. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS POR ORDEN DE GOBIERNO		
Municipal	Estatal	Federal
Agua Alcantarillado Basura Calles Locales Policía Protección Civil Medio Ambiente Parques y Esparcimiento	Educación Salud Bienestar Social Medio Ambiente Carreteras Regionales Agua Alcantarillado Basura Calles Locales Policía Protección Civil Parques y Esparcimiento	Defensa Nacional Relaciones Internacionales Comercio Internacional Política Monetaria divisas Sistema Bancario Comercio Inter. Estatal Inmigración Educación Salud Bienestar Social Medio Ambiente Política Fiscal Recursos Naturales Regulación Carreteras Interestatales Transferencias monetarias a personal Subsidios a empresas e industrias Aerolíneas y ferrocarriles Policía Parques y Esparcimiento

ROWLAND Allison y Edgar Ramírez "La descentralización y los gobiernos subnacionales en México: Una introducción" en: documento de trabajo de la División de Administración Pública No. 93 México CIDE pág.5.

El proceso de descentralización tiene más de una década de vigencia, empero la concentración de funciones aún se ubica en el nivel federal condicionando la operación de los gobiernos estatales, a través de las secretarías dependientes del ejecutivo federal que dictan directrices de gestión:

² Sugiere la naturaleza esencialmente jerárquica de la autoridad, la acción federal disminuye la acción de los ámbitos, al expandirse limita la participación de los otros, lo que implica relaciones de dependencia por parte de los que adoptan los lineamientos. Las instituciones políticas no nacionales, como gobernadores, legisladores estatales y alcaldes han alcanzado una condición cercana a la atrofia total. Finalmente las funciones realizadas por los órganos se han fusionado en un sistema jerárquico centralizado. Ver WRIGHT Deil S., *op. cit.*, pág. 109-116.

1. Procuraduría General de la República (PGR);
2. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA);
3. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT);
4. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL);
5. Secretaría de Economía (SE);
6. Secretaría de Educación Pública (SEP);
7. Secretaría de Energía (SENER);
8. Secretaría de Gobernación (SEGOB);
9. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);
10. Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA);
11. Secretaría de Función Pública, antes de la Contraloría y Desarrollo administrativo (SECODAM);
12. Secretaría de la Reforma Agraria (SRA);
13. Secretaría de Marina Armada de México (SEMAR);
14. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT);
15. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE);
16. Secretaría de Salud (SS);
17. Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia (SSP);
18. Secretaría de Turismo (SECTUR) y
19. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

La lista muestra lo desagregado que están los problemas de gobierno en la administración centralizada a nivel nacional. Las facultades presentadas (ver cuadro 3) corresponden a siete secretarías consideradas concentradoras: Secretaría de Desarrollo Social, la coordinación de políticas de bienestar; Secretaría de Economía, el ordenamiento y vigilancia económica; Secretaría de Gobernación, operación de consensos y mantenimiento de la gobernabilidad, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establecimiento de criterios de política económica, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación; Secretaría de Seguridad Pública encargada de salvaguardar la seguridad, el orden y la paz públicos; Secretaría de Educación Pública da cumplimiento al artículo 3º constitucional así como a la cultura y la ciencia, finalmente, la Secretaría de Salud encargada de la salubridad general.

Cuadro 3. Facultades de SEGOB, SSP, SHCP, SEDESOL, SE, SEP y SALUD

	SEGOB	SSP	SHCP	SEDESOL	SE	SEP	SALUD
1	Presentar ante el CU las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo;	Desarrollar Políticas de Seguridad Pública y proponer la política criminal federal;	Proyectar, coordinar y elaborar la Planeación Nacional del Desarrollo;	Formular, conducir y evaluar la política general de Desarrollo Social;	Formular y conducir políticas industriales, de comercio exterior, interior, abasto y precios del país;	Organizar y vigilar escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:	Política nacional de Asistencia Social, servicios médicos y salubridad general;
a)						preescolar, primaria, secundaria, normal;	
b)						La enseñanza del Art. 123 fracción XII	
c)						Técnica, industrial, comercial, artes y oficios; y educación para adultos;	
d)						Enseñanza agrícola junto con SAGARPA	
e)						Enseñanza superior y profesional; y	
f)						Enseñanza deportiva y militar con SEDENA	
2	Publicar leyes y decretos del CU, reglamentos de Presidencia y otros publicables en el DOF;	Proponer al EF medidas para la política criminal entre las dependencias de la APF;	Proyectar los ingresos Federales del DDF y paraestatales;	Proyectar y coordinar la planeación regional;	Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios;	Desarrollar educación artística impartida en escuelas e institutos oficiales en el DF	Crear y administrar establecimientos de salubridad y asistencia pública;
3	Administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación;	Presidir el CNSP;	Formular proyectos de ley, disposiciones fiscales, ley de ingresos Federal y del DDF;	Coordinar las acciones para el combate a la pobreza;	Coordinar la industrialización agrícola, ganadera, forestal, mineral y pesquera;	Crear y mantener las escuelas oficiales en el D.F.	Aplicar la asistencia pública;
4	Formular la política de población, salvo la colonización, turismo y asentamientos humanos;	Representar al Poder EF en el SNSP;	(Derogada);	Programación regional y especial, autorizar acciones regionales convenidas con SHCP;	Fomentar, en coordinación con las SRE el comercio exterior del país.	Crear y mantener en su caso escuelas de todas clases que funciones en el País;	Organizar y vigilar a las instituciones de asistencia privada;
5	Manejar el servicio nacional de identificación personal;	Proponer al CNSP la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema;	Manejar la deuda pública de la Federación y del DDF;	Evaluar las transferencias estatales y municipales de los sectores social y privado convenidas;	Estudiar las restricciones de M y X, fijar aranceles, precios y estímulos escuchando a SHCP;	Vigilar los mandatos de educación primaria, preescolar, secundaria, técnica y normal.	Administrar bienes y fondos del Gobierno Federal destinados a la asistencia pública;
6	Tramitar lo relativo a la aplicación del artículo 33 de la Constitución;	Proponer políticas y estrategias al CNSP;	Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;	Coordinar y ejecutar PE para la atención de los sectores sociales más desprotegidos;	Determinar los estímulos fiscales para el fomento industrial;	Ejercer la supervisión que proceda en los planteles que impartan educación en el país;	Planear, coordinar, normar y evaluar el sistema Nacional de Salud;
7	Tramitar nombramientos, renuncias y licencias de los Ministros de SCJ y Consejeros JF;	Animar la participación ciudadana en los programas de prevención delictiva;	Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país;	(Derogada);		Administrar y enriquecer las bibliotecas generales a su cargo;	Normar los servicios de atención médica, salud, regulación sanitaria y asistencia;
8	Tratar movimientos laborales correspondientes EF;	Animar la fiscalización ciudadana;	Observar actividades y organizaciones auxiliares del crédito;	(Derogada);	Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor;	Apoyar a los institutos de investigación científica y técnica;	Dictar las normas técnicas de los servicios de salud;
9	Tratar movimientos laborales atribuidos a otras dependencias del Ejecutivo;	Atender de manera no expedita las denuncias y quejas de las ciudadanas que competen;	Determinar criterios y montos de los estímulos fiscales escuchando a otras dependencias;	Proyectar la ordenación territorial coordinado con los EE;	Comercializar productos de consumo básico con SEDESOL, SAGARPA, SEMARNAT;	Patrocinar eventos de carácter científico, técnico, educativo y artístico;	Organizar y administrar los servicios sanitarios de toda la República;

	SEGOB	SSP	SHCP	SEDESOL	SE	SEP	SALUD
10	Llevar y legalizar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los Gobernadores;	Organizar, dirigir y administrar la PFP; supervisar la PFP;	Establecer y revisar las tarifas de bienes y servicios de la APF;	Prever necesidades urbanas y de vivienda nacionales acorde a la disponibilidad de agua;	Fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas;	Fomentar las relaciones culturales con el extranjero apoyado con SRE;	Dirigir la política sanitaria excepto la agropecuaria;
10. bis					Coordinar y ejecutar políticas para empresas asociadas a grupos marginados en áreas urbanas;		
11	Administrar las islas de jurisdicción federal, salvo las que dependan de otra dependencia de APF;	Proponer al Presidente el nombramiento del Comisionado de PFP;	Cobrar las fuentes de ingresos federales y vigilar las disposiciones fiscales;	Elaborar y ejecutar programas de suelo urbano;	Coordinar y dirigir con la colaboración de la SAGARPA el Sistema Nacional para el Abasto;	Mantener al corriente el escalafón magisterial y el seguro del maestro;	Dirigir la política sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras;
12	Conducir la política interior que no se atribuya expresamente a otra dependencia;	Prevenir delitos federales, preservar la libertad, orden y paz públicos;	Organizar los servicios aduanales y la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;	Promover y concertar programas de vivienda y desarrollo urbano, y apoyar su ejecución;	Normar la propiedad industrial y mercantil y regular la IE y la transferencia tecnológica;	Mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;	Realizar el control higiénico e inspección sobre comestibles y bebidas;
13	Vigilar el cumplimiento constitucional de parte de las autoridades del país;	Establecer un sistema de información para la prevención de delitos;	Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;	Fomento de las cooperativas de vivienda y materiales junto con ST y SE;	Establecer y vigilar las normas de calidad;	Otorgar becas de posgrado en el extranjero a los mexicanos;	Realizar el control de la preparación de productos biológicos excepto veterinarios;
14	Conducir las relaciones del EF con los otros Poderes, órganos, gobiernos estatales, municipales;	Elaborar y difundir estudios estadísticos sobre el fenómeno delictivo;	Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la APP;	Apoyar el financiamiento regional y urbano, con otras dependencias;	Vigilar el servicio registral mercantil federal y animar el funcionamiento de los registros públicos locales;	Estimular el teatro;	Regular la higiene veterinaria respecto a alimentos que puedan afectar la salud;
15	Manejar la relación federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores del Servicio del Estado;	En conjunto con PGR hacer estudios de actos no denunciados y incorporarlos al diseño de políticas;	Formular el programa de gasto y proyecto de Presupuesto de Egresos presentarlos junto con el del DDF, al Presidente;		Fomentar el desarrollo de pequeño comercio rural y urbano en coordinación con la SAGARPA;	Revalidar estudios y títulos, conceder autorización para el ejercicio de las capacidades acreditadas;	Controlar drogas y productos medicinales a excepción de los veterinarios no contenidos en la Convención de Ginebra;
16	Conducir las relaciones políticas del Ejecutivo con diversas organizaciones político y religiosas;	Organizar un servicio para la atención a las víctimas del delito;	Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la APF;	Comercio de productos de consumo básico de la población de escasos recursos en conjunto con la SE y SAGARPA;	Impulsar la producción de bienes y servicios fundamentales para la regulación de precios;	Vigilar el correcto ejercicio de las profesiones;	Aplicar medidas de las contra enfermedades transmisibles, plagas sociales, alcoholismo, ticománias, etc.
17	Promover la participación ciudadana y los acuerdos políticos para la gobernabilidad;	Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo;	Llevar los tramites y registros que requieran vigilancia del ejercicio del gasto;	Los demás que le rijen expresamente las leyes y reglamentos.	Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial y comercial;	Organizar misiones culturales;	Aplicar medidas para conservar la salud de los trabajadores del campo y la ciudad;
18	Vigilar las disposiciones legales en materia de culto público y asociaciones religiosas;	Regular y autorizar con SEDENA la portación de armas y de empleados federales;	Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;		Organizar la distribución y consumo a fin de evitar el encarecimiento de los productos y servicios;	Formular el catálogo de patrimonio histórico cultural;	Administrar y controlar escuelas e institutos y servicios de higiene en la República;
19	Administrar el Archivo General de la Nación y vigilar las disposiciones de información pública;	Autorizar y supervisar el desarrollo en dos o más Estados;	Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica;		Regular la producción industrial con exclusión de la que esté asignada a otras dependencias;	Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales;	Organizar congresos sanitarios y asistenciales;

	SEGOB	SSP	SHCP	SE	SEP	SALUD
20	Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia;	Celebrar convenios en el marco del SNSP, con las autoridades federales, estatales, municipales y del DF;	Fijar los lineamientos para el establecimiento de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrarla;	Asesorar a la IP en el establecimiento de las industrias de X de manufacturas nacionales;	Administrar museos históricos; arqueológicos, artísticos;	Prestar servicios de su competencia directamente o en coordinación;
21	Vigilar que lo publicado en medios respete la vida privada, paz y moral sin afectar a terceros, ni provoque delitos o perturbar el orden público;	Colaborar en el marco del SNSP, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del DF;	Opinar sobre activos, servicios y obras de la APF sus adquisiciones, arrendamientos y desincorporación;	Regular y promover la industria de la transformación, actuar en el suministro de energía eléctrica y distribución de gas;	Conservar el patrimonio cultural de la Nación;	Actuar como autoridad sanitaria, ejercer facultades en salubridad general, vigilar la ley General de Salud;
22	Regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas;	Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la PGR;	(Derogada);	Fomentar y organizar la producción artesanal e industrial familiar;	Organizar exposiciones de interés cultural;	Establecer normas orientadas a la asistencia social;
23	Compilar normas que impongan modalidades a la propiedad privada por interés público;	Ejecutar las penas por delitos federales y administrar el sistema federal penitenciario;	Vigilar el cumplimiento de la planeación, programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;	Promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional;	Determinar la participación del País en competencias internacionales;	Con la participación de otras dependencias asistenciales atender a discapacitados
24	Conducir y poner en ejecución las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo;	Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos;	Ejercer el control presupuestal de los servicios personales, y	Promover y orientar el desarrollo de la industria pequeña y mediana y regular la organización de productores industriales;	Cooperar con la Confederación Deportiva y mantener la escuela de Educación Física;	Las demás atribuidos en leyes y reglamentos.
25	Normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la mujer;	Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, y	Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.	Promover y, en su caso, organizar la investigación técnico-industrial;	Formular programas de Educación física; fomentar estudios de posgrado;	
26	Fijar el calendario oficial;	Las demás atribuidos en leyes y reglamentos.		Revisar contratos, precios, compras y con SHCP autorizar bases de concursos internacionales,	Derogada	
27	Formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal;			Formular y conducir la política nacional en materia minera;	Organizar y supervisar programas de capacitación y adiestramiento;	
28	Autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social;			Fomentar el aprovechamiento de los recursos minerales;	Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas del sector público;	
29	Establecer y operar un sistema de investigación e información;				Otorgar concesiones en materia minera.	Establecer criterios educativos en industria editorial, radio, tv y cinematografía;
30	Contribuir a la unidad nacional y a fortalecer las instituciones de gobierno;				Las demás atribuidos en leyes y reglamentos.	Organizar acciones para el desarrollo de la juventud
30 bis					Promover la industria cinematográfica;	
31					Las demás atribuidos en leyes y reglamentos.	
32	Sistematizar leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, y					
33	Las demás atribuidos en leyes y reglamentos.					

Artículos 27, 30 bis, 31, 32, 34, 38 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México en: Agenda de la Administración Pública Federal, México, Ediciones Fiscales ISEF 2001, Pp.6-36.

NOTAS: APF, Administración Pública Federal; APN´s, agrupaciones políticas nacionales; APP, Administración Pública Paraestatal; CNSP, Consejo Nacional de Seguridad Pública; CU, Congreso de la Unión; DDF, Departamento del Distrito Federal; DF, Distrito Federal; DOF, Diario Oficial de la Federación; EF, Ejecutivo Federal; IE, inversión extranjera; IP, iniciativa privada; JF, Judicatura Federal; M, importación; PE, Programas Especiales; PFP, Policía Federal Preventiva; PGR, Procuraduría General de la República; SAGARPA, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; SCJ, Suprema Corte de Justicia; SE, Secretaría de Economía; SE, Secretaría de Economía; SEDENA, Secretaría de Defensa Nacional; SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; SNSP, Sistema Nacional de Seguridad Pública; ST, Secretaría del Trabajo y Previsión Social; X, exportación;

Recuadro en negro.- Con la participación de gobiernos estatales y municipales;

Recuadro en Verde.- Con la Participación de los Ejecutivos Estatales EE.

Las primeras Secretarías establecidas en México fueron: Relaciones Interiores y Exteriores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina y Hacienda Pública, respondiendo a la gobernabilidad, la seguridad de la población y la satisfacción de las necesidades. La nomenclatura, número y ministraciones de cada oficina se ha modificado respondiendo a los ejes rectores del gobierno en turno. Cuando se estudia el presupuesto y los programas asignados a cada una se observa como el ejecutivo federal conserva el control de las estructuras sociales y económicas, de la negociación y ejecución administrativa.

3.2 El Presupuesto

El principal instrumento de un gobierno son los recursos, bien escaso. Uno de los asuntos más controvertidos en un país es la asignación presupuestal, los estados que recaudan más recursos demandan que la federación corresponda a ese esfuerzo y en contra parte las entidades federativas cuya recaudación es limitada reclaman se les considere prioritarios por su situación de rezago.

La estructura de un presupuesto contiene la forma en la que se administrarán los ingresos obtenidos, considera los objetivos sociales y el gasto gubernamental, parte de las directrices nacionales expresadas en los "Criterios anuales de política económica" cuya elaboración corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Cada país puede recurrir a los siguientes métodos de elaboración presupuestal:³

Presupuesto Base Cero.- Esta técnica analiza las demandas presupuestales sin el compromiso de sostener niveles pasados de financiamiento. La presupuestación depende de las revisiones, evaluaciones y análisis de todas las operaciones propuestas. Los programas de actividades son ponderados en términos de niveles crecientes de éxito en el desempeño y financiamiento a partir de cero, luego evaluados y ordenados a través de un sistema de jerarquización de programas y alternativas. Una agencia generalmente central, evalúa si el programa justifica sus objetivos y si no hay un programa alternativo que pudiera alcanzar esos objetivos en condiciones más eficientes y con mayores beneficios.

³ GUERRERO Amparán Juan Pablo y Patrón Sánchez Fernando, "La clasificación administrativa del Presupuesto Federal en México," México, 2000, CIDE, pág. 11-13.

Presupuesto Incremental.- Opera con base en cálculos del presupuesto anterior y supone aumentos más o menos justificados, sin modificaciones notables en la política aplicada. Las agencias realizan sus estimaciones y mandan su solicitud.

Presupuesto por Desempeño.- Los recursos se destinan a partir de las actividades que cada dependencia realiza y los costos para producirlas. El criterio principal es la eficiencia con que cada dependencia ejerce el gasto, haciendo a un lado la evaluación de resultados.

Análisis Costo- Beneficio.- Para obtener financiamiento se evalúan los beneficios y costos que produce cada proyecto. Generalmente, las agencias subestiman los costos y sobrestiman los beneficios, el problema aquí puede ser el de la visión o composición integral del presupuesto y las dificultades de jerarquizar el conjunto.

Presupuesto Tradicional o por objeto específico de gasto.- Esta técnica fue utilizada en México de 1930 a 1976. Tenía la finalidad de detallar todas las adquisiciones del gobierno y los recursos que se asignaban a las unidades administrativas (dependencias y entidades) para realizar sus funciones. El control bajo este esquema se concentraba en los recursos devengados y su ejercicio sin ponderar las funciones y los impactos del gasto público.

Sistema de planeación, programación y presupuestación.- Supone que una agencia central revisa sistemáticamente los programas con base en los objetivos propuestos, evalúe las alternativas de políticas e introduzca los criterio de costos. Debe ubicar el conjunto de instancias y aparatos , los recursos legales, humanos y materiales, así como los plazos de instauración del programa. Esta práctica surgió en los Estados Unidos durante los años cincuenta con el fin de imponer criterios de racionalidad al incrementalismo de la época.

El Presupuesto por programas se ha adoptado en México y sus fases están reglamentadas en: la Constitución Política, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación, Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley General de Deuda Pública, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Su procedimiento no es unilateral pero sí dirigido, tanto las dependencias y como las entidades elaboran sus anteproyectos con base en los programas respectivos, en tiempo y forma. De no presentar dicha documentación en los plazos marcados la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está facultada para formular el proyecto presupuestal. Por lo anterior cada dependencia⁴ y gobierno estatal tienen unidades de enlace y personal realizando el lobby⁵ primero con SHCP y posteriormente con la Cámara, cuidando que sus planteamientos tengan eco en la votación. En el proceso de negociación los funcionarios federales pretenden imponer a los estados las políticas nacionales y los estatales se manejan en un máximo margen de movimiento para alcanzar sus propias metas y objetivos.

Posteriormente el Ejecutivo Federal dirige la propuesta a la Cámara de Diputados, para la aprobación del decreto. El año fiscal comienza el primero de enero para operar las actividades, obras y servicios públicos necesarios en el Estado. Con mayor detalle se observan las fechas a seguir en el ciclo presupuestario:⁶

- ✘ De febrero a agosto, el gobierno elabora la estructura programática;
- ✘ De junio a agosto lleva a cabo la preparación preliminar del presupuesto;
- ✘ Entre julio y agosto las dependencias proponen a la SHCP su presupuesto según los lineamientos establecidos por la secretaría en los documentos–guía (lineamientos de la nueva estructura programática, el Manual para la elaboración de los programas operativos anuales, el Manual para el ejercicio del gasto de gobierno federal...), ocurre entonces la negociación dentro de los aparatos burocráticos;
- ✘ Entre agosto y octubre se determinan los techos financieros para el gasto de cada programa, proyecto, entidad o dependencia;
- ✘ De septiembre a octubre se formula e integra el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para presentarlo el 15 de noviembre, a partir de esta fecha inicia la etapa de aprobación del Presupuesto. En la materia el ejecutivo

⁴ “Cada una de las entidades debe contar con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público”. Artículo 7 “Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público”.

⁵ “El hecho de que la presupuestación se base en el análisis costo-beneficio y se apoye en datos estadísticos, no debe hacer olvidar que todas las instancias implicadas en las distintas fases del proceso presupuestario tienden a producir o allegarse información que puedan organizar y manipular para defender sus intereses, más que a cambiar su conducta, de acuerdo con la nueva información que pudiera surgir, porque en el ámbito político la información se usa para influir sobre quién consigue qué, en cuanto a asignaciones presupuestales. Por esto no debe olvidarse la existencia de elementos volitivos y del empleo de tácticas estratégicas en la presupuestación.” CHAPOY Bonifaz, Dolores “Planeación Programación Presupuestación”, México, 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pág. 117.

⁶ GUERRERO Amparán Juan Pablo y Patrón Sánchez Fernando, *op. cit.*, págs. 13-14.

cumple tres funciones la iniciativa, el ejercicio y el control. Por medio del secretario de Hacienda se presenta y explica la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos.

Cabe aclarar que primero la Ley de ingresos es discutida y aprobada por ambas Cámaras después el Decreto de Presupuesto de Egresos es discutido y aprobado solamente por la Cámara de Diputados.

La parte de fiscalización está a cargo del Congreso de la Unión mediante la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Dentro del Ejecutivo la Secretaría de la Función Pública se encarga de la auditoría mediante sus órganos internos de control localizados en las dependencias de la administración pública federal.

3.2.1 Aplicación en México del Presupuesto por Programas

En 1977 se decretó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, también se reformó la planeación nacional coordinándola con la programación y la presupuestación. La aplicación de esta técnica, permite una mayor racionalidad en el uso de los recursos públicos y su fiscalización, al establecer unidades responsables y ejecutoras, además ha instituido diversos mecanismos para reducir la discrecionalidad. Bajo la denominación de Nueva Estructura Programática (NEP) renueva su operación en el ejercicio de 1998.

En el proyecto de presupuesto las dependencias deben integrar los programas y proyectos a realizar, los cuales tienen que acreditar su congruencia con los objetivos nacionales, estrategias y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que de él se desprendan. Lo dicho anteriormente tiene la denominación de Estructura Programática la cual es aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo para la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos, el artículo 19 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público requisita que SHCP debe proporcionar la siguiente documentación:

1. Descripción clara de los programas que sean la base del Proyecto, en los que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como valuación estimada del programa;

2. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;
3. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone con la indicación de los empleos que incluye;
4. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;
5. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;
6. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
7. Situación de la tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
8. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro, y
9. En general toda la información que se considere útil para la proposición en forma clara y completa.

A lo largo del presente capítulo se describirán distintas partidas para ver el grado de colaboración y/o concentración presupuestal además de sus repercusiones en el Federalismo. La planeación, programación, presupuestación es el marco institucional que garantiza que aunque los representantes estatales no pertenezcan al mismo partido político del ejecutivo federal, recibirán la asignación económica que requieren para su funcionamiento.

La estructura por programas tiene una metodología que concentra todas las actividades de las secretarías, dependencias y entidades con base en **claves presupuestarias**, cada concepto programático se ajusta a una clave que representa el ejercicio fiscal, el ramo presupuestal, la unidad responsable, las áreas de vinculación con el PND, la función y la especificidad de la misma (subfunción), el tipo de programa (regional, sectorial o especial); la actividad institucional, el proyecto y proceso, el objeto y tipo de gasto y la fuente de financiamiento, permitiendo a las dependencias establecer sus metas y tener una evaluación de los resultados que han generado anualmente. (Ver anexo No. 1 claves presupuestarias) A continuación se muestran las funciones presupuestales, se ha tomado como ejemplo el ejercicio del año 2001:

CUADRO 4. FUNCIONES Y RAMOS

	FUNCIÓN		RAMO
01	LEGISLACIÓN	1	Poder Legislativo
02		3	Poder Judicial
02	IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	4	SEGOB
02		7	SEDENA
02		14	STPS
02		31	Tribunales Agrarios
02		32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
02		36	SSP
03	PROCESOS ELECTORALES	22	IFE
04	PROCURACIÓN DE JUSTICIA	6	SHCP
04		7	SEDENA
04		10	SE
04		14	STPS
04		15	SRA
04		16	SEMARNAT
04		17	PGR
05	SOBERANÍA DEL TERRITORIO NACIONAL	7	SEDENA
05		13	MARINA
06	GOBIERNO	2	Presidencia de la República
06		4	SEGOB
06		5	SRE
06		6	SHCP
06		7	SEDENA
06		17	PGR
06		23	Provisiones Salariales y Económicas
06		27	SECODAM
06		33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
06		36	SSP
07		EDUCACIÓN	7
07	8		SAGARPA
07	11		SEP
07	18		Secretaría de Energía
07	25		Previsiones y Aportaciones para Educación Básica, Normal,
07	33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	
08	SALUD	7	SEDENA
08		12	SSA
08		33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
09	SEGURIDAD	4	SEGOB
09		6	SHCP
09		19	Aportaciones a Seguridad Social
10	LABORAL	14	STPS
11	ABASTO Y ASISTENCIA SOCIAL	12	SSA
11		20	SEDESOL
11		33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
12	DESARROLLO REGIONAL Y URBANO	6	SHCP
12		16	SEMARNAT
12		20	SEDESOL
12		23	Provisiones Salariales y Económicas
12		33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
13	DESARROLLO AGROPECUARIO Y PESCA	6	SHCP
13		8	SAGARPA
13		15	SRA
13		16	SEMARNAT
13		23	Provisiones Salariales y Económicas
14	MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	16	SEMARNAT
15	ENERGIA	18	SENER
16	COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	9	SCT
16		23	Provisiones Salariales y Económicas
17	OTROS SERVICIOS Y ACTIVIDADES ECONOMICAS	6	SHCP
17		10	SE
17		21	SECTUR
22	PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Asimismo los programas están clasificados como sigue:⁷

1. Sectoriales.- Se refieren a los aspectos comprendidos dentro del radio de acción económico y social del que es responsable la Secretaría de Estado que actúa como coordinadora de sector. Anualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expide las bases a más tardar el 15 de marzo. Los programas se preparan de acuerdo a las estipulaciones del Plan Nacional de Desarrollo para el sector específico a cargo de la dependencia que elabora el programa. En su formulación se toma en cuenta las propuestas de los organismos que dependen de la entidad que encabeza el sector.
2. Regionales.- Se refieren a áreas específicas del territorio nacional que rebasan el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa y que se consideran claves para el desarrollo del país. Su integración es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; pero en su preparación participan las entidades federativas a las que corresponden las circunscripciones que van a ser afectadas por el programa.
3. Especiales.- Su elaboración compete también a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son proyectos ordenados con ese carácter por el Ejecutivo Federal, por estar relacionados sea con necesidades primordiales cuya satisfacción es indispensable para el desarrollo integral del país o bien con actividades encuadradas en el ámbito de dos o más Secretarías de Estado.
4. Programas Institucionales.- Los planes de trabajo que sujetándose a las previsiones del plan y del programa sectorial correspondiente, así como a la ley que regula su organización y funcionamiento, preparen las entidades paraestatales por orden expresa del Ejecutivo Federal, porque su ubicación dentro del sector al que corresponden las hacen adecuadas para hacerse cargo de determinados proyectos, constituyen los programas institucionales. Considerando las propuestas de los gobiernos estatales a través de la dependencia coordinadora del sector, las entidades paraestatales en sus correspondientes programas institucionales, deben tomar en cuenta tanto el ámbito territorial de sus acciones, como las de los programas multisectoriales y especiales que autorice el Ejecutivo Federal.

⁷ CHAPOY Bonifaz, Dolores *op. cit.*, págs. 40-42.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con las claves y el análisis costo⁸ de programas y proyectos de inversión. Los datos son actualizados por la unidad de inversiones dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando las dependencias así lo consideren pueden solicitar dicha información para incluir, validar, modificar o cancelar los programas y proyectos. A continuación se presenta la estructura programática por secretaría en 2001.⁹

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

- 1 Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario
- 2 Subsidios que otorguen:
- 3 Banco Nacional del Crédito Rural, S.N.C. (BANRURAL)
- 4 Financiera Nacional Azucarera S.N.C. (FINA)
- 5 Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)
- 6 Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)
- 7 Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR)
- 8 Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO)
- 9 Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA)
- 10 Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA)
- 11 Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA)

SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

- 1 Programas de la Alianza para el Campo
- 2 Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)
- 3 Programas de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales
- 4 Programa del Fondo de Apoyo Especial a la Inversión

SECRETARIA DE ECONOMIA

- 1 Programa Marcha Hacia el Sur
- 2 Programa de Encadenamientos Productivos
- 3 Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos
- 4 Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
- 5 Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMUR)
- 6 Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)
- 7 Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer
- 8 Programa de la Mujer Campesina
- 9 Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI)
- 10 Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial (CETRO) y Centros
- 11 Regionales para la Competitividad Empresarial (CRECES)

⁸ Los programas y proyectos de inversión en atención a los desastres naturales son los únicos que no requieren ser analizados con base en el costo beneficio.

⁹ "Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal" SHCP (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03/09/2002) .

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

- 1 Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)
- 2 Programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
- 3 Programas del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA)
- 4 Programas de la Comisión Nacional del Deporte (CONADE)
- 5 Programas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA)
- 6 Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)
- 7 Programa Nacional de Becas y Financiamiento
- 8 Programa Escuelas de Calidad
- 9 Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior
- 10 Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de
- 11 la ANUIES

SECRETARIA DE SALUD

- 1 Programa Salud para Todos
- 2 Programa Comunidades Saludables
- 3 Programa de Ampliación de Cobertura (PAC)
- 4 Programa IMSS-Solidaridad
- 5 Programas de Atención a Personas con Discapacidad a cargo del DIF
- 6 Programas de Atención a Población en Desamparo a cargo del DIF
- 7 SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
- 8 Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO)
- 9 Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT)

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

- 1 Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)
- 2 Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)
- 3 Programa de Desarrollo Regional Sustentable
- 4 Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y
- 5 Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua
- 6 Programa de Desarrollo Institucional Ambiental

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

- 1 Programa Tortilla a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
- 2 Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
- 3 Programa de Abasto Rural a cargo de Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo,
- 4 S.A. de C.V. (DICONSA)
- 5 Programas del Instituto Nacional Indigenista (INI)
- 6 Programas de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA)
- 7 Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)
- 8 Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH)
- 9 Crédito a la Palabra
- 10 Programa de Atención a Zonas Áridas
- 11 Programa de Atención a Comunidades Indígenas
- 12 Programa Nacional a Jornaleros Agrícolas
- 13 Programa de Maestros Jubilados
- 14 Programa de Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos
- 15 Programa de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales
- 16 Programa de Servicio Social Comunitario
- 17 Programa de Coinversión Social
- 18 Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional
- 19 Programa de Fondos Compensatorios en Chiapas

Los programas enumerados anteriormente son asignados de acuerdo a las funciones que a cada Secretaría le competen, además de éstos existen los Programas Especiales (ver anexo 1) que están a cargo de una secretaria coordinadora de sector. Se presenta la siguiente tabla que contiene la función (F), los Ramos Administrativos Federales (R) y sus correspondientes subfunciones y programas Espaciales en su caso, contenidas en el Presupuesto de Egresos del 2001:

CUADRO 5. FUNCIÓN, SUBFUNCIÓN, RAMOS Y PROGRAMAS ESPECIALES				
F	R	SUBFUNCIÓN	DESCRIPCIÓN	P ESPECIALES
01	1		Poder Legislativo	
02	3		Poder Judicial	
02	4		SEGOB	
02	7		SEDENA	
02	14		STPS	
02	31		Tribunales Agrarios	
02	32		Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	076
02	36		SSP	
03	22		IFE	
04	6		SHCP	
04	7		SEDENA	
04	10		SE	40
04	14		STPS	
04	15		SRA	
04	16		SEMARNAT	
04	17		PGR	000, 019
05	7		SEDENA	
05	13		MARINA	0,15,19,35 y 36
06	2	Servicios Compartidos	Presidencia de la República	
06	4	Servicios Compartidos, Política Interior y Control Interno	SEGOB	0 y 77
06	5	Política Exterior	SER	0 y 19
06	6	Servicios Compartidos, Fiscales, Financieros, y Estadísticos	SHCP	0, 65 y 67
06	7	Seguridad Pública	SEDENA	15
06	17	Servicios Compartidos, Política Interior, Seguridad Pública y Servicios Fiscales, Financieros y Estadísticos.	PGR	0, 15, 19 y 25
06	23		Provisiones Salariales y Económicas	
06	27	Control Interno y Seguridad Pública.	SECODAM	
06	33		Aportaciones para Entidades Federativas y Municipios	
06	36	Seguridad Pública	SSP	
07	7	Educación Media Superior, Superior, de Posgrado y Ciencia y Tecnología.	SEDENA	
07	8	Educación Media Superior, Superior, de Posgrado y Ciencia y Tecnología.	SAGARPA	19
07	11	Servicios Compartidos, Educación básica, Media Superior, Superior, de Posgrado, Ciencia y Tecnología, Desarrollo Cultural y Educación Física y Deporte.	SEP	0, 5, 7 y 19
07	18	Educación Básica, Media Superior y Ciencia y Tecnología	SE	19
07	25		Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal,	
07	33		Aportaciones para Entidades Federativas y Municipios	
08	7	Atención Médica	SEDENA	
08	12	Servicios Compartidos, Servicios de Salud Pública, Atención Médica y Producción de Bienes para la Salud	SSA	0, 5, 6 y 19
08	33		Aportaciones para Entidades Federativas y Municipios	
09	4	Pensiones y Jubilaciones	SEGOB	
09	6	Regulación de la Seguridad Social, Pensiones y Jubilaciones y Otros Servicios de la Seguridad Social	SHCP	
09	19		Aportaciones a Seguridad Social	

10	14	Laboral	STPS	0, 10 y 11
11	12	Abasto y Asistencia Social	SSA	
11	20	Abasto y Asistencia Social	SEDESOL	0 y 5
11	33		Aportaciones para Entidades Federativas y Municipios	
12	6	Vivienda	SHCP	
12	16	Agua Potable y Drenaje y Tratamiento de Aguas	SEMARNAT	12, 13 y 18
12	20	Servicios Compartidos, Urbanización, Vivienda, Desarrollo Regional y Agua Potable.	SEDESOL	0, 8, 27 y 30
12	23		Provisiones Salariales y Económicas	
12	33		Aportaciones para Entidades Federativas y Municipios	
13	6	Asuntos Agrarios y Banca y Seguro Agropecuario.	SHCP	4
13	8	Agrícola y Pecuario y Pesca y Acuicultura.	SAGARPA	0,1,2,8, 18 y 19
13	15	Asuntos Agrarios	SRA	0 y 4
13	16	Hidroagrícola	SEMARNAT	0,18, 27 y 79
13	23		Provisiones Salariales y Económicas	
14	16	Servicios Compartidos, Medio Ambiente Suelo y Recursos Forestales	SEMARNAT	0, 3, 8, 18, 19, 51, 56, 60 y 78
15	18	Servicios Compartidos, Hidrocarburos y Electricidad	SENER	
16	9	Servicios Compartidos, Infraestructura Carretera, Infraestructura Portuaria, Comunicaciones y Transporte	SCT	0, 8, 27 y 79
16	23		Provisiones Salariales y Económicas	
17	6	Fomento a la Industria y el Comercio y fomento al Turismo	SHCP	
17	10	Fomento a la Industria y el Comercio.	SE	0, 19, 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 79
17	21	Fomento al Turismo	SECTUR	0 y 19
22	35		Comisión Nacional de los Derechos Humanos	

Gasto Público, anexos: 243 – 253, Cuarto informe de gobierno, Presidencia de la República 2004.

Respecto a la distribución presupuestal por ramos administrativos SEGOB y SSP encabezan la asignación, esto nos da una noción de las prioridades. Por ejemplo no es que SEGOB sea menos importante, sus recursos son reflejo de la gobernabilidad, donde la secretaría no ha requerido de mayores recursos. En contraste SEDESOL tiene demandas crecientes que impiden la disminución de los montos dados a sus tareas. Cada país proporciona mayores o menores recursos según sean sus necesidades, por ejemplo sería impensable que Estados Unidos dejará de destinar ingresos a la Seguridad Nacional debido a su preocupación por atentados y a su preeminencia económica mundial.

Destaca que aunque las Secretarías reciben un presupuesto específico tienen otros montos asignados en función de los programas especiales. Los montos presupuestales asignados en el 2001 a los ramos administrativos de la administración pública centralizada, ascendieron a **298,579,004,545.00** de dicha cantidad se asignaron **\$295,591,822,245.00** a las Secretarías de Estado, esto representa el 98.99%

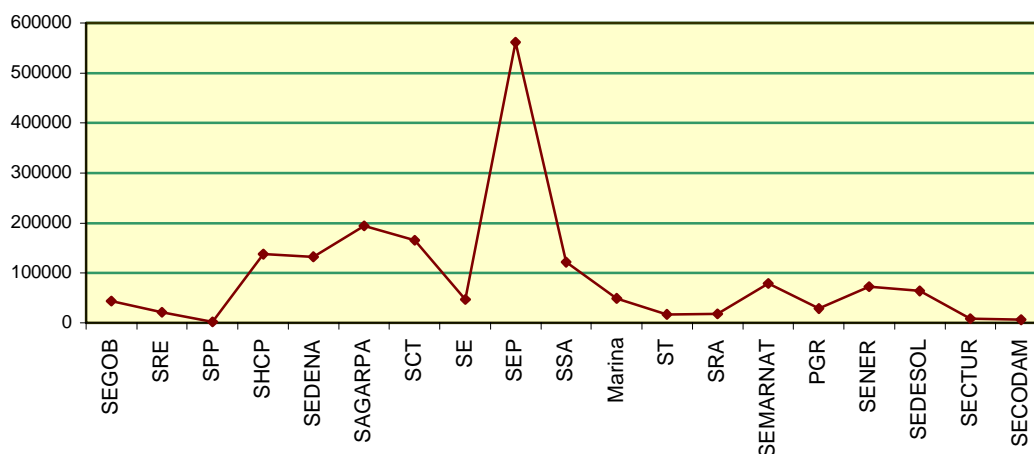
CUADRO 6. ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL 2001, RAMOS ADMINISTRATIVOS			
RAMO	SECRETARÍA	MONTO ASIGNADO	PORCENTAJE
11	SEP	97,568,578,050.00	33.01 %
8	SAGARPA	31,080,524,269.00	10.51 %
7	SEDENA	22,424,626,000.00	7.59 %
6	SHCP	20,385,697,000.00	6.90 %
12	SALUD	19,278,072,890.00	6.52 %
9	SCT	18,904,400,000.00	6.40 %
20	SEDESOL	14,625,700,000.00	4.95 %
16	SEMARNAT	14,400,458,531.00	4.87 %
18	ENERGÍA	14,186,767,348.00	4.80 %
13	MARINA	8,873,400,000.00	3.00 %
36	SSP	6,350,105,050.00	2.15 %
17	PGR	5,594,400,000.00	1.89 %
10	SE	4,988,974,361.00	1.69 %
4	SEGOB	4,918,134,146.00	1.66 %
14	ST	3,803,440,000.00	1.29 %
5	SER	3,665,736,300.00	1.24 %
15	REFORMA AGRARIA	1,855,010,000.00	0.63 %
27	SECODAM	1,349,770,000.00	0.46 %
21	SECTUR	1,338,028,300.00	0.45 %
	TOTALES	\$295,591,822,245.00	100%

Presupuesto de egresos 2001, SHCP.

Por lo cual a menos que existiera una externalidad que afecte a México o se cubrieran las necesidades actuales se modificaría el esquema de gasto. Así lo muestran las Secretarías de Educación y Salud cuyas estructuras complejas, orgánicas y funcionales, justifican sus retribuciones. Difícilmente esto podría revertirse hasta que no haya alguna organización que brinde la cobertura actualmente prestada por el Estado. Caso parecido es el Gobernación y Hacienda donde sus funciones auxiliares del Ejecutivo las mantendrán constantes en el tiempo.

De hecho aunque el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, indica que las secretarías de Estado tendrán igual rango y no habrá preeminencia alguna; la realidad es que ni todos los asuntos, ni todas las áreas encargadas tienen el mismo peso.

CUADRO 7. PRESUPUESTO ASIGNADO POR SECRETARÍA 1990-2001



Anexo Estadístico No. 250, Cuarto informe de gobierno, Presidencia de la República 2004. La denominación de las Secretarías corresponde a la última modificación que sufrieron, cabe destacar que la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) desapareció y parte de sus funciones fueron adscritas a la SHCP, en el periodo de 1990 a 2000 se deben considerar las siguientes denominaciones: para SAGARPA, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, SAGARH y para ECONOMÍA, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI.

En el cuadro anterior, las concentradoras de recursos fueron: SEP 561,997.4 millones de pesos; SAGARPA 194,303.1 millones de pesos; SCT 165,939.8 millones de pesos; SEDENA 132,452.4 millones de pesos; SHCP 138,130.9 millones de pesos y SSA 121, 952.7 millones de pesos. Otra oficina de peso es SEDESOL, cuyos montos están contabilizados a partir de su creación en 1995, en la gráfica se ubica ligeramente debajo de la SENER que obtuvo recursos en todo el período estudiado.

La asignación del gasto público se realiza a través de los programas que cada Secretaría plantea. Los estados perciben entradas económicas con base en los indicadores planteados desde la federación. Las Relaciones Intergubernamentales en este sentido son dirigidas por un solo centro, así observamos que, SEDESOL es la principal interactuante con por el manejo de recursos, programas que tienen que ver con la asignación del bienestar y el combate al desequilibrio regional. Otras oficinas paulatinamente han tenido que incorporar la visión estatal, tal es el caso de la SSP y SEP tareas que se han descentralizado para mejorar la calidad de sus servicios.

Tal contexto refleja que aunque México está constituido como una federación la realidad dista de su planteamiento teórico debido a la instauración histórica del

presidencialismo, la escasa participación ciudadana, la disparidad financiera de las entidades federativas, la reducida credibilidad gubernamental y la falta de profesionalización de los funcionarios locales.

Hasta antes de la presencia de los gobiernos divididos la cuestión presupuestaria era un proceso de rutina, cuya aprobación por parte del legislativo era automática. Actualmente la negociación es cada vez es más compleja. La alternancia en el poder ha aumentado el marco de negociación de los actores locales, no obstante debido a la concentración de facultades se mantiene la verticalidad de las políticas y las subvenciones otorgadas a entidades y municipios.

En este sentido el presupuesto se convierte en un documento obligado para analizar el federalismo en México, cada una de las asignaciones refleja las preferencias y voluntades del ejecutivo en turno, "El presupuesto es mucho más que un instrumento de la hacienda pública, pues es el arbitro por medio del cual se establecen políticas sociales y se desarrollan programas gubernamentales sujetos a controles legislativos y administrativos. Jurídicamente, el presupuesto es el documento relativo a la previsión de los ingresos y los gastos públicos, formulando y sancionado en los términos establecidos por la legislación aplicable [...] Es también un recurso político en tanto implica decisiones gubernamentales respecto a compromisos concretos y beneficios prometidos que son cumplidos ejerciendo el poder público."¹⁰

3.2.2 Gasto Público

Las erogaciones gubernamentales tienen singular importancia por su impacto social. Las formas que adquieren son el gasto corriente y el de capital, el primero se destina a la operación administrativa implica recursos materiales pero preponderantemente concluye en el pago de prestaciones a los servidores públicos; el segundo corresponde a la oportunidad de generar efectos económicos multiplicadores. El gasto programable se clasifica de la siguiente manera:¹¹

- ✎ Clasificación Administrativa, identifica el gasto como aquel que le permite a las instituciones públicas financiar sus programas de trabajo con el fin de ofrecer bienes y servicios a la población, establece quién gasta: los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y los órganos autónomos,

¹⁰ CHAPOY Bonifaz, Dolores, *op. cit.*, pág. 104.

¹¹ AMIEVA-HUERTA Juan " Temas Selectos de Finanzas Públicas", México, Porrúa, 2002, pág. 201.

⌘ Clasificación Económica, que especifica en qué se gasta: gasto corriente o de capital, y

⌘ Clasificación Funcional, que indica para qué se gasta: para el desarrollo social y productivo o para la gestión gubernamental.

La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público señala que la programación del gasto federal estará en función de las directrices nacionales fijadas básicamente a través del Plan Nacional de Desarrollo y los Criterios de Política Económica. En el artículo dos del citado ordenamiento se enuncian las erogaciones públicas: gasto corriente, inversión física, inversión financiera así como los pagos de pasivo o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial.

El ejecutivo federal debe realizar la propuesta de egresos anual, especificando el destino y el monto previstos. La presupuestación está basada en programas, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público vigila que los proyectos definan el tipo y la fuente de recursos clasificados administrativamente por medio de ramos presupuestarios lo cual permite tener un control por sectores estratégicos del Estado:

CUADRO 8. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA ¹²			
RAMOS ADMINISTRATIVOS	RAMOS DE LOS PODERES LEGISLATIVO, JUDICIAL Y ENTES PÚBLICOS FEDERALES	RAMOS GENERALES	ENTIDADES PARAESTATALES DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO
02 PRESIDENCIA 04 SEGOB 05 SRE 06 SHCP 07 SEDENA 08 SAGARPA 09 SCT 10 ECONOMÍA 11 SEP 12 SALUD 13 MARINA 14 STPS 15 SRA 16 SEMARNAT 17 PGR 18 ENERGÍA 20 SEDESOL 21 TURISMO 27 SECODAM 31 TRIBUNALES AGRARIOS 32 TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN 36 SEGURIDAD PÚBLICA	01 PODER LEGISLATIVO 03 PODER JUDICIAL 22 IFE 35 CNDH	19 APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL 23 PROVISIONES SALÁRIALES Y ECONÓMICAS 25 APORTACIONES PARA LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL 33 APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS 24 DEUDA PÚBLICA 28 PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS 29 EROGACIONES PARA LAS OPERACIONES Y PROGRAMAS DE SANEAMIENTO FINANCIERO 34 EROGACIONES PARA LOS PROGRAMAS DE APOYO A AHORRADORES Y DEUDORES DE LA BANCA 39 PROGRAMA DE APOYOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	ISSTE IMSS LOTERÍA NACIONAL CAPUFE CFE L Y FC PEMEX

La asignación presupuestal referida en el cuadro anterior contempla lo siguiente¹³:

Administración Pública Centralizada.- Concentra el gasto directo y transferido mediante programas y medidas salariales a las entidades federativas y paraestatales. El gasto directo es ejercido por las dependencias del ejecutivo federal, abarca gasto corriente y de inversión, no incluye las transferencias.

Ramos de los Poderes y Órganos Autónomos.- El criterio de asignación en estos ramos se centra en la autonomía de las instituciones.

¹² Tomado y Actualizado de GUERRERO Amparán Juan Pablo y Patrón Sánchez Fernando, *op. cit.*, pág. 21

¹³ GUERRERO Amparán Juan Pablo y Patrón Sánchez Fernando, *op. cit.*, págs. 22-33.

Entidades Paraestatales de Control Presupuestal Directo.- Se ocupan de funciones como salud, generación de energía y transportes; ejercen sus propios recursos con los bienes que producen y los servicios que brindan, que corresponden a más de 70% del total de sus gastos. El resto proviene de subsidios, transferencias y aportaciones a la seguridad social. Su autorización, seguimiento, control y evaluación se somete al poder legislativo por medio de informes trimestrales de las finanzas públicas y de la cuenta de la hacienda pública federal. En cambio los presupuestos a las entidades de control presupuestal indirecto no forman parte del Presupuesto de Egresos, sólo en la medida de apoyos y subsidios que reciben del gobierno federal, su evaluación y control son realizados por las dependencias del poder ejecutivo a las que pertenecen.

Ramos Generales.- Comprenden los recursos transferidos por el gobierno federal a las entidades federativas y municipios. Incluyen los pagos correspondientes al servicio de la deuda y de los programas de apoyos financieros. Se llaman así porque no hay un solo ejecutor directo identificado en el ejercicio del gasto. El control presupuestario corre a cargo de la Secretaría de Hacienda, con excepción del ramo 25 (Previsiones y aportaciones), que corresponde a la SEP y el ramo 26 (Desarrollo Social y productivo en regiones de pobreza) que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social.

Ramo 26. Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza.- Han sido las erogaciones más focalizadas a los estados, se orientan a áreas o grupos de extrema pobreza que la SEDESOL define según indicadores. La redistribución de estos recursos se realiza con base en los convenios de desarrollo social celebrados por parte de la Secretaría y las entidades federativas. A los municipios resultado de dichos convenios les corresponde el 65% de los recursos dados por este concepto.

Éste ramo ha dejado de significar una fuente importante de ingresos para municipios. Su carácter municipal se ha perdido dentro de la identificación de zonas prioritarias (microregiones) de atención inmediata. En un principio cuando operaba el Programa Nacional de Solidaridad los montos otorgados por este concepto se daban directamente a los municipios, después fueron reasignados a las entidades federativas.

Ramo 28, Participaciones a entidades federativas y municipios.- Se basa en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La federación, los estados y municipios se distribuyen la recaudación. Cada nivel de gobierno está facultado para ejercer los recursos y supervisar el ejercicio de los mismos mediante la legislatura correspondiente.

Las participaciones a los municipios se conforman por dos fondos: el general de participaciones (se destina al menos el 20% de los recursos transferidos a los estados también por dicho fondo) y el de fomento municipal (se conforma por el 1% de la recaudación federal participable y se distribuye a los municipios por medio de los estados, garantizándose que las cantidades no sean menores a lo recaudado localmente por el impuesto predial y por derechos).

Ramo 33.- Aportaciones federales a entidades federativas y municipios.- Su distribución está regulada por la Ley de Coordinación Fiscal. Los recursos y las funciones que se presupuestan en el ramo 33 eran transferidos a las entidades federativas y municipios por medio de las dependencias del ejecutivo federal. Actualmente son recursos descentralizados y controlados por las legislaturas estatales, bajo actividades establecidas en cada fondo por la federación. Se orientan hacia actividades específicas de educación salud, infraestructura básica y de seguridad pública así como hacia programas de alimentación y asistencia social.

El ramo se crea con cinco fondos en 1998:

1. Fondo de aportaciones para la Educación Básica y Normal;
2. Fondo para los Servicios de Salud;
3. Fondo para la Infraestructura Social, que se en dos fondos uno infraestructura social estatal y otro municipal;
4. Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y demarcaciones del Distrito Federal; y
5. Fondo de Aportaciones Múltiples.

En 1999 se suman los siguientes:

6. Fondo para la Educación Tecnológica y de Adultos y
7. Fondo para la Seguridad Pública.

Los Fondos que se transfieren directamente a los municipios mediante el ramo 33 son dos: Fondo para la Infraestructura Social en su parte municipal y Fondo para el Fortalecimiento Municipal y el D.F. (En 1999 cambia de nombre a Fondo para el Fortalecimiento Municipal al excluirse de la distribución de estos recursos al D.F.). Podríamos agregar un tercer fondo (Fondo de Aportaciones Múltiples) cuyos recursos, aunque no son ejercidos propiamente por los gobiernos municipales, se aplican en el ámbito municipal.

Ramo 23, Previsiones Salariales y económicas.- Tiene una cobertura intersectorial e interinstitucional, concentra tres programas especiales que no están sectorizados en ninguna dependencia o entidad, los recursos están destinados a cumplir actividades y funciones específicas en contingencias económicas. Este ramo se transfiere como medidas preventivas y económicas a los estados y municipios y a las entidades paraestatales, mediante el Programa Salarial y el Fondo de Desastres Naturales en él comprendidos.

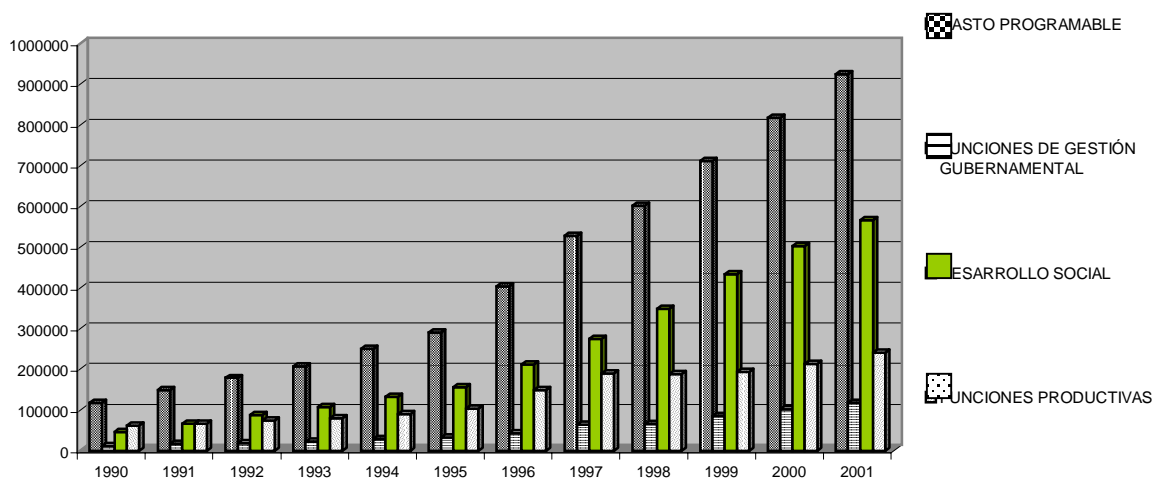
Ramo 25, Aportaciones para los Sistemas de educación básica y normal.- Está integrado por dos fondos: 1) Previsiones Salariales y Económicas para el Fondo de Aportaciones de Educación Básica y Normal, que se transfiere como complementos salariales al fondo 33 y 2) Aportaciones para los Servicios de Educación Básica en el Distrito Federal que son recursos destinados a las provisiones de incrementos salariales.

Ramo 39.- Fue creado en el 2000 agrupa el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las entidades federativas, su objetivo es apoyar el saneamiento financiero a los sistemas de pensiones, prioritariamente las reservas actuariales así como la inversión en infraestructura en los estados.

Ramos que componen el costo financiero de la deuda pública.- Se refiere al pago de los intereses y comisiones por concepto de valores, préstamos y financiamiento contratados por el gobierno federal o por organismos y empresas. Asimismo, se incluyen dentro de este agregado de gasto.

Por definición el gasto tiene una dualidad esto es que puede tener efectos positivos como la infraestructura social y negativos como la deuda¹⁴. A partir de lo anterior es que se muestra como ha evolucionando la concepción del gasto de uno expansivo a uno que contempla criterios de racionalidad y eficiencia.

CUADRO 9. GASTO ASIGNADO POR FUNCIONES

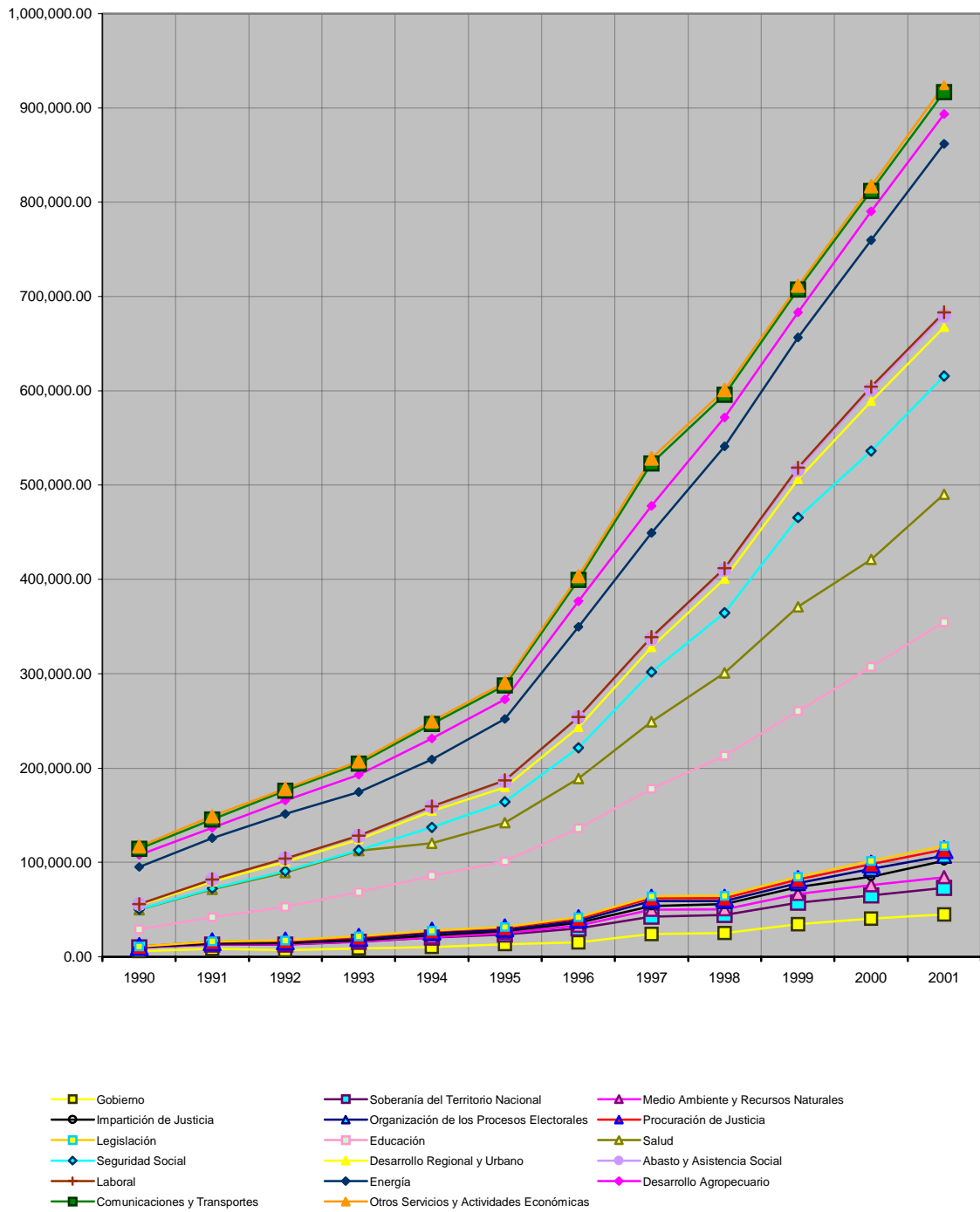


Información tomada de: AMIEVA-HUERTA Juan "Temas Selectos de Finanzas Públicas", México, Porrúa, 2002, Pp.212.

En la última década las asignaciones por función se han mantenido estables esto se debe a que hay prioridades que no pueden ser ignoradas porque tendrían una repercusión negativa en la estabilidad económica del país, sin embargo, si se ha hecho un esfuerzo por racionalizar los recursos y que su asignación este basada en análisis costo-beneficio,

¹⁴ "El gasto público se utiliza como instrumento para proveer bienes y servicios públicos a la sociedad [...] El gasto público puede canalizarse a infraestructura física en caminos, carreteras, puentes, drenaje y alcantarillado, así como al rubro social que incluye educación, salud y nutrición. Los gastos de administración y servicio de la deuda también forman parte del gasto público. El centro del debate en cuanto a gasto público, radica en la productividad del mismo, tanto en la política fiscal como en la presupuestal; de ahí la importancia de diferenciar entre gasto productivo e improductivo. Este último se define como la diferencia entre el gasto público erogado en un programa específico y el ahorro que se generaría de la reducción en el gasto cuando resultase en un similar beneficio social con un máximo de efectividad de costo." AMIEVA-HUERTA Juan, *op. cit.*, pág. 189

**10. GASTO PROGRAMABLE ASIGNADO POR FUNCIÓN
1990-2001**



Información tomada de: AMIEVA-HUERTA Juan " Temas Selectos de Finanzas Públicas", México, Porrúa, 2002, Pp.212.

3.3 Planeación Nacional

El Plan es la estructura básica del gobierno expresa la gestión, contiene postulados ideológicos y del deber ser. En su elaboración se seleccionan los asuntos de la agenda con la expectativa de materializarlos a través de programas. La etapa diagnóstica sirve para justificar las prioridades y delimitar los ejes rectores del desarrollo. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se sustentan los proyectos de las dependencias, organismos, entidades y secretarías de la administración pública.

Durante el período cardenista en 1934, se realizó el primer "Plan Sexenal", el cual fue construido desde el partido oficial que requería resguardar las demandas revolucionarias y el papel rector del Estado. Los mandatarios sucesivos tuvieron distintos proyectos: el Plan de Acción Inmediata, 1962-1964, elaborado por una comisión intersecretarial; el Plan de Desarrollo Económico y Social, 1966-1970, que propuso que los resultados en lo económico tuvieran una repercusión en lo social y el Plan de Educación de López Mateos.

Para la administración de López Portillo se impulsó un Sistema Nacional que integraba la formulación, programación, control y evaluación. Ante la falta de legitimidad que le representó ser el candidato único, sin oponente, desde su campaña recopiló las demandas populares que soportarían su Plan. Al ser electo creó la Secretaría de Programación y Presupuesto que clasificó las peticiones, las programó y les asignó un monto presupuestal. En el mismo sexenio se promulgaron ordenamientos, aún vigentes: la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El actual sistema de planeación democrática fue creado en el sexenio de Miguel de la Madrid originariamente se implementó por sectores y por su importancia adquirió el rango de ley. El PND, 1983-1988, "Mandato popular y mi compromiso institucional" permitió la participación de los gobiernos locales y los ciudadanos en la definición de las directrices. La planeación se instaura como un mecanismo basado en el consenso.

Su origen se establece en la Ley de Planeación que marca las directrices a seguir, los valores a incorporar: soberanía política, económica y cultural; preservación y perfeccionamiento del régimen democrático; igualdad de derechos y acceso equitativo al bienestar; respeto a las garantías individuales y derechos políticos; federalismo y

municipio libre y el equilibrio en el sector productivo¹⁵. Subraya el papel coordinador del ejecutivo y la participación social en el sistema al enunciar que en él confluyen todos los participantes en foros, correos tradicionales y/o electrónicos.

La planeación democrática es una soberanía conferida constitucionalmente al ejecutivo federal, en congruencia con sus facultades de conducción nacional, dentro de los primeros seis meses de gestión debe elaborar y publicar el PND en el Diario Oficial de la Federación. El Sistema Nacional de Planeación Democrática comprende “la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.¹⁶”

Esta herramienta opera verticalmente el presidente de la República presenta el PND, los gobernadores elaboran el Plan Estatal de Desarrollo y los édiles el Plan Municipal de Desarrollo; los dos primeros de vigencia sexenal y el último trienal. A nivel local existen comités de planeación y desarrollo estatal, COPLADES, integrados por representantes de los tres niveles de gobierno. Cabe aclarar que los planes de desarrollo local deben basarse en el nacional, sin embargo, existe un desfase debido a que los procesos electorales no son concurrentes entre sí aunado a que el ayuntamiento opera por trienios.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el marco nacional proyecta, planea y organiza la participación de los estados, entidades y grupos interesados. Da continuidad al proceso durante y después de la elaboración, le corresponde supervisar el cumplimiento, el subsidio y la repercusión social, económica y financiera para que no se excedan las posibilidades presupuestarias del país.

El resto de las secretarías también participan en la elaboración “al planear los programas de Mediano Plazo y operativos anuales, a establecer el marco de referencia para la planeación a nivel institucional, y asegurar la congruencia de sus programas con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas de mediano plazo. Además como coordinadora de sector cada Secretaría deberá ordenar las medidas de Planeación de las entidades paraestatales ubicadas en su esfera de acción,

¹⁵ Artículo 2, pág. “Ley de Planeación”.

¹⁶ Artículo 3, pág. “Ley de Planeación”.

comprobar periódicamente que cumplan con lo establecido en sus programas y verificar el estado que guardan éstos en relación con sus Presupuestos”¹⁷.

La Programación-Presupuestación del gasto público federal se realizará con base en¹⁸:

1. Las Políticas y directrices del programa de acción del sector público federal;
2. La evaluación de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior;
3. El marco macroeconómico que para el ejercicio correspondiente elabore la Secretaría con la participación que corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
4. Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, y
5. El Programa financiero general que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La formulación de los programas institucionales es una tarea que las secretarías dependientes del ejecutivo así como de las entidades, cada titular apoyado una unidad de planeación elabora sus programas acorde a la estructura programática aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a lo siguiente¹⁹:

1. La estructura programática contendrá como elementos mínimos: la función, la subfunción, el programa y el subprograma. La SHCP podrá incluir categorías programáticas de mayor detalle cuando así lo considere conveniente;
2. La SHCP determinará las funciones y subfunciones , así como aquellos programas, subprogramas y proyectos que se consideren estratégicos y prioritarios. La definición de los demás programas, subprogramas y proyectos se establecerá entre la SChP y las entidades coordinadoras de sector y entidades no adscritas a un sector determinado;
3. La SHCP comunicará a las entidades los criterios para la definición de programas y subprogramas;

¹⁷ CHAPOY Bonifaz, Dolores *op. cit.*, pág. 28.

¹⁸ Artículo 9, “Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público”.

¹⁹ Artículo 14, “Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.”

4. Las entidades podrán proponer programas y subprogramas que requieran para el desarrollo de sus acciones;
5. La SHCP podrá efectuar cambios en la estructura programática, con la participación que corresponda a las entidades, y
6. La SHCP integrará y mantendrá actualizado el catálogo de actividades del sector público federal, el que contendrá la estructura programática aprobada.

La etapa de vigilancia del cumplimiento de los objetivos marcados en el PND es una tarea que efectúan las secretarías como parte del perfeccionamiento de los programas a su cargo, la facultad es de la Secretaría de la Función Pública (antes SECODAM), compartida con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y “entre los principales documentos de control se encuentran trimestrales de la situación económica, y los informes de finanzas públicas; los informes mensuales de gabinetes especializados, y los de la comisión intersecretarial de Gasto- Financiamiento; los informes de auditorías gubernamentales; los informes de los tres niveles de planeación que sintetizados constituyen el informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; el informe de Avance de la Gestión Financiera; la Cuenta Pública; y el Informe de Gobierno que es la exposición del estado general de la Administración Pública Federal.²⁰”

La publicación de una Ley de Planeación data de 1983, éste decreto era ya imposterable por la importancia de que los gobernantes electos instrumentaran políticas eficaces acotadas a un proyecto. Aunque el Código Federal de Procedimientos Electorales obliga a los partidos políticos a presentar sus plataformas políticas, éstas no se encuentran obligadas a seguir una metodología. Una ciudadano que cumpla los requisitos legales para acceder al cargo puede ganar el Proceso Electoral y esto no implica que en el transcurso haya pensado en la gama de programas que deberá elaborar. Sí el individuo en cuestión no cuenta con un cuerpo profesional de asesores el Plan corre el riesgo de ser un documento de ciento veintiocho páginas donde se plasman intenciones buenas pero intangibles.

Las relaciones intergubernamentales hacen indispensable la interlocución, el PND en este sentido se instaura como un instrumento de diálogo con entidades, poder

²⁰ CHAPOY Bonifaz, Dolores, *op. cit.*, pág. 31.

legislativo, sectores y organizaciones sociales que pueden proponer aunque la final es del Ejecutivo, el cual, tiene la obligación de escuchar las demandas pero explícitamente la ley no señala los mecanismos a través de los cuales se seleccionen e incluyan las iniciativas.

Además de la incompatibilidad en los periodos de elaboración de los planes, existe una laguna en la continuidad ya que los funcionarios no están obligados a retomar programas exitosos de la vieja administración y los principios instaurados como marco de elaboración son doctrinarios y no cuantificables. La realización prospectiva sustentada en metas que puedan ser evaluadas por sus resultados, es una posibilidad estéril, pues en el supuesto de que se incluya no hay nada que garantice que el siguiente gobierno haga suyos tales planteamientos.

3.4 Coordinación Fiscal

Los mecanismos de cooperación impositiva entre la federación y las entidades datan de 1948 con la creación del impuesto sobre ingresos mercantiles, ISIM y el impuesto sobre ventas, éste último tenía una tasa del 3% y era intergubernamental las entidades percibían el 1.2% bajo el compromiso de que otorgarían a los municipios el 60% por medio de sus legislaturas. Para 1953 se decreta la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios de colaboración entre estados y Municipios.

Posteriormente, debido a los descalabros económicos vividos desde la década de los 70´s, se promovió la aplicación de finanzas públicas sanas, esto implicó un uso del gasto público congruente con el crecimiento económico y una corresponsabilidad fiscal. Es así que para 1972 el gobierno federal aumentó la tasa del ISIM a 4% incentivando la incorporación de un mayor número de estados para obtener participaciones de la recaudación, otras modificaciones que se han dado en la materia son plasmadas en la parte inferior.²¹

²¹ AMIEVA-HUERTA Juan, *op. cit.*, págs. 111-115.

	REFORMA	DESCRIPCIÓN
1978-1983	Impuesto sobre la renta	Personas Físicas .- Fueron eliminadas las tasas diferenciadas por los ingresos derivados de distintas fuentes. Personas Morales.- Anteriormente la empresa pagaba el impuesto al generar utilidades y después a nivel individual las personas que recibían dividendos tenían que volver a pagar un impuesto, se elimina en este punto la doble tributación.
	Impuestos indirectos	Se eliminó el impuesto sobre ingresos mercantiles, alrededor de 100 impuestos estatales y 31 impuestos especiales federales. En su lugar se introdujeron el Impuesto al valor agregado, IVA ²² ; el impuesto especial sobre producción y servicios, IEPS y el impuesto sobre automóviles nuevos, ISAN.
	Sistema de Coordinación Fiscal	Establece que la Federación se reserva el derecho a determinar los impuestos más importantes a cambio de otorgar a los estados una participación en el rendimiento y la administración de los mismos, entre los que se incluye el IVA.
1986-1988	Impuesto sobre la Renta	Se reconoció la necesidad de efectuar ajustes inflacionarios en la ley del impuesto sobre la renta con el objeto de recuperar la capacidad recaudatoria de los ingresos fiscales.
1989-1994	Impuesto de 2% al activo de empresas	Se introdujo el impuesto al activo y se revisó el tratamiento fiscal a los dividendos. Se introdujo un impuesto de 2% al activo de empresas. El objetivo del mismo consistió en mejorarla eficiencia y el control del Sistema Fiscal, esto significó un aumento en la base tributaria, redujo la evasión fiscal y generó un aumento en la recaudación.
1980-1985	Impuesto al Valor agregado	Anteriormente la distribución del IVA permitía que cada estado incrementara su participación de un año a otro, siempre que aumentará su recaudación más que el promedio nacional. Se evaluó el peso de este incentivo, se concluyó que las entidades federativas actuaban en forma no cooperativa. En 1987 se permitió que los estados conservaran 30% por cada peso recaudado por IVA. En 1990 se trasladó la administración del IVA a las Entidades federativas .
1995-2001	Sistema de Administración Tributaria	A partir del 2 de julio de 1997 comienza a operar el SAT, con el objeto de crear condiciones más propicias para el fortalecimiento de la recaudación, mejorar la eficiencia administrativa y aplicar eficazmente la legislación fiscal y promover el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes. Se establece el Servicio Fiscal de carrera para dotar al SAT de un cuerpo calificado, profesional y especializado.
	Impuesto al valor agregado	En 1995 por razones recaudatorias se incrementa el IVA del 10 al 15 %
	Impuesto sobre la renta.	En 1999 se redujo la tasa para situarse en 32 % y se introdujo una mayor progresividad en el impuesto sobre la renta a personas físicas. En el año 2000 se aplicó la tasa de 30% a las utilidades reinvertidas. En 2001 se otorga la amnistía fiscal a los contribuyentes que durante ese año declararon correctamente el año 2000.
	Impuesto Especial sobre Productos y Servicios	Se incorporó un nuevo impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios se amplió la base gravable del IEPS y se otorgaron a los Estados nuevas potestades tributarias.

Desde la administración del presidente López Portillo se tenían complicaciones con la doble tributación derivadas de la multiplicidad de contribuciones en los tres ámbitos, legislaciones múltiples y en algunos casos contradictorias. En tal marco se

²² "La mayor eficacia del IVA consiste en que no distorsiona los precios relativos ni modifica las decisiones de ahorro e inversión debido a que grava únicamente el valor agregado en cada etapa a diferencia del impuesto sobre ingresos mercantiles que gravaba cada una de las etapas de la producción, piramidándose y generando una carga mayor mientras más etapas hubiera en una actividad productiva. Además con el IVA se fomentó la autofiscalización, puesto que a través del sistema de acreditamiento los contribuyentes tenían derecho a trasladar el impuesto en cada una de las etapas para no recuperar el impuesto pagado. La tasa general inicial del IVA fue de 10 y 6% para las zonas fronterizas, permitiendo exenciones a determinadas actividades con derecho al acreditamiento de tasa cero. En 1983 la tasa se incrementó al 15 % para apoyar el saneamiento de las finanzas públicas". AMIEVA-HUERTA Juan, *op. cit.*, pág. 112.

implementó un mecanismo que delegó una parte de las funciones y actualizó los componentes tributarios; eliminando las duplicidades y fortaleciendo el marco hacendario de los órdenes de gobierno.

En 1977 se celebraron los convenios únicos de coordinación y el 22 de diciembre de 1978 se creó la ley de coordinación fiscal. A partir 1979 inició la firma de los Convenios de Colaboración Administrativa que en 1997 fueron renovados. Se instituyó un rubro de participaciones a estados y municipios el cual operó por medio de convenios fiscales.

Para 1980 se consolidó el sistema sustentado en la Ley de Coordinación Fiscal y en los convenios de adhesión. Fue necesario delimitar los impuestos que le correspondían a los estados y municipios, se introdujo el Impuesto al Valor Agregado cuyo cobro sería exclusivamente federal.

En 1983 la reforma permitió al municipio acceder a los impuestos y derechos en materia local y gozar de las participaciones y transferencias federales. El Sistema Nacional de Coordinación fiscal, SNCF, se erige desde entonces como el medio intergubernamental para resarcir el fenómeno de dependencia, promoviendo la generación y control de los recursos en los estados, los cuales para adherirse deben:²³

- a) Derogar los gravámenes estatales y/o municipales cuya materia es gravada por el impuesto al valor agregado (IVA) o por los impuestos especiales sobre la producción y servicios (IEPS).
- b) Se incorporarán a un esquema de distribución de ingresos federales vía fondos de participación con base a un porcentaje de la recaudación federal total.
- c) Iniciarán un proceso de colaboración en el que el gobierno federal les delega funciones específicas de carácter operativo de la administración de ingreso federales coordinados (se establecen también reglas de operación, incentivos y sanciones).

²³ MATA Xóchitl y Valdez Sergio, "Régimen Constitucional de los municipios" en: PALACIOS Alcocer Mariano "Federalismo y Relaciones Intergubernamentales," México 2003, Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, págs. 321-322.

Cabe destacar que por el principio de respeto a las soberanías locales la federación no obliga a las entidades a participar, por el contrario todos los estados miembros manifiestan su adhesión como un acto de voluntad.

El presente esquema de coordinación implica que sus miembros trabajen por un mismo fin, por medio de la responsabilidad en la operación y los resultados, tal como lo especifica el marco normativo.

- a) Nivel Federal : Constitución y Ley de Coordinación Fiscal,
- b) Nivel Estatal: Constitución, Ley de Hacienda Estatal, ley de Ingresos Estatal y Código Fiscal Estatal.
- c) Nivel Municipal: Ley Orgánica Municipal, Código Fiscal Municipal, Ley de Hacienda Municipal y Ley de Ingresos Municipal.

Como muestra del grado de colaboración fiscal se tiene la asignación tributaria por nivel de gobierno:

México : Ingresos y Egresos del Gobierno Federal, Estatal y Municipal	
Impuestos Federales	
Impuesto sobre la renta de personas morales	
Impuesto sobre la renta de personas físicas	
Impuesto al activo	
Impuesto al Valor agregado	
Impuesto Especial sobre productos y servicios	
Gasolina y diesel	
Bebidas Alcohólicas	
Cerveza y bebidas refrescantes	
Tabacos labrados	
Impuesto sobre automóviles nuevos	
Impuesto sobre servicios declarados de interés público por ley, en los que intervienen empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación.	
Impuesto a los rendimientos petroleros	
Impuesto al Comercio Exterior :	
A la importación	
A la exportación	
Accesorios	

Impuestos Coordinados
Impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos Impuesto sobre automóviles nuevos
Impuestos Estatales
Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos Impuestos sobre servicios de hospedaje Impuestos sobre adquisición de vehículos o automotores usados Impuesto sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales Impuesto sobre transporte público en zonas urbanas y suburbanas Impuesto sobre el ejercicio de profesiones y/o honorarios Impuesto sobre nóminas Impuesto para el fomento la educación Impuesto sobre las actividades mercantiles e industriales
Ingresos Municipales
Catastro (sobre propiedad rústica, urbana y agraria) Traslado de dominio (bienes inmuebles) Cuotas de agua Otros impuestos locales y licencias Impuestos indirectos sobre el comercio, la agricultura y la industria

AMIEVA-HUERTA Juan " Temas Selectos de Finanzas Públicas", México, Porrúa, 2002, pág.255.

Respecto a los ingresos federales, la administración de las participaciones están a cargo de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas dependiente de la Subsecretaría de Ingresos de Hacienda y Crédito Público, su trabajo opera bajo los siguientes preceptos:²⁴

- a) La federación tiene la facultad de imponer cualquier contribución;
- b) Las participaciones a los entidades se fijan en proporción al rendimiento de los tributos coordinados;
- c) Las participaciones también incluyen a las multas y recargos que se cobren en la entidad federativa de que se trate;
- d) Las entidades federativas deben de abstenerse de tener contribuciones locales, que, previamente, ya sean cobradas por la Federación. Ésta es la

²⁴ MATA Xóchitl y Valdez Sergio, *op. cit.*, pág.321.

idea fundamental del Sistema de Coordinación evitar la doble o triple tributación, y

e) La coordinación fiscal pretende llegar hasta los municipios.

Como contrapeso se tienen diversas comisiones, descritas en breve, cuya función es garantizar la distribución de los fondos y proponer mejoras. Para conseguir esto se cuenta con la participación del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el titular del Órgano Hacendario de la Entidad.

I.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales²⁵

La presiden el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía de la entidad sede de la reunión. Anualmente son convocados los secretarios de finanzas estatales y funcionarios de hacienda con el objeto de:

- ⌘ Aprobar sus reglamentos internos de funcionamiento así también el de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal;
- ⌘ Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades, para el sostenimiento de los órganos citados.
- ⌘ Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.
- ⌘ Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los Gobiernos de las Entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

II.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales²⁶.

Está presidida por el Secretario de Hacienda²⁷ y por el titular del órgano hacendario que elija la comisión entre sus miembros. Las entidades se representarán por grupos rotativos de los representantes hacendarios de 4 de ellas, los designados durarán en su encargo dos años y se renovarán anualmente por mitad; pero

²⁵ Ley de Coordinación Fiscal, Artículos 17-19. Última Reforma DOF 10 de Febrero del 2005.

²⁶ Ley de Coordinación Fiscal, artículos 20 y 21. Última Reforma DOF 10 de Febrero del 2005.

²⁷ En caso de ausencia puede ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría.

continuarán en funciones. La Comisión Permanente será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el subsecretario de ingresos o por tres de los miembros de dicha comisión y entre sus facultades se encuentran:

- ✘ Preparar la agenda de las reuniones.
- ✘ Preparar y someter a la aprobación de la reunión los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la federación y las entidades, para el sostenimiento de los órganos de coordinación.
- ✘ Fungir como consejo directivo del INDETEC, hacer informes de las actividades del instituto y la comisión.
- ✘ Vigilar la creación e incremento de los fondos, su distribución y liquidaciones anuales que formule la Secretaría de Hacienda. Además de vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que deben efectuar la SHCP y las entidades.
- ✘ Formular los dictámenes técnicos en los casos en que las entidades adheridas al Sistema incumplan los convenios de coordinación fiscal.

III.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)²⁸ ubicado en Guadalajara, da asistencia a estados y municipios, además de:

- ✘ Realizar estudios relativos al SNCF.
- ✘ Analizar la legislación tributaria vigente en la federación y entidades, así como de las respectivas administraciones.
- ✘ Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades.
- ✘ Desempeñar las funciones de secretaría técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- ✘ Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.
- ✘ Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.
- ✘ Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.
- ✘ Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

²⁸ Ley de Coordinación Fiscal, artículos 22 y 23. Última Reforma DOF 10 de Febrero del 2005.

✎ Para el desempeño de las funciones indicadas el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares.

*IV.- La Junta de Coordinación Fiscal*²⁹. Se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

3.4.1 Clasificación y Distribución de Fondos

La evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha repercutido favorablemente en la redistribución de los ingresos federales a las entidades. La recaudación federal participable³⁰ ha ido en aumento toda vez que los funcionarios fiscales discuten y actualizan la conformación de los fondos.

Los recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas estatales, Distrito Federal y municipios a manera de participaciones³¹ están condicionados a la consecución y cumplimiento de los objetivos de cada aportación. Las reglas del sistema y los criterios acordados por los órganos arriba descritos están plasmados en la Ley de Coordinación Fiscal, la cual señala que las entidades interesadas deberán adherirse al sistema y realizar convenios con la SHCP³² con la aprobación de su legislatura local. Los convenios que establecidos entre las entidades y la federación se dividen en:³³

²⁹ Ley de Coordinación Fiscal, Artículos 24. Última Reforma DOF 10 de Febrero del 2005.

³⁰ "La RFP se compone de todos los impuestos federales: ISR, impuesto al activo IMPAC, IVA, IEPS (excepto el porcentaje participable a los estados), impuestos al comercio exterior, accesorios y derechos sobre la extracción de petróleo y minería. Es preciso señalar que han cambiado sustancialmente desde 1980, con una clara tendencia a la homogeneización. Por ejemplo, el total de ingresos participables, como proporción del PIB, se incrementó de 2.6% en 1989 a 3.0% en 1998. De igual forma los ingresos compartidos se incrementaron de 16% del ingreso del gobierno federal durante mediados de los ochenta a 20.86% en 1999. Lo anterior es resultado de revisiones continuas a la fórmula de distribución de las participaciones federales, lo que ha contribuido a incrementar los ingresos totales de los estados 111,040 millones de pesos en 1995 (9.02% con respecto al PIB nacional) a 273,850.5 millones de pesos en 1998 (18.8% del PIB), es decir se han incrementado en 40.54%. Más aún el porcentaje de participaciones pagadas con respecto al gasto neto total del sector público se ha venido incrementando de 9.9% en 1990 a 13.8% en 1998." AMIEVA-HUERTA Juan, *op. cit.*, págs. 261-262.

³¹ Ley de Coordinación Fiscal, Artículo 25 Última Reforma DOF 10 de Febrero del 2005.

³² Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5º pág. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

³³ CHAPOY Bonifaz, Dolores *op. cit.*, págs. 46-49.

1. Convenios de Desarrollo Social.- Son el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, que basado en las orientaciones políticas fundamentales de los gobiernos federal y locales da respuesta a las necesidades más urgentes de los estados. El texto de los convenios que anualmente el gobierno federal celebra con cada uno de los estados se refiere a proyectos particulares de cada uno de ellos. La administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos quedan bajo la responsabilidad de los ejecutivos estatales. Representa el acuerdo respecto a los programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo, puede tratarse de inversiones coordinadas, proyectos con cargo al presupuesto federal; hace posible vincular las economías rurales y urbanas para fortalecer a las subdivisiones políticas de las entidades federativas, activar su economía y establecer vínculos más efectivos entre ellas.

2. Convenios de Coordinación.- Estos acuerdos celebrados entre el ejecutivo federal y sus homólogos estatales contienen las reglas para que ambos niveles de gobierno participen en la planeación nacional, coadyuven a la consecución de los objetivos de ésta, y planeen en forma conjunta las acciones que han de realizar.

3. Convenios de Concertación.- Estos contratos de orden público contienen acuerdos de carácter específico y cumplimiento obligatorio para las partes que los suscriben, así como la previsión de las consecuencias y sanciones que deriven de su incumplimiento. Mediante éstos, el ejecutivo federal de acuerdo con los lineamientos previstos en el plan y los programas, concierta acciones con las representaciones de grupos sociales o con particulares, para que por sí o conjuntamente con la administración pública, coadyuven en la realización de actividades encaminadas al logro de los objetivos del plan.

Para que las entidades participen del total de impuestos federales y otros ingresos la Ley de Coordinación Fiscal contempla los siguientes fondos:

*Fondo General de Participaciones*³⁴

Componentes:

³⁴ Ley de Coordinación Fiscal, Arts.2, 3 y 6 Última Reforma DOF 10 de Febrero del 2005.

1. El 20% de la recaudación federal participable, compuesta por todos los impuestos obtenidos por la federación, así como los derechos sobre la extracción del petróleo y la minería.³⁵
2. Se adicionará un 1% de la recaudación federal participable a las entidades federativas y municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos y previa comprobación de SHCP de que se ajustaron a los lineamientos. Dicho porcentaje será distribuido conforme el coeficiente del fondo general de participaciones que les corresponda.
3. El 80% de la recaudación en 1989 por concepto de las bases especiales de tributación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en que se realice la distribución. Este monto se dividirá entre doce para su distribución mensual.

Para distribuirse se calcula:

∞ El 45.17% según el número de población, 45.17% según el coeficiente de coordinación fiscal, establecido con base en la capacidad recaudatoria y el 9.66% según la proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, resultado de la suma de los dos anteriores.

Las participaciones que recibirán los municipios no podrán ser menores al 20% de la recaudación que corresponda al estado. La federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de las entidades, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el estado los reciba, el retraso dará lugar a pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega los anticipos a cuenta de participaciones equivalentes a 1.1 veces las participaciones del mes inmediato anterior los días 11 y 18 de cada mes.

³⁵ No se incluyen: impuestos adicionales del 3% al impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y 2 % de las demás exportaciones; los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción del petróleo; los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos o sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre la producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3 de esta Ley; la recaudación correspondiente a los pequeños contribuyentes que las entidades incorporen al Registro Federal de contribuyentes en los términos del artículo 3 de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la federación por aplicará una tasa superior al 15 % a los ingresos por obtención de premios que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Participaciones del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios³⁶

1. El 20% si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.
2. El 8% de la recaudación por tabacos labrados.

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal³⁷

El fondo considera el número de escuelas y profesores; los recursos presupuestarios transferidos en el ejercicio anterior; las ampliaciones presupuestarias; el importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior y la actualización de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al registro común de escuelas.

II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud³⁸ para su integración se evalúa:

- a) El inventario de infraestructura médica y de personal, calculados en los acuerdos de coordinación para la descentralización integral de los servicios de salud, incluyendo los gastos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- b) Los recursos de las previsiones para servicios personales contenidas en el presupuestados en el ejercicio fiscal anterior, incluidas las ampliaciones presupuestarias por incrementos salariales, prestaciones y otras medidas económicas.
- c) Las transferencias federales a los estados para cubrir el gasto de operación e inversión, realizadas en el ejercicio anterior, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la federación y las entidades convengan y
- d) Otros recursos que promuevan la equidad en los servicios de salud.

³⁶ Ley de Coordinación Fiscal, artículo. 3-A, Última Reforma DOF 10 de Febrero del 2005

³⁷ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 27 Última Reforma DOF 10 de Febrero del 2005.

³⁸ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 30 Última Reforma DOF 10 de Febrero del 2005.

III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social³⁹;

Se determinará con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal. Financiarán exclusivamente obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien a la población de pobreza extrema en los siguientes rubros:

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.

Para determinar la participación porcentual que corresponde por entidad, cada una de las masas carenciales estatales⁴⁰ es dividida entre la nacional. De igual forma las entidades federativas para la asignación a sus municipios deberán aplicar dicha fórmula con los datos más recientes proporcionados por INEGI.

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal⁴¹;

Se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad a sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes, se compone por el:

a) El 2.35% de la recaudación federal participable; y

b) En el Distrito Federal y a sus demarcaciones, los Fondos les serán calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable.

³⁹ Ley de Coordinación Fiscal, Artículos 32, 33, 34 y 35 Última Reforma DOF 10 de Febrero del 2005.

⁴⁰ La masa carencial del estado es igual a la sumatoria de la masa carencial del hogar en pobreza extrema del estado y el número total de hogares pobres extremos en el estado.

⁴¹ Ley de Coordinación Fiscal, Artículos 36, 37 y 38 Última Reforma DOF 10 de Febrero del 2005.

El Fondo se distribuye en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa y en el Distrito Federal el 75% correspondiente a cada demarcación territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante.

V. Fondo de Aportaciones Múltiples⁴²

Se determinará anualmente por un monto equivalente al 0.814% de la recaudación federal participable. Su objetivo serán los desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos⁴³

Este Fondo permite a las entidades complementar la prestación de educación tecnológica y para adultos, de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para su asignación se ponderan:

- I.- El registro de planteles, instalaciones educativas y personal utilizado para los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- II.- Los recursos presupuestados para este fin durante el ejercicio anterior, adicionándole lo siguiente:
 - a) Las ampliaciones presupuestarias con cargo a las previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos,
 - b) El importe que resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior y
 - c) La actualización de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas, y
- III.- Adicionalmente, en la educación para adultos la SEP realizará fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

⁴² Ley de Coordinación Fiscal, Artículos 39 y 40 Última Reforma DOF 10 de Febrero del 2005.

⁴³ Ley de Coordinación Fiscal, Artículos 41, 42 y 43 Última Reforma DOF 10 de Febrero del 2005.

VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal⁴⁴.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobará los rubros a asignar y por conducto de la Secretaría de Seguridad Pública dirigirá a Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración del Fondo. Entre los elementos considerados están: el número de habitantes, el índice de ocupación penitenciaria, la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; el avance del Programa Nacional de Seguridad Pública respecto a la profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Los recursos se destinarán al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos; complementar las dotaciones de: agentes del ministerio público, peritos, policías judiciales o equivalentes de las procuradurías estatales y del Distrito Federal, de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como la infraestructura para operación y capacitación de los cuerpos de seguridad pública; seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Como se pudo observar el sistema relaciona los ingresos recaudados con indicadores para evitar la discrecionalidad y propiciar la equidad de su distribución, cabe destacar que algunos de los fondos ya están etiquetados para abatir: la pobreza, servicios de salud, la educación y la seguridad pública. Las entidades reciben partidas de su colaboración en con el sistema y son responsables de distribuirlas en sus municipios o demarcaciones territoriales.

En sus artículos 6º y 9º advierte que las participaciones referidas serán cubiertas en efectivo no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto a deducciones salvo para el pago de obligaciones adquiridas con las entidades y municipios con autorización de las legislaturas locales y previa solicitud de la entidad ante la SHCP en el registro de obligaciones y empréstitos de entidades y municipios.

⁴⁴ Ley de Coordinación Fiscal, Artículos 44 y 45 Última Reforma DOF 10 de Febrero del 2005.

Tanto las entidades como el Distrito Federal están obligados a publicar en su periódico oficial 15 días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de a conocer en el Diario Oficial de la Federación: el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto.

Finalmente dentro de los puntos a perfeccionar del Sistema se encuentran:

- ✎ Equilibrar las cargas en la materia a través de la instauración de campos de acción tributaria correspondientes a la federación, los estados y los municipios,
- ✎ La distribución equitativa de las participaciones,
- ✎ Mejoramiento de la colaboración intergubernamental,
- ✎ Eficientar la operación de las transferencias,
- ✎ La generación de fuentes de ingresos propias en las entidades y los municipios, y
- ✎ Eficiencia funcional de órganos que operan el sistema.

La corresponsabilidad de las entidades con la federación es el eje central de las discusiones acerca de la operatividad de las relaciones intergubernamentales. Las entidades federativas desean un mayor número de ingresos para cumplir con sus funciones. El gobierno federal solicita que en la misma proporción en que se generan dichas solicitudes se recauden ingresos propios. Ante dicha problemática se crearon las transferencias.

La tendencia óptima es que al ser las entidades federativas quienes mejor conocen las necesidades locales puedan tomar sus decisiones con recursos propios, reduciendo la dependencia de ingresos federales y asimismo disminuyendo los costos de los programas federales, donde se concentran la mayoría de los egresos nacionales. Por esta razón los gobiernos locales tienen facultades recaudatorias que deben ser exploradas en su totalidad sin restringirse a una sola fuente. Ante el número de necesidades insatisfechas, se necesita de ingresos para administrarlas, la operación del país implica por tanto de cargas compartidas.

CAPÍTULO IV

LOS GOBIERNOS LOCALES

4.1 Entidades Federativas

4.1.1 Competencias

En el capítulo 1 se indicó que cada sistema federal puede constituirse según su proceso histórico de forma: *ascendente*, la población a fin se agrupa en una entidad para ser reconocida por la federación. Dicha concepción nace de un proceso arraigado no impositivo sino necesario de asociación. La otra opción es la *descendente* aquí el constituyente plasma en una norma la composición de los órganos integrantes del pacto, la ley crea a las localidades sin que éstas participen directamente en el diseño y consenso de su determinación.

México responde al segundo supuesto, las entidades son resultado de la Constitución y de las disputas que se dieron en el siglo XIX entre conservadores y liberales. Los territorios en ocasiones dudaron en integrarse, Yucatán por ejemplo buscó independizarse. En 1824, 1857 y 1917 se asentó el régimen federal, pero el cacicazgo y autoritarismo debilitaron la equidad y redujeron la participación local. Las relaciones intergubernamentales desde entonces han sido verticales por el sistema político de partido y ejecutivo federal predominante.

La entidad federativa asume las funciones dentro de su esfera, la legislación local secunda la forma de gobierno, el sistema republicano, democrático, representativo, popular; el respeto a la división de poderes y la consideración de que el municipio es la base de su organización territorial. El artículo 41 de la constitucional indica al respecto que, “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.”

Asimismo debe existir paridad entre las leyes locales y federales, “las constituciones locales juegan un papel importantísimo en la descentralización política y en el equilibrio de un federalismo instituido por la constitución. El pacto federal, no es otro que el creado libremente por los estados, y que tuvo como resultado la creación de una Republica representativa, democrática y federal; República que se

compone, precisamente, de estados libres y soberanos [...] Es decir la federación que incluye por igual al orden federal y al orden local.”¹

Pese a que existen facultades que son restrictivas a los estados, el federalismo respeta la capacidad de autonomía de éstos entre sí y con respecto de la federación, siempre que sus decisiones no afecten al bien nacional. La delegación de autoridad en múltiples centros amplía el margen de actuación independiente del Ejecutivo federal. “Cuando la soberanía es conferida al pueblo y éste confiere a su vez una gran parte de ella a diversas instituciones de gobierno por medio de las constituciones que adoptan, y el Estado mismo no es un órgano homogéneo individual, sino un programa político compuesto.”² En el caso de que consideren que su autonomía es afectada, pueden interponer una controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (artículos 103, 104 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

En cuanto a las competencias de las entidades federativas están especificadas en el artículo 116 Constitucional, donde señala que además de que se dividirán en tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial:

1. Sólo podrá ser gobernador el ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él con residencia efectiva no menor de 5 años anteriores al día de la elección. Los gobernadores no pueden ejercer su cargo por más de seis años ni volver a ocupar dicha función, ni aún con el carácter de interino, sustituto, provisional o encargado de despacho así mismo no pueden ser reelectos para el período: el gobernador sustituto, interino, provisional o el ciudadano que bajo cualquier denominación supla la ausencia del gobernador;
2. Los congresos locales se integrarán con diputados electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional. El número de representantes será proporcional al de sus habitantes: no podrá ser menor de 7 diputados cuando la población no llegue a 400 mil habitantes; de 9 cuando exceda ese número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta cifra. Los diputados no pueden reelegirse para el período inmediato a menos que sean suplentes y no hubieran ejercido;

¹ FAYA Viesca Jacinto, *op. cit.*, pág. 202.

² Eleazar Daniel J., *op. cit.*, pág. 46.

3. El poder judicial se ejercerá por los tribunales formalizados en la constitución local, la cual deberá garantizar la independencia de magistrados y jueces. También podrán establecer, en sus leyes locales, tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos;
4. Las constituciones y leyes estatales deben señalar: la autonomía de las autoridades jurisdiccionales y de organización electoral, ésta última ceñidos a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; que el sufragio es libre, directo y secreto; que contenga la tipificación de delitos electorales, los medios de impugnación y el plazo para el desahogo de las impugnaciones; las prerrogativas de los partidos políticos; la equidad en el acceso a medios de comunicación por parte de los partidos y se fijen topes en los gastos de campaña;
5. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes expedidas por las legislaturas locales con base en el artículo 123 de la Constitución Federal;
6. La federación y los estados podrán celebrar convenios en los términos que establezca la ley, de igual manera las entidades federativas pueden firmar convenios con sus municipios.

Cada entidad federativa es integrante del Estado está asentada en un territorio geográficamente delimitado, cuenta con una Cámara de Diputados, Tribunal Superior de Justicia y un gobernador, dotados de facultades, atribuciones y competencias que van desde legislar, ejecutar y aplicar la ley; tareas de su autonomía interna y que están asentadas en su constitución local.

El poder ejecutivo se concentra en un individuo denominado gobernador, su estructura administrativa resulta copiosa de la federal sobre todo por la parte programática; el poder legislativo se concentra en una cámara denominada legislatura local integrada por diputados locales ser electos por mayoría relativa y representación proporcional, cuyo período dura tres años sin posibilidad de reelección. Finalmente, el poder judicial está ubicado en el Tribunal Superior de Justicia el nombramiento de los magistrados que lo integran lo realiza la legislatura local.

El cumplimiento de la legislación federal no depende del todo de los estados pero si existe una correspondencia, así los ciudadanos están acotados a la legislación federal y a la local de la entidad en la que se ubiquen. Las competencias del *ejecutivo* estatal se dividen de la siguiente manera:

⌘ Administrativas, designa a los funcionarios de su gabinete, elabora el plan estatal de desarrollo y presenta el proyecto de presupuesto anual. Ejecuta la expropiación por utilidad pública, presta educación en todos los niveles, expide títulos profesionales, fomenta la educación y coadyuva, con la federación, en la impartición de la educación básica. Puede modificar los valores catastrales, promover el desarrollo económico, coordinar la inversión estatal y municipal, cobrar impuestos, informar del estado de su administración anualmente

⌘ Legislativas, puede presentar iniciativas de ley o decreto, derecho a veto y a promulgar las leyes y acuerdos de la legislatura.

⌘ Jurisdiccionales, designa y/o propone a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Estatal Electoral, concede o niegan indultos.

El *Poder Legislativo* es unicameral, se compone por diputados electos bajo los principios: uninominal y plurinominal, su funcionamiento se establece en su ley orgánica y reglamentos adicionales, se reúnen, en períodos ordinarios y durante los meses en que no sesionan pueden convocar a un período extraordinario o a la diputación permanente. Cada órgano cuenta una mesa directiva a cargo del presidente de la cámara y 1 ó 2 secretarios. No hay un número estipulado de comisiones, entre las predominantes están la de gobernación, legislativa y puntos constitucionales, planeación y presupuesto, finanzas y hacienda pública, educación, seguridad y agricultura. Dentro de las unidades de apoyo está la contaduría mayor de hacienda encargada de la revisión de la cuenta pública estatal y la oficialía mayor del congreso que se ocupa de los recursos humanos y materiales requeridos para las labores cotidianas.

Finalmente el *Poder Judicial* esta situado en el Tribunal Superior de Justicia que se integra por magistrados numerarios o supernumerarios, propuestos por el ejecutivo al legislativo para su ratificación, reciben una retribución especificada en la constitución local, éste órgano autónomo una vez instalado debe designar entre sus

miembros al magistrado presidente que durará un año con posibilidad de reelegirse. Cada mes pueden implantar cierto número de reuniones para deliberar en las salas (de lo familiar, de lo civil, de lo penal) pero cuando existe un asunto urgente por desahogar pueden convocar a una sesión extraordinaria.

Por lo anterior se observa que las entidades siguen las directrices de los programas federales para obtener su financiamiento. Los mecanismos de intermediación actúan administrando y depurando las demandas de los estados y los municipios. La dependencia local de las políticas nacionales de ingreso y gasto está justificada en:

- ✘ El funcionamiento de los sistemas de planeación, programación y control,
 - ✘ La capacidad local de generar recursos propios,
 - ✘ Los mecanismos sectoriales de coordinación,
 - ✘ Eficacia y eficiencia de la gestión municipal,
 - ✘ El grado de desconcentración administrativa,
 - ✘ La respuesta a las demandas locales y
- La profesionalización de la burocracia.

En el siguiente apartado se analizarán los resultados obtenidos de los mecanismos de operación concurrente y las subvenciones con el objeto de evidenciar que el sistema intergubernamental opera desde el centro y la necesidad de operación local.

4.1.2 Satisfacción del bienestar en las entidades federativas

El análisis de las relaciones intergubernamentales permite entender lo horizontal o vertical del modelo. La afirmación de que la presencia federal es dominante sobre la actividad local, requiere de la descripción de las variables que a nivel estatal han contribuido al mantenimiento de esta situación. Para probar tal enunciado se plantea que, toda vez que la razón de ser del gobierno es la satisfacción del bienestar de los individuos, uno de los puntos guía en este análisis, debe ser el cumplimiento de dicha función.

Los ejes de estudio serán los Índices de Marginación 2000, elaborados por el Consejo Nacional de Población, CONAPO, que permitirán ponderar el bienestar por grupos de entidades federativas. El índice mencionado está compuesto como sigue:

1. El porcentaje de población analfabeta de 15 años o más,
2. El porcentaje de población sin primaria completa de 15 años o más,
3. La proporción de población en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo,
4. La proporción de población en viviendas sin energía eléctrica,
5. La proporción de población en viviendas sin agua entubada,
6. El porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento,
7. La proporción de ocupantes en viviendas con piso de tierra,
8. La proporción de población en localidades con menos de 5 000 habitantes y
9. El porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos.

Cada elemento permite observar un fragmento de las condiciones de vida en que se desenvuelve la población y a su vez expresan la capacidad de respuesta gubernamental respecto a la atención del bienestar. La medición de la pobreza ha sido estudiada por organismos nacionales e internacionales, no obstante se eligió la propuesta de CONAPO debido a que a partir de esta información SEDESOL asigna los recursos para las microregiones del programa Oportunidades.

Básicamente se estudiarán los estados tipificados con un muy alto y muy bajo nivel de marginación, a continuación se observa la muestra que es materia de análisis, el índice y grado asignado por el Consejo Nacional de Población asimismo el sitio que ocupan respecto al resto de los estados miembros de la federación.

CUADRO. 12 ENTIDADES FEDERATIVAS DE MUY ALTO GRADO DE MARGINACIÓN			
entidad federativa	índice de marginación	grado de marginación	lugar que ocupa en el contexto nacional
Chiapas	2.25073	Muy alto	1
Guerrero	2.11781	Muy alto	2
Oaxaca	2.07869	Muy alto	3
Veracruz	1.27756	Muy alto	4
Hidalgo	0.87701	Muy alto	5
Coahuila	- 1.20202	Muy bajo	29
Baja California	- 1.26849	Muy bajo	30
Nuevo León	- 1.39258	Muy bajo	31

Índices de Marginación 2000, CONAPO.
Las entidades de "muy alta marginalidad" están identificadas por un asterisco.

De tales entidades se contrastarán cada una de las variables del índice, los recursos otorgados vía Progres- Oportunidades y por los ramos federales 28, 33 y 39; los impuestos que recauda cada entidad y el porcentaje del PIB. Lo anterior mostrará elementos que pueden contribuir o afectar al desarrollo y se detectarán las tendencias en lo concerniente al grado de autonomía.

a) Educación

La educación es un derecho consagrado en el artículo tercero constitucional, se trata de uno de los elementos fundamentales para el desarrollo de la población, pues sólo a través del conocimiento las sociedades pueden tener el capital humano que les permita incrementar sus niveles de vida. La enseñanza preescolar, primaria y secundaria es una responsabilidad compartida entre la federación, los estados y municipios.

Cuadro 18. Educación		
Entidad	Población analfabeta de 15 años o más	Población sin primaria completa de 15 años o más
Chiapas ***	22.94%	50.31%
Hidalgo ***	21.57%	41.92%
Guerrero ***	11.99%	35.75%
Nuevo León*	9.05%	31.97%
Veracruz ***	7.80%	23.42%
Coahuila*	3.87%	19.59%
Baja California*	3.53%	18.79%
Oaxaca ***	3.32%	16.49%
MEDIA NAL.	7.97 %	27.97 %

Índices de Marginación 2000, CONAPO.
 *** muy alta marginación y * muy baja marginación

Chiapas, Hidalgo y Guerrero encabezan el rezago educativo de población analfabeta con quince años o más, de igual manera tienen una reducida eficiencia terminal a nivel primaria. En cuanto a los estados de baja marginalidad sólo Nuevo León puede considerarse con deficiencias en la materia. En Coahuila y Baja California la deserción en educación primaria y analfabetismo son menores, logrando contener esas dos problemáticas.

La siguiente tabla muestra que a pesar de que Veracruz está ligeramente arriba de la media nacional en analfabetismo y eficiencia terminal; el 1.12% de su población indígena no habla español. Nuevamente las entidades de alta marginalidad encabezan esta estadística.

CUADRO 19. POBLACIÓN INDÍGENA QUE NO HABLA ESPAÑOL		
Entidad	Número	Porcentaje
Chiapas***	295,868	7.545
Oaxaca***	219,171	6.373
Hidalgo***	58,152	2.601
Veracruz***	77,646	1.123
Guerrero***	14,047	0.460
Baja California*	1,120	0.045
Coahuila*	37	0.001
Nuevo León*	107	0.002

XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Inegi.
El porcentaje fue calculado con base en la población total de cada entidad.
*** muy alta marginación y * muy baja marginación

b) Vivienda

El bienestar se califica con base en el acceso que la población tiene a los elementos mínimos para la vida digna, uno de ellos es la vivienda. Las condiciones de alojamiento deben considerar el respeto a la individualidad y la garantizar la salubridad. La constitución establece tal derecho en su artículo cuarto.

CUADRO 20. VIVIENDA					
Entidad	Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	Ocupantes en viviendas sin agua entubada	Viviendas con algún nivel de hacinamiento	Ocupantes en viviendas con piso de tierra
Chiapas ***	19.33%	12.01%	24.99%	65.03%	40.90%
Guerrero ***	16.10%	3.19%	6.86%	47.10%	10.93%
Hidalgo ***	35.29%	11.04%	29.54%	59.67%	39.97%
Oaxaca ***	1.59%	1.04%	3.62%	36.97%	3.30%
Veracruz ***	8.43%	2.05%	2.48%	54.61%	8.98%
Baja California*	1.95%	2.33%	6.83%	36.58%	4.59%
Coahuila*	3.42%	1.42%	2.18%	37.74%	4.55%
Nuevo León*	9.52%	4.75%	9.53%	44.14%	13.25%
MEDIA NAL.	9.37%	4.38%	6.84%	44.19%	11.94%

Índice de Marginalidad, CONAPO 2003.
*** muy alta marginación y * muy baja marginación

Respecto a la cobertura de los servicios enumerados en la tabla anterior, Chiapas e Hidalgo tienen mayores deficiencias; Guerrero y Nuevo León aparecen ligeramente debajo del promedio nacional y Veracruz tiene como puntos débiles: el porcentaje de viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo y el porcentaje de ocupantes con piso de tierra.

En lo correspondiente al hacinamiento, esta problemática ya no se reduce al medio rural, pues es cada vez más frecuente que se presente en las ciudades. Chiapas, Hidalgo y Veracruz encabezan las cifras; el resto de las entidades tienen porcentajes similares que van del 47% en Guerrero al 37% en Baja California.

c) Salario Mínimo

Debido al esquema económico actual, el salario tiene una estrecha relación con la productividad. El índice de marginación pondera el número de la población que recibe hasta dos salarios mínimos. Bajo este esquema Chiapas 76%, Hidalgo 66%, Veracruz 63% y Nuevo León 56% encabezan la lista. Mientras Guerrero 47%, Oaxaca 29%, Coahuila 35% y Baja California 22% están por debajo de la media.

Conapo considera únicamente a la población que percibe hasta 2SM, bajo tal esquema el porcentaje de población de Nuevo León que obtiene hasta 2SM es menor que en Hidalgo. Se podría deducir que en Hidalgo hay mayores ingresos que en Nuevo León, lo cual no es cierto. Por tal motivo se muestran las percepciones superiores a lo indicado por Conapo, ahí podemos observar, por ejemplo, que en Hidalgo la población que percibe más a 10 SM alcanza apenas el 2% mientras que en Nuevo León llega al 11%

La siguiente tabla muestra que a mayor marginación las personas tienen menores oportunidades de ingreso, es así que Hidalgo, Chiapas, Oaxaca y Guerrero son estados donde la población no tiene forma de mejorar sus niveles de vida en tanto no cuente con el capital para alimentarse, educarse y estar saludable. Por su parte las entidades cuyo perfil de marginación es muy bajo tienen salarios por encima del promedio y han logrado consolidar un nivel de desarrollo mediante su actividad económica que ha aminorado la desigualdad de sus territorios.

CUADRO 21. INGRESOS DE LA POBLACIÓN MEDIDOS POR SALARIOS MÍNIMOS					
Entidad	Hasta 2	Mayor a 2 y hasta 3	Mayor a 3 y hasta 5	Mayor a 5 y hasta 10	Mayor a 10
Nuevo León*	56.25%	46.21 %	28.64%	17.44%	10.90%
Baja California*	22.22%	22.67%	24.05%	14.06%	7.12%
Veracruz***	63.38%	24.38%	23.45%	13.91%	5.38%
Coahuila*	34.68%	21.39%	17.05%	8.74%	4.95%
Guerrero***	47.29%	11.95%	9.85%	4.06%	1.38%
Oaxaca***	28.93%	10.11%	10.76%	4.35%	1.40%
Chiapas***	75.89%	8.41%	9.06%	5.32%	1.76%
Hidalgo***	66.16%	9.51%	8.19%	3.97%	1.56%

Índice de Marginalidad, CONAPO 2003. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Inegi.
 Las entidades de "muy alta marginalidad" están identificadas por un asterisco.
 *** muy alta marginación y * muy baja marginación

Finalmente, Veracruz aparece dentro de las entidades donde las remuneraciones son elevadas sin que esto se haya traducido en la cobertura de satisfactores entre su población, su índice de marginación se ubica por encima de Hidalgo, que aparece como uno de los estados de menores ingresos.

d) Recaudación

La eficiencia gubernamental es una responsabilidad compartida, para realizarla es necesario tener recursos, no obstante; las entidades federativas generalmente sólo recaudan los impuestos de fácil cobro y los que requieren de una estructura administrativa compleja no son considerados en su estructura tributaria.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal parte del supuesto de que los adheridos son entes soberanos, esto implica que cuentan con facultades en el ejercicio y control de sus finanzas públicas. Los ingresos son la fuente de operación de los gobiernos, por definición son un bien escaso de ahí el surgimiento de la administración pública.

CUADRO 22. IMPUESTOS VIGENTES EN 2001 EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS³	
Impuestos	Entidades federativas que lo aplican
Sobre diversiones y espectáculos públicos	Guerrero, Oaxaca, Baja California y Coahuila.
Sobre espectáculos públicos	Ninguno
Sobre loterías, concursos, sorteos y juegos permitidos	Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Baja California, Coahuila y Nuevo León.
Erogaciones por remuneraciones al trabajo personal	Guerrero y Baja California.
Sobre nóminas	Chiapas, Hidalgo, Veracruz, Coahuila y Nuevo León.
Sobre el ejercicio de las profesiones u honorarios	Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Nuevo León.
Compra / Venta de vehículos usados	Guerrero, Hidalgo, Oaxaca Baja California, Coahuila y Nuevo León.
Sobre adquisición de automóviles usados	Chiapas y Veracruz.
Enajenación de bienes muebles usados	Ninguno.
Sobre adquisición de bienes muebles	Ninguno.
Traslado de dominio de bienes muebles usados	Ninguno.
Local sobre tenencia o uso de vehículos	Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Coahuila.
Sobre actividades mercantiles o industriales	Baja California.
Sobre Comercio de Libros Periódicos y revistas	Ninguno.
Sobre la exposición de mármoles, canteras, caliza y arena	Ninguno.
Sobre la adquisición de bienes inmuebles	Ninguno.
Sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales	Guerrero.
Adicionales	Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Veracruz Baja California y Coahuila.
A la prestación del servicio de enseñanza	Ninguno.
Sobre hospedaje	Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Veracruz, Baja California, Coahuila y Nuevo León.
Causados en ejercicios anteriores	Nuevo León

El Ejecutivo Estatal debería implementar a través de la Secretaría de Finanzas instrumentos para la creación de impuestos locales y la mejora recaudatoria de los impuestos ya existentes, de este modo tendría una mayor autonomía de gestión y evitaría la supeditación de los recursos federales. Al comparar las fuentes de recaudación por niveles muy alto y muy bajo de marginalidad podemos observar que los gravámenes son prácticamente los mismos, con algunas variaciones derivadas de la actividad económica local.

Para ingresar recursos a las finanzas estatales la fortaleza económica es clave, no se puede recaudar cuando la población no tiene fuentes de empleo, las entidades federativas que están siendo estudiadas tienen una diversidad económica limitada. "Resalta el rezago crónico y el efecto de la premodernidad de los estados de la costa y del sur que no sólo manifiestan atraso sino pocas alternativas de reinserción en el patrón de modernización económica que se ha definido en el ámbito nacional."⁴ Entonces, el factor determinante en el éxito recaudatorio tiene que ver con la eficiencia administrativa que se aplica aunado a su diversidad comercial.

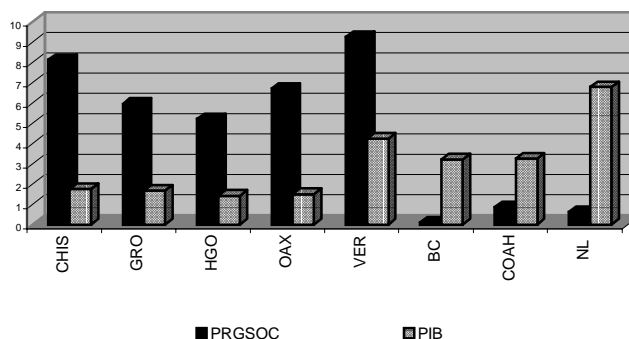
³ AMIEVA-HUERTA Juan, *op. cit.*, pág.260.

⁴ CABRERO Mendoza, Enrique (coord.), *op. cit.*, pág. 121.

e) PIB

El indicador más representativo de la movilidad económica es la aportación de producto interno bruto (PIB), en la siguiente gráfica se muestra en color verde la asignación de programas sociales y en azul la proporción del PIB. Esta comparación se realiza con la finalidad de observar la correlación existente entre la diversidad económica y la pobreza.

**Cuadro 15. Comparativo programático y porcentaje del PIB
1997-2001**



Gasto federal en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades por entidad federativa, Anexo 80, Cuarto Informe de Gobierno 2004. Producto interno bruto por gran división y entidad federativa, anexo 182, Cuarto Informe de Gobierno 2004.

Nota: La gráfica pondera el porcentaje de gasto programático obtenido y el porcentaje de la contribución al PIB de las entidades estudiadas respecto al total nacional.

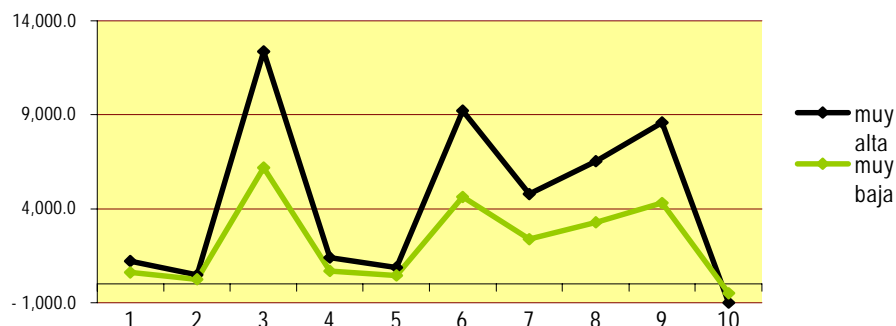
Como se puede observar los estados de muy alta marginalidad reciben mayores recursos de programas sociales, a la vez que su contribución al Producto Interno Bruto, PIB, es poco representativa. Aquí destacan dos problemáticas: la centralización ha impedido el desarrollo homogéneo del territorio nacional y las entidades rezagadas tienen una producción económica débil y poco diversificada.

La aportación al PIB de Veracruz ha sido mayor que la de las entidades federativas calificadas con una marginalidad baja. Esto puede confundirse como una correlación limitada entre el PIB y la pobreza, sin embargo, esto se explica porque Veracruz está ubicado en el Golfo de México, recibe recursos de derivados de las importaciones, lo que aumenta su aportación al PIB, sin que esto se haya traducido en una mejora en las condiciones de vida de su población.

El caso anterior ejemplifica la incapacidad en el ejercicio de facultades locales pues es una entidad con potencial que está catalogada en el mismo grupo de Guerrero, Oaxaca y Chiapas que se encuentran dentro de la Sierra Madre del Sur colocando a su población en situaciones desfavorables. Por tanto, es necesario analizar que elementos impiden el desarrollo de un estado con estas características de origen positivas. No basta reconocer que el ejecutivo federal controla los programas y los recursos, es además necesario entender las dinámicas regionales

A continuación se compara el PIB por gran división y nivel de marginación:

Cuadro 16. PIB por gran división y nivel de marginación 1997-2001



Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, anexos 182-187, Cuarto Informe de Gobierno, Presidencia de la República 2004. 1. Agropecuario, silvicultura y pesca; 2. Minería; 3. Industria manufacturera; 4. Construcción; 5. Electricidad, gas y agua; 6. Comercio, restaurantes y hoteles; 7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones; 8. Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles; 9. Servicios comunales, sociales y personales; 10. Servicios bancarios imputados.

Nos encontramos con cinco estados de marginación muy alta cuya población es predominantemente rural, cuentan con recursos agropecuarios, silvicultores y pesqueros, sin embargo, el sector no es un motor de crecimiento ya que no cuenta con la competitividad que le permita comercializar los productos y ser una fuente rentable de empleo. En contraste tenemos que la rama de servicios a través de los sectores 9, 8 y 6 han permitido que estos estados puedan tener un sostén económico.

El grupo de Marginalidad muy baja tiene localidades preponderantemente urbanas, observamos que los tres miembros del grupo se han beneficiado de la industria manufacturera y la tendencia de aprovechamiento de las áreas de oportunidad que son los sectores 6 y 9, aunado a lo anterior cabe destacar que los

estados fronterizos se han beneficiado del intercambio de mercancías con el país vecino

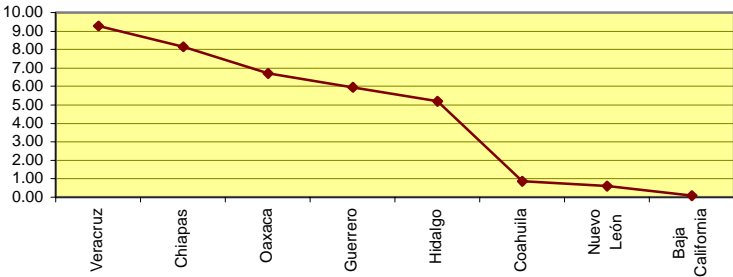
f) Recursos Federales

Progres a – Oportunidades

Cada una de las localidades enumeradas recibe recursos federales para el cumplimiento de sus funciones, durante décadas dicha distribución fue discrecional con base en la empatía que el gobernador tenía con el presidente de la República. A partir del aumento en la competencia política, la aprobación del presupuesto ha implicado la negociación de las partidas.

En el SNCF se han implementado fórmulas para la proporcionar los recursos igualitariamente, Además en los programas Progres a y Contigo (Desarrollo Humano y Oportunidades) se ha privilegiado a las entidades federativas que tienen un rezago mayor, catalogadas en la actualidad con un grado de marginalidad “muy alto”. Cabe preguntarse entonces ¿por qué si éstas localidades reciben niveles superiores de gasto no han logrado superar la pobreza?

**Cuadro 13. Distribución Progres a-Oportunidades
1997-2001**



Gasto federal en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades por entidad federativa, Anexo 80, Cuarto informe de gobierno, Presidencia de la República 2004,

Los estados con muy alto nivel de marginalidad fueron los primeros en ser incorporados a los programas de asistencia y se han mantenido como los punteros en la obtención de dichos recursos. Esto implica que a pesar de que la federación se ha preocupado por la atención de estas comunidades, existe una débil planeación regional.

CUADRO 14. PROGRAMA DESARROLLO HUMANO Y OPORTUNIDADES						
	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio
Hidalgo ***	5.43%	7.03%	4.95%	4.45%	4.18%	5.21%
Oaxaca ***	3.80%	6.31%	6.53%	8.02%	8.89%	6.71%
Guerrero ***	1.20%	7.56%	7.30%	7.23%	6.52%	5.96%
Chiapas***		3.60%	8.73%	9.82%	10.44%	8.15%
Baja California *		0.05%	0.10%	0.10%	0.10%	0.09%
Coahuila *	0.49%	1.38%	0.88%	0.78%	0.74%	0.85%
Veracruz ***	3.22%	11.42%	9.67%	11.08%	10.95%	9.27%
Nuevo León *		0.64%	0.64%	0.64%	0.54%	0.62%

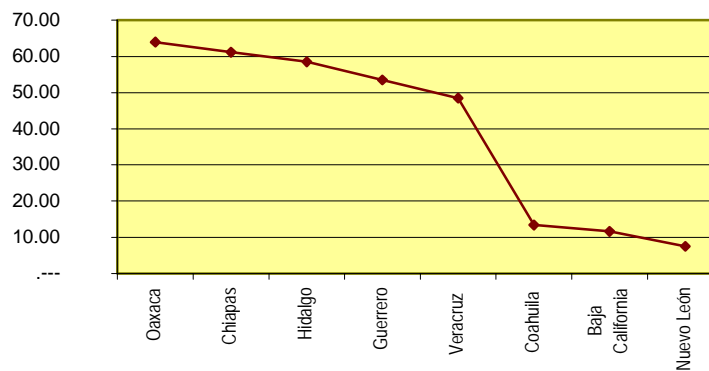
Gasto federal en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades por entidad federativa, Anexo 80, Cuarto informe de gobierno, Presidencia de la República 2004, *** muy alta marginación y * muy baja marginación

Por otra parte tenemos el caso de municipios y estados que han logrado un desarrollo, debido a los siguientes factores:

1. Estados conurbados al Distrito Federal, el crecimiento del centro se fue ampliando a las zonas limítrofes permitiendo su desarrollo, ejemplos: Morelos y Estado de México.
2. Estados cuya que se encuentran en una posición económica privilegiada, en este apartado tenemos a los territorios cuya riqueza natural es variada y a los localizados en la frontera norte con Estados Unidos cuyos flujos comerciales han repercutido positivamente. Ejemplos: Baja California, Coahuila, Nuevo León y Quintana Roo.
3. Estados preocupados por la diversificación de su economía y su consolidación como centros urbanos, ejemplos: Durango y Querétaro.

Finalmente en el siguiente gráfico se puede observar que la marginalidad está relacionada con la dispersión de la población, toda vez que en la entidades menos desarrolladas la frecuencia de población ubicada en localidades con menos de 5000 habitantes es mayor.

Cuadro 17. Porcentaje de pob. en localidades con menos de 5000 hab.



Índices de Marginación 2000, CONAPO.

Recursos otorgados a las entidades federativas (Ramos 28,33 y 39)

El siguiente cuadro muestra que Veracruz, Chiapas y Nuevo León son los estados que perciben mayores recursos del ramo 28. Mientras Hidalgo y Guerrero son los estados que obtuvieron menos por éste rubro. Recordemos que tal ramo se distribuye con base en la proporción de población estatal y en los impuestos federales (tenencia, ieys y autos nuevos) cobrados por los estados.

Veracruz, Chiapas, Guerrero y Oaxaca obtienen la mayor parte de recursos del ramo 33, en el mismo aspecto se observa un alcance reducido de Baja California y Nuevo León. La importancia del ramo está dada por los rubros que abarca:

1. Educación básica y normal,
2. Servicios de salud,
3. Infraestructura social: estatal y municipal,
4. Fortalecimiento a los municipios y demarcaciones del Distrito Federal,
5. Aportaciones múltiples,
6. Educación tecnológica y de adultos y
7. Seguridad pública.

Finalmente Veracruz, Nuevo León y Baja California encabezan la lista de transferencias del ramo 39, contrario a Oaxaca e Hidalgo que no tienen una representación importante. El ramo agrupa al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, su objetivo es apoyar el saneamiento financiero de los sistemas de pensiones, prioritariamente las reservas actuariales así como la inversión en infraestructura en los estados.

CUADRO 23. RECURSOS OTORGADOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS			
	Ramo 28	Ramo 33	Ramo 39
Veracruz***	6.25 %	7.72 %	5.92 %
Chiapas***	3.90 %	5.52 %	3.67 %
Nuevo León*	4.73 %	3.26 %	4.89 %
Baja California*	2.88 %	2.64 %	4.83 %
Guerrero***	2.33 %	5.08 %	2.30 %
Oaxaca***	2.60 %	5.01 %	1.88 %
Coahuila*	2.52 %	2.62 %	2.45 %
Hidalgo***	1.90%	3.13 %	1.89 %
MEDIA NAL.	2.54 %	2.63 %	2.37 %

Ramo 28, Anexo 506; Ramo 33, Anexo 507 y Ramo 39 Anexo 514. Cuarto informe de gobierno, Presidencia de la República 2004.

Notas: Ramo 28 Participaciones a entidades federativas y municipios, período comprendido 1994 a 2001; Ramo 33 Aportaciones federales para entidades federativas y municipios, período comprendido 1998 a 2001; y Ramo 39 Programa de Apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas, período comprendido 2000 a 2001.

Cada uno de los ramos se constituye con base en fórmulas que pretenden una asignación equitativa, es así que el cuadro plasma rubros en los cuales unas entidades perciben más recursos que otras.

El análisis de Progres y Oportunidades mostró que los estados de muy alta marginación son los mayores beneficiados de los programas sociales, ver cuadro 13. En el caso del gasto federalizado del grupo en cuestión sólo Veracruz y Chiapas se erigen como concentradores de recursos. Esto significa que son dos los sistemas enfocados a compensar su rezago y que a pesar de ello tienen avances marginales en la superación de su pobreza.

Pese al consenso respecto a la delegación de poder en las autoridades locales, es evidente la incapacidad de algunas entidades para asumirse como órgano autónomo

de gobierno. En parte esto se debe a la verticalidad del sistema, pues si bien existe una corresponsabilidad en la ejecución de los programas y recursos, la planeación de las estrategias para superar la pobreza siguen siendo delineadas por un grupo de expertos dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social.

No fue sino hasta finales de los setenta que el gobierno se percató de que para cubrir las necesidades básicas de la población era necesario atacar los problemas en conjunto, propiamente la salud, la alimentación y la educación, esta fórmula se ha perfeccionado con el surgimiento de los índices de desarrollo humano y marginalidad.

La tarea de implementación compete a las entidades federativas y municipios, éstos indican que lo asignado no es suficiente ante el crecimiento de las demandas, además; los estados marginados indican que por su rezago, es casi imposible elevar sus ingresos propios. La respuesta se ha dado mediante el Sistema de Coordinación Fiscal, en el entendido de que para elevar las subvenciones no bastan las demandas es importante ser coparticipe en la recaudación.

La política social, no obstante, sigue siendo deficiente, basada en otorgar libros, desayunos escolares y becas para que las personas puedan superarse. La clase gobernante ha olvidado que el contexto globalizado que demanda capital humano altamente calificado para ser competitivo, la pobreza exclusivamente ha sido administrada por esta razón no se ha resuelto. Se debe avanzar hacia otra etapa, donde:

- ✘ El individuo sea visto no como beneficiario de apoyos gubernamentales sino como actor comunitario, en éste sentido se debe proporcionar no sólo los instrumentos básicos sino la infraestructura de desarrollo económico, y
- ✘ Las entidades deben asumir un rol autogestivo por medio de recursos, no sólo federales sino propios que puedan distribuir entre sus necesidades locales.

En la medida que esto se cumpla el subsidio será menor y las entidades federativas podrán ser auto suficientes.

4.2 Distrito Federal

El Distrito Federal surgió como un departamento a cargo del Presidente de la República, no gozaba de autonomía ni tenía representantes electos popularmente. El Ejecutivo Federal designaba o destituía al jefe del departamento y la materia legislativa estaba reservada al Congreso de la Unión.

Al ser el centro económico y político, la ciudad de México no podía estar exenta de la tendencia democrática, diversos movimientos sociales fueron gestados desde la capital. En la misma década en la cual la alternancia se gestó en los gobiernos municipales, el DDF sufrió reformas que incidieron en su condición política-administrativa. La expectativa de la oposición era conformar el estado 32, lo cual como veremos a continuación no ha ocurrido, gestándose conflictos donde los representantes de la localidad quieren aplicar sus competencias como un ente soberano.

La materia legislativa se confirió en 1987 a un órgano denominado Asamblea de Representantes, a través de la modificación de la fracción VI del artículo 73 constitucional. El recién creado órgano solamente podía emitir bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno, y nombrar a magistrados del Tribunal Superior de Justicia, de lo contencioso administrativo y hacer uso de la iniciativa de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, exclusivamente en materias relativas al DF. El legislativo federal conservó las competencias residuales.

El 6 de abril de 1990, se modificó por segunda ocasión la fracción VI del artículo 73, la Asamblea de Representantes se integró por 66 miembros, respetando la fórmula constitucional de 40 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional. Quedó establecida la cláusula de gobernabilidad, ningún partido puede ocupar más de 43 escaños.

Las potestades para el ejercicio en su territorio quedaron establecidas el 25 de octubre de 1993 en el artículo 122 Constitucional. Finalmente en 1996 se propuso una adhesión a dicho artículo para reconocer la elección popular de la jefatura de gobierno del Distrito Federal. Por única ocasión su ejercicio fue trienal quedando asentado que los períodos subsecuentes serían sexenales. El artículo 122 estipula las características de la autoridad en el DF:

LA ASAMBLEA, integrada por diputados electos cada 3 años, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sus facultades son las siguientes:

- a) Expedir su ley orgánica y enviarla al Jefe de Gobierno para su publicación;
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente la iniciativa de presupuesto de egresos y la ley de ingresos enviados por el Jefe de Gobierno;
- c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar al sustituto del Jefe de Gobierno en caso de falta absoluta;⁵
- e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público;
- f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales;
- g) Legislar en materia de administración pública local;
- h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- i) Normar la protección civil, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, la prevención y la readaptación social, la salud y asistencia social, y la previsión social;
- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo, desarrollo urbano, uso del suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica, vivienda, construcciones y edificaciones, vías públicas, tránsito y estacionamientos, adquisiciones y obra pública, y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos, transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo, desarrollo agropecuario, establecimientos mercantiles, protección de animales, espectáculos públicos, fomento cultural cívico y deportivo, y función social educativa;

⁵ El multicitado artículo indica que en caso de *falta temporal*, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno, Secretario de Gobierno. En caso de *falta absoluta*, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

- m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;
- n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;
- o) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

EL JEFE DE GOBIERNO⁶ durará 6 años a cargo del ejecutivo, será responsable de la administración pública y entre sus facultades están:

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;
- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA a éste órgano le compete:

- a) La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la

⁶ Cabe destacar que para ser Jefe de Gobierno la Constitución no estipula que se requiere ser originario del Distrito Federal, como en el caso de las Entidades federativas, únicamente cumplir con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad.

Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo.

- b) Determinar las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el Artículo 100 Constitucional;
- c) Fijar los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;
- d) Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el Artículo 101 Constitucional;
- e) El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno;

Cabe destacar que como lo señala el Artículo 44 Constitucional en caso de que la sede de los poderes de la unión fuera asignada a otra entidad federativa, el DF se convertiría en un estado denominado Valle de México. Por las características enumeradas no existen municipios en el DF, en su lugar encontramos demarcaciones territoriales⁷, al frente de cada una de ellas hay un representante electo en forma universal, libre, secreta y directa.

Pese a los logros de la reforma política realizada queda pendiente conceder las facultades para que su asamblea pueda atender lo correspondiente a su territorio, al igual el jefe de gobierno no puede asumir enteramente sus responsabilidades ante la ciudadanía cuando las comparte con la presidente de la República, tales intromisiones contenidas en el Artículo 122 constitucional, se plasman a continuación:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

⁷ Actualmente son 16: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la unión; y
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
- V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Lo anterior confirma que el Distrito Federal tiene particularidades propias por lo que no puede ser considerado el estado 32, sino un territorio con características propias que pueden ser perfeccionadas. Otro de los puntos débiles son: que la asamblea no tiene la facultad para elaborar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal sino queda supeditada al Congreso de la Unión; la facultad de endeudamiento; la designación de funcionarios por parte del jefe de gobierno cuya ratificación y remoción es facultad del presidente de la República.⁸

La concentración geográfica y política se ubica en el Distrito Federal este es el eje predominante de la política, la economía, la cultura. Durante décadas la población de las entidades buscó emigrar a la ciudad cuya fuente de empleos les permitió superarse, sin embargo, dicha situación se ha revertido.

⁸ Tal es el caso del 6 de diciembre de 2004, cuando a causa del linchamiento de 3 policías en la delegación Tláhuac, el encargado del Ejecutivo Federal Vicente Fox Quezada cesó a Marcelo Ebrard Casaubón de su cargo como Secretario de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, con fundamento en el artículo 122 constitucional y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En lo que corresponde a la representación política el PRD ha ganado las dos elecciones de Jefe de Gobierno y en la Asamblea actualmente tiene la mayoría. Parece que la memoria histórica de lo que el priísmo representó refleja el voto de castigo en la ciudad, lo cual, no necesariamente ha significado un ejercicio democrático pese a la Ley de Participación Ciudadana, ésta es usada por el gobierno para legitimarse. Además el jefe de gobierno ocupa su facultad de veto cuando lo requiere, al igual que la fracción del PRD hace lo propio con su mayoría.

4.3 Los Municipios

El municipio está presente en el marco jurídico desde 1812. Los niveles de mando estaban concentrados en los siguientes puestos:

- ✎ Alcalde, calificaba los procesos electorales, la estadística en materia de registro civil, la publicación y promulgación de leyes, el orden y la seguridad, además de operar las relaciones con las autoridades federales.
- ✎ Regidores eran funcionarios administrativos de la comunidad con facultades ejecutivas y legislativas.
- ✎ Cabildo fungía como asamblea deliberativa en ejercicio de democracia directa.

La estructura anterior sirvió de referente para la conformación actual, el constituyente de 1917 reagrupó tales elementos en el artículo 115, sin embargo, el ayuntamiento no estaba en condiciones de igualdad frente al resto de la federación, tal como lo muestran las controversias⁹ planteadas por los munícipes y las respuestas

⁹ "Desde los años 30 la Corte estableció que los municipios carecían del atributo de ser un 'poder' político, requisito necesario para plantear las controversias [...] En 1935, por ejemplo, la Corte argumentó que 'la jurisdicción limitada' de un ayuntamiento respecto a la totalidad del territorio del estado, le impedía ser competente para intervenir en una controversia entre poderes [...] La razón fue, en el fondo, la negativa a reconocer en el municipio a un poder político. Pero con el tiempo, el argumento se hizo más complejo, se 'perfeccionó'. Consistió en invocar, por una parte, que el municipio no se encuentra previsto expresamente en el artículo 195; y, por la otra, que el poder político de acuerdo con la Constitución, se ejerce solamente mediante los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, sin que pueda estimarse que los municipios sean 'ni uno ni otro poder del Estado'. [...] Y una segunda posibilidad se indaga por medio del amparo sin embargo les fue igualmente negada cuando, para cerrarles la puerta, la Suprema Corte, invocó precisamente al argumento contrario: que los ayuntamientos, son poderes políticos, y no pueden como tales solicitar la protección de los poderes federales. 'los municipios pueden acudir al amparo en su calidad de personas del derecho privado, pero no en tanto entidades soberanas'. El estado como 'persona moral, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones', está en aptitud de ejercer todos aquellos medios que la Ley concede a las personas civiles [...] entre ellos, el juicio de amparo; pero, como entidad soberana, no puede utilizar ninguno de estos medios sin desconocer su propia soberanía'. En consecuencia, los municipios carecían de acceso al juicio de garantías para hacer valer las atribuciones políticas." PÉREZ CORREA Fernando, *op. cit.*, págs. 33 y 34.

de la Suprema Corte. Los fallos reflejaron el autoritarismo del sistema, el ejecutivo federal ejercía su poder sobre las entidades, así como el gobernador y el presidente municipal reproducían el esquema en su interior. Fue hasta 1994 que se modificó el artículo 105 para permitir a la Suprema Corte de Justicia conocer las controversias entre los estados, los municipios y la federación.

El proceso de autonomía local es resultado de la alternancia, un ejemplo representativo es la controversia planteada por el municipio de Mexicali contra la entidad de Baja California, "toda vez que el gobierno municipal habría sido 'previo al de los estados y la Federación', el ayuntamiento fue considerado un 'verdadero poder', y estaba plenamente calificado para ser parte en controversias constitucionales. Cualquiera que sea el valor de un argumento ontológico, el criterio Judicial había sido modificado y la puerta al recurso federal había sido abierta a las autoridades municipales."¹⁰

Las competencias del ayuntamiento tal como están descritas en la actualidad son resultado de la ganancia gradual de espacios. Desde 1976 el municipio pudo trabajar en los asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbación pero es en la siguiente década en la cual consolida su autonomía.

En 1983 accedió a los impuestos y derechos en materia local, obtuvo ingresos por medio de las participaciones y transferencias federales, se reforzaron las competencias en materia de servicios públicos y se le permitió colaborar con el gobierno del estado. Éste año también representó la posibilidad de una composición plural en el ayuntamiento, al aprobarse que con base en el número de habitantes habría regidurías y sindicaturas plurinominales.

El siguiente paso fue la agrupación en 1987 de todos los aspectos correspondientes a la materia municipal, continuando en 1999 con su reconocimiento como nivel de gobierno. Se le permitió atender los servicios públicos e ingresos, asociación intermunicipal, desarrollo urbano, ecología, planeación regional; éstas materias se diferenciaron de las tareas estatales para especificar competencias. Lo anterior profundizó su sustento jurídico.

¹⁰ PÉREZ CORREA Fernando, *op. cit.*, pág. 34.

CUADRO 24. CLASIFICACIÓN DE FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL AYUNTAMIENTO

Competencias y funciones políticas

- Representar a la corporación municipal.
- Conducir y dirigir las actividades municipales dentro del orden legal.
- Velar porque se cumplan en la municipalidad los preceptos de la Constitución general de la república y la del Estado.
- Dictar las disposiciones necesarias para garantizar el orden y la seguridad de la municipalidad.
- Presidir ceremonias cívicas y sociales que señale el calendario oficial.
- Nombrar al secretario, al tesorero y demás funcionarios de la administración municipal.
- Nombrar a los delegados y agentes municipales o convocar a su elección cuando se establezca el procedimiento.
- Convocar a la elección de los integrantes de las juntas de vecinos y de los demás cuerpos de colaboración ciudadana en el municipio.
- Celebrar convenios con las autoridades estatales y federales, siguiendo los mecanismos que autoricen las leyes.
- Proponer cambios en la división territorial del municipio.
- Intervenir en el procedimiento de expropiación de bienes privados cuando así lo haga necesario la utilidad pública,
- Auxiliar a las autoridades federales en la aplicación de las diversas leyes que así lo especifiquen,
- Presentar ante la SCJN las controversias constitucionales previstas por el artículo 105 de la Constitución.
- Rendir a la ciudadanía, por conducto del presidente municipal, el informe de gestión de los ayuntamientos.
- En general actuar como órgano colegiado titular del gobierno del municipio en todos aquellos que la ley otorgue competencia.

Competencias y funciones legislativas y reglamentarias

- Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas de los estados.
- Participar en los procesos de modificación, reforma, o adiciones a los preceptos de la Constitución local.
- Expedir bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general para la municipalidad.

Competencias y funciones administrativas

- Organizar su propia estructura administrativa interna.
- Conducir y dirigir la adecuada prestación de servicios públicos.
- Ordenar y planear el desarrollo municipal y dictar las medidas administrativas necesarias para la aplicación de leyes como: asentamientos humanos, ecología y protección al ambiente, etcétera.
- Concesionar los servicios públicos municipales cuando la ley así lo solicite.
- Municipalizar los servicios a cargo de particulares
- Crear o suprimir organismos desconcentrados o descentralizados paramunicipales con la autorización del congreso del estado.
- Dictar los acuerdos que se requieran para la adquisición de los bienes necesarios para el funcionamiento del municipio o la enajenación de éstos.
- Formular las estadísticas municipales.
- Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra del presidente municipal o de algún otro funcionario.
- Intervenir en los procesos de privatización de las empresas paramunicipales.

Competencia y funciones financieras y fiscales

- Formular anualmente el proyecto de ley de ingresos y remitirlos al Congreso del estado.
- Aprobar anualmente el presupuesto de egresos.
- Administrar su patrimonio y su hacienda.
- Controlar y dar seguimiento a la correcta aplicación del presupuesto.
- Realizar los cobros de contribuciones que las leyes autoricen a su favor.
- Imponer sanciones pecuniarias.
- Rendir la cuenta pública de los gastos de su gestión ante el Congreso del estado.

Competencias y facultades de policía

- Otorgar licencias y permisos en las diversas materias de su competencia.
- Vigilar e inspeccionar sobre el acatamiento de los ordenamientos municipales.
- Amonestar o sancionar a los infractores de la normatividad municipal.
- Organizar y supervisar a los cuerpos de seguridad pública y protección ciudadana que requiera el municipio.

Otras funciones

- De tipo jurisdiccional, por ejemplo, en los estados que se otorga a los jueces municipales facultades para resolver asuntos de cuantía menor o de barandilla.

El municipio es un nivel de gobierno no sólo por su fundamento teórico, sino por la necesidad histórica surgida en el primer eslabón de una cadena administrativa y política en constante recomposición. Responde a la construcción social que estableció desde 1917 el principio de autonomía.

El reformado artículo 115 de la Constitución menciona que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.¹¹

Los municipios operan a través de un organismo colegiado piramidal. En la cúspide está el presidente municipal electo de la voluntad popular, posterior están los síndicos que representan legalmente al municipio y excepcionalmente operan como ministerio de ley y como siguiente nivel los regidores que vigilan las dependencias administrativas y órganos encargados de la prestación de servicios públicos. Todos ellos integran el cabildo para la toma de decisiones.

El edil tiene en sus manos la designación de los principales funcionarios: el secretario, el tesorero el director de obras y el jefe de la policía. La complejidad de su estructura administrativa es un asunto que cada municipio organiza en el marco de su autonomía. Paulatinamente los presidentes municipales se preocupan más por cubrir las demandas de los ciudadanos y así conservar el poder. Cuando se aproxima el año electoral, no importa el partido en el poder, las obras públicas sobresalen por sus costos e imagen.

¹¹ Cada ciudadano tiene el derecho y la obligación de emitir su voto para elegir al presidente municipal, cabe destacar que este voto no es hacia un solo hombre sino al equipo que esta enunciado en la boleta, los síndicos y regidores. Cada uno de los partidos políticos debe presentar una planilla con la fórmula contendiente, los candidatos a: presidente municipal, síndicos y regidores; los últimos dos son electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, es decir gana la primera mayoría y las subsecuentes minorías, en proporción al número de regidurías y sindicaturas existentes.

CUADRO 25. FUNCIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL¹²

- Presidir y dirigir las funciones del ayuntamiento.
- Cumplir y hacer cumplir la ley Orgánica Municipal y demás disposiciones legales.
- Convocar a reunión al ayuntamiento y presidir sus sesiones de cabildo, contando con voz y voto; inclusive de calidad.
- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del propio ayuntamiento
- Proponer al ayuntamiento la designación del tesorero, del secretario y demás funcionarios q así lo requieran.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.
- Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Ordenar la publicidad de los bandos, ordenanzas y reglamentos municipales.
- Calificar y sancionar las infracciones a los reglamentos municipales de manera directa o, en su caso delegar dicha función.
- Informar al ayuntamiento y a la ciudadanía del estado que guarda la gestión municipal.
- Jefaturar a los elementos de policía y cuerpos municipales de seguridad por conducto del comandante o agentes superiores de la localidad.

MATA Xóchitl y Valdez Sergio, "Régimen Constitucional de los municipios" en: ¹ PALACIOS Alcocer Mariano (2003) "Federalismo y Relaciones Intergubernamentales," México, Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, pág.293-295.

El cabildo es el contrapeso del presidente municipal, supervisa sus labores y las de sus funcionarios, aprueba el presupuesto y negocia ciertos programas a través de las reuniones. A cada uno de los regidores se les asignan encomiendas derivadas de las atribuciones municipales y los síndicos constituyen una especie de representación jurídica, para los casos de acusaciones penales o civiles.

CUADRO 26. FUNCIONES DE LOS REGIDORES

- Asistir a las sesiones del cabildo, contando con voz y voto en ellas.
- Desempeñar las comisiones que les sean encomendadas por el ayuntamiento, informando a éste sobre sus resultados.
- Vigilar los ramos de la administración municipal que le sea encomendada por el ayuntamiento.
- Suplir las faltas temporales del presidente municipal.
- Asistir a las ceremonias cívicas y los demás actos que determine el ayuntamiento.

Funciones de los síndicos

- Asistir con voz y voto a las sesiones del ayuntamiento.
- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales
- Representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería y la vigilancia de la debida aplicación del presupuesto municipal.
- Velar porque se regularicen los bienes de la municipalidad e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de éstos.
- Fungir como auxiliar del ministerio público, debiendo atender las primeras dirigencias urgentes que sean necesarias.

MATA Xóchitl y Valdez Sergio, "Régimen Constitucional de los municipios" en: ¹ PALACIOS Alcocer Mariano (2003) "Federalismo y Relaciones Intergubernamentales," México, Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, pág.293-295.

El presidente municipal está forzado a entablar negociaciones con los regidores y síndicos. Tal tendencia es reciente y no se da en todos los municipios, depende del nivel de competencia política. Las disputas inician en la precampaña, los interesados se promueven ante el partido, edil, diputado, gobernador, etc. Cuando los contendientes están en igualdad de posibilidades se dan acuerdos previos a la

¹² MATA Xóchitl y Valdez Sergio, *op. cit.*, págs. 293-295.

elección, para la conformación de la planilla. La pérdida o ganancia de espacios representan fricciones que pueden prevalecer durante el trienio.

Las ponderaciones políticas en la conformación de las planillas ocasionan que el cuerpo burocrático municipal no responda a criterios de eficiencia, ni de los mejores hombres a cargo de las funciones públicas. El esquema donde el ejecutivo federal imponía candidatos estatales, se reprodujo a nivel local. Los diputados federales y locales y dirigentes de partido decidían, en algunos casos aún deciden, los cargos del municipio, dando pauta a una serie de lealtades y a la reproducción de cacicazgos locales.

Los antecedentes y buenas relaciones con el partido no implican sabiduría para gobernar, en su mayoría las personalidades que acceden al poder de esta forma, gozan de un desprestigio por sus nexos con la corrupción. Además la gestión trianual sin la garantía de que sus jefes asciendan a otros cargos, ocasiona que el gobierno sea visto como botín y estructura burocrática patrimonial.

Derivado de lo anterior los funcionarios no son expertos en obras públicas, ni en finanzas, catastro, etc ... en el mejor de los casos han estudiado carreras a fines a los puestos o bien saben leer, escribir, sumar y restar. Los municipios rurales tienen serios problemas en el nivel escolar de los funcionarios y en la experiencia con el sector público, lo cual ha ocasionado ineficacia en las demandas locales y problemas de desvío de recursos, por corrupción o por omisión (desconocimiento).

Para el desempeño de sus funciones los miembros de cabildo sesionan en reuniones de trabajo para votar las políticas, el presupuesto, emitir ordenamientos y demás disposiciones necesarias para la operación municipal. Normalmente las sesiones son dos ordinarias en un mes, todos tienen derecho a voz y a voto, en el caso del presidente municipal tiene voto de calidad.

Respecto a los administrativos éstos asisten para resolver las dudas que ahí surjan, pero su participación no es decisoria. Las sesiones son abiertas excepto en los casos en que se considere lo contrario. Tanto los síndicos como los regidores pueden ser removidos de su cargo por su inasistencia durante dos meses, en ausencia del presidente municipal, lo sustituye el secretario, pero dicha ausencia no puede prolongar por más de dos semanas.

Todos los ayuntamientos tienen una ley orgánica municipal también conocida como código municipal, basada en la constitución estatal, permite la organización de su vida hacendaria y administrativa; especifica sus actividades fundamentales, facultades y obligaciones, división territorial y sus principales dependencias.

La facultad reglamentaria¹³ representa la capacidad gestora de los funcionarios a cargo. Al respecto los datos proporcionados por la Encuesta Nacional Sobre Gestión Municipal, Cide-Inegi en 1993, mostraron que la seguridad pública, los panteones y el agua son los servicios más regulados. En el caso del primero y el tercero esto se debe a que el 31% de los municipios muestra sostienen convenios con las entidades o la federación para la prestación. Para acceder al convenio los municipios deben contar con el reglamento respectivo.

La materialización del bienestar implica ordenamientos acompañados de fuentes de financiamiento, los resultados del trabajo realizado por Rodolfo García del Castillo¹⁴ reflejan que los ayuntamientos perciben que además de los problemas administrativos, la falta del personal capacitado y la dispersión de la población; el mayor obstáculo para satisfacer demandas está relacionado con los recursos disponibles, esto se debe al desconocimiento de fuentes alternas¹⁵ pero también a la que la prestación directa de los recursos representa un control político donde el

¹³ "Ventajas de la existencia de reglamentos: a) gubernativa, aportan una imagen al ayuntamiento ante la comunidad desde el punto de vista político y administrativo ya que establecen los principios de actuación de la autoridad municipal respecto a los gobernados; b) jurídico, evitan la improvisación o actuación subjetiva de la autoridad municipal frente a sucesos actos y situaciones de carácter legal, el reglamento resguarda jurídicamente la decisión, validándola frente a cualquier posible recurso o interpretación; c) administrativo, genera un orden al definir facultades, atribuciones, funciones, responsabilidades y obligaciones de las autoridades y servidores públicos municipales en el ejercicio de la función pública. El reglamento permite tomar un punto de referencia, norma escrita para, para efectuar un acto o tomar una decisión; d) social, garantiza a la comunidad que los actos del gobierno se fundamentan en el principio de legalidad, y en consecuencia, puede la población recurrir ante el ayuntamiento para solicitar servicios de diversa índole con un conocimiento básico de su función en el ámbito local." GARCÍA Del Castillo Rodolfo, "Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas." México 1997, documento de trabajo no. 32, CIDE. pág. 19.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ "Tipos de Prestación de los servicios municipales: *Directa*, el ayuntamiento se responsabiliza en forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio. Usualmente se crea una unidad administrativa dedicada exclusivamente a tal fin. *Concesión*, el ayuntamiento cede a una persona física o moral la prestación o el manejo, total o parcial, de la prestación del servicio público mediante el establecimiento de un contrato. *Convenio*, realizado entre el ayuntamiento y el gobierno estatal como instrumento de carácter administrativo que posibilita la coordinación de esfuerzos y recursos entre ambos, con el propósito de trasladar total o parcialmente la prestación de algún servicio público. *Organismo descentralizado*, a través de la creación de un órgano administrativo por parte de la administración pública municipal se transfiere la prestación de un servicio a dicha instancia. *Empresa paramunicipal*, la transferencia de la prestación del servicio va acompañada, en este caso, de la responsabilidad del mismo y de la autoridad jurídica y financiera de la empresa que se forme." GARCÍA Del Castillo Rodolfo, *op. cit.*, pág. 30.

funcionario se convierte en benefactor. Los datos retomados de la encuesta advierten que antes de recurrir a la concesión se busca la colaboración con la población en labores específicas como la pavimentación y la limpia de calles.

En lo correspondiente a las finanzas públicas el mismo estudio demostró que en los municipios encuestados:

1. Más del 80% realiza las siguientes actividades: cobro de impuestos, elaboración del presupuesto de egresos, planeación y control del gasto, elaboración de la cuenta pública, elaboración de estados financieros y levantamiento de inventarios.
2. Entre 80 y 60% realiza un análisis de la situación financiera del municipio y actualización de padrones de contribuyentes.
3. Menos del 60% realiza actividades de evaluación de proyectos de inversión, calculo de participaciones federales, administración y seguimiento de la deuda pública, búsqueda de la disminución del costo de cobrar y administrar tributos, evaluación de los créditos a contratar, administración de inventarios, realización de auditorias y supervisiones financieras y realización de estudios en materia tributaria.

Lo que se puede deducir de lo anterior es que los funcionarios en este nivel se concentran mayoritariamente en actividades obligatorias, además de que hay un 20% de la muestra que no manifestó la realización de estas actividades. Esto resulta preocupante ante los planteamientos de gestión local, para que consolidemos federalismo desde la base es fundamental contar con funcionarios preparados académicamente y éticos en el manejo de los asuntos públicos.

La debilidad de la administración municipal se relaciona a la dependencia de los dictámenes elaborados por el Congreso local y a la rendición de cuentas que le deben a dicho órgano, esto significa que pese a todas las reformas implementadas el principal nivel de gobierno está estancado en una fase de construcción. Básicamente este nexo tiene que ver con la asignación de recursos. Desde la implementación del Programa Nacional de Solidaridad los municipios vieron incrementados los fondos federales asignados en principio de manera directa y en la actualidad suministrados según lo establece el legislativo local.

El enlace de los municipios con la federación actualmente está institucionalizado a través de las transferencias otorgadas. Uno de los planteamientos en la reforma municipal consistió en la asignación fuentes de ingreso para fortalecer las haciendas y mejorar la cobertura de las tareas encomendadas.

La reforma municipal debe enfocarse por tanto en:

- ∞ La profesionalización de sus cuerpos,
- ∞ El fortalecimiento de sus haciendas,
- ∞ La realización de proyectos de desarrollo,
- ∞ La planeación e instrumentación de políticas, y
- ∞ El trabajo intermunicipal.

Tales elementos son prioritarios toda vez que el municipio es estratégico en la construcción prospectiva del país por su cercanía con el ciudadano, ya que cuenta con el instrumento local de demandas y necesidades, la satisfacción de éstas dependerá de la capacidad local más que federal.

CAPÍTULO V

FEDERALISMO EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

5.1 Antecedentes

Posterior a la guerra civil y a la independencia de Gran Bretaña, el 4 de julio de 1776 la estabilidad estadounidense se debatía entre la factibilidad de un gobierno responsable de las voluntades nacionales o el establecimiento de una confederación. En 1781 las 13 colonias optaron por la confederación, pero por la heterogeneidad de su territorio el modelo no garantizó ni la cohesión, ni la seguridad interior.

Era evidente la voluntad de unión por parte de los estados, sus habitantes habían experimentado el absolutismo lo cual se reflejó en la desconcentración del poder, “una facción podrá entorpecer la administración trastornar a la sociedad, pero no podrá poner en práctica su violencia ni enmascararla bajo formas de constitución. Si un bando abarca la mayoría, la forma de gobierno popular le permite sacrificar su pasión dominante y su interés tanto el bien público y los derechos privados estarán a salvo del peligro de una facción semejante y preservar a la vez el espíritu y la forma de gobierno popular.”¹

La asociación espontánea se consolidó en 1787 mediante una Constitución Federal que retomó la división de poderes heredada de la revolución francesa. Madison, Hamilton y Jay plasmaron un ideario de país en dos frentes el económico (marina) y el político (defensa). El principio de soberanía del pueblo, emergió del autogobierno y de su diversidad “La comuna y el condado no están constituidos en todas partes de la misma manera; pero se puede decir que la organización de la comuna y del condado en Estados Unidos, descansa sobre esta misma idea. Que cada uno es el mejor juez de lo que se relaciona consigo mismo y el más capacitado para proveer a sus necesidades particulares.”²

El respaldo a la autoridad local quedó a cargo de las legislaturas de los estados, se ideó que la administración estuviera cercana al gobernado, mientras la seguridad nacional y relaciones exteriores fueron responsabilidad de la nación. Es visible el esfuerzo por encontrar un método de colaboración intergubernamental que cubriera la prestación de servicios públicos y asegurara el equilibrio de los niveles de gobierno. De

¹ MADISON, Hamilton y Jay, “El Federalista” México 1957, FCE, pág. 38.

² TOQUEVILLE Alexis De., *op. cit.*, pág. 93.

modo tal se constituyeron unidades políticas sustentadas en una estructura legislativa, ejecutiva y judicial, sin ser un instrumento del gobierno federal.

Dentro de las características del Federalismo Estadounidense enunciadas por Corwin³ se encuentran:

1. Unión de un número de entidades políticas autónomas para propósitos comunes;
2. Una división de poderes legislativos entre el gobierno nacional y los gobierno estatales constituyentes en que los poderes del primero están enumerados, y los de los últimos quedan reservados;
3. La operación directa de cada conjunto de poderes, dentro de su esfera asignada, sobre todas las personas y propiedades dentro de sus límites territoriales;
4. La ciudadanía doble; es decir, la membresía cívica en dos entidades tanto con derechos y privilegios, como con deberes y responsabilidades conjuntos;
5. Cada nivel está dotado de todo el aparato de aplicación de la ley; ejecutivo, judicial y administrativo, y
6. La supremacía del Gobierno Nacional dentro de su esfera de competencia sobre todo conflicto de poder con un estado.

El federalismo emergió de la base, sus fundadores se inclinaron por un sistema puro cimentado en las voluntades del pueblo, "los ciudadanos de los Estados Unidos aparecen como actores que han dado consentimiento a la Constitución del país [...] luego la Constitución asigna poderes a los gobierno nacionales y estatales. El gobierno nacional sólo posee poderes delegados, que consisten en los poderes: enumerados e implícitos [...] Los poderes no otorgados al gobierno nacional quedan reservados a los estados en la décima enmienda".⁴

³ WRIGHT Deil S., *op. cit.*, pág. 99.

⁴ WRIGHT Deil S., *op. cit.*, pág. 95.

5.2 La autoridad federal en Estados Unidos

Los Estados Unidos de América son una república democrática, a cargo del poder ejecutivo están el presidente y el vicepresidente, ambos electos cada cuatro años. El primero es votado de forma indirecta, con posibilidad de reelegirse, se necesitan 270 votos para ganar, si ninguno de los contendientes obtiene la mayoría la Cámara de Representantes toma la decisión. Para el ejercicio de su competencia legislativa el presidente envía proyectos de ley al Congreso, además; está a cargo del cumplimiento de las leyes federales, es comandante en jefe de las fuerzas armadas y con la aprobación del Senado, prescribe tratados y nombra a los jueces federales, los embajadores y otros miembros del gabinete. El vicepresidente es electo paralelamente, preside el Senado empero sólo tiene posibilidad de voto en caso de empate. Actúa como sustituto inmediato del presidente en caso de ausencia total por remoción, muerte o renuncia.

El legislativo se compone de dos Cámaras: la alta, el Senado y la baja, de Representantes. La primera se renueva por tercios, hay dos miembros por estado que permanecen seis años en el cargo. En la Cámara de Representantes los escaños se remueven en su totalidad cada dos años, con el objeto de garantizar el equilibrio en la representación ningún parlamentario puede representar más de 30 mil habitantes. Los diputados y senadores pueden reelegirse de manera ilimitada. Esencialmente son dos los partidos que norman la vida política de los estadounidenses: El Partido Demócrata y El Partido Republicano.

El Poder Judicial, se deposita en el Tribunal Supremo y en los Tribunales Federales de distrito (al menos uno en cada estado) y por 11 tribunales federales de apelación. Se integra por nueve ministros o jueces federales electos de forma vitalicia a propuesta del Presidente y con el consentimiento de dos terceras partes del Senado. Los Tribunales Federales pueden resolver casos relacionados con la ley federal, conflictos entre estados o entre ciudadanos de distintos estados.

Son cincuenta los estados que componen el país, la sede de gobierno se ubica en Washington perteneciente al distrito de Columbia:

1. Alabama	11. Dakota del Sur	21. Kentucky	31. Nebraska	41. Rhode Island
2. Alaska	12. Delaware	22. Louisiana	32. Nevada	42. Tennessee
3. Arizona	13. Florida	23. Maine	33. Nueva Hampshire	43. Texas
4. Arkansas	14. Georgia	24. Maryland	34. Nueva Jersey	44. Utah
5. California	15. Hawai	25. Massachussets	35. Nueva York	45. Vermont
6. Calorina del Norte	16. Idaho	26. Michigan	36. Nuevo México	46. Virginia Occidental
7. Carolina del Sur	17. Illinois	27. Minnesota	37. Ohio	47. Virginia
8. Colorado	18. Indiana	28. Mississippi	38. Oklahoma	48. Washington
9. Connecticut	19. Iowa	29. Missouri	39. Oregon	49. Wisconsin
10. Dakota del Norte	20. Kansas	30. Montana	40. Pensilvania	50. Wyoming

De acuerdo con su Carta Magna, los estados delegaron gran parte de sus facultades soberanas al gobierno federal pero mantuvieron algunas para su operación cotidiana como: suministro de servicios bomberos, parques, licencias, carreteras, seguridad y educación entre otros. Asimismo al interior hay un reparto de tareas en sus subdivisiones políticas: los condados, las ciudades, los pueblos, y las aldeas. La base de su nivel de gobierno está situada en sus comunidades donde se eligen a los representantes que se ocupan de los departamentos de policía y de bomberos y el consejo educativo a cargo de las escuelas.

En los condados hay funcionarios electos y designados; ejemplo de los últimos son el sheriff, el procurador de justicia, el médico forense, el asesor legal, el auditor, el magistrado local o jefe de registro civil, el secretario, el superintendente escolar y el tesorero. En su mayoría, los condados funcionan a través de una junta, al frente de la cual, están los supervisores, comisionados o jueces de paz; las facultades de éstos órganos están establecidas en la constitución estatal y en los ordenamientos emitidos por la legislatura local.

El federalismo dual se erigió como pionero en la distribución de competencias entre niveles de gobierno. No obstante dado que constituyó un mecanismo de respuesta a un momento histórico ha sufrido adecuaciones. Si bien el espíritu de la ley se conserva, las externalidades y necesidades de la población revelaron la vulnerabilidad local y la razón de ser de lo federal. El análisis de estos cambios debe contemplar los reacomodos institucionales, para el presente ejercicio, se toma como marco de referencia la clasificación en fases de Deil Wright,⁵ sobre la trayectoria del Federalismo y sus Relaciones Intergubernamentales.

⁵ WRIGHT Deil S., *op. cit.*, págs. 133-182.

1. *Conflictiva siglo XIX a los años treinta*

Una vez que los estados voluntariamente decidieron la conformación federal, la aplicación del modelo implicó una serie de ajustes entre actores y niveles. Había una preocupación por no trastocar las competencias y permitir la gestión del nivel básico de gobierno, la comuna. Estos ajustes se presentaron en una etapa de aprendizaje y cierta inestabilidad ante el cuidado de la cohesión, un estira y afloja federal-local debido a que los funcionarios de ambos niveles trataban de dejar sin efecto las decisiones del contrario.

La etapa del federalismo dual, se basó en la delimitación de las competencias de cada esfera de poder, es decir, contempló facultades y restricciones, para garantizar un equilibrio. Permitió a las jurisdicciones tener una suficiencia legal, fiscal y política a nombre de sus representados, hay por ende una distribución en varios centros que se comunican y deciden tomando en cuenta el interés general. En su primera fase, fue una doctrina que fundamentó al Estado.

2. *Cooperativa años treinta a cincuenta*

El esquema clásico de competencias estatutariamente establecidas perdió viabilidad ante la actuación de los Tribunales como mediadores de los debates suscitados entre las entidades y gobierno nacional. Un parteaguas de su operación inicia en la crisis de 1929 año en el cual los estados permitieron al gobierno federal su intervención a través del New Deal. Para 1933 el gobierno del Presidente Roosevelt emitió el mandato de National Industrial Recovery Act, dicha ley resguardo el sistema económico de los estados, a la vez que implicó el proteccionismo nacional.

Resultado de la gran depresión de los años treinta, los niveles de gobierno tuvieron que apoyarse mutuamente, destaca la instrumentación de tres políticas:

- a) En 1933 se estableció una junta de planificación nacional;
- b) El proyecto de descuentos a créditos fiscales, tax credits, que estimuló la regularización de los compromisos recaudatorios;

- c) Las localidades aprobaron en sus territorios un programa que protegió a los desempleados y transferencias preestablecidas, formula grants, que se instrumentó a través de apoyos en materia de salud, asistencia para la vejez e hijos dependientes;

Las dificultades que se vivieron pusieron a prueba la capacidad gubernamental, la federación asumió un rol de salvaguarda que permitió a las localidades satisfacer los requerimientos de su población, sin embargo, esto ocasionó en el futuro la supremacía constitucional federal. Los resultados de esta etapa fueron determinantes en la adecuación del modelo, heredó: un marco jurídico vertical, mecanismos de control intergubernamental y condicionamiento de las subvenciones. El Congreso, la Suprema Corte de Justicia y el Ejecutivo; actúan como supervisores y como filtro de los procedimientos burocráticos.

La práctica federal dominante fue proveer servicios prácticamente en todas las áreas, por medio de la cooperación entre gobiernos como sinónimo de coordinación en el uso de recursos federales y estatales. Acorde a esta visión, la responsabilidad del gobierno federal era suministrar dinero a los estados y a los gobiernos locales para su ejercicio. El gasto disminuyó y además estaba etiquetado a funciones específicamente fijadas desde arriba. Los estados continuaron el ejercicio de la función primaria y directa pero acotados a ciertos ordenamientos, esto generó desacuerdos, por la verticalidad, reflejada en la dependencia de las prerrogativas nacionales. El federalismo cooperativo combinó la asistencia federal con la oportunidad de los otros niveles de llegar a tener un eficiente servicio público.

3. Concentrada años cuarenta a sesenta

El período tendió a una especialización del sistema, una vez superada la crisis el Estado acentuó su rol proteccionista, incrementando el número de transferencias, las cuales pasaron de la asistencia a la prestación de servicios públicos. Los requisitos para acceder a programas, se condicionó al reporte de resultados. El Congreso de la Unión enfatizó sus dictámenes a la gestión local, "nos encontramos con que no existen trabas para la regulación federal del comercio puramente local. Y que de ser así, el sistema americano no puede considerarse un sistema de federalismo dual. La unión americana, hoy en día no está basada en una división de soberanía de gobierno

iguales. Por el contrario se caracteriza por el predominio del poder federal sobre el estatal”⁶.

Respecto al ámbito económico los estados regían su producción a los objetivos federales, como ejemplo, la Agricultural Adjustment Act, en 1933 a través de gravámenes a ciertos bienes agrícolas, restringía la producción controlando los precios para que no bajaran repentinamente. Se daban incentivos a los granjeros con el afán de que bajara su nivel de producción. En 1936 bajo el argumento de que esta ley no tenía un propósito recaudatorio sino regulatorio, los estados interpusieron un recurso ante la Corte por su inconstitucionalidad.

4. *Creativa años cincuenta a sesenta*

El ciclo se caracteriza por la revolución del gobierno, destaca: *la programación*, obligaciones establecidos por el Congreso y la administración pública para la presentación y aprobación de planes sujetos a la asignación de transferencias y *las aportaciones* recibidas para proyectos especiales, *project grants*. Se cuestionó la discrecional y ausencia de criterios en la distribución de recursos por parte de los funcionarios federales. Otro elemento que surgió fue la visión clientelar, se buscó responder a las desventajas de las minorías y población en situación económica precaria.

Con el establecimiento del sistema de planeación y programación presupuestal se especificaron los requisitos, se profesionalizó la administración, se diversificaron las tareas e incrementó la autonomía de decisión de las burocracias. En consecuencia los gobernadores se agruparon, en el Congreso se creó la Comisión sobre Relaciones intergubernamentales de 1953 a 1955 y cuatro años después surgió la Comisión Consultiva de Relaciones Intergubernamentales y en 1968 se aprobó la Ley de Cooperación Intergubernamental.

El federalismo terminó por centralizarse al consolidarse el gobierno nacional como mecanismo que coordina los proyectos a favor de los estados, éstos últimos terminaron por demandar transferencias, en 1957 el Presidente Dwight Eisenhower se

⁶ SCHWARTZ Bernard, “El Federalismo Norteamericano actual” pág. 54, España, Civitas, 1984.

comprometió en una reunión con los gobernadores para agrupar voluntades en torno a los siguientes aspectos⁷:

1. Señalar funciones que los estados estuviesen dispuestos y anuentes a asumir y financiar y que en ese momento fueran desempeñadas o financiadas en todo o parte por el gobierno federal.
2. Recomendar los ajustes requeridos a los ingresos federales y estatales para permitir a los estado asumir tales funciones.
3. Identificar las responsabilidades que probablemente requirieran atención estatal o federal o en el futuro, y a recomendar el nivel del esfuerzo estatal, esfuerzo federal, o de ambos, que se necesitaron para asegurar una acción efectiva.

A raíz de dicha reunión hubo un esfuerzo conjunto por reasignar las transferencias de la federación a los estados, esto no fue posible debido a la oposición de los grupos en el congreso, aunque el ejecutivo ofreció una compensación a los estados que se hicieran cargo de las nuevas tareas, la propuesta no prosperó.⁸

5. *Competitiva años sesenta a setenta*

Las relaciones intergubernamentales se fijaron con base en la competencia administrativa resultado de la especialización permanente, ocasionando una tensión en la elaboración y ejecución de las políticas, entre funcionarios de los tres niveles de gobierno y los grupos de interés. Según Wright los empleados federales consideran que su visión global les garantiza mejores decisiones, opinan que los *empleados estatales* son limitados y los *locales* más rezagados por sus enfoques localistas. Los *empleados estatales*, piensan de sí mismos que sus dictámenes se ajustan a las tareas que enfrentan, consideran que los *federales* no tienen conocimientos realistas de los asuntos e igualmente que los *funcionarios locales* son bastante limitados; éstos

⁷ WRIGHT Deil S., *op. cit.*, págs. 144-145.

⁸ Deil Wright señala que entre las desventajas de la propuesta se localizaban que "los diez estados con menores ingresos no recibirían fondos suficientes del crédito fiscal para cubrir la pérdida de fondos de transferencias, y varios de los estados ricos recibirían un ingreso fiscal que era el triple o el cuádruple de las cantidades obtenidas de ayuda federal. Un total de 20 estados se habrían encontrado en desventaja financiera por este plan de transferencias [...] En suma los estados (o los gobernadores) no podían aliarse para presentar un frente unido, lejos de ello, al tratar con funcionarios nacionales, el presidente y el congreso. Además, algunos miembros del Congreso provenientes de los estados que saldrían perdiendo en el intercambio ocupaban puestos influyentes en comités congresionales clave". WRIGHT Deil S., *op. cit.*, pág. 146.

últimos a su vez se refieren a los nacionales como agentes con los que comparten visiones pero piensan que en el nivel estatal se ubican cuellos de botella.

Al ser la presupuestación federal, los tres niveles deben persuadirse entre sí para imponer sus posturas. Las políticas implementadas desde los sesenta erogaron las *políticas de colaboración* y concentraron las decisiones en Washington, predominaron las iniciativas del ejecutivo y la idea de lo nacional, bajo el supuesto de que sólo podían ser planteadas desde una visión global, “Los estados componen la república, la gente hace la nación, mientras la república es compuesta, la nación es unitaria. Dichas visiones, por supuesto, compiten con el federalismo dual.”⁹

6. *Calculadora años setenta a ochenta*

Durante esta década las decisiones se supeditaron a la ponderación del costo-beneficio y a los recortes presupuestales. La promoción de programas locales demandaron mayor flexibilidad de las políticas federales, bajo la idea de bien nacional las políticas se centraron primero en el congreso y luego en el ejecutivo; dando paso a la era del *Gran Gobierno*. Se profundizaron las subvenciones y controles nacionales. Es de considerarse la caída en la confianza gubernamental por la falta de mecanismos (accountability) que permitieran identificar a los responsables de la gestión.

El Tribunal Supremo se erigió como mediador en la resolución de conflictos entre niveles de gobierno, en consecuencia la federación absorbió un mayor número de responsabilidades locales. The National League of Cities, interpuso varias controversias para recuperar sus tareas, logrando que se delimitaran las competencias que el congreso tenía respecto a los estados. Tal fue el caso de la revisión a la Fair Labor Standards Act (1938) que asignaba al congreso la regulación del salario mínimo y la jornada laboral en el desempeño exclusivo del comercio interestatal.

Para 1974 se enmendó dicha ley para incluir dentro de la norma a los servidores públicos, The National League of Cities, apeló la decisión bajo el argumento de que se estaba imponiendo a la gestión estatal estándares laborales que se aplicaban en el sector privado y ello trastocaba la soberanía de sus localidades. El falló procedió a

⁹ AFRANOFF, R. “Managing within the matrix: do collaborative intergovernmental relations exist?” *Publis* v.31 no.2, (spring 2001), pág. 40.

favor de la liga de ciudades pues los poderes no pueden ejercerse ni transgredir a los gobiernos locales, es entonces pertinente establecer dos distinciones:

1. Existe un ámbito donde se fija el alcance del legislativo en lo concerniente al ámbito privado - empresarial que es de competencia federal por tratarse del comercio.
2. Por otra parte si se legisla sobre el comercio interfiriendo en su autonomía se omite su reconocimiento dentro del sistema federal a manera de imposición.

The National League of Cities se convirtió en un elemento de resguardo de gobiernos estatales, sin que esto signifique que los exonera de sus responsabilidades respecto a la Federación. Si bien el fallo del caso antes expuesto fue ganado por los estados, esto no es así para todas las disposiciones, por ejemplo no pueden impugnar los mandados acerca de la discriminación racial y sexual que forma parte de las garantías civiles.

En un caso posterior la federación expuso que todas las subvenciones federales destinadas a construcción o adquisición de áreas susceptibles a inundaciones estarían condicionadas a que la población participara en el Programa Nacional de Seguro, *National Flood Insurance Program*. Esto significaba que para acceder a las participaciones federales, los estados debían cumplir los estándares federales en materia de control de uso de suelo, de no hacerlo, los propietarios no podrían acceder a este seguro o apoyo federal. Después del establecimiento de The National League of Cities el Gobierno Federal no puede obligar a los estados a promulgar leyes sobre uso de suelo, son las entidades las que tienen la opción de decidir su incorporación a los programas federales, una vez que evalúen los costos de participar o no en el programa.

Las controversias anteriormente señaladas ejemplifican el debate centro-periferia y la recomposición del modelo dieron por concluida la etapa del federalismo dual.

7. Contractiva años ochenta a noventa

A partir de 1980 los estados dependieron en menor grado del ingreso intergubernamental, debido a que el presidente Reagan eliminó el Sistema General de Participaciones, surgido en 1972. También se dieron recortes presupuestales que

ocasionaron que las localidades elevarán las tasas impositivas. El país se encontraba en recesión, pero a diferencia de la década de los treinta era la federación la que solicitaba el apoyo a las localidades, propuso debatir el nuevo federalismo, cuyos problemas se indican a continuación:¹⁰

1. Pedir Prestado y equilibrar el presupuesto.- Los problemas de deuda y la baja en los precios del petróleo afectaron las percepciones locales, las agencias estaban enfocadas a estabilizar los problemas económicos.
2. Recortes y cambios en la ayuda federal.- Desde el período de Reagan los presupuestos sufrieron recortes a las participaciones federales, por lo que los estados han tenido que compensar esas faltas implementando políticas locales que sustituyan las subvenciones convirtiéndose en sujetos más activos.
3. Toma de decisiones jurídicas.- James Carroll ha identificado tres tipos de problemas legales, la ley de transferencias federales, la dependencia de las localidades y los remedios de la corte para subsanar los errores constitucionales derivados de las acciones estatales–locales.
4. Los mandatos administrativos.- La especialización administrativa ha sido indispensable para la consolidación de proyectos y su deliberación, debido a la excesiva regulación de los procesos, que si bien en el período de Reagan se buscaron descentralizar justamente lo que ocurrió fue que se paso de reglamentos federales a locales.

Cuando se presenta una crisis hay dos formas de contrarrestarla : el recorte y el aumento de impuestos “En 1975, 1976 y 1977 una recesión nacional movió a varios estados a aumentar impuestos, y ya no se informó de casos de recortes en impuestos importantes. De 1976 a 1978, la crisis de la energía hizo subir los precios, y en esos tres años, los factores económicos contribuyeron principalmente a incrementar las recaudaciones de los impuestos federales [...] El número de estados que decretaron aumentos a los impuestos en el período 1981-1983 fue mayor que en ningún otro momento desde la gran depresión, mostró su importancia, al dar

¹⁰ WRIGHT Deil S., *op. cit.*, pág. 182-192.

cuenta de partes considerables de aumentos del ingreso fiscal de los estados en 1982, 1983 y 1984.¹¹”

Los montos asignados por la federación se redujeron, los objetivos empezaron a concentrarse en el nivel intermedio de gobierno y se acrecentó la tendencia gubernamental de contratar la prestación de servicios y personal a empresas especializadas. Reagan buscó revertir las tendencias de concentración programática federal, regresando programas a los estados y corrigió las políticas asistencialistas. En este sentido se regresa al origen, al debate de competencias y su delimitación.

Se profundizó el federalismo jurídico, los tribunales mediaron entre las acciones locales-estatales, los jueces se encargaron de controlar el poder federal basados en las enmiendas y el resguardo a la garantía constitucional republicana. Desde esta visión el gobierno federal no puede privar a los ciudadanos de la esencia republicana, democrática y sus derechos fundamentales.

Durante 2000 y 2001 la Corte resolvió 85 casos. “La Constitución divide la autoridad entre la federación y los gobiernos estados para la protección de los individuos. El Estado soberano no lo es sólo en la cúspide sino en su base, el federalismo asegura a los ciudadanos las libertades que derivan de la difusión del poder en la soberanía.”¹² Sin embargo, la corte no ha mostrado el soporte de autonomía local, las acciones de gobierno, no deberían ser interpretadas como una resolución judicial.

Respecto a los egresos según Buró estadounidense, los estados y los gobiernos locales gastan más de la mitad de sus ingresos en cuatro funciones: educación \$450 billones, seguridad social 205 billones, carreteras 87 billones y hospitales 70 billones. Para el período comprendido de 1990 a 1998, los gobiernos estatales incrementaron sus erogaciones creando un superávit presupuestal. En la época aumentaron los programas (gasto), redujeron los impuestos y generando desajustes fiscales. En 1999 el 70% de impuestos eran recaudados por el gobierno federal, el 20% por los estados y el 10% por los gobiernos locales.

¹¹ WRIGHT Deil S., *op. cit.*, pág. 228.

¹² KINCAID, The state of US federalism, Publius v. 31 no. 3 (Summer 2001), pág.61.

Para profesionalizar el gobierno se implementó el servicio civil, se aplicaron herramientas computacionales, el presupuesto base cero, la administración por objetivos, la reingeniería, la certificación de procesos, la auditoría y la planeación presupuestal programada. Además la población adquirió un nuevo matiz dejando de ser un simple receptor del bienestar para constituirse como un actor que ejerce su ciudadanía en el ámbito de los derechos pero también de las responsabilidades.

8. Siglo XXI

Actualmente los saldos de impuestos estatales, por ejemplo, están limitados a lo cotidiano, los americanos consumen más en servicios, sector que compone cerca del 60% de la economía. Tendencias impositivas a nivel estatal¹³:

1. Los estados han dependido cada vez más del impuesto a la renta; la proporción se ha duplicado, pasando de 15 a 30% entre 1950 y 1985.
2. Los impuestos a las ventas y a los indirectos, han decrecido, relativamente, en los últimos decenios.
3. La preferencia del derecho por servicios se ha adueñado de los gobiernos estatales. Esta fuente ha aumentado progresivamente hasta el punto de que más de una quinta parte de los ingresos generales procede de cargos y derechos misceláneos.

La federación en contraste basa su impuesto en los ingresos de la población, en 2001 Bush propuso al congreso una exención del ISR local, cuando el contribuyente pagará el impuesto federal, con el objeto de eliminarlo progresivamente en 2010. Los gobernadores argumentaron que el plan de Bush representaba un ingreso libre de impuestos que les afectaba, ya que si permitían a los contribuyentes deducir su impuesto federal del estatal regresaban la ganancia a favor de la federación. Los estados que basan su recaudación en contribuyentes federales perderían sus ingresos propios.

¹³ WRIGHT Deil S., *op. cit.*, pág. 214.

Parte del problema es que los funcionarios federales pueden disfrutar la aclamación pública por reducir impuestos y parecer que no gastan impuestos en programas populares, provocando a los funcionarios estatales y locales la dificultad de administrar el dinero de los contribuyentes; forzándose a crear nuevos gravámenes o a aumentar los actuales. "Los estados pueden todavía recaudar sus propios impuestos estatales, sin embargo, la competencia interestatal probablemente los enfadará, un estado que recauda un impuesto se arriesga a que sus contribuyentes emigren a entidades que no cobren dicho impuesto. Esto limita a todos los gobernadores, mientras que el impuesto federal era federal-estatal el choque de acuerdos ha hecho imposible que los ciudadanos escapen de impuestos estatales vía migración."¹⁴

En el año 2000 la Asociación Nacional de Gobernadores anunció la peor crisis fiscal desde la segunda guerra mundial, en enero del mismo año la conferencia de legislaturas estatales reportó que los estados disfrutaban de una excelente salud fiscal, sin embargo; ocho meses después se retractaron al reconocer que la mayoría encaraban serios saldos fiscales deficitarios, con un estimado de 49.1 billones en 2002 y 85 billones para el 2004.

Como respuesta se incrementaron en 2002 las tasas, en 19 estados a los impuestos al tabaco, en 13 estados a los honorarios, y en otros a los servicios telefónicos y juegos de azar. Se responsabilizó a la federación por reducir sus gravámenes y a la vez los subsidios. Los compromisos planteados por la federación no se han materializado con exactitud, por ejemplo el gobierno federal no ha asignado a los estados los 3.5 billones prometidos para ayuda al entrenamiento, equipo estatal y local de seguridad y rescate contra el terrorismo. La U.S. Conference of Mayors reportó que las ciudades gastaron 2.6 billones de sus ingresos propios para dicho rubro.

Otros factores que los gobernadores han observado como negativos son:¹⁵

- ✎ Pasadas bifurcaciones partidistas,
- ✎ Enmiendas constitucionales y códigos que regulan requerimientos para programas estatales,

¹⁴ KINCAID, J "The state of US federalism, 2000-2001: Continuity in Crisis" *Publius* V. 31, No.3 (Summer 2001) pág. 27.

¹⁵ WILLOUGHBY, Katherine G. "State Revenue Choices and Gubernatorial Initiatives." *Spectrum* V. 76 no.3 (Summer 2003), pág. 15.

- ⌘ Estructuras erróneas de impuestos estatales y de bases impositivas que desgastan por concesiones realizadas en el pasado,
- ⌘ Dependencia en proyecciones optimistas de recaudación,
- ⌘ Incremento del uso de la deuda, y
- ⌘ Baja visión administrativa heredada de conductas burocráticas del pasado.

La Asociación Nacional de Gobernadores propone al respecto:¹⁶

- ⌘ Reducir los conflictos partidistas,
- ⌘ Reducir los ingresos etiquetados,
- ⌘ Reforma Fiscal,
- ⌘ Desarrollo de alianzas estatales respecto a la prescripción médica para adultos mayores,
- ⌘ Suministrar control local de servicios educativos,
- ⌘ Realizar una reforma que combata la negligencia médica y apoye la compensación para empleados,
- ⌘ Flexibilidad Impositiva e incentivar el desarrollo de la competitividad empresarial,
- ⌘ Avance de la biotecnología y otros campos tecnológicos al interior de los estados,
- ⌘ Impulso de la industria local,
- ⌘ Mejora del turismo local,
- ⌘ Apoyo a la manufactura y desarrollo económico por medio de iniciativas de capacitación y soporte a los programas universitarios,
- ⌘ Proyección realista de la recaudación,
- ⌘ Innovar en materia de servicios,
- ⌘ Modificar la cultura burocrática,
- ⌘ Crear nuevos fondos de reserva para crisis futuras,
- ⌘ Publicar la deuda, incluyendo las garantías de pago y los acuerdos respecto a los fondos utilizados,
- ⌘ Revisar los planes de pensión,
- ⌘ Promover iniciativas de privatización y
- ⌘ Presentar los avances incluyendo la mejora recaudatoria y avanzando en el e-gobierno.

¹⁶ WILLOUGHBY, Katherine G. *op. cit.*, pág.15–16.

Es importante que los estados redoblen esfuerzos para la delimitación de impuestos interestatales (aprobado el 31 de noviembre de 2002), con la correspondiente venia del Congreso. Los estados deberían incrementar sus fondos y otras reservas y replantear sus ingresos cotidianos, así como también moderar su recaudación en materia de honorarios.

Durante el período del presidente Clinton se incrementó el gasto en el rubro de justicia. A mediados de 2000, se federalizó la ley criminal y se aprobó la ley antiterrorismo. Las políticas realizadas de 2000 a 2001 reforzaron nuevamente la autoridad nacional, por los reglamentos y las subvenciones, la corte federal ordenó a estados y localidades federalizar las tareas que originalmente les correspondían.

La federalización criminal de la ley, opera con mayor rigidez que la estatal, su aplicación ha aumentado las condenas y la población de las cárceles a 1,931,859 personas. Sin que esto implique eficiencia, por el contrario a devengado un costo negativo en las finanzas estatales y en las libertades de las minorías, se calcula que cerca del 65% de los prisioneros son negros y latinos.

Las autoridades locales vigilan actualmente la banca, seguros, servicios públicos, transporte local, protección policial, educación, sanidad, salud, parques públicos, desempeño de ciertas profesiones, prevención de incendios y comercio interestatal "La esfera de autoridad exclusiva de los estados no actúa ya de límite para la acción del gobierno federal, por ejemplo, la regulación del comercio, en la doctrina dual se exigía la división del comercio en dos categorías mutuamente excluyentes: la intraestatal y la interestatal, de las que sólo la segunda podía quedar sujeta al control federal. Por el contrario de acuerdo a la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo esta dicotomía ha sido abandonada."¹⁷

La reasignación de tareas a los estados es una tendencia que se ha dado por áreas tal es el caso de la seguridad y asistencia social, transporte, algunos programas sociales y ligeramente regulación de precios; ésta última función que se considera esencialmente federal ha sido una demanda de los estados, que se ha conseguido paulatinamente en ciertos rubros.

¹⁷ SCHWARTZ Bernard, *op. cit.*, pág. 51.

Dentro de las competencias tradicionales de los estados está la educativa, sin embargo, el congreso ha adoptando un rol predominante, por ejemplo las escuelas locales son evaluadas en matemáticas y literatura, con lo que se pretende que cada una demuestre el nivel de mejora. Pese a la regulación los estados han logrado avances debido a las presiones de activistas que están en contra de la regulación federal, que han utilizado principalmente las legislaturas y a los fiscales del estado para hacer valer sus planteamientos, entre los ejemplos destacan:¹⁸

- ✧ En 1993, grupos ambientalistas presionaron la aprobación en veintiún legislaturas estatales de leyes que obligaran el uso de plástico biodegradable,
- ✧ En 2001, siete estados decidieron no aplicar las leyes contra telemarketers, planteadas por la Comisión Federal de Tratados en la reglamentación del telemarketing,
- ✧ 2002, la legislatura de California aprobó un proyecto de ley que solicitaba la reducción de combustible de automóviles en invernaderos, lo que ocasionó después el rechazo del congreso, y
- ✧ Durante la administración de Bush se modificaron las normas ambientales dando facilidades a los grandes empresarios.

Lo anterior permite observar que los problemas de regulación federal ya no son solamente conflictos entre niveles de gobierno, sino que intervienen grupos de interés. Los programas federales filtran y condicionan, alterando ciertas tendencias estatales quienes se ven forzados a adoptar los modelos determinados. Los funcionarios locales explican a su población las políticas federales, trabajan con los ciudadanos y con los grupos al interior de sus comunidades, jugando así distintos roles de colaboración:¹⁹

1. Adquieren apoyos externos para necesidades locales,
2. Adaptan funciones y servicios de gobierno a condiciones locales,
3. Experimentan con nuevas funciones y servicios, y
4. Inician programas gubernamentales que se distribuyen entre el estado y la nación.

¹⁸ TESKE, P.. "Trends in State Regulatory Power: Balancing Regulation and Deregulation". Spectrum v.77 no.3 (Summer 2004), pág.21-22.

¹⁹ AFRANOFF, R., *op. cit.*, pág. 38.

Otro de los factores que ha modificado la práctica federal ha sido, el ataque a las torres gemelas ocurrido el 11 de septiembre de 2001, desde entonces la seguridad de la población ha sido una prioridad por el clima de indefensión, de hecho para 2002 se fundó el Departamento de Seguridad de la Patria, asimismo el presidente indicó que se reorganizaría la actuación a este respecto por parte de la federación. De esta manera la seguridad se sumó a las funciones tradicionalmente realizadas por los gobiernos locales.

La tendencia de operación local y supresión del Estado Nación es nuevamente endeble. La globalización obliga a tener poderes federales fortalecidos que protejan a los estados de las inclemencias mundiales, sin que esto los convierta en subordinados ello implica una mayor capacidad por parte de los involucrados. La interdependencia estatal a decir de Deil Wright y Chung-Lae Cho²⁰, se compone de la siguiente manera:

1. La mayoría de los funcionarios estatales, atribuyen el surgimiento de nuevas iniciativas a su negociación con los burócratas federales.
2. Las oficinas que reciben la ayuda federal hacen reportes de mayor peso nacional que estatal, lo cual perciben como un mecanismo de control negativo, sobre todo en la parte fiscal,
3. Los cambios en las políticas públicas son provocados federalmente, actuando como un filtro de las problemáticas estatales,
4. La mayoría de los conflictos están inmersos en la dinámica institucional de los estados, los programas regulatorios impactan en sus agendas puesto que las manejan con base en propuestas nacionales,
5. Lo anterior no erosiona la autonomía de los estados sino que brinda la oportunidad de que sus funciones conformen acuerdos potenciales.

Al respecto los estados han asumido y resuelto las cuestiones de desarrollo, elaborando sus propios programas económicos para atraer inversión, hacen frente a los cambios económicos y se preparan por sí mismos para la competitividad internacional. Por ejemplo ofrecen incentivos fiscales, incrementan sus ingresos,

²⁰ AFRANOFF, R., *op. cit.*, pág. 46.

fomentan empresas, promocionan tratados, proporcionan capacitación para el trabajo y asistencia para que las comunidades enfrenten éstos cambios.

Como resultado los gobiernos locales han respondido a las transformaciones intergubernamentales y se está incrementando la actividad local. Se ha expandido la actividad cotidiana e interlocal, Los programas federales están enfocados a contextos locales, dependiendo de la gama de servicios, las condiciones de la economía local, la aceptación de sus funcionarios a nuevos programas y las preferencias de su población.

Los funcionarios necesitan involucrarse en la aplicación de los programas y la coordinarse con otros niveles: adaptarlos a las necesidades locales, intercambiar información, disponer y dividir los fondos. La cooperación es consecuencia del sistema, porque hay una delimitación real entre estados y federación, mientras el proveedor tiene los recursos legales y financieros, el receptor tiene el control y el potencia del éxito en la operación cotidiana de los programas. La complejidad de su estructura deja abierta la responsabilidad política de la construcción de acuerdos.

5.3 Similitudes y diferencias con México

Una primera característica a destacar, es que los dos Estados fueron colonias que al independizarse debatieron la adopción del modelo federal. Tal sistema era contrario a la tendencia de concentración de poder, en tal sentido los consitucionalistas temían que al darle autonomía a las localidades, los países serían vulnerables ante el mundo. En Norteamérica constituyeron sistemas representativos que al sumarse garantizaron el interés local. México al principio adoptó un régimen monárquico constitucional y posteriormente el federal, el cual pese a la distribución de competencias estuvo influenciado por el centralismo de la época colonial.

Respecto al primer nivel de gestión en Estados Unidos es la ciudad y en México son los municipios o delegaciones. Al municipio podemos equiparlo con el condado, en el sentido de que ambas estructuras constituyen la división del territorio estatal y su composición heterogénea entre localidades urbanas y rurales. Otra distinción radica en la verticalidad que para el caso americano es ascendente esto es que los estados están atados a los designios de las ciudades y los condados, o de funciones concurrentes, en comparación con los municipios mexicanos que tienen una relación

fuertemente dependiente de la legislatura estatal, el gobernador y el marco institucional federal, esto es, descendente.

Las relaciones intergubernamentales muestran ajustes en su desarrollo derivados de la noción ascendente o descendente del poder. La historia mexicana incorporó a las entidades autónomas a un esquema de estructuras administrativas complejas dependientes del gobierno central. Paralelamente el sistema político instituyó al partido único, tal situación era contraria a la idea federalista, es hasta el advenimiento de la apertura política que los gobiernos locales experimentan la reasignación de los derechos que de origen les correspondían. En el caso norteamericano se manifiesta una tensión constante entre lo federal y lo local, originada por *la gran depresión*, esto derivó en el predominio de mecanismos de control federal que trastocaron la autonomía local.

Allison Rowland²¹ indica que en ambos países hay una tendencia hacia los ejecutivos fuertes, en los tres niveles, sus órganos internos tienden a centralizar el poder, tal es el caso de que pese a que los órganos colegiados, consejo municipal y cabildo, sus facultades administrativas finalmente tienden a buscar acuerdos entre sí para después persuadir al ejecutivo.

Lo que destaca en ambos casos es el establecimiento de una soberanía nacional, que cuida su territorio y brinda una identidad que impide su división, es decir, ofrece el respeto a los intereses locales a la vez que brinda seguridad. Según el país de que se trate se notarán variantes, no existe por tanto una forma única de federalismo, al ser una organización abstracta adecuada al contexto.

Las crisis económicas y la ejecución de reformas jurídicas ampliaron las facultades a favor del poder central. Por ello el perfeccionamiento del federalismo es resultado de la contención a la progresiva intromisión de la federación en la vida de los estados. Aunque el espíritu de la ley se conserva, la alteración de esta delgada línea revela por una parte la vulnerabilidad local pero por otra la razón de ser de lo Federal.

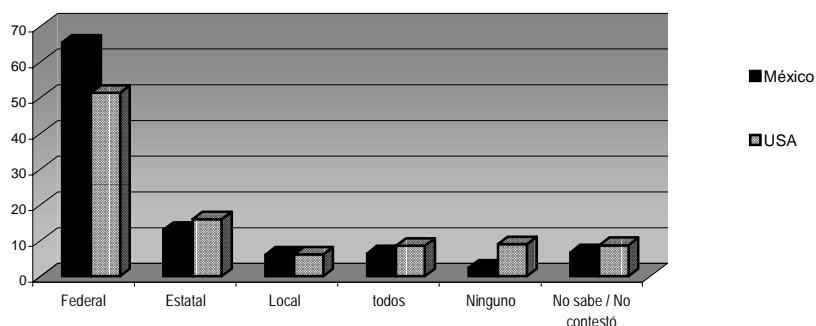
²¹ ROWLAND Allison, "A comparison of federalism in Mexico and the United States" México, CIDE 2005, págs. 13, 14, 19 y 20.

La centralización tiene un sentido distinto en cada experiencia, en USA refleja un predominio como mecanismo de respuesta gubernamental para resguardar el bien nacional. En México representó la concentración política que permitió la permanencia en el poder y dio origen a una forma autoritaria en el ejercicio público.

Las crisis económicas asimiladas en ambos países ocurrieron en tiempos y formas divergentes, pero representaron un parte aguas. En Estados Unidos la crisis de 1929 fortaleció la actuación del ejecutivo y el congreso. En México la devaluación económica de la década de los 70 mezclada con la apertura política, cuestionó la legitimidad del sistema ocasionando reformas en materia local.

Lo que coloca a la Federación como un proveedor de servicios prácticamente en todas las áreas. Los estados y municipios demandan la distribución equilibrada del bienestar y las oficinas centrales instrumentan mecanismos de asignación y control, generando descontentos en las Entidades Federativas, tanto por parte de los burócratas como por parte de los ciudadanos, a continuación se muestra ésta última percepción en ambos países.

Cuadro 27 ¿Qué nivel de gobierno, considera usted que tiene la mayor parte del poder?



KINCAID, Jhon, et. Al., "Public Opinion on issues of Federalism in México and United States in 2003", Publius v.33 no.3 (Summer 2003) pág. 150.

En ambos casos la población percibe una concentración de poder en el nivel federal. Respecto al papel de los estados existen dos posibilidades:

- ✎ Los estados pueden asumirse como unidades subnacionales supeditadas a la federación convirtiéndose en actores pasivos que reciben órdenes, y

✎ Los estados pueden buscar soluciones intergubernamentales, esto es en conjunto, lo cual implica corresponsabilidad.

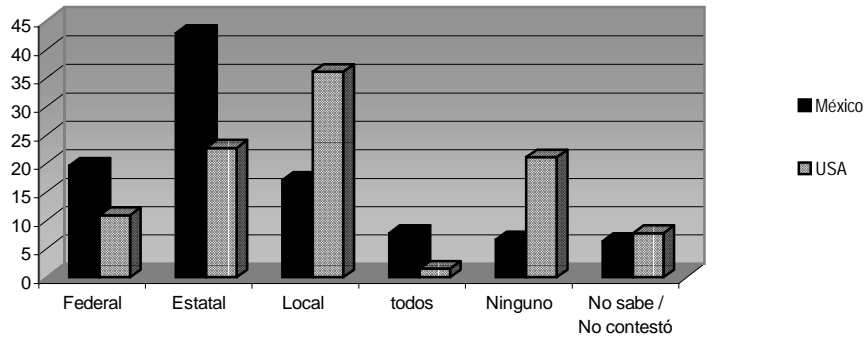
Los gobiernos locales ejercen una función primaria y directa, de ahí la importancia de que no sólo acaten ordenamientos sino sean creativos en su operación cotidiana, evitando la dependencia hacia las prerrogativas federales para el logro de sus objetivos. Asimismo deben defender sus planes como parte de la generación de acuerdos, ya que los niveles no están aislados, la acción de uno tiene efectos en el otro.

En el caso norteamericano los estados se quejan de la intromisión del ejecutivo y legislativo, pues acuerdos alcanzados en las cúpulas dictan las actividades estatales. Sin embargo, han buscado convivir con la regulación aumentando sus habilidades en la hechura de políticas públicas y equilibrando su presupuesto. Han logrado superar la etapa donde normaban los conflictos para dar paso a la cooperación en la solución de los problemas de la sociedad.

Desde una heterogeneidad manifestada geográfica y socialmente, la historia del federalismo y de relaciones intergubernamentales mexicanas no son sólo una teoría política sino la evidencia del dilema de autoridad y lucha de poder gestada desde su independencia. La instauración de un régimen basado en la cúpula partidista cuyo extenso aparato burocrático en ocasiones escasamente calificado causó su propia decadencia, pero también; el rezago de las localidades.

La mayoría de los municipios pese a la reforma al artículo 115 no han logrado asumir un trabajo autogestivo y las entidades federativas reproducen el poder central en sus territorios, por lo que la población piensa que el nivel local debe reforzarse.

Cuadro 28. ¿Qué nivel considera que necesita más poder?



KINCAID, Jhon, et. Al., "Public Opinion on issues of Federalism in México and United States in 2003", Publius v.33 no.3 (Summer 2003) pág. 150.

La gráfica anterior evidencia la percepción de lo local, tal como se señaló al inicio esta imagen tiene que ver con la construcción del modelo federal, ascendente o descendente. Esto es que mientras en Estados Unidos los ciudadanos prefieren una mayor capacidad decisoria en sus localidades, en México se opta en primer lugar por el nivel intermedio. Esta opción parece viable ya que los municipios no tienen a su cargo al personal con la preparación necesaria para planear soluciones.

Finalmente si las políticas públicas son negociadas entre actores iguales no hay subordinación, pero dado que esta situación no se ha cumplido podemos afirmar que la aprobación de programas si ha sido un instrumento de control sobre los estados, donde la tensión y el conflicto estarán por encima de la tolerancia y la cooperación intergubernamental.

CONCLUSIONES

El federalismo parte de la agrupación de territorios autónomos, por las condiciones de inestabilidad en las que surgió el Estado mexicano, el libre ejercicio al interior de las comunidades perdió viabilidad. Fue así que aunque el constituyente de 1917 reconoció la autonomía local, el pacto construido descendentemente estableció niveles de gobierno y subordinación.

Para ejemplificar esta situación se analizaron las herramientas que posee el ejecutivo federal respecto de los estados y municipios, argumentándose la existencia de una autoridad predominante que mediante las secretarías de Estado controla programas y recursos.

No obstante, que a partir de la década de los ochenta paulatinamente ha cambiado la acción de los gobiernos subnacionales, la presente investigación concluyó que el contrapeso local es insuficiente, pues no ha logrado sustituir los mecanismos de participación concurrente por una efectiva operación local. De modo tal que tanto la política de gasto federal, como la acción de las entidades en materia de pobreza han sido insuficientes.

En tal contexto la centralización ha ganado los espacios que le correspondían a las entidades y los municipios, la herencia autoritaria ha incidido en la negativa del sistema a compartir el poder. Por tanto cobra vigencia lo dicho por Deil Wright, sobre la pertinencia de las relaciones intergubernamentales, es decir, buscar un trabajo conjunto, tener en cuenta a todos participantes, incluso ir más allá del análisis gubernamental y escuchar las voces de la sociedad civil, además de construir mecanismos de trabajo horizontal y vertical.

La pretensión del uso de las relaciones intergubernamentales es cambiar la repartición del poder, para dar paso a un modelo de autoridad igual o superpuesta, como lo define el mismo Wright, negociación. En tal escenario los gobiernos locales tienen y ejercen las facultades específicas que les permiten solucionar en un primer nivel y evitar trastornos nacionales. Respecto a la participación concurrente, ésta no se deja de lado, sólo que su delimitación no se dicta desde un eje, sino es consensada.

El Estado y su organización no deben circunscribirse a un eje de actuación centralizado, hay diversos asuntos donde la acción federal no es eficiente, de hecho son las autoridades locales las que en su contacto cotidiano se encuentran cercanas a las problemáticas, deben por tanto establecerse como actores del pacto federal. A continuación se describen cuatro aspectos fundamentales que como mínimo deben replantearse en el federalismo mexicano:

1. La planeación de desarrollo

Los candidatos a puestos de elección popular están obligados a presentar sus plataformas políticas y programas de acción, que pueden ser considerados como su programa de gobierno, pero no hay lineamientos metodológicos al respecto, por lo cual se corre el riesgo de que los documentos plasme intenciones buenas pero intangibles. Ya en el cargo la ley ordena a los responsables del ejecutivo elaborar el plan de desarrollo. Habría que considerar por lo tanto:

- ✘ La conformación de un cuerpo burocrático que elabore el Plan Nacional de Desarrollo, donde se encuentren los representantes de los tres niveles.
- ✘ Los funcionarios de dicho órgano deberían ser miembros del servicio civil para asegurar la continuidad a largo plazo, dando un margen de designación a los ejecutivos de los tres niveles, para incorporar sus visiones políticas.
- ✘ Para el desarrollo de los contenidos del plan habría que reconocer las facultades de cada nivel.
- ✘ Buscar la concurrencia de los períodos de gestión, para que la actuación sea con los mismos funcionarios.

En campaña los políticos plantean nuevas fórmulas, señalan que cambiaran los esquemas. Se ha vuelto políticamente rentable criticar lo vigente, tener rupturas, prometer pero, ¿cuánto tiempo pasará para reconocer a un esquema institucional como vigente y operante? La planeación en tal sentido debe ser una herramienta que privilegie el diálogo con entidades, poder legislativo, sectores y organizaciones sociales.

2. La materialización del bienestar

Existen dos mecanismos de asignación presupuestal para contrarrestar el desequilibrio regional, el primero se otorga mediante los ramos presupuestarios y el segundo a través del programa Desarrollo Humano y Oportunidades. Tradicionalmente las comunidades dispersas, con población predominantemente indígena y rural son las que han recibido dichos recursos.

Al comparar a las entidades federativas consideradas de muy alto y muy bajo nivel de marginación, se constata que los niveles de vida no han sufrido cambios substanciales. Se puede afirmar que la pobreza no se ha solucionado, sólo ha sido administrada. No obstante que esta responsabilidad es compartida, se plantea que:

- ✘ La asignación de recursos federales, por sí misma no es un motor de desarrollo, el papel preponderante deben asumirlo los gobiernos locales.
- ✘ La política asistencial es disfuncional en tanto no éste relacionada a la obtención de ingresos mediante la fuerza laboral.
- ✘ Si las entidades buscan diversificar su economía pueden brindar fuentes de empleo a su población y reducir su marginación.
- ✘ La reforma constitucional en materia de distribución competencias ha significado beneficios únicamente en las entidades dinámicas.
- ✘ La burocracia estatal y municipal requiere superar sus niveles académicos para plantear respuestas acertadas.

Los gobiernos locales son deficientes en la generación de políticas reformistas propias y el ejercicio descendente no ha logrado disminuir los niveles de pobreza. Una propuesta gubernamental que no tiene una repercusión social positiva es estéril o peor aún opuesta a su deber ser, este puede ser el caso de los programas de asistencia.

3. El sistema nacional de coordinación fiscal

En este sentido se observan cambios importantes, primero, la alternancia ha revertido la lealtad en un solo individuo; segundo las reglas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal han reducido la discrecionalidad. No obstante es necesario:

- ⌘ Mejorar los incentivos de competencia recaudatoria entre entidades.
- ⌘ Profesionalizar a los gobiernos estatales y municipales.
- ⌘ Implementar a nivel local el uso de herramientas administrativas para lograr el crecimiento de las entidades, pues la retórica no soluciona la marginalidad de la población.
- ⌘ Revertir la dependencia en los mecanismos de participación concurrente, mediante la obtención de recursos propios.
- ⌘ Eficientar los órganos que operan el sistema, para mejorar la distribución de transferencias.

Los estudios realizados muestran que las relaciones estatales intergubernamentales se inclinan hacia la demanda y las federales hacia el suministro. Aunque hay un consenso respecto a la delegación de poder en las autoridades locales, primordialmente en el municipio, por lo endeble de dicho nivel y la falta de instrumentos que permitan implementar tal planteamiento, es primordial el papel de la entidad federativa como un factor de cambio, impulso y apoyo al ayuntamiento.

4. El papel de los gobiernos locales

Actualmente la concentración de poder no ha cambiado de depositario, el ejecutivo federal goza de facultades suficientes para limitar a los estados y municipios. La posibilidad de generar contrapesos está en la capacidad de concertar con actores no pertenecientes al mismo partido, los cuales buscan soluciones para atraer inversión pública a su entidad.

En este esquema se observan nuevas necesidades, se requiere de actores informados, conciliadores, con compromiso institucional y profesionales. Sin embargo, no todas las entidades y municipios tienen funcionarios con tales características, esto se refleja en sus sistemas de ingresos, egresos, planeación y rendición de cuentas. En

tanto los estados y los cabildos municipales no se comprometan con el ejercicio de sus competencias, el federalismo habrá fracasado, no porque sea un sistema incompetente sino porque en el entramado intergubernamental requiere de la colaboración eficaz de todos los componentes del sistema.

Al respecto la conformación de un frente sólido de funcionarios estatales y municipales es trascendental. La Conferencia Nacional de gobernadores opera bajo esta lógica, no obstante no han logrado consolidar sus propuestas ni sumar a todos los ejecutivos estatales, por circunstancias partidistas.

Finalmente es pertinente resaltar que el proceso democratizador no está concluido queda pendiente la construcción de una ciudadanía, que en la medida que se consolide permitirá un mayor control sobre los funcionarios electos y designados. Los esquemas de transparencia deben ser utilizados por la población para disminuir la discrecionalidad y frenar la corrupción.

ANEXOS

Anexo 1 COMPONENTE		ABREVIATURA /LONGITUD DEL REGISTRO	
AÑO	Identifica el año calendario de vigencia del Presupuesto de Egresos.	A	4
RAMO	Registra el ramo administrativo o general en el que se autoriza y/o ejerce el Presupuesto de Egresos.	RA	2
UNIDAD RESPONSABLE	Establece la unidad administrativa perteneciente a la estructura orgánica básica de una dependencia responsable de ejercer la asignación presupuestaria correspondiente. En el caso de las asignaciones relacionadas con los subsidios y/o las transferencias que otorga el Gobierno Federal a las entidades del sector paraestatal, este componente identifica a la entidad beneficiaria de los recursos.	UR	3
ARORE	Identifica las prioridades (AREas), los Objetivos Rectores y las Estrategias formuladas para el cumplimiento de los objetivos rectores, de conformidad con el contenido del PND 2001-2006.	ARORE	3
FUNCION	Identifica el campo de acción del sector público para el cual se aplica la asignación presupuestaria correspondiente.	F	2
SUBFUNCION	Establece un mayor detalle del campo de acción que se especifica en la función.	SF	2
PROGRAMA SECTORIAL	Identifica los recursos asignados a los Programas en los que se especifican los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño del sector administrativo de que se trate.	PS	4
PROGRAMA REGIONAL	Identifica los recursos asignados a los Programas referidos a las regiones del país que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos fijados en el PND y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.	PR	2
PROGRAMA ESPECIAL	Identifica los recursos asignados a los Programas referidos a las prioridades del desarrollo integral fijadas en el PND o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. A través de estos programas, se podrán identificar las acciones orientadas a la atención de demandas de núcleos de población específicos.	PE	2
ACTIVIDAD INSTITUCIONAL	Registra las operaciones que realizan las unidades responsables del ejercicio presupuestario para dar cumplimiento a la misión que tienen encomendada.	AI	3
PROYECTOS Y PROCESOS	En la categoría de Procesos y Proyectos se establecen tres modalidades: Proyectos de Inversión (K). Identifica las acciones de construcción, ampliación o modificación de la infraestructura física de la Administración Pública Federal (acciones de obra pública), como es el caso de la construcción de carreteras, presas, espacios educativos, clínicas y hospitales, plataformas para la extracción de hidrocarburos, pistas de aterrizaje, etc. Proyectos de Innovación (I). Se refiere a la realización de una acción o un conjunto de tareas diseñadas para dar cumplimiento a un objetivo específico, normalmente orientado a iniciar nuevas formas o características para mejorar la provisión de bienes y prestación de servicios, así como mejorar y/o implementar nuevos sistemas administrativos de apoyo para la producción de bienes y servicios. Procesos Generales (P). Comprende las acciones que se realicen para continuar con los sistemas y procedimientos internos, comúnmente orientados al suministro de bienes y servicios públicos que de conformidad con las atribuciones de cada dependencia y entidad deben ser proporcionados a la sociedad. Las actividades que realizan las dependencias y entidades para la operación regular y permanente se incluyen dentro de la definición de procesos generales. En esta modalidad se incorporan los servicios generales como el mantenimiento y conservación regular de mobiliario, equipo e instalaciones; atención al público de instancias internas en la resolución de asuntos de carácter técnico o administrativo de su competencia; procesamiento de datos con fines estadísticos; administración de recursos humanos, materiales y financieros, entre otros. Todas las acciones que no se identifiquen con un proyecto de inversión o de innovación deberán reflejarse invariablemente como un proceso.	PP	4
OBJETO DEL GASTO	Identifica los capítulos, conceptos y partidas del Clasificador mediante los cuales las dependencias y entidades ubican las asignaciones presupuestarias y el registro y control de las erogaciones.	OG	4
TIPO DE GASTO	Identifica el gasto público en sus vertientes: económica, en corriente o de capital, y gasto federal participable; ambas con relación al objeto del gasto.	TG	1
GASTO CON DESTINO ESPECIFICO	Permite registrar el destino específico que tienen algunas asignaciones presupuestarias,	GE	1
FUENTE DE FINANCIAMIENTO	Identifica el origen de los recursos presupuestarios, distinguiendo los provenientes de ingresos del Gobierno Federal de los financiados por organismos e instituciones financieras internacionales, diferenciando para los financiamientos externos la contraparte nacional cuando corresponda.	FF	1
TOTAL 15 componentes		38 DÍGITOS	

“Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal” SHCP (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03/09/2002) .

Anexo 2
PROGRAMAS ESPECIALES 2001

0	Programa Normal de Operación
1	Programa de la Alianza para el Campo
2	Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)
3	Programa de Desarrollo Forestal
4	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE)
5	Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)
6	Programa de Ampliación de Cobertura (PAC)
7	Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)
8	Programa de Empleo Temporal (PET)
9	Programa de Cien Ciudades
10	Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT)
11	Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO)
12	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
13	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
14	Programa de Telefonía Rural
15	Programa de Seguridad Pública
16	Programa de Abastecimiento de Agua y Saneamiento para la Zona Metropolitana del Valle de México
17	Programa del Registro Nacional de Ciudadanos
18	Programa Nacional de Prevención y Atención de Desastres Naturales
19	Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica
20	Programa Nacional Contra la Violencia Intrafamiliar
21	Programa de Apoyo a Deudores
23	Programa de Apoyo a Ahorradores
24	Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros
25	Programa Salarial
27	Fondo de Desastres Naturales
29	Erogaciones Contingentes
30	Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
35	Programa de Operación de la Armada de México
36	Programa Permanente de Sustitución de Unidades Navales
37	Promoción de Competitividad en las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas Industriales
38	Mejora Regulatoria
39	Promoción y Fomento de Comercio Exterior
40	Modernización y Fomento del Comercio Interior
41	Promoción y Fortalecimiento de la Minería
42	Promover la Aplicación de las Reglas de Competencia
43	Modernización Administrativa
44	Programa de Consolidación de Cobertura (PCC)
51	Programa para el Desarrollo Sustentable en Regiones Prioritarias
56	Programa de Áreas Naturales Protegidas
60	Programa de Restauración y Conservación de Suelos y Reconversión Productiva
64	Modernización de los Sistemas Impositivos
65	Integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
66	Programa de Gasto Público
67	Recaudación y Fiscalización Nacional
76	Garantizar a la Población el Acceso a la Justicia Administrativa y la Resolución Imparcial de los Actos de Autoridad que Afecten su Esfera Jurídica
77	Equidad y Género
78	Programa de Reducción y Manejo Integral de Residuos Peligrosos
79	Desarrollo del Sureste
99	Gasto no Programable

Gasto Público, anexos: 243 – 253, Cuarto informe de gobierno, Presidencia de la República 2004.

BIBLIOGRAFIA

Agranoff Robert "Federalismo en Estados Unidos" en : El nuevo Federalismo en América del Norte", 204 Pp.

- "American federalism and the search for models of management. Public Administration" Review (Washington, D.C.) v. 61 no. 6 (November/December 2001) p. 671-81

-" Managing within the matrix: do collaborative intergovernmental relations exist?. Publius v. 31 no. 2 (Spring 2001) p. 31-56"

ALCÁNTA Sáez Manuel "Los problemas de gobernabilidad de un Sistema Político" en: Merino Huerta Mauricio (Coordinador) Cambio Político y gobernabilidad México, CONACYT y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública 1992, 215 Pp.

AMIEVA-HUERTA Juan " Temas Selectos de Finanzas Públicas", México, Porrúa, 2002, 285 Pp.

BOBBIO Norberto, **et. Al.** "Diccionario de Política" México 2000, Siglo XXI, 639 Pp.

CABRERO Mendoza, Enrique (coord) "Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), Logros y desencantos." México, Miguel Angel Porrúa- Cide, 1998, 352 Pp.

CHAPOY Bonifaz, Dolores "Planeación Programación Presupuestación", México, 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 356 Pp.

CROCKETT, D.A. "The Contemporary Presidency: Unity in the Executive and the Presidential Succession Act. Presidential Studies Quarterly" v. 34 no. 2 (June 2004) p. 394-411

DINAN, J. "Consequences of the Rehnquist Court's Federalism Decisions for Congressional Lawmaking". Publius v. 34 no. 2 (Spring 2004) p. 39-67.

FAYA Viesca Jacinto " El Federalismo Mexicano", Régimen Constitucional del Sistema Federal de México. INAP, 1988. 223 Pp.

GUERRERO Amparán Juan Pablo y Patrón Sánchez Fernando, "La clasificación administrativa del Presupuesto Federal en México," México, 2000, CIDE, 52 Pp.

HIDALGO Paulo "Reformas Económicas y Actores Políticos en México y Chile. Un análisis exploratorio" en: Merino Huerta Mauricio (Coordinador) Cambio Político y gobernabilidad México, CONACYT y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública 1992, 365 Pp.

KRANE, D. "The State of American Federalism, 2002-2003: Division Replaces Unity." Publius v. 33 no. 3 (Summer 2003) p. 1-44

-" The State of American Federalism, 2001-2002: Resilience in Response to Crisis". Publius v. 32 no. 4 (Fall 2002) p. 1-28

LOCKE John "Segundo ensayo sobre el gobierno civil" México, Ed. Aguilar, 1983, Pp.115 y 116.

KINCAID, J., et. al., "Public Opinion on Federalism in Canada, Mexico, and The United States in 2003". Publius v. 33 no. 3 (Summer 2003) p. 145-62

- "The State of U.S. Federalism, 2000-2001: Continuity in Crisis". Publius v. 31 no. 3 (Summer 2001) p. 1-69

- "Changing Public Attitudes on Power and Taxation in the American Federal System". Publius v. 31 no. 3 (Summer 2001) p. 205-14

MADISON, Hamilton y Jay. "El Federalista" México 1957, FCE, 430 Pp.

MERINO HUERTA, Mauricio. "Gobierno local, poder nacional: la contienda por la formación del Estado Mexicano" México, El Colegio México, 1998. 292 Pp.

Merino Huerta Mauricio (Coordinador) Cambio Político y gobernabilidad México, CONACYT y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992 Pp.

PALACIOS Alcocer Mariano "Federalismo y Relaciones Intergubernamentales," México, 2000, Senado de la República, Miguel Angel Porrúa, 391 Pp.

PARDO Maria del Carmen "La descentralización administrativa : decisión para fortalecer el federalismo", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y Democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, 120 Pp.

PARDO Maria del Carmen "La modernización administrativa en México" México, El Colegio de México, 1986, 157 Pp.

PÉREZ CORREA Fernando, (2003) "Temas del Federalismo: ¿De la Centralización a la Fragmentación? México, UNAM, 143 Pp.

ROMERO Jorge Javier. "El Federalismo mexicano en perspectiva histórica" en: El nuevo federalismo en América del Norte, México 2000, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte, UNAM, Pp.161.

ROWLAND Allison y Edgar Ramírez "La Descentralización y los gobiernos subnacionales en México: Una introducción" en: Documento de Trabajo de la División de Administración Pública No. 93, México, CIDE.

SCHWARTZ Bernard, "El Federalismo Norteamericano Actual." España, Editorial Civitas.119P

- "Correcting Federalism Mistakes in Statutory Interpretation: The Supreme Court and the Federal Arbitration Act. Law and Contemporary Problems" v. 67 no. 1/2 (Winter/Spring 2004) p. 5-54

SCOTT, M.T. Kidnapping Federalism: United States v. Wills and the Constitutionality of Extending Federal Criminal Law into the States. The Journal of Criminal Law & Criminology v. 93 no. 2/3 (Winter/Spring 2003) p. 753-88

TESKE, P. Trends in State Regulatory Power: Balancing Regulation and Deregulation. Spectrum v. 77 no. 3 (Summer 2004) p. 20-2

TONATIHU Guillen "Federalismo gobiernos locales y democracia" México 1999, IFE. 47 Pp.

TOQUEVILLE Alexis De. La Democracia en América" México 1978, FCE, 877 Pp.

WRIGHT Deil S "Para entender las Relaciones Intergubernamentales" México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica, 1997, 704 Pp.

- "Federalism and Intergovernmental Relations: Traumas, Tensions and Trends". Spectrum v. 76 no. 3 (Summer 2003) p. 10-13