

---

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.



**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.  
Instituto de Investigaciones Sociales.  
Centro de Investigaciones Sobre América del Norte.  
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.  
Facultad de Estudios Superiores Acatlán.**



## **El Principio de Subsidiariedad en la Evaluación del Federalismo Mexicano.**

**Finanzas Públicas, Políticas Públicas y Organización Social.**

### **Tesis Doctoral.**

Programa en Ciencias Políticas y Sociales.  
Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Administración Pública.

**Joel Mendoza Ruiz.  
Año 2009.**



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.

### Haciendo propia la terminología Tomista:



Gracias a Dios,  
LA RAZÓN UNIVERSAL.

Gracias a:



Laura Rebeca Gómez Sánchez,  
Laura Fernanda Mendoza Gómez,  
Joel Mendoza Gómez,  
Georgina Ruiz Isidro, y  
Joel Mendoza Carballo (+).

EL FIN PERSONAL.



Gracias a:

Cesar Alpírez Ruiz,  
Brenda Georgina Alpírez Santiago,  
Cesar Ariel Alpírez Santiago,  
José Gómez Valadez,  
Maria Tayde Sánchez Sánchez,  
Rodrigo Lapuente Ávila,  
Fabiola Ayluardo Rivera,  
Andrea Lapuente Ayluardo,  
Ana Lapuente Ayluardo, y  
Patricia Elvira Ontiveros Hernández.

La reducida SOCIEDAD que apoyo este  
trabajo.



**A ellos se les dedica esta tesis.**

---

## **INDICE.**

<b>Introducción.</b> -----	<b>9</b>
<b>Estudio Introductorio: Subsidiariedad y Federalismo.</b> -----	<b>15</b>
<b>Las Variables de la Investigación.</b> -----	<b>15</b>
<b>Subsidiariedad.</b> -----	<b>16</b>
<b>Federalismo.</b> -----	<b>32</b>
<b>Gobernanza, Subsidiariedad y Federalismo.</b> -----	<b>40</b>
<b>PRIMERA PARTE. Sentido Descendente, Finanzas Públicas.</b> -----	<b>47</b>
<b>Capítulo I. Las Relaciones Federación-Estados en la Función Recaudatoria.</b> -----	<b>49</b>
<b>Hacia la Mayor Autonomía Fiscal de los Estados.</b> -----	<b>49</b>
<b>La Coordinación Fiscal y la Conferencia Nacional de Gobernadores.</b> -----	<b>51</b>
<b>Los Fiscalistas de Aguascalientes.</b> -----	<b>66</b>
<b>Un Ejemplo que Arrastra en Baja California.</b> -----	<b>68</b>
<b>Guanajuato sin Indicios de Colaboración Administrativa.</b> -----	<b>71</b>
<b>Disciplina Administrativa en Jalisco.</b> -----	<b>72</b>
<b>Morelos y la Coordinación de un Subgrupo en la CPFF.</b> -----	<b>74</b>
<b>Actividad Mínima en Querétaro.</b> -----	<b>78</b>
<b>Conclusiones del Capítulo I.</b> -----	<b>79</b>
<b>Capítulo II.- Las Relaciones Estados-Municipios en la Función Recaudatoria.</b> -----	<b>83</b>
<b>El Muy Mentado Fortalecimiento Municipal.</b> -----	<b>83</b>
<b>La Coordinación Fiscal Estatal y el Asociacionismo Municipal Mexicano.</b> -----	<b>84</b>
<b>Aguascalientes: Exclusividad Local y Concurrencia Federal.</b> -----	<b>90</b>

---

Baja California: Bebidas Alcohólicas y Transporte Urbano. -----	91
Guanajuato: Transporte Urbano y Facultades Ambientales. -----	94
El Impuesto sobre Hospedaje en Jalisco. -----	98
Recentralización Catastral en Morelos. -----	101
Querétaro y las Multas Federales. -----	103
Conclusiones del Capítulo II. -----	104

### **Capítulo III.- El Gasto Intergubernamental en Servicios Públicos. -----107**

Aportaciones, Rendimientos Petroleros, Convenios Sectoriales y Demás. -----	107
Definición Competencial, Programas Financieros y Visión Integrada. -----	108
La Feria de San Marcos, de Merito Aguascalientes. -----	136
El Programa de Obras Convenidas de Baja California. -----	142
La Alternancia Municipal en Guanajuato. -----	148
Jalisco, Inercia Estatal y Ápice Municipal. -----	152
Morelos, el Doble Sótano del Cofinanciamiento. -----	157
Los PPS como Inversión Contingente en Querétaro. -----	162
Conclusiones del Capítulo III. -----	167

## **SEGUNDA PARTE. Sentido Descendente, Políticas Públicas. -----173**

### **Capítulo IV.- Las Políticas Distributivas que Gestionan los Gobiernos Estatales. -----175**

La Ponderación por la Planeación y el Desarrollo Económico Locales. -----	175
El PEF y la Infraestructura Sectorial como Opciones. -----	176
La Secretaría de Planeación de Aguascalientes. -----	182
El Proyecto Multimodal Punta Colonet en Baja California. -----	185
Guanajuato Puerto Interior. -----	188
Jalisco y su Proyecto Metropolitano. -----	191
La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Morelos. -----	195
Querétaro, ¿Desarrollo o Mantenimiento? -----	198
Conclusiones del Capítulo IV. -----	200

---

**Capítulo V.- La Coordinación de las Políticas Redistributivas. -----203**

La Necesidad de Integración de las Entidades Compensatorias. -----	203
Del Modelo Revolucionario Centralizado al Neoliberal Descentralizado. -----	204
El Sector Desarrollo Social de Aguascalientes. -----	214
La Especialización Inmobiliaria de Baja California. -----	220
En Guanajuato, Contigo Vamos por Más Oportunidades. -----	225
Vive, la Estrategia Integral de Política Social de Jalisco. -----	230
Morelos, la Ejecución Simple de los Programas Federales. -----	237
Intentos del DIF Estatal y de la Junta de Asistencia Privada en Querétaro -----	240
Conclusiones del Capítulo V. -----	244

**Capítulo VI.- La Legislación Urbana y las Políticas Habitacionales. -----247**

La Concurrencia Confusa en Materia Urbana. -----	247
De las Políticas Habitacionales Federales a la Administración Urbana Local. -----	248
La Comisión Estatal de Desarrollo Urbano de Aguascalientes. -----	256
Las Inmobiliarias Públicas y Privadas de Baja California. -----	262
Guanajuato y sus Casas DIFerentes. -----	271
Jalisco, un Proyecto Metropolitano sin Vivienda Social. -----	277
Morelos, sin Definición Administrativa y sin Política Social. -----	281
La Estrategia Habitacional Frustrada de Querétaro. -----	283
Conclusiones del Capítulo VI. -----	288

**TERCERA PARTE. Sentido Ascendente, Organización Ciudadana. -----**  
**-----291**

**Capítulo VII.- La Organización Ciudadana y el Financiamiento Público. --293**

La Conservación de la Cooperación Cívica. -----	293
De las Juntas Patrióticas a los Convenios de Desarrollo Social. -----	294

---

Los Subsidios Privados del Municipio de Aguascalientes, Ags. -----	299
El Fondo de Infraestructura Social Municipal de Tijuana B. C. -----	300
El Fideicomiso de Obra Pública por Cooperación de León, Gto. -----	300
Programa Esfuerzos Compartidos de Zapopan, Jal. -----	302
El Programa de Obras por Cooperación de Cuernavaca, Mor. -----	303
La Autolimitación Normativa de Querétaro, Qro. -----	304
Conclusiones del Capítulo VII. -----	304

## **Capítulo VIII.- La Organización Ciudadana y las Políticas Públicas. -----307**

El Ascenso Organizado de la Ciudadanía. -----	307
La Participación Social en el Proceso de Planeación Gubernamental. -----	308
En Aguascalientes: Foros Estatales y Debates Municipales. -----	315
Las Consultas Ciudadanas de Baja California. -----	317
Los Institutos de Planeación de Guanajuato. -----	319
La Gran Alianza por Jalisco. -----	322
Morelos, sin Evidencias de su Participación Social. -----	326
Los Consejos de Concertación Ciudadana de Querétaro. -----	327
Conclusiones del Capítulo VIII. -----	329

## **CONCLUSIONES GENERALES. Subsidiariedad y Federalismo. -----333**

### **Conclusiones Generales. -----335**

Subsidiariedad. -----335

Federalismo. -----345

### **BIBLIOGRAFIA. -----351**

Bibliografía. -----353

---

## Introducción.

A partir del año 2000, al darse la alternancia en la extracción política del ejecutivo federal, el mensaje del *cambio* generó una gran expectativa sobre las modificaciones que habrían de afectar a la administración pública y a la organización social. En esta coyuntura, resultaba lógico pensar que los cambios podrían basarse en los principios del Partido Acción Nacional (PAN), pues una de las constantes en la vida interna del nuevo instituto político gobernante ha sido su insistencia en que posee una doctrina, misma que se basa en la Democracia Cristiana. Los principios panistas, casi intactos desde su fundación (1939), exponen un humanismo político que a su vez prescribe el respeto a la eminente dignidad de la persona y la consecución del bien común, de ahí en adelante, se hace específica una organización social que parte de la capacidad individual de asociación y del funcionamiento de las comunidades más simples. Sin embargo, en la práctica, el contexto político nacional y el correspondiente al de su militancia interna siempre ha resultado un gran inhibidor para el dogma blanquiazul, un reflejo actual de esto es que el anhelado cambio no se percibe de forma significativa.

En sus inicios, la filiación Demócrata Cristiana del PAN generó la opinión de era un partido de la iglesia católica, imagen que iba en contra de la esencia anticlerical del estado mexicano. Por esto, y por el repudio extranjero propio del nacionalismo radical de los años cuarentas, los primeros vínculos entre la Organización Demócrata Cristiana Internacional y el PAN no alcanzaron a concretar la afiliación de este último<sup>1</sup>. Los panistas se conservaron católicos por convicción moral y como elemento común de asociación interna<sup>2</sup>, fuera de esto, las conductas políticas de sus miembros activos se ajustaron contextualmente a la ideología nacional revolucionaria<sup>3</sup>, en cuya crítica moderada constituyeron una oposición secular que en lo general mostraba muy poco interés por acceder al poder público. Posteriormente, por una mayor integración a la Democracia Cristiana Internacional gracias a la asesoría directa de la fundación alemana Konrad Adenauer, la década de los ochentas significó modernidad electoral

---

<sup>1</sup> Soledad Loaeza, *La Diplomacia Blanda Alemana. La Konrad Adenauer Stiftung y la Democratización Mexicana*. En El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, *Foro Internacional*, México D. F., Volumen Número 44, Número 1 (175), Enero-Marzo 2004, p. 23.

<sup>2</sup> Carlos Castillo Peraza alguna vez se refirió a los católicos progresistas como una sociedad de pieles rojas que en su reservación se ponían las plumas y los mocasines, danzaban e invocaban al gran espíritu; y luego derrotados por la modernidad liberal se disfrazaban de blancos para vivir tranquilos sin temor a la burla y el adjetivo. Lorenzo Gómez Morín Escalante, *¿Hacia una Sociedad de Pieles Rojas? El Distanciamiento entre la Ciudadanía y el Catolicismo en México*, Revista Bien Común, Número 156, Diciembre de 2007, p. 42.

<sup>3</sup> *El escenario actual conduce al hombre a adaptarse a su alrededor tal y como está –carpe diem-, sin la necesidad desgastante de transformar al mundo. Sin un fin, sin verdad, sólo hay medios. Ibidem, p. 39.*

y pragmatismo doctrinario para el PAN, lo que a su vez lo hizo más competitivo. El compromiso formal del PAN con la política católica universal fue concretado en 1998, cuando se hizo miembro de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA)<sup>4</sup>.

En paralelo a su evolución de los ochentas, el PAN ganó gubernaturas que ha podido conservar más allá de un periodo administrativo: Baja California en 1989, Guanajuato en 1991, Jalisco en 1994, Querétaro en 1997, Aguascalientes en 1998 y Morelos en el año 2000. La democratización vía federalismo, como algunos autores la han denominado, encontró su ápice cuando el PAN ganó la presidencia de la república en el año 2000. No obstante, toda vez que la euforia democrática causada por la alternancia inició en breve su descenso para pasar a una menor aceptación social del nuevo régimen, cabe cuestionar ¿si esto se debe a que los aspectos de competitividad electoral y pragmatismo doctrinario se desarrollaron asimétricamente?, ¿utilizó el PAN a la Democracia Cristiana como un simple elemento común de asociación para lograr la intervención de la Konrad Adenauer, aprovechando así sus apoyos en forma clasificada?, y en caso de resultar afirmativos los cuestionamientos anteriores, ¿es esta la causa principal de la postergación del cambio prometido?

Para cambiar de la simple conjetura a una premisa más fundada, es necesario destacar la existencia de dos grandes bloques al interior del PAN, los dogmáticos y los pragmáticos, cuya correlación generó una crisis interna en 1976 pero que fue superada para afinar una maquinaria electoral que incrementó gradualmente la votación a partir de 1982<sup>5</sup>. Pese a la coexistencia, es previsible la actuación diferenciada de ambas corrientes al acceder al poder público. Los pragmáticos pueden predecirse como políticos tradicionales, partidarios de las obras magnas dirigidas a la formación de un culto subjetivo, y de pequeñas acciones asistencialistas para la satisfacción momentánea de las mayorías, ambas cosas carentes de objetivos trascendentes pero si con una firme estrategia político-electoral. En tal caso, los principios panistas se proyectan sólo como accesorios de discurso, ante el desinterés por basar en él los programas de desarrollo social, mientras son adaptados a cambio estrategias colombianas de participación ciudadana o modelos brasileños de planeación municipal. A su vez, los dogmáticos pueden señalarse como diseñadores de estrategias con gran contenido utópico, sólo aplicables en la medida en que logren adaptarse a las grandes contradicciones que imperan en la estructura federal nacional.

En la conciencia de que la reforma del estado no puede ser súbita, para otorgar así el beneficio de la duda, pero también en el contraste ocasionado por las convicciones descritas en

---

<sup>4</sup> Soledad Loaeza, *Op. Cit.*, p. 24.

---

los párrafos anteriores como motivación creciente, para el autor resultó interesante investigar y hacer públicos la congruencia, los avances y las tendencias reales de la nueva Democracia Cristiana Mexicana. Para iniciar la teorización al respecto, se agruparon algunos aspectos de la realidad contemporánea: a) un proceso de democratización vía federalismo; b) un *cambio* prometido para la administración pública federal; c) en uso de la nueva base doctrinaria, al federalismo le correspondió directamente la aplicación del Principio de Subsidiariedad como norma ordenadora de la sociedad, otra premisa con mayor correspondencia o relación simplemente no existe; y d) como contraparte, lo anterior confronta la realidad de que la sociedad mexicana ha conformado una federación centralizada acompañada de un federalismo contenido<sup>6</sup>. Por lo anterior, la hipótesis inicial de la presente investigación, sin grandes modificaciones posteriores, expresó: *El Federalismo Mexicano debe reorganizarse en función de los elementos del Principio de Subsidiariedad. Sin embargo, en la práctica, siguen existiendo las contradicciones que centralizaron el funcionamiento intergubernamental. Es necesario entonces establecer los mecanismos que fomenten el equilibrio subsidiario en el funcionamiento del Sistema Federal Mexicano.* Por su parte, el objetivo general es: *analizar el desempeño contemporáneo del Federalismo Mexicano con objeto de identificar los elementos que afectan la aplicación del Principio de Subsidiariedad.*

Al trasladar las variables involucradas hacia la arena epistemológica, la perspectiva sufrió una ampliación considerable cuyo efecto primario fue el abandono paulatino de un escenario mental reducido por la polarización política del contexto nacional, para pasar a otro de mayor trascendencia histórica y definición conceptual. En tal caso, con la conservación de la hipótesis y el objetivo general, la amplitud alcanzada permitió replantear las aportaciones previstas para la presente tesis, las cuales se fundan ahora en una reivindicación tangible de la Subsidiariedad como principio que dimensiona y orienta un orden para la realidad histórica de los Sistemas Federales, por cuya esencia como principio social, ésta va más allá de la evaluación partidista. Los intereses iniciales del autor no se abandonaron del todo, pues al realizar una investigación utilizando como muestra los órdenes del gobierno mexicano, estos fueron implícitos aunque pasaron a ser secundarios. Sin embargo, en este *cambio interno*, el mayor contacto con el Principio de Subsidiariedad logró una actitud subsidiaria: hacer activo un compromiso personal de aportación social sobre la moderación de la crítica simple a las conductas ajenas.

---

<sup>5</sup> Alonso Lujambio, *¿Democratización Vía Federalismo? El Partido Acción Nacional, 1939-2000: La Historia de una Estrategia Difícil*, México, 2006, Fundación Rafael Preciado Hernández A. C., p. 92.

<sup>6</sup> José Luís Méndez, Estudio introductorio. En Deil S. Wright, *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 41.

En virtud de lo anterior, en una primera etapa el Principio de Subsidiariedad pasó de la breve descripción que hacen los pequeños tirajes doctrinarios del PAN, parecida a las enseñanzas de los ancianos por valerse de *estribillos* impresos en papel revolución, a la sistematización de las aportaciones que hacen diferentes autores cuyas vidas han abarcado más de 2 300 años de nuestra historia. En segundo orden, se transitó también desde la retórica europea de vestir a la Subsidiariedad de gran relevancia pero con un límite infranqueable para darle exactitud, hasta una propuesta modesta basada en desarrollar elementos evaluables. Como tercera vertiente, se propuso entrelazar el principio que nos ocupa con las tendencias actuales de pensamiento en materia de administración pública, adecuando en consecuencia el elemento de asociación en función de los actores público, social y privado.

Para dar paso a la instrumentación de una evaluación integral al interior de los Sistemas Federales, se hace necesario considerar los elementos que describan de la mejor manera posible el funcionamiento interno. En el caso mexicano, el análisis de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno arroja un desempeño significativamente atípico con respecto a los modelos simples que utilizan las principales teorías federales para este fin. Estos modelos clasifican o comparan el funcionamiento de los sistemas por sentidos direccionales, por conceptos, y hasta por analogías con rebanadas de pastel. El Sistema Federal Mexicano es dual pero con la herencia española insoslayable del municipio libre, los criterios jerárquicos de coordinación y la distribución competencial difusa tienden a obviar las relaciones intergubernamentales y a dañar la autonomía de las entidades federativas. Lo anterior se traduce en el hecho de que el juicio público tiende a centrarse preferentemente en la actuación de los municipios, como instancias más próximas al ciudadano, y en el gobierno federal, como el orden cuya actuación es la más publicitada por los medios de comunicación. Son en consecuencia los gobiernos estatales, aquellas organizaciones que en teoría constituyen el origen y el fundamento de la federación, los que componen en realidad un orden sensiblemente ausente.

Ahora bien, en el uso de las analogías frecuentemente utilizadas, las entidades federativas mexicanas reproducen la colaboración antisocial de los sujetos que comparten un condominio habitacional, mismas que para resolver las necesidades materiales del edificio común se limitan a transferir sus responsabilidades a un representante condominial. Esto es, en lugar resolver los asuntos relativos en asambleas para que las decisiones las coordine su representante con la participación plenaria, el conjunto se dedica a esperar y criticar lo que resuelva tal representante en la búsqueda de soluciones siempre al margen de la asociación general. Lo anterior ilustra en forma muy cercana el grado de asociación del federalismo

---

mexicano, pero para describir ahora la distribución de facultades: *¿qué fábula ocupamos?* En cambio, para el Principio de Subsidiariedad la presente investigación desarrolla como herramientas de evaluación las propiedades asociativas de las partes, un binomio complementario entre organización coordinada y eficiencia distributiva, y un binomio de etapas optativas entre promoción de autonomía o dotación de subsidio; con un total de cinco elementos. Por esto, más allá del caso mexicano como un primer ejemplo de evaluación que desarrolla esta tesis, la aplicación de evaluaciones múltiples que ocupen escalas numéricas para cada uno de los cinco elementos del Principio de Subsidiariedad se considera que puede proyectarse también hacia un nuevo método del federalismo comparado.

Para aplicar con mayor eficiencia una evaluación cimentada en los cinco elementos del Principio de Subsidiariedad, la investigación desarrollada en la presente tesis privilegió la elección de aquellos componentes de la administración pública que resultaran más representativos del funcionamiento federal. Este último, al ser confrontado con la esencia subsidiaria, dio como necesidad imperante el abordar los tópicos a través de la clasificación asimétrica que incluye la estructura multijurisdiccional y lo relativo a la relación sociedad-gobierno bajo el sentido positivista de universalidad, conformando así los sentidos descendente y ascendente del Principio de Subsidiariedad. Lo siguiente fue seleccionar las funciones administrativas coincidentes en los quehaceres descendente y ascendente, por lo cual, la recaudación de recursos para la ejecución de acciones planeadas se consideró común de *arriba* a *abajo* y con potencial concurrente, resultando así los rubros Finanzas Públicas y Políticas Públicas.

Esta tesis inicia con un *Estudio Introdutorio* que pretende dar contexto teórico al trabajo, desarrollando así los conceptos de Subsidiariedad y Federalismo. En el cuerpo de la presente publicación, con una organización general según lo expresado en el párrafo anterior, fueron conformados 8 capítulos cuyo contenido individual incluye los antecedentes generales de cada tema, el análisis de una muestra de gobiernos estatales, y las conclusiones capitulares; todo ello se desarrolla en la relación del tema correspondiente con los Elementos del Principio de Subsidiariedad. Cabe señalar que una muestra representativa de estados fue determinada en 6 entidades, y se hace la aclaración de que fueron incluidos los que se enunciaron en el tercer párrafo de la presente introducción, para no perder del todo los intereses iniciales de esta investigación. Adicionalmente, en los capítulos que se hace necesario, el análisis de los gobiernos municipales fue dirigido hacia la entidad más desarrollada en cada uno de los estados de la muestra.

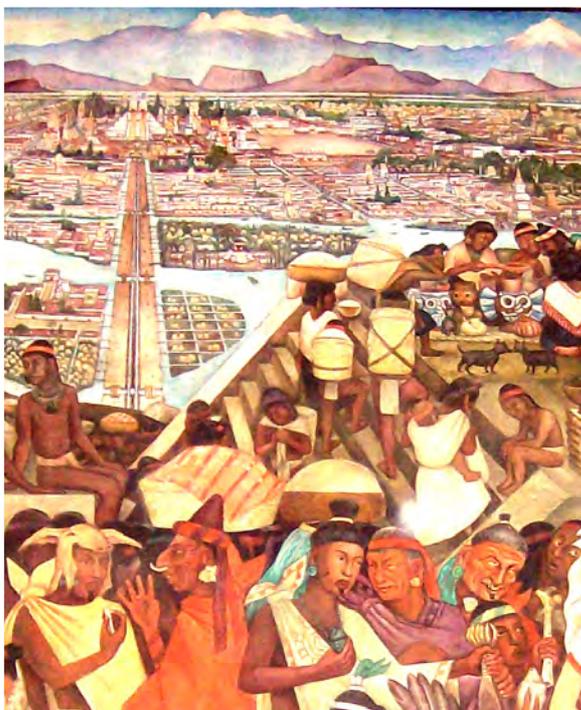
La Primera Sección aborda la parte de las Finanzas Públicas al interior de la estructura multijurisdiccional, en el desglose interno, el área de los ingresos ocupa dos títulos capitulares para tratar con mayor detalle el mismo número de particularidades inter-nivel: *Las Relaciones Federación-Estados en la Función Recaudatoria*, y *Las Relaciones Estados-Municipios en la Función Recaudatoria*. Por su parte, el área de egresos considera a los tres niveles de gobierno para precisar las distintas incidencias en *El Gasto Intergubernamental en Servicios Públicos*. La Segunda Sección contiene lo concerniente a las Políticas Públicas coordinadas dentro del edificio federal, estableciéndose para el caso una subdivisión tripartita compuesta por: a) una intervención estratégica de la federación en el desarrollo regional, b) la concurrencia en las políticas de mayor integridad poblacional, y c) las estrategias que pueden implementarse con base en una regulación eminentemente estatal. En correspondencia a lo anterior, los capítulos titulados *Las Políticas Distributivas que Gestionan los Gobiernos Estatales*, *La Coordinación de las Políticas Redistributivas*, y *La Legislación Urbana y las Políticas Habitacionales*; desarrollan respectivamente las subdivisiones anteriores.

La Tercera Sección, representando el contenido asimétrico del sentido ascendente, aborda los esfuerzos mutuos para inducir la Organización Ciudadana dentro de la relación sociedad-gobierno. Para guardar una analogía con la organización general de las secciones correspondientes al sentido descendente, la Tercera Sección presenta los títulos capitulares *La Organización Ciudadana y el Financiamiento Público*, y *La Organización Ciudadana y las Políticas Públicas*. En la parte final, las conclusiones generales ocupan dos apartados para presentar en el primero las características cualitativa y cuantitativas de un sistema de evaluación basado en los Elementos del Principio de Subsidiariedad, y a partir de ello, el segundo contiene los resultados de la evaluación realizada específicamente en la presente tesis.

---

## Estudio introductorio.

### Subsidiariedad y Federalismo.



Mural en el Palacio Nacional (Diego Rivera).

*La Polis es agrupación; las agrupaciones se organizan con miras al bien; porque el hombre obra siempre con el fin de lograr lo que cree bueno. Si toda agrupación tiende al bien, la Polis o sociedad política, que es la superior entre ellas y las comprende todas, tiende al bien en mayor grado que las demás, y al mayor bien...*

*El poder del discurso tiene por fin dar a comprender lo conveniente y lo que no lo es, y por tanto lo justo y lo injusto. También es característica del hombre ser el único ser que discierne el bien del mal, lo justo de lo injusto, y cosas semejantes; la asociación de seres vivientes que gozan de este discernimiento forma la familia y la Polis...*

*La justicia es el lazo que une a los hombres en la Polis; porque la admiración de la justicia, la determinación de lo justo, es el principio del orden en toda sociedad política.*

La Política, 323 A. C.

### Las Variables de la Investigación.

Este Estudio Introductorio se divide en tres secciones, con el título *Subsidiariedad* se ofrece una definición general al respecto y se desarrollan las aportaciones que han coincidido en la conformación paulatina del principio que nos ocupa. Con el título *Federalismo*, se establece un concepto general en referencia, se describen sus principales expresiones históricas y filosóficas, y se aportan sus principios generales positivistas. Por su parte, con el título *Gobernanza, Subsidiariedad y Federalismo*; se confronta a la Subsidiariedad y al Federalismo con las tendencias más recientes de pensamiento en materia de administración pública.

## **Subsidiariedad.**

Este término proviene del latín *Subsidium*, lo cual se relacionaba con un método de organización militar durante el combate: una línea de tropa permanecía como ayuda desde la reserva (*Subsidiarii Cohortes*) por detrás del frente de batalla (*Prima Acies*)<sup>7</sup>. La Subsidiariedad describe un principio de ética social referente a establecer un equilibrio en las intervenciones complementaria y auxiliar de las formaciones sociales mayores a favor de los individuos y de las pequeñas comunidades, proyectando así: a) la formación y organización de individuos y sociedades menores para que sean capaces de solucionar en forma autónoma sus propios intereses, concebido de este modo como interpretación ascendente, y b) en el ámbito del estado multijurisdiccional, el impulso de diferentes formas de asociación organizativa para la conservación de las atribuciones locales en función del potencial adquirido, entendido a su vez como interpretación descendente.

Como término exacto, el Principio de Subsidiariedad fue incluido por primera vez en la publicación de la Carta Encíclica *Quadragesimo Anno* (documento pontificio de la iglesia católica, 1931). Sin embargo, el surgimiento en el año señalado corresponde a la recolección y ordenamiento de múltiples aportaciones filosóficas que han coincidido en la esencia subsidiaria sin utilizar un término común. Asimismo, en forma posterior a la *Quadragesimo Anno*, nuevas encíclicas han continuado adecuando el concepto que nos ocupa a las tendencias históricas de las relaciones sociales universales.

Como aportación más remota, el filósofo griego Aristóteles (384-322 A. C.) consideraba que el hombre poseía una orientación natural hacia el bien, que discernía la diferencia entre lo justo y lo injusto, y que su autonomía individual (*Autarkeia*) era sinónimo de perfección<sup>8</sup>. Con esta base, describió en su obra *La Política* (323 A. C.) a una sociedad estandarizada denominada *La Polis*, un espacio político-social con características de desigualdad que correspondía perfectamente a las consideraciones iniciales del hombre puesto que: a) la organización social de *La Polis* tendía a un mayor bien, a un bien común; b) la integración lograda en *La Polis* proyectaba la justicia como su principio de orden; y c) *La Polis* era el medio para que los individuos fueran capaces de bastarse por sí mismos en el dominio de sus propias actividades. No obstante, la visión aristotélica contó con dos déficits subsidiarios: 1) percibió a los poderes públicos sólo con potencial para crear orden, sin considerar la necesidad de reducir

---

<sup>7</sup> Cardenal Joseph Höffner, *Doctrina Social Cristiana*, Barcelona, Empresa Editorial Herder S. A., 2001, p. 53.

<sup>8</sup> Aristóteles, *La Política*, México, 2006, Editores Mexicanos Unidos S. A., pp. 9-11.

su carácter de poder y dominación; y 2) sobrevaloró la autonomía de *La Polis* con la exclusión temática de relaciones panhelénicas, limitando así la creación de sociedad más amplias<sup>9</sup>.

Santo Tomás de Aquino (1225-1274), profesor y predicador católico conocido como el Doctor Común o el Doctor Angélico, bautizó al *Aristotelismo* y lo utilizó para su síntesis filosófica y teológica<sup>10</sup>. Para Tomás, los fines eran: *Dios* como la Razón Universal, la felicidad como el fin personal, la inteligencia y la voluntad como cualidades humanas para acceder a la verdad y al bien respectivamente, y el bien común como objetivo social. Para acceder a lo anterior, el camino era la asociación de las personas de tal modo que se construyera una sociedad fundada en el orden e irremediamente desigual, pues *es estable un edificio cuando sus partes todas están bien colocadas en su orden; así también sucede con la política, que tiene firmeza y estabilidad cuando cada uno en su nivel, sea gobernante, sea oficial, sea súbdito, actúe debidamente, como lo requiere su propia condición. Y no hay ahí contradicción, se seguirá de ahí la mayor paz y la perpetua firmeza del estado, y como dice el filósofo, en eso consiste la felicidad política*<sup>11</sup>. Como variante con respecto a Aristóteles, si bien la conducta humana es acotada por el orden social y por la aceptación de la desigualdad, Tomás estableció que ninguna autoridad tenía permitido ignorar la dignidad humana utilizándola como medio, argumentando que la *Santidad Espiritual* trascendía al medio social.

Por lo expuesto, es posible afirmar que los antecedentes más antiguos del Principio de Subsidiariedad corresponden a la interpretación ascendente del mismo. En su concepción *Aristotélico-Tomista*, la Subsidiariedad tiene como propósito la autoformación del ser humano mediante las relaciones sociales, normando una relación directa entre el orden interno de las personas y su propagación hacia el orden social. La desigualdad social se puede traducir como el desarrollo múltiple de funciones sociales que se complementan, ante el acato de la diversidad para beneficiar al conjunto. Santo Tomás de Aquino adicionó además la necesidad limitar a los poderes públicos en cuanto a su acción de dominación. Esto último marca la diferencia entre ambos, para el pensamiento Tomista el Principio de Subsidiariedad está al servicio de la persona, mientras que para Aristóteles se encuentra al servicios directo de múltiples grupos que conforman *La Polis* (clanes, linajes)<sup>12</sup>. La diferencia puede atribuirse a un proceso de

---

<sup>9</sup> Otfried Höffe, *La Subsidiariedad Como Principio de Filosofía Política*. En Otfried Höffe y Josef Isensee (compiladores), *Panorama de Filosofía Política*, Alemania, Konrad Adenauer Stiftung, 2002, p. 480.

<sup>10</sup> O. de la Brosse, Antonin-Marie Henry, Philippe Rouillard; *Diccionario del Cristianismo*, Barcelona, Editorial Herder, 1986, Biblioteca Herder, Sección de Teología y Filosofía, Volumen 131.

<sup>11</sup> Santo Tomás de Aquino, *Tratado de la Ley, Tratado de la Justicia, Gobierno de los Príncipes*; México, 2004, Editorial Porrúa, p. 509.

<sup>12</sup> Stéphane Gaudin, *La Subsidiariedad, Entre la Libertad y la Autoridad*, para Breizh-2004, Movimiento Federalista Bretón y Europeo, <http://www40.brinkster.com>.

dignificación de la cualidad humana, cosa que a su vez resulta de la nueva dimensión social establecida por La Biblia como analogía de la secuencia entre el antiguo y el nuevo testamento.

Para dar continuidad al elemento de delimitación del poder público, algunos autores iniciaron la vertiente de desarrollar instrumentos jurídicos de contención y superación social del estado. Para Johannes Althusius (1557-1638), filósofo y teólogo calvinista, el estado no debía intervenir en las comunidades más simples, sino que debía ocuparse de asuntos que se delegaban a su competencia como la paz, la defensa, la policía y la moneda. Althusius recogió el modelo básico de argumentación *Aristotélica* y avanzó en el recuento de unidades sociales: el matrimonio, la familia, los gremios, la comuna, la ciudad, el país, la provincia y el imperio; sin embargo, no estableció teoría para una comunidad jurídica internacional<sup>13</sup>.

Como complemento secuencial de lo anterior, los autores de tradición liberal integraron una visión que contrastó la imagen de la autoridad con los ideales de igualdad, libertad, derecho y democracia; iniciando incluso el debate con la autoridad clerical. John Locke (1632-1704), considerado como el Padre del Empirismo y del Liberalismo, señaló la libertad y el interés de los ciudadanos como límites inmanentes de la autoridad del estado, quitó el fundamento a cualquier tipo de absolutismo y laicizó la razón. Esta última le fue entendida como la inteligencia empírica, comprensión y control del mundo de la experiencia; que desvinculaba los términos autoridad y privilegio, y que abría un discurso político potencialmente revolucionario. Para Locke, el concepto del libre consenso de los ciudadanos fue el fundamento de la Ley Civil y la garantía insustituible de los intereses y de la felicidad de cada uno<sup>14</sup>. Por su parte, John Stuart Mill (1806-1873), representante de la Escuela de Economía Clásica y Teórico del Utilitarismo, a través de su obra *Sobre la libertad* expresó que *la más poderosa razón para restringir la intervención del gobierno es el gran mal de aumentar innecesariamente su poder. Toda función que se agregue a las ya ejercidas por el gobierno es causa de que se extienda su influencia sobre las esperanzas y los temores, y convierte, más y más, a la parte activa y ambiciosa en dependiente del gobierno o de algún partido que trate de llegar a serlo... un estado que empequeñece a sus hombres a efecto de que puedan ser dóciles instrumentos en sus manos*<sup>15</sup>.

Con el surgimiento incipiente del pensamiento socialista, Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865), considerado el Padre del Socialismo Francés, coincidió en términos generales con el elemento subsidiario de delimitación del poder público: *el orden político descansa fundamentalmente en dos principios contrarios: la Autoridad y la Libertad. El primero inicia; el*

---

<sup>13</sup> Stéphane Gaudin, *Op. Cit.*

<sup>14</sup> Armando Carlini, *John Locke*. En John Locke, *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, México, Editorial Porrúa, 2005, p. XVIII.

<sup>15</sup> John Stuart Mill, *Sobre la Libertad*, España, Alianza Editorial, 2007, pp. 200 y 206.

*segundo determina. Este tiene por corolario la razón libre; aquél la fe que obedece... Síguese de aquí que en toda sociedad, aún la más autoritaria, hay que dejar necesariamente una parte a la libertad; y recíprocamente, en toda sociedad aún la más liberal, hay que reservar una parte a la autoridad. Esta condición es tan absoluta que no puede sustraerse a ella ninguna combinación política. A diferencia del entendimiento, que tiende incesantemente a transformar la diversidad en unidad, permanecen los dos principios el uno enfrente del otro y en posición continua. El movimiento político resulta de su tendencia inevitable a limitarse y de su reacción mutua*<sup>16</sup>. Según Proudhon, las anomalías del orden social resultan del antagonismo de estos dos principios, por cuyo falso balance el centralismo se beneficiaría de la incapacidad humana, siendo entonces necesario que el ciudadano conserve su espacio de soberanía para convertirse en actor responsable<sup>17</sup>.

En la Europa decimonónica, el surgimiento del antagonismo entre diversas corrientes de pensamiento propició la defensa de los conceptos y posicionamientos católicos. Como ejemplo, el liberalismo indujo la desaparición de las estructuras públicas de orientación paternalista, y además, generó un conflicto en la relación entre los trabajadores y el catolicismo dado el carácter de autoridad pública del segundo. En respuesta, la iglesia consideró a la industrialización como un proceso progresivo de empobrecimiento para los proletarios, y en parte culpó de ello a los liberales<sup>18</sup>. En tales circunstancias, la confrontación entre el catolicismo y sus críticos generó una etapa de debate que, directa o indirectamente, enriqueció conceptualmente al Principio de Subsidiariedad al tiempo de que integraba un *Movimiento Social Cristiano*. De este modo, los nuevos activistas católicos propusieron la rehabilitación de los cuerpos intermedios para beneficio del proletariado, adicionalmente, uno de los miembros más destacado del movimiento complementó los elementos subsidiarios con el dualismo autonomía-subsidio.

Para abundar sobre las tendencias de los integrantes del *Movimiento Social Cristiano*, se inicia con los *Apóstoles de la Acción Caritativa*<sup>19</sup>, destacando entre ellos Frederic Ozanam (1813-1853), abogado y profesor universitario francés beatificado recientemente (1997). Ozanam asumió la función de adaptar el apostolado a un mundo cambiante, y además pugó por la restitución de un orden social cuya autoridad fuera tolerante de la libertad para amonestarle cuando permitiera la explotación en lugar de servir: *la oposición es cosa útil y loable, más no la insurrección... obediencia activa, resistencia pasiva... existía para los*

---

<sup>16</sup> Pedro J. Proudhon, *El Principio Federativo*, México, Gernika, 2001, pp. 10-12.

<sup>17</sup> Stéphane Gaudin, *Op. Cit.*

<sup>18</sup> Walter Kasper, Konrad Baukgartner, Hosrt Bürkle, Klaus Kertelge, Wilhelm Korff, Peter Walter; *Diccionario Enciclopédico de la Historia de la Iglesia*, Barcelona, 2005, Herder, Tomo I, p. 378.

católicos una obra más necesaria que la extremada reacción: era el empleo de todas sus fuerzas para destruir las prevenciones y los odios populares, dedicándose sin límites a auxiliar a los que sufren<sup>20</sup>. Para corresponder a lo anterior, Ozanam fundó la *Conferencia de San Vicente de Paul* con el fin de aliviar la miseria y desarrollar en los cristianos burgueses el espíritu de pobreza<sup>21</sup>.

Otra escuela fue la de los *Católicos Liberales*<sup>22</sup>, encabezados por Felicitas Roberto Lamennais (1782-1854), filósofo y publicista, cuyas teorías apuntaron hacia una alianza entre el catolicismo y la libertad, hacia una organización social o política no por la salvación eterna de las almas sino por la salvación temporal de las sociedades<sup>23</sup>. A su vez, los *Socialistas Cristianos*<sup>24</sup> contaron con Philippe Buchez (1796-1865), considerado el Padre del Cooperativismo Francés y promotor de las primeras Cooperativas de Producción, cuya opción para el individualismo era que los trabajadores se ayudaran entre sí a través de las organizaciones intermedias. Así, superando la atomización del liberalismo y la intervención o burocracia del estado, el individuo debería estar integrado en un rico entramado social, cuyas múltiples redes ofrecieran variadas relaciones que al tiempo le confirmaran como individuo y le permitieran constituirse en fuerte protagonista de los procesos sociales<sup>25</sup>.

No obstante, la personalidad más destacada al interior del Catolicismo Social fue Wilhelm Emmanuel von Ketteler (1811-1877), Obispo Alemán (1849) instaurador del Catolicismo Social Europeo, quien con su libro *La Cuestión Laboral y el Cristianismo* (1848)<sup>26</sup> arremetió contra el liberalismo y el socialismo e intentó canalizar el movimiento socialista hacia la doctrina de la iglesia<sup>27</sup>. Se considera que fue el primero en hablar del Derecho Subsidiario al señalar que la razón y la verdad dan al pueblo el derecho *a procurar y realizar por si mismo, en casa, en su comunidad, en su patria, lo que pueden hacer por si mismos. Esto no es compatible de modo alguno con el principio del poder estatal centralizado...*<sup>28</sup> Ketteler fue más allá de aportar un nuevo término, como contraofensiva al liberalismo, condenó el hecho de que la acción del estado fuera restringida terminantemente, proponiendo en cambio que este pudiera

---

<sup>19</sup> Jaime Castillo Velasco, *Las Fuentes de la Democracia Cristiana*, Chile, Editorial del Pacífico, 1968, p. 81.

<sup>20</sup> Alberto Focault, *Federico Ozanam y las Conferencias de San Vicente de Paul*, Buenos Aires, 1942, pp. 283 y 311.

<sup>21</sup> O. de la Brosse, Antonin-Marie Henry, Philippe Rouillard; *Op. Cit.*

<sup>22</sup> Jaime Castillo Velasco, *Op. Cit.*, p. 81.

<sup>23</sup> Hammeke-Malta, *Enciclopedia de la Religión Católica*, Barcelona, 1953, Dalmau y Jover S. A., Tomo IV, p. 1111.

<sup>24</sup> Jaime Castillo Velasco, *Op. Cit.*, p. 81.

<sup>25</sup> Mario Cayota, *Los Orígenes de la Democracia Cristiana*, texto ubicado en [www.chasque.apc.org](http://www.chasque.apc.org).

<sup>26</sup> Apareció en forma contemporánea con respecto a la publicación del Manifiesto Comunista.

<sup>27</sup> Ketteler: *Discurso dicho por su autor el Sr. Pbro. Dr. José Castillo y Piña, en solemne distribución de premios del Seminario Conciliar de México, el 31 de agosto del 1921*; Imprenta del Asilo Patricio Sanz, Tlalpan D. F., Septiembre de 1921.

<sup>28</sup> Ketteler citado por el Cardenal Joseph Höffner, *Op. Cit.*, p. 55.

variar entre las alternativas de conceder autonomía o de dotar de subsidio, complementando así los fundamentos del Principio de Subsidiariedad: *mi punto de vista parte de la sencilla afirmación de que cada individuo capacitado para ejercer derechos propios por si mismo, debe también ejercerlos. El estado, desde mi punto de vista, no es una máquina, sino un organismo vivo con miembros vivos, en el cual cada miembro tiene su propio derecho, su propia función, y va formando su propia vida libre. Estos miembros son los individuos, la familia, la comunidad, etc. Cada miembro de abajo se mueve libremente en su esfera y disfruta del derecho de libre autodeterminación y autogobierno. Solo cuando los miembros inferiores del organismo ya no están en situación de alcanzar sus fines por si mismos o de desviar un peligro amenazador para su desarrollo, entra en vigor el miembro superior*<sup>29</sup>.

Desde ese momento, los dos nuevos Elementos del Principio de Subsidiariedad fueron: 1) para el esfuerzo propio, un *derecho* al trabajo y a la previsión bajo la responsabilidad propia; y 2) como ayuda para la autoayuda, la obligación de las comunidades mayores a prestar subsidio sólo cuando el esfuerzo propio no es suficiente<sup>30</sup>. Fue precisamente aquí donde el Principio de Subsidiariedad encontró su relación con lo que en el actual contexto de la administración pública se denomina como Subsidio. Este concepto aplica en forma similar a lo que expresa el segundo de los incisos anteriores, en consecuencia, fue el último de los elementos que se definieron para el principio que nos ocupa. Mientras que en una acción más amplia, el Principio de Subsidiariedad, además del dualismo autonomía-subsidio, incluyó desde la etapa clásica propiedades asociativas coincidentes en cuanto a un orden interno-social y la necesidad de limitar la acción de los poderes públicos.

Los Reformadores Políticos, como último grupo del Socialcristianismo, incluyen una vasta lista de personalidades<sup>31</sup>. Rene de La Tour du Pin (1834-1924) fue un teórico francés de los Círculos Católicos de Obreros, propuso construir un orden orgánico, natural y jerarquizado, fundado en gran parte sobre las corporaciones<sup>32</sup>. Albert de Mun (1841-1914) fue Diputado y miembro de la Academia Francesa, defendió las ideas del Socialcristianismo cuando la iglesia católica que se veía atacada por la mayor parte de los partidos políticos<sup>33</sup>. Henry Edward Manning (1808-1892) fue un Cardenal inglés (1875) que predicó el Socialcristianismo durante los conflictos sociales, incluso ante los no católicos<sup>34</sup>. Massimo Taparelli (1798-1866) fue un

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>30</sup> Wolfgang F. Ockenfels, *Manual de Doctrina Social Cristiana*, Alemania, Wissenschaftliche Vereinigung zur Förderung der Christlichen Gesellschaftslehre e. V., p. 33.

<sup>31</sup> Jaime Castillo Velasco, *Op. Cit.*, p. 81.

<sup>32</sup> Stéphane Gaudin, *Op. Cit.*

<sup>33</sup> O. de la Brosse, Antonin-Marie Henry, Philippe Rouillard; *Op. Cit.*

<sup>34</sup> *Ibidem*.

pintor y político italiano de orientación liberal moderada, quien expresó la idea subsidiaria al sugerir que *el todo debe venir en ayuda de la parte y la parte del todo, es decir que la parte no desaparezca en el todo y que el todo no absorba la parte en su unidad*<sup>35</sup>. Gaspard Mermillod (1824-1892) fue un Cardenal suizo (1890), un celoso y elocuente promotor de la *Doctrina Social de la Iglesia* que posteriormente participó en la preparación de la Carta Encíclica *Rerum Novarum*<sup>36</sup>. Frederic Le Play (1808-1882) fue creador de la escuela francesa conocida como *La Reforma Social* y también fue considerado como uno de los impulsores de la sociología como ciencia, para referirse al concepto subsidiario escribió: *separando al estado de los negocios de la vida privada, aligera por un lado su carga y por otro estimula las virtudes que forman los ciudadanos: la energía, la costumbre de contar consigo mismo, el espíritu del self government*<sup>37</sup>. Algunos otros Reformadores Políticos fueron los alemanes Scherlemer-Alst (1825-1895) y Kolping (1813-1865), el austriaco Karl von Vogelsang, el francés León Harmel (1829-1915), el italiano José Toniolo (1845-1918), e incluso los norteamericanos Gibbon (1834-1921, Cardenal) e Ireland (1838-1918, Moseñor)<sup>38</sup>.

En virtud de que esa multitud de fieles católicos desempeñaron un amplio activismo social y político, la máxima jerarquía de la Iglesia Católica Universal resolvió tomar parte en el debate mundial sobre *la Cuestión Obrera*. El Papa León XIII (Gioacchino Pecci, 1810-1903) promulgó la encíclica *Rerum Novarum*<sup>39</sup> en el año de 1891, fecha que marcó el inicio de *la Doctrina Social de la Iglesia Católica*. Con este documento, de cara a la industrialización de la sociedad y conciente del conflicto entre ricos y proletarios, la Iglesia Católica Universal inició en la evaluación constante de las relaciones entre el estado, los individuos y las sociedades inferiores; sugiriendo además principios fundamentales presentados como *la recta razón iluminada y perfeccionada por el evangelio*<sup>40</sup>. La nueva doctrina pretendió aportar, más allá del ámbito de sus fieles, una tercera vía espiritual entre el capitalismo y el socialismo a través de un humanismo geocéntrico respetuoso de la diversidad y riqueza del cuerpo social<sup>41</sup>. En forma posterior, todos los Papas han interpretando y actualizando los Principios de la Doctrina Social al promulgar sus encíclicas en función de la respectiva situación histórica.

---

<sup>35</sup> Stéphane Gaudin, *Op. Cit.*

<sup>36</sup> O. de la Brosse, Antonin-Marie Henry, Philippe Rouillard; *Op. Cit.*

<sup>37</sup> Federico Le Play, *Federico Le Play Según él Mismo*, Madrid, Saturnino Calleja Fernández Casa Editorial, Versión española por C. Gallardo, p. 273.

<sup>38</sup> Jaime Castillo Velasco, *Op. Cit.*, p. 81.

<sup>39</sup> *Rerum Novarum* significa *El Mundo en Mutación*.

<sup>40</sup> Francisco Compagnoni O. P., *La Doctrina Social de la Iglesia, Orientaciones para su Estudio y Enseñanza*, traducido por Juan Manuel Díaz Sánchez, Instituto social León XIII, 2002. En Revista di teologia morale, 85, 1990, pp. 31-32.

En el texto de la *Rerum Novarum*, si bien el Principio de Subsidiariedad no alcanzó aún la publicación de sus características y elementos, se indujo la reordenación de los marcos de acción del estado y de la sociedad como medida emergente puesto que algunos gobiernos nacionales estaban incrementando sus intervenciones motivadas por el socialismo. En tal sentido, al estado se le asignó la función de gestor de bien común y director de la acción colectiva para la consecución del mismo. Por lo cual, debía aplicar normas de justicia distributiva en su relación con las clases sociales, proteger al trabajo como riqueza nacional, y cuidar los intereses del obrero por ser el más indefenso. En contraparte, a los patronos y obreros se les otorgó derecho para fundar sus respectivas asociaciones profesionales, autónomas y lícitas ante el estado, cuya función fuera favorecer los derechos de los obreros y suavizar sus relaciones patronales<sup>42</sup>. La *Rerum Novarum* motivó en Europa la fundación de muchos partidos políticos inicialmente católicos, los cuales gradualmente dejaron de ser confesionales y construyeron la ideología política denominada *Democracia Cristiana*. La actuación de los partidos Demócrata Cristianos europeos se centró en las reivindicaciones obreras, reconocimiento del sufragio universal, políticas sociales y legislación laboral internacional.

Dado como interés primario de la Iglesia Católica Universal su combate ideológico contra el socialismo, en la actualización de los Principios de la Doctrina Social prevaleció durante mucho tiempo la delimitación de las funciones del estado. La encíclica *Divini Illius Magistri* (1929)<sup>43</sup>, publicada por el Papa Pío XI (Achille Damiano Ambrogio Ratti, 1857-1939), reiteró lo expuesto en el sentido de conservar las funciones educativas de la iglesia: *dos son las tareas de la autoridad pública: garantizar y promover. No es en modo alguno, función de esa autoridad absorber a la familia y al ciudadano o subrogarse en su lugar... El estado puede y debe resolver el problema de la educación con mayor facilidad y acierto, si deja libre y favorece la libre iniciativa y la labor espontánea de las familias y de la iglesia, fomentando y asegurando con el dinero público la labor de unas y de otra*<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> La encíclica *Humanus Genus* (1884) había precisado anteriormente: *...todos, en distinto grado de dignidad, oficios y aptitudes, armoniosamente conspiran el bien común, retratarán la imagen de una ciudad bien construida y según pide la naturaleza*. Stéphane Gaudin, *Op. Cit.*

<sup>42</sup> León XIII, *Rerum Novarum la Cuestión Obrera*, México, Ediciones paulinas S.A. de C.V., XIX edición, 1999, pp. 62-64.

<sup>43</sup> *Divini Illius Magistri* significa *Educación Cristiana a la Juventud*.

<sup>44</sup> Pío XI, *Carta Encíclica Divini Illius Magistri*. Citada en: José Luis Gutiérrez García, *Introducción a la Doctrina Social de la Iglesia*, Barcelona, Editorial Ariel, 2001, p. 75.

Posteriormente, durante el periodo ubicado entre las dos guerras mundiales, la encíclica *Quadragesimo Anno* (1931)<sup>45</sup> desarrolló un diagnóstico de las patologías sociales de esa época para concluir que se transitó de una abundancia de formas sociales a sólo dos: el individuo y el estado (*singulares homines et res publica*). Como orientación consecuente, bajo el título *Societatis Ordo Instaurandus*<sup>46</sup>, apareció por primera vez la alusión conceptual del Principio de Subsidiariedad: ... *tengan bien entendido esto los que gobiernan: cuando más vigorosamente reine el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, quedando en pie este principio de la función subsidiaria (Subsidiarii Officii Principium) del Estado, tanto más firme será la autoridad y el poder social, y tanto más próspera y feliz la condición del Estado*<sup>47</sup>. De tal forma, en el rechazo del avasallamiento totalitarista típico de la época<sup>48</sup>, la primera aparición conceptual del Principio de Subsidiariedad constituyó una exigencia para los estados nacionales y poco apremio para los individuos. No obstante, como rasgo característico que permitió complementar posteriormente la construcción conceptual del Principio de Subsidiariedad, los clérigos que colaboran en la redacción de la *Quadragesimo Anno* quedaron como interpretes doctrinales, tal fue el caso de Oswald von Nell-Breuning (1880-1963) y Gustav Gundlach (1892-1963).

Por la contribución literaria del Papa Pío XII (Eugenio María Giuseppe Giovanni Pacelli, 1876-1958), la última alusión subsidiaria en un sentido preferente de delimitación estatal correspondió a la encíclica *Summi Pontificatus* (1939)<sup>49</sup>: *si el estado se atribuye y se apropia las tareas propias de la iniciativa privada, estas tareas, que se rigen por múltiples normas peculiares y propias, adecuadas al fin que se proponen, pueden recibir daño, con detrimento del mismo bien público, ya que quedan arrancadas de su correcta ordenación natural, que es la actividad privada responsable*<sup>50</sup>.

Después de la segunda guerra mundial, el Principio de Subsidiariedad fue adoptado y laicizado por los partidos Demócrata Cristianos de Europa, cuya visión del *Estado de Bienestar*<sup>51</sup> se construyó bajo este y otros principios que defendieron como la *Dignidad de la Persona*, la *Solidaridad* y la *Justicia Distributiva*. Sin embargo, el problema de la Subsidiariedad es que a los Demócrata Cristianos se les ha complicado encontrarle límites de aplicación ante una lógica de intervención benefactora del estado y por las diversas realidades administrativas,

---

<sup>45</sup> *Quadragesimo Anno* significa cuarenta años del inicio de la doctrina social de la iglesia, 1931 representa el origen de la expresión actual del principio de Subsidiariedad.

<sup>46</sup> *Societatis Ordo Instaurandus* significa *El Orden Social a Instaurar*.

<sup>47</sup> Pío XI, *Carta Encíclica Quadragesimo Anno*, México, Ediciones paulinas S.A. de C.V., Octava edición, 1990, p. 38.

<sup>48</sup> Específicamente los regimenes fascista, socialista y comunista.

<sup>49</sup> *Summi Pontificatus* debía entenderse como *Las Graves Preocupaciones del Supremo Pontificado*.

<sup>50</sup> Pío XII, *Carta Encíclica Summi Pontificatus*, citada en: José Luis Gutiérrez García, *Introducción a la Doctrina Social de la Iglesia*, Barcelona, Editorial Ariel, 2001, p. 75.

políticas y sociales en las naciones. Por la falta de un desarrollo político y cultural del concepto subsidiario en las relaciones sociedad-estado, y sin ánimo de dramatizar, se puede concebir a la *Dignidad de la Persona* no como una condición social generalizada, sino como un trato hacia el ciudadano con aparente mejoría por parte del gobierno. Se puede percibir a la *Solidaridad* no como una participación generalizada en la consecución del bien común, más bien, como participación selectiva o focalizada en los programas gubernamentales. Se puede tomar a la *Justicia Distributiva* no como un objetivo general que se busca mediante la organización social, sino que sólo el gobierno puede distribuirle ante la incapacidad organizativa de las mayorías. Después del desglose antecedente, también se puede inducir a la *Subsidiariedad* no como la asunción de funciones que a cada sociedad corresponden por su ubicación en el edificio social, sino como legitimación de las acciones de gobierno mediante la simulación de una mayor participación ciudadana.

Con su encíclica *Mater et Magistra* (1961)<sup>52</sup>, el Papa Juan XXIII (Ángelo Giuseppe Roncalli, 1881-1963) continuó en la mejor tarea de aplicar la Subsidiariedad a nuevos campos administrativos, haciendo por fin a un lado la reiterada delimitación estatal para iniciar con la definición de los contornos gubernamentales de acción. En tal sentido, se esbozó el papel de la autoridad pública dentro del desarrollo gradual, simultáneo y proporcionado de los tres sectores productivos; definiendo funciones económicas como estimular, regular y complementar sin remplazar. Se proyectó también la posibilidad de asociación público-privada para alcanzar un equilibrio regional<sup>53</sup>. Posteriormente, en la encíclica *Pacem in Terris* (1963)<sup>54</sup>, el mismo Papa Juan XXIII extendió la Subsidiariedad a los asuntos internacionales (bien común universal), los cuales por su complejidad requerían de una intervención supranacional que no debía limitar la acción o invadir las competencias propias de cada Estado. Por el contrario, la autoridad mundial debía procurar que se creara un ambiente dentro del cual los poderes públicos de cada nación, los individuos y los grupos intermedios; pudieran con mayor seguridad realizar sus funciones, cumplir sus deberes y defender sus derechos<sup>55</sup>.

En la misma década de los sesentas, el economista francés François Perroux (1903-1987) adecuó a la arena económica el elemento subsidiario clásico que propone propagar un orden entre los aspectos subjetivo y asociativo, constituyendo también una variante con

---

<sup>51</sup> Esta visión consiste en que el estado asegura la protección social, entendida esta como los derechos a la sanidad, vivienda, educación, seguro de desempleo y pensiones de jubilación.

<sup>52</sup> *Mater et Magistra* significa *La Iglesia Universal, Madre y Maestra de Todos los Pueblos*.

<sup>53</sup> Juan XXIII, *Carta Encíclica Mater Et Magistra*, México, Ediciones paulinas S.A. de C.V., Décima sexta edición, 2000, p. 36.

<sup>54</sup> *Pacem in Terris* significa *Paz en la Tierra*.

<sup>55</sup> Juan XXIII, *Carta Encíclica Pacem in Terris*, texto ubicado en [www.vatican.va](http://www.vatican.va).

respecto a la reincidencia original de la Iglesia Católica Universal en torno a las relaciones sociedad-gobierno. Perroux aborda el nuevo enfoque utilizando tres categorías: el Ascenso Social, la Obra Colectiva y el Proyecto del Hombre; desarrollando así, en forma similar al texto de las encíclicas, una propuesta en correspondencia a un diagnóstico. El Ascenso Social se esgrime en virtud de que *es la actividad de los sujetos la que permite construir la economía, en ese juego de enfrentamiento-cooperación*<sup>56</sup>, tal ascenso confronta una acción conciente del hombre sobre el hombre que conduce a estados límite: *la economía de la escasez y la sociedad de la abundancia*<sup>57</sup>. La Obra Colectiva es posible cuando se logra una desalineación jerárquica, puesto que *alineación y desalineación constituyen dos caras: amenaza permanente y unidad feliz de la condición social del hombre*<sup>58</sup>, por ello, la alineación se hace presente cuando la producción y la acumulación de objetos son preferidos a la calidad de vida de las mayorías<sup>59</sup>. Por todo lo anterior, el Proyecto del Hombre exige la concurrencia social, *los proyectos de los sujetos no pueden espontáneamente superponerse entre sí... de aquí que una sociedad no surja más que con la búsqueda de una convergencia entre los proyectos de los sujetos y de todos los sujetos*<sup>60</sup>, sin embargo, en diametral oposición, generalmente no existe acuerdo sobre un proyecto colectivo para definir un código común de vida humana que hoy escapa a las disciplinas industriales<sup>61</sup>.

Para el centenario de la *Rerum Novarum*, el Papa Juan Pablo II (Karol Józef Wojtyła, 1920-2005), con su carta encíclica *Centesimus Annus* (1991)<sup>62</sup>, señala la necesidad de equilibrar las competencias y las autolimitantes del estado dentro de su función económica interna. En el auge del neoliberalismo universal, y ahora con la ausencia casi total del socialismo, el líder de la iglesia católica percibe un vacío institucional, jurídico y político del estado; señalando como *Subsidium* gubernamental esencial la garantía de la libertad individual, de la propiedad, de un sistema monetario estable y de servicios públicos eficientes. A su vez, para precisar las condiciones de acción de la Subsidiariedad, se señala que las intervenciones

---

<sup>56</sup> François Perroux citado en: Andrés Fernández Díaz, *François Perroux: Trayectoria de un Gran Maestro*, Madrid, Texto publicado en [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/11/RECP\\_083\\_007.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/11/RECP_083_007.pdf), p. 14.

<sup>57</sup> François Perroux, *La Creación Colectiva en la Economía de Nuestro Tiempo*, El Economista Mexicano, Revista del Colegio Nacional de Economistas, Volumen IV, Número 7, 1964, México D. F., p. 32.

<sup>58</sup> François Perroux citado en: Andrés Fernández Díaz, *Op.Cit.*, p. 13.

<sup>59</sup> François Perroux, *Op. Cit.*, p. 28.

<sup>60</sup> François Perroux citado en: Andrés Fernández Díaz, *Op.Cit.*, p. 13.

<sup>61</sup> François Perroux, *Op. Cit.*, p. 33.

<sup>62</sup> *Centesimus Annus* significa *Cien Años del Inicio de la Doctrina Social de la Iglesia*, 1991 representa este aniversario.

estatales hacia empresas y sectores sociales deberán limitarse temporalmente para no dañar las libertades económica y civil respectivamente<sup>63</sup>.

Recientemente, en la encíclica *Deus Caritas Et* (2005)<sup>64</sup>, el Papa Benedicto XVI (Joseph Alois Ratzinger, 1927) advierte la coexistencia universal de dos clases de autoridades nacionales, las excesivas burocracias que propugnan por una gran injerencia del estado de bienestar y las estructuras que contraen sus límites dejando todo al libre mercado. Sin embargo, en un aparente reencuentro con la exigencia individual, y retomando también la rehabilitación de los cuerpos intermedios, el papa exhorta a los fieles laicos para que participen en primera persona dentro de las competencias que les ceda el estado para beneficiar la autonomía individual, redimiendo de este modo la vida social<sup>65</sup>.

En la época contemporánea, una contradicción histórica del Principio de Subsidiariedad es que su mayor aplicación formal en el ámbito estatal no fue concretada en las relaciones persona-sociedad, sociedad-estado, ó sociedad-economía; sino que se puntualizó en los instrumentos jurídicos correspondientes al proceso de integración supranacional europea. En esta secuencia, los poderes de la unión han pretendido contar con una serie de competencias que le permitan legislar e implementar políticas desde el orden supranacional, y a la vez, cada uno de los componentes nacionales han procurado que las facultades supranacionales no infrinjan sus márgenes culturales, políticos y de desarrollo económico<sup>66</sup>. Los aplazamientos del proceso de integración no han permitido medir los efectos del Principio de Subsidiariedad como precepto jurídico-federal, si bien la disposición existe, la conservación de facultades reducidas para la unión han nulificado su aplicación normativa. No obstante, en caso de presentarse incrementos en las atribuciones supranacionales, es previsible que la dualidad interpretativa del Principio de Subsidiariedad, ascendente y descendente, logre generar tensiones por la coexistencia del individualismo nacional y de una nueva aplicación centralista de leyes y programas sociales.

De hecho, con la suscripción del Acta Única Europea en 1986, el avance de facultades comunitarias intensificó las tensiones ya existentes en las fronteras intrarregionales de los países miembros. La principal reacción fue la de los Länder alemanes en 1988, los cuales mostraron recelo por las posibles afectaciones a las competencias que les confiere su

---

<sup>63</sup> Juan Pablo II, *Carta Encíclica Centesimus Annus*, México, Ediciones paulinas S.A. de C.V., VI edición, 1997, pp. 95-97.

<sup>64</sup> *Deus Caritas Et* significa *Dios es Amor*.

<sup>65</sup> Benedicto XVI, *Carta Encíclica Deus Caritas Et*, texto publicado en [www.vatican.va](http://www.vatican.va).

<sup>66</sup> Roberto Breña S., *El Principio de Subsidiariedad y la Construcción de una Europa Social*. En El Colegio de México, *Foro Internacional*, México, Centro de estudios internacionales, 2000, p. 473.

constitución nacional<sup>67</sup>. La interpretación de los Länder alemanes sobre la Subsidiariedad subyace la idea del federalismo, óptimo por ser exclusivamente descentralizador. Sin embargo, fue precisamente la ambivalencia del principio que nos ocupa lo que influyó para que Jacques Delors (1925), Presidente de la Comisión en esa coyuntura, lo incluyera en la proyección del siguiente paso para la integración europea. Delors aseguró que el Principio de Subsidiariedad *no obstruiría el crecimiento de las responsabilidades de la Comunidad y que, al mismo tiempo, respondía a las preocupaciones de algunos países con respecto a una centralización excesiva por parte de Bruselas*<sup>68</sup>.

Con tal antecedente, el Tratado de Maastricht (1992) incluyó al Principio de Subsidiariedad en el derecho comunitario, su artículo 3 B señaló que: *en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al Principio de Subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario*<sup>69</sup>. En función de lo señalado, la disposición jurídica basada en el Principio de Subsidiariedad implicó de inicio solo lo siguiente: a) su aplicación se limitaba a las competencias ejecutivas concurrentes comunidad-naciones, esto es, no aplica ni en las competencias comunitarias ni en las competencias nacionales exclusivas; b) no alcanzó a ser un principio con aplicaciones legislativas para la creación subsecuente del derecho comunitario; y c) concedió a los estados miembros instrumentos para evitar un intervencionismo comunitario innecesario, el Comité de las Regiones se creó como órgano consultivo designado como *Guardián de la Subsidiariedad*.

Posteriormente, con la suscripción del tratado de Ámsterdam (1996) y la publicación de un *Protocolo sobre la Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad*, la aplicación del primero inducía la preferencia competencial ejecutiva de las naciones y la actuación comunitaria solo después de aprobar un examen de Subsidiariedad<sup>70</sup>. El efecto práctico fue que la Comisión de la Unión se sesgó hacia la descripción de las facultades comunitarias que quedaban excluidas del examen de Subsidiariedad, además de jerarquizar las atribuciones compartidas que resistirían mejor el examen al respecto<sup>71</sup>. Adicionalmente, en el Tratado de Amsterdam la Subsidiariedad fue designada como principio para la creación del

---

<sup>67</sup> *Ibidem*. p. 473.

<sup>68</sup> *Ibidem*. p. 474.

<sup>69</sup> *Tratado de Maastricht*, texto ubicado en <http://eur-lex.europa.eu>.

<sup>70</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 487.

<sup>71</sup> José María de Areilza Carvajal, *El Principio de Subsidiariedad en la Construcción de la Unión Europea*, Madrid, Fundación para el análisis y los estudios sociales, 1996, pp. 48-56.

derecho comunitario<sup>72</sup>, sin embargo, se determinó que la comunidad debía legislar únicamente en la medida de lo necesario, estableciendo además como requisito la justificación mediante indicadores y consultas, salvo en casos de urgencia.

El Tratado de Niza (2000) no presentó modificaciones en el Protocolo sobre la Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad, más tarde, en una crisis de confianza, fue rechazado el proyecto de Constitución Europea (2004). En la actualidad, el Tratado de Lisboa (2007, en periodo de aprobación) contempla algunos cambios en el protocolo aludido, los cuales se dirigen a establecer límites jurídicos más elaborados: a) la aceptación de propuestas legislativas comunitarias dependen en general de los parlamentos nacionales, quienes ejercerán las facultades de dictaminar la congruencia con el Principio de Subsidiariedad y de consultar en las regiones; b) se establece un sistema de votación general para sancionar las iniciativas comunitarias, en donde cada parlamento nacional cuenta con dos votos y basta con un tercio de la votación general para que, en función del principio que nos ocupa, las propuestas sean devueltas para su nuevo estudio; c) las propuestas legislativas o ejecutivas comunitarias deben acompañarse de una ficha con pormenores como el impacto financiero, efectos en la legislación de estados y regiones miembros, e indicadores cualitativos y cuantitativos; d) el tribunal de justicia comunitario puede pronunciarse por violaciones al Principio de Subsidiariedad; y e) el Comité de las Regiones queda facultado para interponer recursos en relación a la violación del mismo principio<sup>73</sup>.

En suma, hasta ahora, la Unión Europea constituye un sistema supranacional subsidiario en donde, paradójicamente, la aplicación jurídica del Principio de Subsidiariedad inició pretendiendo ganar facultades centrales para pasar a mantenerse realmente en el desuso. Para soportar la versión anterior, podemos fácilmente observar un orden asociativo entre las instancias nacional y supranacional fundado en cuatro áreas temáticas acumuladas históricamente: a) libertad de tránsito, comercio y estudio; b) prevenciones alimentarias y ambientales; c) acciones de compensación regional; y d) combate a la delincuencia y al terrorismo. La delimitación facultativa del ejecutivo de la unión, por analogía jerárquica, se funda en la definición eficaz de los tratados en cuanto a facultades exclusivas de las partes y otras concurrentes. Las alternativas de conceder autonomía o de dotar de subsidio en el ejercicio de programas públicos o derecho comunitario se remiten nuevamente a la distribución competencial de los tratados, y solo en el caso de las facultades concurrentes se aplica un mecanismo sumamente rígido destinado primordialmente a evitar un mayor intervencionismo de

---

<sup>72</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 486.

<sup>73</sup> *Tratado de Lisboa*, texto ubicado en <http://eur-lex.europa.eu>.

los poderes de la unión. Si bien para esta última fracción de competencias existe hasta un protocolo que alude al Principio de Subsidiariedad, las reglas no conducen realmente a una evaluación basada en elementos subsidiarios, sino hacia mecanismos de comparación para las acciones ejecutivas y de consulta y votación para la conformación del derecho comunitario. Por lo anterior, el estudio de la administración pública casi ha hecho a un lado al Principio de Subsidiariedad para dar paso a la *Gobernanza Europea*, la cual ha previsto acciones emergentes ante la crisis de integración europea tal como se aborda en el último apartado de este Estudio Introductorio.

Para el Principio de Subsidiariedad, el efecto más notable ha sido solo la apertura de un debate teórico en el que la Fundación Konrad Adenauer, principal organización Demócrata Cristiana de Alemania, justifica la relevancia de tal principio dentro de la Teoría del Estado. Si bien considera que, por hacer énfasis en la cooperación y en los cuerpos intermedios, la Subsidiariedad pierde derechos en la modernidad; a la vez sostiene que en el pensamiento actual se sigue considerando el mismo esquema de contradicciones que originó a este principio, como la distribución de deberes de asistencia, de competencia y de bienestar dentro de un orden social estratificado. En comparativa, la Subsidiariedad y la Legitimación Moderna del Estado convergen en tres aspectos: a) el individuo es el criterio supremo, b) el estado es legítimo sólo subsidiariamente, y c) se transfieren al estado solo competencias vedadas individualmente. Se justifica en estos mismos aspectos las frecuentes omisiones positivistas del Principio de Subsidiariedad como los poderes coercitivos y la limitación de la libertad, ideas resueltas originalmente desde el punto de vista de la Teoría de la Legitimación. Sin embargo, para establecer la preferencia del principio que nos ocupa, se determina que solo la Subsidiariedad impone eficientemente la reducción de competencias estatales y la división exacta de las mismas en función de la autorrealización de la Persona Humana<sup>74</sup>.

Sin embargo, retomando los resultados de interpretación jurídica del Principio de Subsidiariedad en los tratados de la Unión Europea, el desuso del principio que nos ocupa denota su *inexactitud de aplicación* en las relaciones intergubernamentales. Los dilemas enunciado por los teóricos son que la Subsidiariedad: 1) puede ser aplicada por los componentes federales contra una instancia central sobre-empoderada, y por el contrario, el orden supranacional puede instrumentar con ella la recentralización de ciertas áreas administrativas; 2) presenta una disyuntiva convicción-ordenamiento dentro del sistema federal, por ello puede ser principio conductual o norma jurídica de distribución de competencias; 3) para el orden supranacional, puede representar la rigidez normativa de un límite competencial

---

<sup>74</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, pp. 482 y 483.

obligatorio o una máxima de acción para la autolimitación voluntaria; y 4) en este último sentido, con un grado de mayor exactitud, el principio puede ser pauta de medición, de tal modo que establezca las divisiones entre las competencias permitidas, ordenadas o prohibidas para los ordenes superiores<sup>75</sup>. Por la inserción doctrinaria referida en el párrafo anterior, en caso de conflictos de competencia entre sociedades no se debe reforzar siempre la unidad menor, sino aquella que en el respectivo caso sirve mejor al individuo. Sin embargo, si esta resulta ser la más compleja, en el ámbito de las relaciones intergubernamentales se estaría solapando la incapacidad de las sociedades más simples, constituyendo así una contradicción subsidiaria. Se hace entonces necesario desarrollar con exactitud los elementos históricos del principio.

Con base en todo lo desarrollado anteriormente, el Principio de Subsidiariedad se constituye por cinco elementos acumulados históricamente que, dada la confusión interpretativa, deben considerarse como parte del concepto expuesto en el párrafo de inicio. El Elemento de Conciencia Social, como *Fundamento Aristotélico-Tomista*, sienta conciencia de que la persona humana solo puede conseguir su realización en las relaciones sociales<sup>76</sup>, por lo que deben existir formas sociales intermedias entre el individuo y la instancia suprema, se debe reforzar las existentes y establecer las inexistentes<sup>77</sup>. Existe además analogía de la función subsidiaria a través de estructuras más complejas, es decir, las comunidades mayores deben existir para desempeñar funciones semejantes en relación con comunidades más pequeñas, en cuyo caso debe aplicar el Elemento de Analogía Jerárquica en lugar del de Conciencia Social<sup>78</sup>.

El Elemento de Delimitación Competencial, la *Aportación Liberal*, expresa que tanto en las relaciones entre la esfera social y los individuos como en las relativas a las unidades sociales grandes y pequeñas, ninguna competencia debe ser asignada al nivel más alto que el necesario, sirviendo así reducir las competencias estatales<sup>79</sup>. Pretender las atribuciones de individuos o sociedades menores sería ilegítimo (prohibición de competencia), por lo que es necesario establecer límites subsidiarios entre individuos y comunidades, así como, entre comunidades pequeñas y grandes<sup>80</sup>. El Elemento de Exactitud de Aplicación, la *Actual Confusión Multijurisdiccional*, se refiere a la realización de una valoración formal en razón de la naturaleza de las sociedades y de las circunstancias particulares<sup>81</sup>.

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 474.

<sup>76</sup> Joseph A. Komonchak, *Subsidiarity in the Church: The State of the Question*, *The Jurist* 48, 1988, pp. 301, texto ubicado en <http://www.scielo.cl>.

<sup>77</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 478.

<sup>78</sup> Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

<sup>79</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 477.

<sup>80</sup> Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

<sup>81</sup> *Ibidem*.

El Elemento de Derecho Social, como *Derecho Ketteler*, es por el cual la Subsidiariedad impone una obligatoriedad con dos gradas, la moral y la de derecho social, existiendo en consecuencia hurto y usurpación de competencia respectivamente al momento de violar el principio<sup>82</sup>. Positivamente, debe existir una procuración por parte de todas las comunidades para que los individuos y las comunidades menores ejerciten las responsabilidades propias. Negativamente, se hace necesaria la exigencia hacia las sociedades para que no priven a los individuos y a las comunidades menores de su derecho a ejercer su autorresponsabilidad<sup>83</sup>. El Elemento de Necesidad de Subsidium, la *Última Opción Subsidiaria*, prevé que el individuo por sí solo no es suficiente por carecer de *Autarquía*, necesita *Subsidium* (mandato de ayuda)<sup>84</sup>, sin embargo este último no deben suplir la responsabilidad individual sino proveer las condiciones necesarias para la autorrealización personal<sup>85</sup>. Como condición general, todos los Elementos del Principio de Subsidiariedad deben considerar, en oposición a toda concepción organológica, que el criterio no es la comunidad sino el individuo, evitando restarle iniciativa para atribuirla a la comunidad<sup>86</sup>. La base es entonces la prioridad de la persona y esto debe tener trascendencia a la vida de toda sociedad por estar fundado en la metafísica del ser<sup>87</sup>.

## **Federalismo.**

El término Federalismo proviene del latín *Feoderare*, que se deriva de *Feodus-Eris*, y que a su vez significa unir por medio de una alianza, tratado o pacto<sup>88</sup>. Dada la raíz etimológica, el vocablo que nos ocupa se ha utilizado para referirse a una forma de organizar el poder político y de estructurar al estado, en cuyo caso, la *Constitución Federal*, ordenamiento que se declara supremo para garantizar la efectividad del régimen federal, constituye simultáneamente por lo menos dos órdenes de gobierno, uno federal y varios estatales<sup>89</sup>. Cada orden cuenta con capacidades jurídico-políticas y económico-administrativas propias en condiciones de independencia recíproca, buscando además evitar vínculos de subordinación mutua entre los órdenes señalados para exaltar la autonomía política de las partes, contrastando así con la

---

<sup>82</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 478.

<sup>83</sup> Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

<sup>84</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 477.

<sup>85</sup> Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

<sup>86</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 477.

<sup>87</sup> Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

<sup>88</sup> Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1994, p. 407.

<sup>89</sup> La constitución de órdenes de gobierno es *Díptica* cuando se establecen las competencias de dos ámbitos gubernamentales, como en México y Brasil, y *Tríptica* cuando se agrega el ámbito municipal, como en Venezuela. Jorge Carpizo, *Federalismo en Latinoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1973, p. 35.

esencia del estado unitario. Bajo tal premisa, la asociación de las autonomías locales pese a sus diferencias resulta una alternativa viable para lograr la defensa y el desarrollo social conjunto en la unión, esto es, el pacto federal es motivado por la existencia de intereses serios para unirse y a la vez poderosos motivos para conservar el gobierno local. Es combinación equilibrada de unidad y autonomía, de participación y autogobierno<sup>90</sup>.

Como antecedentes de su implementación actual, el Federalismo ha resultado del acopio e interpretación de añejas experiencias y de numerosas aportaciones filosóficas. Sin grandes registros al respecto, las formas prefederalistas fueron asociaciones transitorias protagonizadas por tribus israelitas hace unos 3 200 años, las prácticas de las tribus beduinas y de las confederaciones de nativos en Norteamérica poseen una antigüedad similar<sup>91</sup>. En la Grecia Clásica, los atenienses, los espartanos y los tebanos constituyeron ligas de ciudades estado con objeto de favorecer el comercio interno y de maximizar la fuerza bélica para la defensa extra-peninsular; aunque fuera de estos aspectos las diferencias superaban a las similitudes<sup>92</sup>. Para establecer un primer sistema jerárquico, la República Romana forzó la anexión de las ciudades más débiles como unidades federadas<sup>93</sup>. No obstante, por conjuntar por primera vez lo histórico y lo ideológico, algunos autores consideran que el origen del Federalismo correspondió a las experiencias constituyentes de Suiza y de Holanda. La llamada Confederación Helvética (Hoy Suiza) inició en 1291, cuando los pobladores de los cantones situados a las orillas del Lago Lucerna<sup>94</sup>, mismos que gozaban de autonomía reconocida por el Emperador de Alemania, se unieron en alianza defensiva contra la Casa Ducal de Austria que pretendía su anexión. Posteriormente, entre 1335 y 1848, a los primeros miembros de la Confederación Helvética se sumaron ciudades y distritos rurales con diferentes lenguas y religiones<sup>95</sup>, y al final de ese periodo el conjunto adoptó su condición nacional actual mediante la promulgación de la Constitución Suiza<sup>96</sup>. Por su parte, el origen de las Provincias Unidas de Holanda se debió al proceso de polarización religiosa que enfrentó a las provincias de los Países Bajos<sup>97</sup> contra España para lograr su independencia. Mediante la guerra de los ochenta

---

<sup>90</sup> Ronald L. Watts, *Sistemas Federales Comparados*, Madrid-Barcelona España, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S. A., 2006, pp. 35 y 97.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>92</sup> Esther Seijas Villadangos, *Estudio Introductorio*. En Ronald L. Watts, *Op. Cit.*, p. 31.

<sup>93</sup> Elazar citado por Ronald L. Watts, *Op. Cit.*, p. 91.

<sup>94</sup> Uri, Schwyz y Unterwalden.

<sup>95</sup> Lucerna (1335), Zúric (1351), Zug y Glaris (1352), Berna (1353), Friburgo y Soleura (1484), Basilea y Schaffhausen (1501), Appenzell (1513), Sankt-Gallen, Argovia, Turgovia, Tesino y Vaud (1803), y Crisoles, Valais, Neuchatel y Ginebra (1815).

<sup>96</sup> Moisés Ochoa Campos; *El Municipio, Su Evolución Institucional*; México, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS, 1981, p. 125.

<sup>97</sup> Holanda, Zelanda, Utrecht, Güeldres, Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Brabante y Flandes.

años o guerra de Flandes (1568-1648), la unión holandesa logró independizarse y se consolidó como potencia armada y naval de carácter mundial<sup>98</sup>.

Por lo anteriormente expuesto, los textos fundacionales del Federalismo coinciden en describir procesos históricos que incluyeron asociaciones contractuales, ya sea secuencialmente acumuladas o culminantes. El ejemplo holandés inspiró a Johannes Althusius (1557-1638), quien redactó y publicó en 1603 su obra *La Política: Metodológicamente Concebida e Ilustrada con Ejemplos Sagrados y Profanos*. Según esta obra, la sociedad no está formada por individuos sino por comunidades que se articulan por sucesivos actos de consenso<sup>99</sup> alrededor de un principio de armonía y como una pirámide de *Consociationes*<sup>100</sup>. Varias asociaciones se pueden reunir en un *Jus Foederis* (confederación)<sup>101</sup>. Las comunidades están sujetas a derecho (*Pacto Jurado*) y gozan de las mismas libertades<sup>102</sup>. La naturaleza del hombre lo lleva a asociarse<sup>103</sup>, la política es la ciencia que consiste en unir a los hombres para integrarlos mejor a la vida social, de este modo, la sociedad se conserva y fortalece<sup>104</sup>. La soberanía solo la detenta el pueblo (*Jus Majestatis*) en cuanto a comunidad religiosa, puesto que vive en esferas ya soberanas y casi autosuficientes, por ello, la participación en el poder sólo se justifica por la autonomía social y bajo el imperio de la ley. La causa eficiente del estado es el pacto y su causa final el bienestar espiritual y material del cuerpo coasociado o *Simbiosis Universal*<sup>105</sup>.

La obra de Althusius fue complementada por Hugo Grotius (1583-1645), quien ocupó el marco de las confrontaciones bélicas para explorar procesos de negociación entre los estados dentro de un marco jurídico internacional, destacando al federalismo como modelo de acuerdo: *el ejemplo más palmario de la razón del estado en las relaciones internacionales fue, a no dudarlo, la facultad que todos los estados tuvieron de declarar la guerra según su buen talante, y que estuvo en vigor desde que se abandonó la doctrina de la guerra justa hasta el pacto de la sociedad de las naciones, en el cual, aunque tímidamente, se vuelva a ella. Hasta este momento, hasta que los estados asumen en aquel instrumento "ciertas obligaciones de no recurrir a la guerra", no conoció ninguna restricción el ejercito del ius ad bellum como*

---

<sup>98</sup> Ronald L. Watts, *Op. Cit.*, p. 91.

<sup>99</sup> Stéphane Gaudin, *Op. Cit.*

<sup>100</sup> Truyol; *Presentación*. En Johannes Althusius, *La Política: Metodológicamente Concebida e Ilustrada con Ejemplos Sagrados y Profanos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. XII.

<sup>101</sup> Stéphane Gaudin, *Op. Cit.*

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> Mariño, *Presentación*. En Johannes Althusius; *Op. Cit.*, p. XIX.

<sup>104</sup> Stéphane Gaudin, *Op. Cit.*

<sup>105</sup> Mariño, *Presentación*. En Johannes Althusius, *Op. Cit.*, p. XX.

*prerrogativa del estado soberano*<sup>106</sup>. En forma similar a la motivación literaria de Althusius, el ejemplo de integración suiza inspiró la teoría sobre el *Contrato Social* (1762) de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), influyendo así en las reflexiones de renovación estatal en la Europa del siglo XVIII<sup>107</sup>.

Como experiencia de estructuración del estado, el Federalismo moderno surgió en los Estados Unidos de América con la emisión de la constitución de 1787, la cual, después de la independencia de las 13 colonias (1776)<sup>108</sup>, resultó de un fracaso de integración confederal (1781) y de un replanteamiento hacia la construcción del particular modelo federal<sup>109</sup>. Las incidencias de este proceso de debieron a la participación de dos fuerzas antagónicas: 1) el recelo de los futuros componentes federales ante la posibilidad de perder por su soberanía, y 2) las exigencias de los acaudalados para establecer un orden que permitiera el comercio entre colonias y naciones<sup>110</sup>. Como síntesis de las filosofías socio-contractuales europeas, discernidas por los constituyentes estadounidenses en el largo periodo pre-nacional, la forma de estado que instauró la constitución estadounidense se fundamentó en el condicionamiento mutuo del republicanismo y del federalismo, lo cual fue expresado de la siguiente forma: *la constitución propuesta no es estrictamente una constitución nacional ni federal, sino una combinación, u acomodamiento de ambas. Desde el punto de su fundamento es federal, no nacional; por el origen de donde proceden los poderes ordinarios del gobierno es en parte federal y en parte nacional, por la extensión de ellos, otra vez federal y no nacional, y, finalmente, por el modo que autoriza para introducir enmiendas no es totalmente federal ni totalmente nacional*<sup>111</sup>.

Alexis de Tocqueville, en su obra *La Democracia en América* (1835 Tomo I, 1840 Tomo II), describió al Federalismo estadounidense como una extravagancia de aquella época, en donde *se perciben dos sociedad distintas, comprometidas, y, si se me permite hablar así, encajadas la una a la otra; se ven dos gobiernos completamente separados y casi independientes*<sup>112</sup>. En lo particular, el funcionamiento inicial del federalismo estadounidense a través de sus ordenes de gobierno fue relacionado según lo siguiente: 1) el Gobierno Federal,

<sup>106</sup> Hugo Grotius parafraseado por Antonio Gómez Robledo, *Fundadores del Derecho Internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, p. 166.

<sup>107</sup> Tonatíuh Guillén López, *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1999, p. 15.

<sup>108</sup> Las 13 colonias fueron: New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur, y Georgia.

<sup>109</sup> Ronald L. Watts, *Op. Cit.*, p. 118.

<sup>110</sup> Silvia Rodríguez Rosas. Ponencia inserta en: Mariano Palacios Alcocer, *Federalismo y Relaciones Intergubernamentales*; México, Senado de la República, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 32-35.

<sup>111</sup> Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*. Citado por Esther Seijas Villadangos, *Estudio Introductorio*. En Roland Watts, *Op. Cit.*, pp. 33-34.

no es más que una excepción<sup>113</sup>; 2) el Gobierno de los Estados, responde a las necesidades cotidianas de la sociedad... es la regla común... los grandes principios políticos que rigen la sociedad americana han nacido y se han desarrollado en el estado<sup>114</sup>; 3) el Condado, forma... el primer centro judicial. Cada condado posee un tribunal de justicia, un sheriff para ejecutar las sentencias de los tribunales, una cárcel que debe contener a los criminales... no posee más que un poder limitado y excepcional<sup>115</sup>; y 4) el Municipio (Township), no es lo bastante extenso, pues, para que todos sus habitantes no tengan, sobre poco más o menos, los mismos intereses, y, por otro lado, está lo bastante poblado como para estar siempre seguros de que en su seno encontraremos los elementos de una buena administración<sup>116</sup>.

Para el siglo XIX, la argumentación filosófica del Federalismo se centró en su fundamento jurídico ya no como garantías conjuntas sino subjetivas. Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) expresó en su obra *El Principio Federativo* (1863), que el contrato político debe llenar la condición de sinalagmático y conmutativo que lleva consigo la idea de democracia; para que encerrado dentro de prudentes límites sea para todos ventajoso y cómodo, es indispensable que el ciudadano, al entrar en la asociación: 1º, pueda recibir del estado tanto como le sacrifica; 2º, conserve toda su libertad, toda su soberanía y toda su iniciativa en todo lo que no se refiere al objeto especial para que se ha celebrado el contrato y busca la garantía del estado.... también se reservan individualmente al celebrar el pacto más derechos, más libertad, más autoridad, más propiedad de los que ceden<sup>117</sup>. Proudhon propuso además maximizar la distribución de competencias tanto en el sentido horizontal como en el vertical: conviene organizar en cada estado federado el gobierno con arreglo a la separación de órganos; esto es, separar en el poder todo lo que sea separable, definir todo lo que sea definible, distribuir entre distintos funcionarios y órganos todo lo que haya sido definido y separado, no dejar nada indiviso, rodear por fin la administración pública de todas las condiciones de publicidad y control.... conviene en vez de refundir los estados federados o las autoridades provinciales y municipales en una autoridad central, se reduzcan las atribuciones de esta a un simple papel de iniciativa, garantía mutua y vigilancia, sin que sus decretos puedan ser ejecutados sino previo aviso bueno de los gobiernos confederados...<sup>118</sup>

---

<sup>112</sup> Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, México, Editorial Gernika, 2008, p. 52.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>117</sup> Pedro J. Proudhon, *Op. Cit.*, pp. 60-61.

<sup>118</sup> *Ibidem*, pp. 72-73.

Para hacer acumulativamente complementarias las aportaciones filosóficas del Federalismo citadas hasta el momento, la secuencia muestra en primer término la necesidad de estados respetables por su tamaño o fortaleza en el ámbito internacional, Charles Louis de Secondat Barón de Montesquieu (1689-1755) lo hizo evidente al indicar que *varios cuerpos políticos consienten en transformarse en ciudadanos del Estado, más grande, que quieren formar. Es una sociedad de sociedades que construyen una nueva, la cual, a su vez, puede crecer gracias a la unión de nuevos asociados*<sup>119</sup>. A partir de lo anterior, el régimen interno se centraba en el establecimiento de derechos sucesivos en el sentido descendente para *garantizar a los estados que se confederan su soberanía, su territorio y la libertad de sus ciudadanos, arreglar además sus diferencias y proveer por medio de medidas generales a todo lo que mira a la seguridad y a la prosperidad comunes, es un contrato esencialmente restringido, a pesar de los grandes intereses que constituyen su objeto. La autoridad encargada de su ejecución no puede en ningún tiempo prevalecer sobre los que la han creado; quiero decir que las atribuciones federales no pueden exceder jamás en realidad ni en número las que las autoridades municipales o provinciales, así como las de estas no pueden tampoco ser más que los derechos y las prerrogativas del hombre y del ciudadano*<sup>120</sup>. En la base del sistema federal, se previó la motivación de capacidades y valores individuales, esta *Unión Perfecta* fue idealizada por Hamilton, Madison y Jay en su publicación *El Federalista* (1787-1788) como una forma *conciliable... con los principios fundamentales de la revolución o con esa honrosa determinación que anima a todos los partidarios de la libertad a asentar todos nuestros experimentos políticos sobre la base de la capacidad del género humano para gobernarse*<sup>121</sup>.

De manera análoga a lo sucedió con el caso de la esencia subsidiaria, al inicio del siglo XX la ideología socialista coincidió en aceptar al Federalismo como una estructura de estado socialmente conveniente. La implementación de la Federación Socialista requería, como condición previa, la destrucción de la máquina moderna de estado, sustituyéndola por la organización democrática del proletariado como clase dominante. La *Comuna* era una corporación de trabajo, ejecutiva y legislativa al mismo tiempo, estaba formada por los consejeros municipales elegidos por sufragio universal en los diversos distritos de la ciudad<sup>122</sup>. Todos los funcionarios de la Comuna eran revocables en todo momento y recibían como retribución el salario de un obrero. Debían suprimir el ejército permanente y la policía, que eran

---

<sup>119</sup> Montesquieu citado por Maurice Croizat, *El Federalismo en las Democracias Contemporáneas*, Barcelona, Editorial Hacer, 1994, p. 18.

<sup>120</sup> Pedro J. Proudhon, *Op. Cit.*, p. 62.

<sup>121</sup> Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*. Citado por Esther Seijas Villadangos, *Estudio Introductorio*. En Roland Watts, *Op. Cit.*, p. 33.

<sup>122</sup> Lenin; *El Estado y la Revolución*, México, Ediciones de cultura popular S.A., Editorial Progreso, 1978, pp. 58-61.

los elementos del poder material del antiguo gobierno, asimismo, debían destruir lo que consideraban la fuerza espiritual de represión religiosa<sup>123</sup>. La unión de Comunas autónomas a través de diferentes niveles de confederaciones comarcales, regionales o nacionales provocaba que el poder político se distribuyera y fluyera de abajo hacia arriba. Los órdenes ascendentes de gobierno eran integrados por delegados de las comunas electos democráticamente, es decir, la asamblea nacional se formaba con delegados de las asambleas provinciales o regionales, compuestas a su vez de delegados de las comunas. Las pocas pero importantes funciones que aún quedarían para un gobierno central serían desempeñadas por agentes de la comuna, electos por la asamblea nacional bajo la denominación de delegación nacional<sup>124</sup>.

Por todo lo anterior, cabe hacer notar que el positivismo ha dominado las manifestaciones conceptuales del Federalismo en la historia del pensamiento social, y este acervo en manos de actores sociales concretos se ha transformado en un proyecto político. Sin embargo, la efectividad de las federaciones surge de la organización *ex profeso* de la sociedad y del reflejo de ello en su gobierno, puede ser que la existencia del federalismo obedezca a la voluntad de un gobierno y no a la forma de ser de la sociedad en cuanto a su capacidad organizativa. Es entonces cuando la realidad es imperfecta en relación con su modelo conceptual positivo, pues implica vincular procesos sociales variados y complejos<sup>125</sup>. Como parte del modelo conceptual positivista del Federalismo, en el cual subyace un sentido jurídico, el Principio de Separación se refiere al reparto constitucional preciso de atribuciones y responsabilidades entre los órdenes de gobierno. El Principio de Autonomía contempla dos ámbitos: *Independencia Nacional* respecto a las relaciones internacionales y *Libertad Estatal* por lo que se refiere a la relación interior. El Principio de Participación significa la representación de las provincias en las decisiones del orden federal del sistema. Esto origina el bicameralismo federal, en una de las cámaras (Senado) están representadas las provincias en términos de igualdad, en la segunda (Cámara de representantes o diputados) la población de manera proporcional<sup>126</sup>. El último principio es el de Universalidad, éste implica que los valores políticos del federalismo son también valores políticos de los ciudadanos, pues el federalismo depende del conocimiento, la capacidad y la comprensión de la gente para hacer que el sistema funcione<sup>127</sup>.

---

<sup>123</sup> *Ibidem*, pp. 44-48.

<sup>124</sup> *Ibidem*, pp. 49-56.

<sup>125</sup> Tonatiuh Guillén López, *Op. Cit.*, p. 55.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>127</sup> Vincent Ostrom, *El Federalismo en la Vida Cotidiana*. En *Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo*, México, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 1997, p. 50.

Más allá del modelo positivista, el *Federalismo Comparado* ha permitido observar las tendencias reales de los Sistemas Federales actualmente existentes, demostrado que estos inducen igualdad y, paradójicamente, a mayor grado de homogeneidad dentro de una sociedad se produce una mayor atribución de competencias al gobierno federal<sup>128</sup>. En lo formal, se inicia en la mayoría de las federaciones con una distribución legislativa congruente y equilibrada, en el orden federal se legisla sobre las relaciones internacionales, la defensa, el funcionamiento de la economía y la unión monetaria, los principales impuestos y el transporte interregional; mientras que la legislación del orden estatal abarca asuntos sociales; incluidos educación, servicios sociales, bienestar y asistencia laboral; así como el seguridad pública y administración local, aunque algunas materias pueden ser compartidas como la agricultura y los recursos naturales<sup>129</sup>. Sin embargo, dado que el orden federal concentra los ingresos más importantes en la mayoría de las federaciones, se ha hecho necesaria una ampliación financiera federal por los costos en la producción y mantenimiento de los servicios públicos, de modo que los gobiernos federales han usado su poder de gasto general para realizar objetivos concretos en ámbitos competenciales estatales mediante la autorización de transferencias<sup>130</sup>. Por su parte, para lograr un efecto redistributivo, existen otras transferencias federales denominadas de nivelación para las unidades estatales más pobres<sup>131</sup>. Las soluciones han sido: a) el incremento legislativo de la autoridad federal precedida de una descentralización ejecutiva, y b) permitir la asimetría en el sistema jurídico y competencial de determinados estados miembros<sup>132</sup>.

En la época reciente, las *Relaciones Intergubernamentales* (RIG) se han referido al conocimiento y a la comprensión de formas más particulares en la operación de los Sistemas Federales, analizando las nuevas realidades políticas y administrativas fuera del aspecto jurídico<sup>133</sup>. La necesidad de las RIG se acrecienta en federaciones descentralizadas o con amplias competencias concurrentes, evitando de este modo competición, ineficiencias y conflictos. Los mecanismos de comunicación intergubernamental sirven precisamente para resolver estos inevitables aspectos, y para adaptar el régimen a las condiciones que se requieran<sup>134</sup>. Para enunciar las características de las RIG se señala: a) *Número y Variedad de las Unidades Gubernamentales*, traducida como complejidad de la RIG cuando las unidades participantes adquieren jerarquía y jurisdicción por demostrar suficiente discrecionalidad en la

---

<sup>128</sup> Ronald L. Watts, *Op. Cit.*, p. 136.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 142.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 147.

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 155.

<sup>132</sup> *Ibidem*, pp. 176-177.

<sup>133</sup> Elazar, 1987. Citado por José Juan Sánchez González, *Gestión Pública y Gobernanza*, México, 2006, p. 254.

<sup>134</sup> Hesse, 1987. Citado por José Juan Sánchez González, *Op. Cit.*, p. 254.

administración de sus propios asuntos; b) *Número y Variedad de Funcionarios Públicos que intervienen*, establece cuales funcionarios públicos son participantes potenciales o reales en la toma de decisiones en la RIG; c) *Intensidad y Regularidad de los Contactos entre Funcionarios*, trata sobre la frecuencia de contactos, intercambios de información y opiniones dados entre funcionarios participantes de las RIG, así como, de los arreglos informales, prácticos y estratégicos que se den a efecto de registrar avances en las metas particulares; d) *Importancia de las Acciones y Actitudes de los Funcionarios en Términos de Relaciones y de la Conducta Humana*, se basa en la interpretación mutua del comportamiento entre los funcionarios de las unidades de gobierno involucradas en las RIG; y e) *la Preocupación por Cuestiones de Políticas*, se refiere a las acciones o interacciones entre funcionarios públicos y sus consecuencias cuando se aplican políticas públicas o suceden cambios en ellas<sup>135</sup>.

El estudio de las RIG emplea tres enfoques básicos: el conceptual-histórico, el empírico-descriptivo y el de análisis de las políticas. Su conocimiento de ha desarrollado principalmente por el estudio del Sistema Federal de los Estados Unidos de América, en donde se han desplegado tres modelos: a) la Autoridad Coordinada permite relaciones autónomas y separación de poder, b) la Autoridad Inclusiva impone la jerarquía del gobierno nacional, y c) la Autoridad Superpuesta maneja la relaciones en el marco de la negociación, la cooperación y la competencia. Por otro lado, los estudiosos de las RIG han definido siete fases históricas de la administración pública estadounidense: conflictiva, cooperativa, concentrada, creativa, competitiva, calculadora y contractiva<sup>136</sup>.

Los estudios realizados dentro de las RIG en el marco de Federalismo estadounidense se clasifican en finanzas y políticas intergubernamentales. Las investigaciones relativas a las finanzas intergubernamentales se han ocupado de: a) la interdependencia nacional-estatal para definir las fórmulas de impuestos e ingresos intergubernamentales, principalmente en materia de impuesto sobre la renta; b) las diferencias entre las políticas fiscales estatales y locales, mismas que consisten en orientar el impuesto predial hacia el fomento económico o hacia mayores rendimientos fiscales respectivamente; c) la discrecionalidad, tanto de la federación como de los órdenes beneficiarios, para orientar la variedad de programas federales hacia la prestación de servicios públicos, destacando en esta potestad las implicaciones de las políticas nacionales y las bases para la concurrencia; y d) las metodologías para planear las relaciones intergubernamentales y para evaluar los impactos fiscales y no fiscales de los programas federales. Las publicaciones referentes a las políticas intergubernamentales han abordado: 1)

---

<sup>135</sup> Deil S. Wright, *Op. Cit.*, pp. 72-85.

<sup>136</sup> *Ibidem*, pp. 130-131.

las tendencias y conflictos en las fronteras jurisdiccionales local-estatal; 2) la interacción entre órdenes de gobierno para coordinar y organizar la implementación de políticas distributivas; 3) las propensiones en el proceso regulatorio conjunto de los niveles gubernamentales en algunas materias como la energía nuclear, la seguridad en el trabajo y la ubicación de desechos sólidos; y d) la evolución de las políticas redistributivas, desde su nacionalización hasta su concurrencia intergubernamental, abordando materias como la educación, la salud, la asistencia y el bienestar.

## **Gobernanza, Subsidiariedad y Federalismo.**

La presente sección se ocupa de presentar una confrontación del Principio de Subsidiariedad, el Federalismo y la Gobernanza; considerando a esta última como la tendencia más actual de pensamiento en materia de administración pública. En general, el Principio de Subsidiariedad puede señalar a la Gobernanza, en cuanto al Elemento de Conciencia Social, una escala de apego doctrinario de las redes y la orientación de las disparidades del conjunto social hacia la justicia distributiva; con respecto al Elemento de Delimitación Competencial, la definición de garantías mínimas en un estado cuyas competencias van en reducción; y en relación al Elemento de Derecho Social, el imperativo de reforzar las capacidades de actuar (procesos) de los actores sociales. Sobre las aportaciones de la Gobernanza hacia la causa subsidiaria, se definen escalas críticas que contribuyen a la actualización de los Elementos de Conciencia Social, Delimitación Competencial y Derecho Social. Destaca en especial forma la ausencia absoluta de alusiones relacionadas con los Elementos de Exactitud de Aplicación y de Necesidad de Subsidiariedad, lo cual, para el primer caso, da cuenta de la falta de herramientas de evaluación continua en las relaciones sociedad-gobierno, y para el segundo, evidencia la actual ausencia del tratamiento intelectual de las políticas compensatorias, la inconcurrencia o incompatibilidad intergubernamental en la materia, o bien la reducción de estas como posibilidad menos probable.

El estudio de las *Redes de Actores* implica ubicarse en la frontera sociedad-gobierno para observar las actuales *relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente*, de tal modo que sea posible dimensionar como *la cooperación y el consenso es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos*<sup>137</sup>. En este caso, las Redes de Actores tienden a aportar una actualización para el Principio de Subsidiariedad en cuanto al Elemento de Conciencia Social,

---

<sup>137</sup> Börzel citado por Agustí Cerrillo I. Martínez, *La Gobernanza Hoy. 10 Textos de Referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 24.

pues las redes se erigen como un instrumento analítico que permite examinar las relaciones de intercambio institucionalizadas entre el estado y las organizaciones de la sociedad civil<sup>138</sup>. Por su parte, el Principio de Subsidiariedad podría enriquecer con su sentido positivista a las Redes de Actores, específicamente en la definición de una gradualidad como instrumento analítico que permita clasificar por un lado las virtudes del proceso y por el otro las desviaciones basadas en la orientación de la cultura social y/o política. Esto último resulta de especial atención en México, dado que el anterior régimen heredó grupos que tradicionalmente se desempeñan como rebeldías sistemáticas a favor de sus intereses. Según lo anterior, la crítica de las redes ha detectado: a) la desatención gubernamental del interés común o general, pues negociar puede traducirse en perder esos objetivos; b) los procedimientos e intereses intra-redes pueden obstaculizar o por lo menos contaminar las políticas públicas; c) los procesos políticos pueden no ser transparentes, dificultando la identificación de responsables; y d) la insuficiente legitimidad democrática que parcializa las estrategias<sup>139</sup>.

Con la confrontación entre el *Gobierno Interactivo o Sociopolítico* y el Principio de Subsidiariedad, se podrían ampliar la modernidad de tres elementos de este último, puesto que el primero representa un campo más desarrollado de estudio que abarca: *los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo*<sup>140</sup>. La posibilidad de actualización del Elemento de Conciencia Social, más allá del sentido unificador de las redes, se amplía hacia un conjunto más difuso en el cual: a) la *Diversidad* alude a la cuantificación de entidades y su pluralidad visionaria; b) la *Complejidad* es un esquema social en el que se grafican las partes, el sistema y su entorno; c) el *Dinamismo* son las tensiones intra e intersistemas; d) los *Procesos* son el resultado de la capacidad de actuar de los actores; e) la *Estructura* es el contexto material, social y cultural; y f) las *Interacciones* suceden en la frontera sociedad-gobierno, y es donde los Procesos y la Estructura determinan elementos que pueden conceptualizarse como objetos de gobierno<sup>141</sup>. En la óptica subsidiaria, la conformación de una ética social y política debe traducirse en el refuerzo de los Procesos, entendidos como la formación de iniciativa de las sociedades intermedias, considerando además que la *Diversidad*, la *Complejidad* y el *Dinamismo* son rasgos naturales

---

<sup>138</sup> Agustí Cerrillo I. Martínez, *Op. Cit.*, p. 24.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>140</sup> Jan Kooiman, *Gobernar en Gobernanza*. Ponencia publicada en Agustí Cerrillo I. Martínez, *Op. Cit.*, p. 58.

<sup>141</sup> *Ibidem*, pp. 59-62.

cuyo discernimiento por parte de la autoridad, lejos de una respuesta pasiva o artera, debe orientarse con determinación hacia el orden de la justicia distributiva.

Para el Elemento de Delimitación Competencial, el *Gobierno Interactivo o Sociopolítico* aporta tres posibles emplazamientos de la frontera sociedad-gobierno: 1) *Autogobierno* es aplicado en sociedades modernas ante la aparente limitación de los sistemas tradicionales de orden y control; 2) *Cogobernanza* es la coordinación sin gobierno dominante, cuyos modelos inacabados son la microgobernanza (grupo de trabajo o proyecto), la mesogobernanza (acuerdos bi o múltiple, intra e interorganizacional) y macrogobernanza (contextos supra o internacional); y 3) *Gobernanza Jerárquica* está relacionada con la burocracia y sus formas de regulación legal o administrativa<sup>142</sup>. En un desglose subsecuente más exacto, la *Gobernanza Mixta* prevé que: a) el mercado sea responsable de sus Interacciones primarias, b) las partes ajenas al mercado sean responsables de las Interacciones más organizadas que acompañan a los procesos primarios, y c) las organizaciones públicas tengan a su cuidado el desarrollo de principios y reglas que reflejen intereses sociales comunes e inherentes, para resolver con ellos los problemas y oportunidades del conjunto de Interacciones. En una comparativa subsidiaria, la reducción de las competencias estatales es una visión afín, hasta el límite de conservar una instancia de autoridad que realice suplencias temporales en los sectores económico y social, evitando además llegar a un vacío jurídico y político.

Como aportación al Elemento de Derecho Social, el *Gobierno Interactivo o Sociopolítico* formula un proceso creciente de instrumentos para afianzar las relaciones sociedad-gobierno: 1) el tratamiento de Problemas y Oportunidades para incrementar arreglos y corresponsabilidad mediante un inventario previo de visiones; 2) las Instituciones como contextos colectivamente limitados, pero con la capacidad de generar coinfluencia y en casos extremos restringir a las Interacciones; y 3) una Metagobernanza para rediseñar normativamente los procesos mediante criterios explícitos, considerando también las posibles repercusiones por *Círculos o Enlaces Extraños*<sup>143</sup>.

El concepto de la *Nueva Gobernanza* se basa en señalar un estado que se convierte en una colección de redes interorganizacionales formada por actores intergubernamentales y sociales, sin ningún actor soberano capaz de dirigir o regular, lo que representa un reto para la gobernabilidad puesto que existe resistencia a la dirección central<sup>144</sup>. Como aportación al Principio de Subsidiariedad, se llega a una progresión para el Elemento de Conciencia Social

---

<sup>142</sup> *Ibidem*, pp. 65-70.

<sup>143</sup> *Ibidem*, pp. 71-77.

<sup>144</sup> R. A. W. Rhodes, *La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno*. Ponencia publicada en Agustí Cerrillo I. Martínez, *Op. Cit.*, pp. 116 y 117.

basada en la posibilidad de una secuencia sustitutiva del aparato gubernamental por la asociación de actores sociales y privados: a) Gobernanza Corporativa significa dirigir y controlar por pautas generales a las organizaciones tanto públicas como privadas, supervisar sus acciones ejecutivas, y rendir cuentas al respecto; b) Nueva Gestión Pública se refiere a un gobierno empresarial con principios<sup>145</sup>; c) Buena Gobernanza es muy similar a la Nueva Gestión Pública, con la adición de principios de responsabilidad administrativa, separación de poderes y auditoria, estado de derecho, pluralidad y prensa libre; d) Sistema Sociocibernético pretende normar de origen, crear patrones de complementariedad ejecutiva sociedad-gobierno, y rendir cuentas permanentemente; y e) Redes Organizativas es una gestión de redes para la prestación de servicios públicos, con desregulación y dirección a distancia<sup>146</sup>. Nuevamente aquí se expone, como mediación subsidiaria al objeto de la Nueva Gobernanza, la exposición de la encíclica *Centesimus Annus* en el sentido de conservar un estado mínimo que pueda intervenir con sentido social en el sector económico, impidiendo también un vacío jurídico y político.

El análisis de las *Redes de Políticas Públicas*, en forma análoga a la secuencia y el balance subsidiario que define para la Nueva Gobernanza, concluye en una reducción del estado al interior del proceso de planeación democrática. Se considera que inicialmente el diseño de políticas públicas consistía en un proceso de interacciones entre diversos actores que buscaban influir a favor de sus intereses, tal proceso era coordinado por un actor gubernamental que tomaría una decisión en una situación de plena información y con una jerarquización clara y completa de preferencias<sup>147</sup>. Dentro de ese status, las políticas públicas se desarrollaban mediante tres grados diferentes de autonomía, mismos que en jerarquía descendente eran: el *Ajuste Mutuo*, la *Alianza* y la *Coordinación Corporativa*<sup>148</sup>. En la coordinación gubernamental preferente, las propias entidades participantes diferían en lo fundamental en algunos puntos, siendo el principal efecto la movilización de recursos humanos y económicos a favor de las diferentes posiciones para inducir las decisiones<sup>149</sup>. Actualmente, las organizaciones gubernamentales ya no son el actor de dirección central en los procesos de políticas públicas, ahora, las actividades de gestión están dirigidas en su mayoría a mejorar y

---

<sup>145</sup> Los principios son: 1) generación de competencia entre proveedores de servicios, 2) empoderamiento ciudadano, 3) medición por indicadores no monetarios, 4) misión por objetivos, 5) redefinición del cliente a consumidor, 6) dotación de servicios antes de surgir la necesidad, 7) equilibrio en las funciones de ingreso y egreso, 8) descentralizar hacia la gestión participativa, 9) preferencia de los mecanismos de mercado, y 10) inducción de los sectores público y privado hacia la resolución de los problemas sociales. Osborne y Gaebles citados por R. A. W. Rhodes, *Op. Cit.*, p. 103.

<sup>146</sup> R. A. W. Rhodes, *Op. Cit.*, pp. 101-108.

<sup>147</sup> Erik-Hans Klijn, *Las Redes de Políticas Públicas: una Visión de Conjunto*. Ponencia publicada en Agustí Cerrillo I. Martínez, *Op. Cit.*, pp. 214 y 215.

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 227.

mantener la interacción de los implicados y a unir los objetivos y enfoques de los diferentes actores participantes en las complejas Redes de Políticas Pública<sup>150</sup>.

La *Gobernanza Multinivel* considera las implicaciones de una autoridad pública que se dispersa en los diferentes niveles gubernamentales y adopta formas diferentes en función de cada sector de políticas. Se obliga entonces a la generación de Redes Intergubernamentales, pues al no existir ningún actor capaz por sí solo de dar respuestas únicas y universales a los problemas sociales, se pasa a una mezcla compleja de estilos diferentes de instrumentos y de instituciones. Pese a la heterogeneidad, el sistema de Gobernanza debe adaptarse a los cambios y suponer el fortalecimiento de la comunicación, la confianza y la reciprocidad<sup>151</sup>; además de que al pasar a la esfera democrática se adicionan: 1) *un diseño institucional de la toma de decisiones públicas que garantiza su disputabilidad en foros deliberativos donde los diversos intereses sociales tienen oportunidad efectiva de dialogar, aún conflictivamente, y acabar formando sus preferencias*; 2) *una combinación de sistemas de control externo y social que exprese el principio republicano tradicional según el cual el precio de la libertad es la vigilancia eterna*; y 3) *una ciudadanía o civilidad que participen las decisiones públicas con vistas en su propio interés y los intereses generales, en actitud de diálogo, a través de organizaciones sociales diversas promotoras de intereses públicos y de confianza social generalizada*<sup>152</sup>. En una proyección, *Gobernanza Global* puede ser considerada un paradigma que sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de gobernación en todos aquellos ámbitos en que la Burocracia o la Nueva Gerencia Pública resultan inapropiados. Dichos ámbitos incluyen las actuaciones públicas relacionadas con los temas más complejos, diversos, extensos y dinámicos de nuestro tiempo<sup>153</sup>.

La Gobernanza Multinivel se ha desarrollado durante el proceso de integración de la Unión Europea, el cual nació en los cincuenta a través de un *Mercado Común*; desarrolló políticas alimentarias, de empleo, de medio ambiente y de seguridad conjunta; y en la primera década del siglo XXI entró en una crisis de continuidad. Por esto último, La Comisión Europea abrió un Libro Blanco sobre la *Gobernanza Europea*, avanzando en la definición de cinco principios de una Buena Gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficiencia y coherencia<sup>154</sup>. Son también importantes las aportaciones que las ciudades europeas han realizado al Libro Blanco, las cuales se basan en asociaciones entre el sector público, voluntario

---

<sup>150</sup> *Ibidem*, pp. 238-239.

<sup>151</sup> Morata y Etherington citados por Joan Prats Catalá, *Modos de Gobernación de las Sociedades Globales*. Ponencia publicada en Agustí Cerrillo I. Martínez, *Op. Cit.*, p. 156.

<sup>152</sup> Joan Prats Catalá, *Op. Cit.*, p. 156.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 157.

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 170.

y privado sobre bases cada vez más sistemáticas, abandonando así un gobierno de arriba abajo<sup>155</sup>. Sin embargo, en el resto del contexto europeo, coexisten cuatro modos de interacción de los estados miembros, de cuya evolución depende la consolidación y el desarrollo de la Gobernanza Europea: 1) Ajuste Mutuo, se trata de un comportamiento no cooperativo en el que se sigue aplicando las políticas nacionales; 2) Negociaciones Intergubernamentales, son acuerdos estratégicos a nivel europeo, empero, cada gobierno nacional conserva su propio proceso decisorio; 3) Dirección Jerárquica, se refiere a políticas centralizadas a nivel europeo; y 4) Decisiones Conjuntas, combina aspectos de las negociaciones intergubernamentales y de la centralización supranacional<sup>156</sup>.

Para concluir, se hace evidente que la relación de los conceptos que motivan el presente apartado resulta ya natural, en el ámbito del federalismo algunos autores han señalado que la Subsidiariedad implica que en último término recaee sobre el cuerpo político *más distante* desempeñar las diferentes funciones estatales, traduciéndole así en un federalismo orientado a la ciudadanía<sup>157</sup>. Si se relaciona con un término más actual, en el contexto europeo el Principio de Subsidiariedad desempeña un papel aún pasivo en los tratados de la Unión, previéndose en lo emergente una sustitución por la Gobernanza Europea, por lo que puede augurarse un futuro complementario. Es precisamente en este último aspecto donde se ha proyectado la misión del presente trabajo, sumar el Principio de Subsidiariedad a la Gobernanza para escalar más sus modelos de coordinación ó modos de interacción, y una vez que se cuente con un conocimiento más amplio se pueda concientizar y motivar el equilibrio de las fuerzas descendente y ascendente en el edificio federal. Como aspectos secundarios de la complementariedad pretendida, se propone la confirmación de la orientación ciudadana en la Gobernanza, y mantener cierto grado de positivismo científico mediante la doctrina que respalda a la causa subsidiaria. Ahora bien, ante un escenario de mayor algidez en el debate, solamente con la amplitud de conocimiento aludida se puede establecer un freno a las tendencias históricas antisubidiarias: 1) los proyectos de superficialidad política impuestos sobre la eficiencia social del gobierno, 2) el centralismo preferente proseguido por la descentralización por financiamiento y redistribución federal, 3) el reduccionismo del estado sin considerar un mínimo de garantías sociales, y 4) la omisión de la función compensatoria como necesidad de coordinación intergubernamental.

---

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 162.

<sup>156</sup> Fritz W. Scharpf, *Apuntes para la Teoría del Gobierno Multinivel en Europa*. Ponencia publicada en Agustí Cerrillo I. Martínez, *Op. Cit.*, pp. 180-191.

<sup>157</sup> Ronald L. Watts, *Op. Cit.*, p. 95.

**PRIMERA PARTE**  
**Sentido Descendente, Finanzas Públicas**

## Capítulo I.

# Las Relaciones Federación-Estados en la Función Recaudatoria.



Mural en el palacio del gobierno estatal de Aguascalientes (Oswaldo Barra).

*Más el hombre tiene conocimiento de todas estas cosas para su vida, solamente en la comunidad, de modo que puede llegar a conocer todo lo que necesita para vivir a partir de su razón, que procede comenzando por principios universales. Y no es posible que el hombre llegue a conocerlo todo por la pura fuerza de su razón particular. Es pues necesario que el hombre viva en sociedad, y que uno se ayude al otro, y que cada uno se desarrolle en un campo de conocimientos, como uno en la medicina, otro en un campo diverso, etc...*

*Ya que son muchos los hombres y que cada uno busca para si mismo lo que necesita, la multitud se dispersaría en sus fines, si no hubiese quien tuviese cuidado de procurar que todo se dirija al bien común...*

*Esto es razonable, puesto que no es lo mismo el fin propio y el fin común. Según el fin propio, todos difieren; según el bien común se unifican.*

Opúsculo Sobre el Gobierno de los Príncipes, 1266.

## Hacia la Mayor Autonomía Fiscal de los Estados.

Mediante una simulación subsidiaria del federalismo fiscal mexicano, es posible proyectar un escenario ideal utilizando la teoría correspondiente. Por el Elemento de Analogía Jerárquica, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) debe promover una mayor autonomía recaudatoria de los estados en relación a las principales partidas de ingreso de la federación, así como un mayor gasto intergubernamental cofinanciado. El Elemento de Delimitación Competencial debe promover ordenamientos para la descentralización intergubernamental de los conceptos más prominentes del ingreso federal, proyectando también un consecuente incremento del gasto cofinanciado. En forma complementaria a lo anterior,

debe disponerse de un sistema de evaluación integral y constante al desempeño intergubernamental recaudatorio y al gasto compartido, cumpliendo de este modo con el Elemento de Exactitud de Aplicación. El Elemento de Derecho Social se vería reflejado en cuanto a que los dos órdenes de gobierno posibiliten la descentralización para conformar una administración concurrente de las principales partidas de ingreso de la federación, previendo a la vez la corresponsabilidad del orden estatal y de la iniciativa privada en la inversión pública. En el caso del Elemento de Necesidad de Subsidiario, este sentaría conciencia sobre la necesidad de intervenciones del orden federal únicamente para la evaluación conjunta.

Para definir escalas de contraste que sean aplicada en la evaluación del sistema fiscal federal, se hace necesario definir entornos opuestos a los descritos en el párrafo anterior: un SNCF como órgano intergubernamental que garantice la extralimitación del gobierno federal en las materias recaudación y gasto, sin lograr una asociación rehabilitadora de las entidades federativas; instrumentos jurídicos que centralicen la actividad recaudadora y el financiamiento de los servicios públicos; la falta de una evaluación de la actuación administrativa de los estados para redefinir los ámbitos de acción por la distribución de las facultades de recaudación y de gasto; la ausencia de experiencias sobre procesos graduales y eficientes de descentralización y de incremento del cofinanciamiento; y una suplencia excesiva de facultades fiscales y de financiamiento público que impidan el ejercicio de la autorresponsabilidad de las estructuras administrativas estatales. De este modo, definiendo grados intermedios entre los dos polos, se hace factible integrar una escala de medición para cada elemento del principio.

Este capítulo se vale de ocho secciones aparte de la presente para revisar los aspectos relativos a las RIG federación-estado en materia de ingresos, pues lo concerniente al gasto intergubernamental, dado el nivel de análisis pretendido, se dispuso en el Capítulo III. El análisis de la situación general del federalismo fiscal mexicano se denomina *La Coordinación Fiscal y la Conferencia Nacional de Gobernadores*, y se vale para su fin de los contrastes de los Elementos del Principio de Subsidiariedad que se señalaron en los párrafos anteriores. Los seis apartados siguientes incluyen el análisis particular de la muestra de estados y se denominan: *Los Fiscalistas de Aguascalientes, Un Ejemplo que Arrastra en Baja California, Guanajuato sin Indicios de Colaboración Administrativa, Disciplina Administrativa en Jalisco, Morelos y la Coordinación de un Subgrupo de la CPFF, y Actividad Mínima en Querétaro*. En los casos que se hizo posible, el análisis particular ocupó indicadores de eficiencia y otros razonamientos destinados a mostrar la motivación y orientación futura de los equipos de funcionarios estatales. Al final se encuentran las *Conclusiones del Capítulo I*.

## La Coordinación Fiscal y la Conferencia Nacional de Gobernadores.

La Coordinación Fiscal representa el mecanismo por el cual el Sistema Federal Mexicano ha conservado una imposición tributaria mayoritariamente centralizada en el orden federal. En consecuencia, este último posee actualmente amplios procesos de aprobación y administración tributaria que contrastan con sus análogos correspondientes a las escasas contribuciones estatales y locales. La base jurídica relativa es la LCF, misma que tiene por objeto definir la participación y la colaboración de estados y municipios coordinados, así como los organismos en la materia (artículo 1). Si bien por principio, los impuestos más importantes deben ser para el orden federal a efecto de que éste redistribuya inter-regionalmente el ingreso como *garante de equidad*, en el Sistema Federal Mexicano esta premisa representa un sesgo en contra de otros principios del federalismo, y para nuestro objeto de estudio, resulta también opuesta a varios elementos del Principio de Subsidiariedad.

La gran variedad de impuestos federales se clasifica en tributos directos, que se aplican a los ingresos o signos de riqueza de las personas (la propiedad, el capital o la inversión), y en tributos indirectos, que trasladan la carga a personas distintas a los comerciantes (compradores o adquirentes)<sup>1</sup>. Los principales conceptos de los tributos directos e indirectos son el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) respectivamente, mismos que entre los años 2000 y 2006 representaron entre el 75% y el 85% de los ingresos tributarios federales. Por su parte, las entidades federativas perciben Impuestos Sobre Nóminas, Hospedaje, Enajenación de Bienes, Tenencia Local e Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN). La recaudación comparativa de los ingresos tributarios en los estados le otorga el primer sitio al Impuesto Sobre Nóminas, seguido por el Impuesto Sobre Enajenación de Vehículos y Bienes Muebles, y muy atrás quedan los Impuestos Sobre Hospedaje y Sobre Tenencia Local<sup>2</sup>. A su vez, Productos Financieros<sup>3</sup> es el concepto más importante de los ingresos no tributarios, en algunos casos, superando a los ingresos tributarios locales en conjunto. Es importante señalar que existen estados que no utilizan potestades tributarias existentes para ellos, destacando los casos de los Impuestos de Nóminas, de Enajenación de Vehículos de Motor Usado y Bienes Muebles Usados, de Tenencia o Uso de Vehículos de Más de Diez Años, y de otros conceptos

---

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Modelos de Recaudación Fiscal*, México, 2003, p. 30.

<sup>2</sup> El Impuesto Sobre Nóminas y el Impuesto Sobre Enajenación de Vehículos y Bienes Muebles significaron en 2001 el 73.7% y el 7.2% de los ingresos tributarios respectivamente. SHCP, UCEF, *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, 2003, pp. 40 y 41.

<sup>3</sup> Los Productos Financieros son rendimientos derivados de inversiones que obtienen las entidades federativas. *Ibidem*, p. 42.

como Premios Derivados de Loterías, Servicios Profesionales de Medicina y Operaciones Contractuales. Algunos de los estados que si aplican las potestades tributarias, muestran una precaria planeación recaudadora y una falta de armonización a nivel nacional fácilmente detectada en la diversidad de tasas impositivas<sup>4</sup>.

El principal instrumento para la centralización tributaria ha sido la celebración periódica de convenios de adhesión al SNCF, los cuales han implicado la renuncia constante de los estados al ejercicio de sus facultades tributarias. En tales circunstancias, como pleno administrador tributario, el orden federal ha asumido la integración de montos totales por recaudado para participar los rendimientos a las entidades federativas y estos a sus municipios. La preferencia continua del sistema coordinado por parte de las entidades federativas mexicanas es resultado de un proceso largo pero con propósitos constantes: inicialmente, el texto constitucional restringió la intervención de los estados en algunas actividades comerciales y concedió al orden federal la legislación en la materia, por lo que las leyes de las principales imposiciones mercantiles iniciaron la concentración de la actividad y orientaron a los estados hacia la celebración de convenios para poder participar de los rendimientos<sup>5</sup>; consecuentemente, la aceptación de los referidos convenios por parte de los estados para pasar a ejercer el gasto sin mayores esfuerzos fiscales se convirtió en la lógica dominante<sup>6</sup>, misma que se amplió para convenir también sobre los derechos además de los impuestos.

Por lo expuesto, se deduce que la LCF así como sus antecedentes y convenios de adhesión conformaron una estabilidad funcional, en donde incluso las tensiones entre la

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>5</sup> En 1948 se estableció el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), en sustitución al Impuesto Sobre el Timbre. El ISIM contó una tasa inicial del 3 % de la cual, 1.2 % correspondería a los estados que decidieran coordinarse, y 60 % de este correspondería a los municipios. Al inicio sólo estaban coordinados el Distrito Federal y los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo; se fueron agregando Aguascalientes (1949), Morelos, Querétaro y Tlaxcala (1950), Michoacán y Sinaloa (1951), y San Luis Potosí (1952). El ISIM no se logró desaparecer la tributación múltiple. Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México*; México, Editorial M. A. Porrúa, 1995, pp. 81-82.

<sup>6</sup> En 1953 se creó la primera LCF y se celebraron convenios de colaboración entre algunos estados y la federación para derogar contribuciones locales a cambio de recibir participaciones. Se introdujo el Impuesto Sobre la Renta (ISR) moderno. Se sumaron al sistema los estados de Colima, Yucatán, Hidalgo, Campeche y Tabasco (1954) y unos años más tarde Puebla (1955) y Guerrero (1957). En 1972, a través de la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, la federación decidió aumentar la tasa del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) del 3% (1.8% federación, 1.2% estados) al 4 %, entregándole el punto porcentual adicional a las entidades que se coordinaran. Se aseguró también una tasa mínima del 20% para los municipios. Para febrero de 1973, aún los estados más reticentes se incorporaron al sistema firmando convenios con la federación. Alberto Díaz Cayeros, *Ibidem*. En 1980 se derogó la LCF de 1953, se aprobó una nueva ley, y se introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA), mismo que sustituyó 18 impuestos federales y 458 estatales. Las participaciones dejaron de realizarse impuesto por impuesto para integrar ahora una sola bolsa (la Recaudación Federal Participable), más tarde, se elaboró la Ley Federal de Derechos (Boom petrolero). Los estados convinieron en derogar múltiples impuestos directos a cambio de que la federación les resarciera la pérdida recaudatoria. El IVA y los Derechos Petroleros resultaron muy atractivos. Luis F. Aguilar Villanueva, *El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes*. En Alicia Hernández Chávez, *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, México, El Colegio de México, Fondo Cultura de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 119.

federación y los estados han encontrado soluciones que invariablemente dan continuidad al sistema coordinado. En el actual contenido de la LCF, se definen instrumentos que mantienen centralizada la actividad recaudatoria a cambio de descentralizan en forma controlada el gasto y sólo algunas facultades fiscales, prolongando así un federalismo fiscal desequilibrado. La LCF en combinación con la suscripción periódica de convenios de coordinación fiscal representan la principal contradicción con respecto al Elemento de Delimitación Competencial del Principio de Subsidiariedad.

El Capítulo II de la LCF establece las formalidades de aprobación y publicación de los convenios de adhesión, así como las sanciones por violación y los recursos jurídicos contra estas últimas (artículos 10, 11 y 12 respectivamente). En el caso de los impuestos, la ley prevé una adhesión absoluta únicamente, con la posibilidad de aplicar impuestos locales a la venta o consumo final de mercancías gravada por la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (artículos 10 y 10-C respectivamente). Con respecto a los Derechos, la adhesión se define como opcional, en cuyo caso, los estados que opten por coordinarse deben dejar sin vigor los derechos estatales y municipales que dupliquen los federales (artículos 10-B y 10-A respectivamente). Se señalan también la obligación y las características en la conformación de registros estatales vehiculares (artículo 10-E).

Para hacer específica la distribución de rendimientos en el SNCF, el Capítulo I de la LCF establece los mecanismos de cálculo para los principales Fondos de Participaciones a los estados (artículo 2) y a los municipios (artículo 2-A). En este capítulo se definen también algunas condicionantes para el manejo de las Participaciones como: la publicación e informe al congreso de la definición anual en los principales fondos (artículo 3); la obligación de cálculo de fondos para la totalidad de entidades, hasta para las no coordinadas en su caso (artículo 5); las garantías de las Participaciones municipales (artículo 6); los ajustes definitivos a los cálculos preliminares de las Participaciones (artículo 7); la sujeción de las Participaciones a la captación de ingresos constituidos legalmente (artículo 8), y la condición de inembargabilidad de las Participaciones (artículo 9).

Adicionalmente, el mismo Capítulo I de la LCF establece aquellos componentes de las Participaciones que operan bajo condiciones especiales: las proporciones del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS, artículo 3-A), las proporciones de ingresos por intereses fiscalizados (artículo 3-B), la distribución del fondo de fiscalización (artículo 4), la distribución del IEPS Sobre la Venta Final de Gasolina y Diesel (artículo 4-A), la distribución del Fondo de Extracción de Hidrocarburos según las entidades clasificadas para el caso (artículo 4-B), y la posibilidad de convenir la distribución de rendimientos de los puentes de peaje (artículo

9-A). En el caso del IEPS Sobre la Venta Final de Gasolina y Diesel, cuyo reciente mecanismo tomo vigencia a principios del 2008, este constituye una variante importante de la concentración recaudatoria, pues para el caso los estados recaudan directamente las rentas, se autoliquidan en la proporción estipulada, y entregan el resto a la federación.

Un antecedente similar a este último fue la transferencia a los estados de la recaudación del IVA, acontecida en 1983. En esa experiencia, la recaudación local generó gran liquidez entre los estados pero tuvo un efecto adverso para el gobierno federal, la descentralización propició evasión del IVA cuya recaudación bajó un 50%. Una nueva reforma a la legislación fiscal terminó en 1990 con el IVA descentralizado<sup>7</sup>. Por tal antecedente, resultaría interesante para nuestro objeto de estudio dar seguimiento a la evolución del IEPS Sobre la Venta Final de Gasolina y Diesel, pero esto no alcanzará a ser analizado en el presente trabajo puesto que en el primer año de instrumentación de las nuevas facultades estatales se dificulta adquirir información objetiva y establecer tendencias. No obstante, resulta claro un futuro con sólo dos opciones: alentar nuevas descentralizaciones tributarias en función de una eficiencia recaudatoria general de los estados o seguir la suerte del IVA en los ochentas.

En forma paralela al cálculo y distribución de Participaciones, los Fondos Federales de Aportaciones conforman el gasto redistributivo descentralizado<sup>8</sup>. La LCF, para manejar conjuntamente instrumentos de centralización y descentralización controlada, simplifica en su contenido dos funciones federales conceptualmente diferentes: la resarcitoria, propia del federalismo mexicano, y la compensatoria, una de las funciones primordiales de todo sistema federal. Las Participaciones y las Aportaciones federales comprenden el 90.59% del gasto federalizado total casi en forma simétrica, 45.41% y 45.18% respectivamente, utilizando conceptos y literales comunes para su cálculo. El Capítulo V de la LCF comprende la integración, manejo y objeto de los Fondos de Aportaciones Federales: Educación Básica y Normal (artículos 26 a 28); Servicios de Salud (artículos 29 a 31); Infraestructura Social (artículos 32 a 35); Fortalecimiento Municipal (artículos 36 a 38); Aportaciones Múltiples (artículos 39 a 41); Educación Tecnológica y de Adultos (artículos 42 a 43); Seguridad Pública (artículos 44 a 45); Fortalecimiento Estatal (artículos 46 a 47); y otras formalidades generales como publicación, informe, inembargabilidad, y posibilidad de garantía por obligaciones contraídas con la federación (artículos 48 a 51).

---

<sup>7</sup> Victoria E. Rodríguez, *La Descentralización en México, de la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo*, México, Fondo de cultura económica, 1999, p. 182.

<sup>8</sup> En 1976, la suscripción del *Convenio Único de Coordinación* (CUC en 1976, CUD en 1983, CDS en 1992) descentralizó los programas federales de inversión en obras locales con criterios y normas centrales. Los fondos han cambiado de nombre y operación según el ejecutivo federal en turno: Ramo XXVI, PRONASOL, Ramo XXXIII. En

La variedad de transferencias federales ha ocasionado una gran dependencia y autolimitación administrativa de los estados, pues la estructura de sus ingresos propios indica que poseen un bajo nivel de autonomía fiscal. En el periodo 2002-2005, el 87.94% de los ingresos de las entidades federativas tuvo su origen en las transferencias del gobierno federal: 35.82% de sus ingresos totales fue por concepto de Participaciones y 52.12% por Aportaciones. En contraste, solo el 12.04% de los ingresos totales de las entidades federativas fueron propios, de los cuales 2.50% fueron ingresos tributarios y 9.54% ingresos no tributarios. Lo anterior prueba que la gran mayoría de las entidades federativas obtienen pocos ingresos propios en relación con sus ingresos totales, existiendo además la tendencia de continuar reduciendo esta participación porcentual<sup>9</sup>. En el año 2005, sólo en los estados de México, Chihuahua y Sonora los ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales fueron superiores al promedio nacional<sup>10</sup>. Como agravantes de la eficiencia hacendaria de las entidades federativas se señala que su constante es una baja recaudación tributaria, en ocasiones sustituida por el crédito como fuente de ingresos. Lo anterior se hace evidente al señalar que en el año 2005 ninguna de las provincias mostró que sus ingresos tributarios superaran a los no tributarios<sup>11</sup>, no obstante, en el mismo año, 9 entidades federativas registraron ingresos por financiamiento superiores a los tributarios, estas fueron San Luís Potosí, Sonora, Aguascalientes<sup>12</sup>, Colima, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos<sup>13</sup> y Tlaxcala.

Para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del SNCF; el Capítulo IV de la LCF dispone de órganos que dan como resultado un trabajo disgregado que confluye hacia decisiones centralizadas. La actividad continua la realiza la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF), misma que se integra por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y delegados de ocho entidades federativas (una por cada grupo de cuatro)<sup>14</sup>. En el caso de estas últimas, su representación es rotatoria, son electos durante la

---

1998 las transferencias fueron reorganizadas para incluir preferentemente dos categorías generales: Participaciones y Aportaciones.

<sup>9</sup> Los ingresos propios de las entidades federativas con respecto a los ingresos totales pasaron del 17.60% en 1994 (SHCP, *Op. Cit.*, p. 36) al 14.58% en 2005 (según estimaciones del autor).

<sup>10</sup> El promedio nacional fue de 14.58%, mientras que los de los estados de México, Chihuahua y Sonora fueron de 23.16%, 21.24% y 21.08% respectivamente (según estimaciones del autor).

<sup>11</sup> En el año 2001, sólo en Baja California Sur, Guerrero, México, Quintana Roo y Sonora los ingresos tributarios superaron a los no tributarios. Fundación Este País, *La Federación a Debate*, México, 2004, [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx), p. 8.

<sup>12</sup> Para Aguascalientes, los ingresos por financiamiento representaron el 4.42% con respecto a los ingresos totales del estado, mientras que los ingresos tributarios solo alcanzaron el 0.92% con respecto a la misma referencia. Porcentajes calculados por el autor de acuerdo a la información de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

<sup>13</sup> Para Morelos, los ingresos por financiamiento representaron el 1.88% con respecto a los ingresos totales del estado, mientras que los ingresos tributarios solo alcanzaron el 0.93% con respecto a la misma referencia. *Ibidem*.

<sup>14</sup> Las 31 entidades federativas y el Distrito Federal se agrupan en ocho zonas: a) Grupo 1.- Sinaloa, Baja California, Baja California Sur y Sonora; b) Grupo 2.- Durango, Chihuahua, Coahuila y Zacatecas; c) Grupo 3.- Tlaxcala, Hidalgo, Nuevo León y Tamaulipas; d) Grupo 4.- Colima, Aguascalientes, Jalisco y Nayarit; e) Grupo 5.- Guanajuato,

reunión nacional y duran dos años (artículo 20), razón por la cual se deduce que la representación de las entidades federativas no es ni plena ni constante. La CPFF sesiona cada mes por acuerdo conjunto, de sus facultades destacan vigilar la creación e incremento de los fondos definidos en la LCF, su distribución y liquidación por medio de la SHCP, asimismo, vigilar la determinación y liquidación de Participaciones a los municipios efectuados por las entidades (artículo 21).

La CPFF también resuelve respecto a las conclusiones de los subgrupos técnicos y de los subgrupos de trabajo, los primeros son coordinados por la SHCP y abordan temas como recaudación, auditoría fiscal federal, presupuesto y gasto federalizado, asuntos jurídicos, comercio exterior, deuda pública, régimen de pensiones y estrategia del SAT. Por su parte, los subgrupos de trabajo son coordinados por las entidades federativas y realizan funciones como vigilancia del sistema de pensiones, vigilancia de Aportaciones, ingresos coordinados, fuentes de ingreso local y potestades tributarias, estudio del sistema de Participaciones, estudio de la operación de padrones de usuarios y registros de la propiedad, estudio de la reserva de la zona federal y armonización contable y presupuestal, entre otros. La actividad de los subgrupos de trabajo guarda relación con el Elemento de Exactitud de Aplicación del Principio de Subsidiariedad, en el sentido de definir las circunstancias particulares de procesos potenciales de descentralización.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF) se integra por un representante de la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios de cada entidad (artículo 17). Sesiona cuando menos una vez al año (artículo 18), destacando de sus facultades aprobar los reglamentos de funcionamiento de todos los organismos del SNCF, y proponer al ejecutivo federal las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el sistema, resultado del trabajo de la CPFF (artículo 19). Las deficiencias de representación de los estados en la CPFF, ante las decisiones centralizadas en la RNFF, evidencian la contradicción al Elemento de Analogía Jerárquica del Principio de Subsidiariedad. Como parte del resto de los órganos del SNCF, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), creado en 1973, opera financiado por la SHCP y los estados en proporción 50/50. De las funciones de INDETEC destacan realizar estudios relativos al sistema, sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, fungir como secretario técnico en la RNFF y en las reuniones de la CPFF, promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas, y capacitar

---

Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí; f) Grupo 6.- Guerrero, Distrito federal, Estado de México y Morelos; g) Grupo 7.- Veracruz, Chiapas, Puebla y Oaxaca; y h) Grupo 8.- Quintana Roo, Campeche, Tabasco y Yucatán. LCF.

funcionarios fiscales (artículo 22). Adicionalmente, la Junta de Coordinación Fiscal (JCF) es un órgano donde se dirimen las controversias respecto a la aplicación de la LCF (artículo 24).

La administración operativa en la distribución de rendimientos del SNCF esta a cargo de la Unidad de Coordinación de Entidades Federativas (UCEF), dependencia de la SHCP, quien se encarga de calcular y distribuir Participaciones e Incentivos, dar seguimiento a la transferencia de Aportaciones, coadyuvar en la definición de políticas y coordinación de ramos presupuestarios que asignen recursos a las provincias, establecer las políticas y registro de obligaciones y empréstitos de los estados y municipios, coadyuvar en la definición de lineamientos para el acceso de las partes federadas a los mercados internos de capital, coordinar los comités de vigilancia, y aplicar en estados y municipios prácticas de transparencia y rendición de cuentas. Este último aspecto adquiere cierto valor en cuanto al Elemento de Exactitud de Aplicación del Principio de Subsidiariedad, pues aunque actualmente no tenga un uso práctico, la publicación de las eficiencias logradas en todas las entidades del sistema coordinado tiende a definir las circunstancias particulares de procesos potenciales de descentralización.

El instrumento relativo a la descentralización controlada de facultades son los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, los cuales son acuerdos jurídicos para que las entidades adquieran funciones de fiscalización y recaudación percibiendo de la federación incentivos económicos parciales o totales de la recaudación adicional que logren. El Capítulo III de la LCF indica las características de los convenios referidos, en los cuales, deben consignarse las facultades y limitaciones que se asignan a los estados y municipios, la imposición del marco jurídico federal, y la obligación de concentrar los recursos de colaboración (artículos 13, 14 y 15 respectivamente). Hasta 1996, se encomendó a las entidades federativas realizar actos de fiscalización en forma conjunta con la federación sólo en materia del IVA, a partir de 1997 se delegaron atribuciones respecto a diversos impuestos<sup>15</sup>. En el periodo 2000-2006, los indicadores de la UCEF sobre los programas de fiscalización evidenciaron lo siguiente: a) la Presencia Fiscal<sup>16</sup> mostró una media nacional del 0.67%, 22 entidades

---

<sup>15</sup> Los ingresos por Incentivos Económicos se derivan de las actividades de fiscalización y control de obligaciones en los impuestos federales del IVA, ISR, IMPAC, IEPS, Impuesto Sustitutivo de Crédito al Salario y Suntuario (ISCAS), Tenencia o Uso de Vehículos e ISAN (participables al 100%), Multas Administrativas Federales no Fiscales, Derechos de Uso o Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y otros derechos transferidos a las entidades federativas para operar por los municipios. Los incentivos económicos que la entidades federativas perciben son 50% de la recaudación de los impuestos en los casos de ISR, Impuesto al Activo (IA), IEPS, ISCAS; 98% de la recaudación dirigida en apoyo a las finanzas de los municipios en cuestión de Multas Administrativas Federales No Fiscales (por infracción a las atribuciones de las dependencias federales); y 100% de las percepciones en el Programa de Verificación del RFC y en los Derechos de Zona Federal Marítimo Terrestre. SHCP, *Op. Cit.*, pp. 100, 106 y 110.

<sup>16</sup> La Presencia Fiscal corresponde al porcentaje del universo estatal de contribuyentes al cual se le realizaron revisiones durante un ejercicio fiscal.

federativas se ubicaron por encima de esta media y 10 por debajo<sup>17</sup>; y b) la Rentabilidad de la Fiscalización<sup>18</sup> contó con una media nacional de \$ 7.43 por cada peso invertido, 17 entidades federativas superaron la media nacional y 15 quedaron por debajo<sup>19</sup>.

En los programas de recaudación la metodología de evaluación de la UCEF consideró, a partir del año 2005, una ponderación del 40% para Control de Obligaciones Fiscales, 40% para Verificación del Registro Federal de Contribuyentes<sup>20</sup>, y 20% para Multas Administrativas Federales No Fiscales<sup>21</sup>; cada una de las ponderaciones contempla además una ponderación interna según aspectos propios. Para el mismo año 2005, se obtuvieron estos resultados: 1) en el Control de Obligaciones, 3 estados obtuvieron el puntaje máximo mientras que 16 obtuvieron cero puntos<sup>22</sup>; 2) en la Verificación Conjunta, el comportamiento de las provincias es similar por haber obtenido entre 20 y 25 puntos, muy por debajo de la ponderación máxima<sup>23</sup>; 3) en materia de Multas Administrativas Federales No Fiscales, la mayoría de las entidades federativas superó la ponderación máxima de 20 puntos<sup>24</sup>.

En función del elemento de Derecho Social del Principio de Subsidiariedad, los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal significan la motivación del orden federal para compartir con los gobiernos estatales el ejercicio de las facultades fiscales sin que el primero abandone su máxima de control impositivo. Más aún, por la aceptación generalizada del SNCF entre los órdenes federales, se puede afirmar que la evolución de los convenios aludidos representa la única opción para transformar al actual régimen fiscal en una solución más federalizada y con mayor contenido subsidiario. Para la federación, la organización armónica y perfectible que ha logrado se debe a las virtudes que esgrime sobre el sistema: a) crea fondos de distribución con el total de ingresos federales y con los Derechos Sobre Extracción del Petróleo y Minería, los cuales se juzgan como compensatorios y eficientes; b) fortalece el consenso y colaboración administrativa como mecanismo de trabajo; c) permite un ejercicio del gasto público sin discrecionalidad; d) distribuye potestades tributarias

---

<sup>17</sup> SHCP, UCEF, *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, 2007, p. 86.

<sup>18</sup> La Rentabilidad de la Fiscalización es una proporción entre el monto recuperado y el invertido en revisiones.

<sup>19</sup> SHCP, UCEF, *Op. Cit.*, p. 88.

<sup>20</sup> La Verificación Conjunta son acciones para ampliar las bases del universo de contribuyentes nacional.

<sup>21</sup> Las Multas Administrativas Federales No Fiscales son las que aplican las dependencias federales por violación a sus ordenamientos, desde 1984 las entidades federativas tiene la facultad de cobrar dichas multas.

<sup>22</sup> SHCP, UCEF, *Op. Cit.*, p. 93.

<sup>23</sup> *Ibidem.*

<sup>24</sup> *Ibidem.*

fortaleciendo gradualmente las haciendas públicas estatales y municipales; y e) introduce la transparencia en todos los niveles de gobierno<sup>25</sup>.

A su vez, para las entidades federativas la coordinación fiscal representa recibir rendimientos constantes, dado que desde 1989 tales rendimientos son cuantificados con variables demográficas sin incentivar preferentemente la fiscalización por impuesto. En estas circunstancias, cualquier intento de modificación en las actuales bases de distribución crea tensiones en el sistema<sup>26</sup>, mientras que técnicamente es recomendable que los órdenes federales concurren en los conceptos impositivos que van adquiriendo vigencia económica como son ingresos tributarios y derechos relacionados con el petróleo. Resulta entonces sumamente complejo modificar la base cultural que soporta nuestro federalismo fiscal, siendo esto una tarea apremiante pues la federación se encuentra cada vez más vulnerable en sus ingresos, por lo cual, entregar a los estados al menos un monto de participaciones equivalentes al del año anterior, ante la incertidumbre del ciclo económico, será un acuerdo cada vez más difícil de cumplir<sup>27</sup>. La distribución de recursos entre los tres órdenes de gobierno debe encontrar una solución técnicamente viable y políticamente factible<sup>28</sup>, y la colaboración administrativa se percibe como la única vía.

Como particular utopía, la opción de devolver a las entidades federativas total o parcialmente la autoridad fiscal a la que renunciaron por integrarse al SNCF origina un escenario muy complejo que supone: a) que la mayor autonomía de los estados provocaría un mayor dinamismo económico traducible en un comportamiento más favorable de los ingresos ligados al ciclo económico, b) que la federación pudiera descontar de las participaciones lo equivalente a las tasas o jurisdicciones fiscales que devuelva a los estados, c) que la federación pudiera asegurarse de que la devolución de autoridad fiscal a los estados no provocaría pérdidas recaudatorias en otros rubros por causas administrativas, d) que los ciudadanos que pertenezcan a una determinada jurisdicción estatal tengan perfecta claridad respecto a la competencia recaudatoria de cada orden de gobierno, e) que las entidades federativas adquieran la *libertad responsable* de asignar el gasto discrecionalmente para los recursos de su nueva jurisdicción, f) que los estados establecerían mecanismos con la federación y con los otros estados para atenuar los impactos regionales que afecten su recaudación, g) que la federación pudiera diseñar un mecanismo de compensación a través de su gasto para que un

---

<sup>25</sup> David Colmenares Páramo, *Coordinación y Colaboración Gubernamental en México*, Presentación realizada durante el International Consortium on Governmental Financial Management, Miami Fl., Mayo 2006.

<sup>26</sup> Rogelio Arellano, *Nuevas Alternativas a la Descentralización Fiscal en México*. En Alicia Hernández Chávez, *Op. Cit.*, p. 110.

<sup>27</sup> Alberto Díaz Cayeros, *Op. Cit.*, pp. 85-90.

nuevo sistema con mayor soberanía no sea más riesgoso, y h) que las provincias asumieran la responsabilidad de ser culpados por los impuestos estatales que existan, y además se convencieran de que el nuevo sistema sería justo y equitativo<sup>29</sup>.

La visión contemporánea de las partes federadas, así como la interacción fiscal que pretenden, fue integrada recientemente con el surgimiento y desempeño de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)<sup>30</sup>. La CONAGO inició abordando temas netamente hacendarios según la Declaratoria de Mazatlán (Agosto 10, 2001), más tarde, en la VII reunión ordinaria celebrada en Boca del Río Ver. (26 de abril del año 2003), se definieron comisiones y grupos de trabajo, por lo que se diversificó el desempeño de la organización mediante propuestas en varias áreas administrativas. Sin embargo, pese a esta división temática, muchas comisiones redundan en el tema del incremento de recursos ahora según la lógica y las carencias de cada sector gubernamental.

Los temas de la agenda inicial más abordados en los eventos de la CONAGO han sido, en orden de recurrencia, los siguientes: a) inducir una reforma hacendaria que fortalezca el federalismo, b) plantear Derechos Extraordinarios Sobre Extracción de Petróleo<sup>31</sup>, c) impulsar mayores facultades tributarias para estados y municipios, d) proponer un incremento gradual del Fondo General de Participaciones (FGP) del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), e) promover que sea integrado el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Entidades Federativas (PAFEF) a la LCF, y f) revisar los convenios de educación y salud.

En los casos específicos de la reforma hacendaria y de impulsar mayores facultades tributarias para estados y municipios, éstas fueron materias para que la CONAGO propusiera la celebración de una Convención Nacional Hacendaria (CNH), lo cual se debió a que las implicaciones de la reforma propuesta superaban la cuestión financiera, pues el impacto social que representa acrecentar los impuestos es precisamente una disputa donde se define quien asume el costo político de elevar la recaudación. La CNH promovida por la CONAGO se integró

---

<sup>28</sup> Marcela Astudillo Moya, *La Coordinación Fiscal en México. Logros y Desafíos*. Artículo publicado en *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, Volumen 36, Número 141, México, 2005, p. 1.

<sup>29</sup> Alberto Díaz Cayeros, *Op. Cit.*, pp. 91-92.

<sup>30</sup> En el año 2001, la visión federal de falta de recursos dio como resultado la necesidad de efectuar recortes al gasto, afectando así la entrega de participaciones a los estados. La suspicacia en torno a las cifras de la RFP y las dudas sobre las cifras asignadas a las partes federadas lograron integrar acciones de resistencia por parte de los gobernadores, reconociéndose la interlocución estatal para encontrar soluciones a los temas hacendarios. Los ejecutivos provinciales de oposición percibieron que se les pretendía chantajear para obtener su respaldo al proyecto de reforma fiscal enviado en aquel tiempo por el ejecutivo federal a la cámara de diputados. De este modo, bajo la denominación Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), los ejecutivos estatales integraron un foro permanente de propuestas, de interlocución política y de negociación intergubernamental entre el régimen central y los estados. Las demandas encontraron su libre expresión por la inexistencia de disciplina política en virtud del cambio en la extracción política del ejecutivo federal y la pluralidad de los gobiernos estatales.

por cuatro fases: la primera fase, de trabajos preparatorios, comprendió desde su primer propuesta durante la 5ª reunión ordinaria de la CONAGO en Manzanillo Col. (Diciembre 8, 2002) hasta el inicio de la siguiente fase. La segunda fase comprendió la sesión plenaria de inauguración e instalación de mesas de análisis y propuestas, celebrada los días 5 y 6 de febrero del 2004 en la Ex hacienda de Juriquilla, Qro. La tercera fase, periodo de ejecución de los trabajos y elaboración de propuestas, comprendió el lapso entre el 9 de febrero y el 25 de julio de 2004. La cuarta fase tuvo como sede el Palacio Nacional, como sesión plenaria de conclusiones y clausura, se celebró el 17 de agosto del 2004<sup>32</sup>.

Sobre el tema de ingresos, la CNH fijó como propósito general modificar la dependencia de los impuestos petroleros para hacer competitivo a PEMEX, y en ocasión del superávit productivo, sustituir la base estructural de ingresos estatales mediante concurrencias tributarias y crear otras fuentes locales. Las principales estrategias definidas al respecto fueron restituir potestades tributarias a los gobiernos locales, incentivar a los estados para que se encargaran de la administración de las personas físicas, fomentar la inversión y rendimiento de PEMEX, e impulsar la simplificación tributaria. En relación a la primera estrategia señalada, se propuso otorgar a los estados la potestad de gravar el consumo final con una tasa mínima del 3%, para lo cual se reduciría la tasa general del IVA de 15 al 12%, y la tasa de frontera de 10 a 7%. El 80% de la recaudación se autoliquidaría y el 20% restante se redistribuiría mediante el Fondo General de Participaciones, conformando fondos estatales de desarrollo social. Para compensar la afectación a la recaudación federal, se debería revisar las tasas y las listas de productos exentos. Por otra parte, se propuso introducir nuevos ingresos locales referentes a Impuestos Cedulares<sup>33</sup>, Derechos Ecológicos<sup>34</sup> y Loterías Estatales.

En lo referente a incentivar a los estados para que se encargaran de la administración de las personas físicas, se propuso un programa experimental para mejorar la recaudación del ISR y el IVA de los contribuyentes indicados. Los excedentes logrados se distribuirían en proporción 50/50 entre federación y estados. El incremento federal formaría parte de la Recaudación Federal Participable (RFP), mientras que el estatal integraría un fondo en BANOBRAS destinado a resarcir pérdidas cuando la recaudación no alcanzara la meta

---

<sup>31</sup> Esto obedece a que durante los últimos ejercicios fiscales se habían generado rendimientos de Petroleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, derivados de mejoras en el aprovechamiento de los recursos petroleros del país.

<sup>32</sup> Secuencia tomada de las publicaciones de la CONAGO en [www.conago.org.mx](http://www.conago.org.mx).

<sup>33</sup> Los Impuestos Cedulares se propusieron por ingresos salariales, honorarios profesionales, arrendamiento de inmuebles, enajenación de inmuebles y actividades empresariales. La tasa única sería entre el 2 y el 5%, podrá ser deducible del ISR, y podría sustituir al impuesto de nóminas.

<sup>34</sup> Los Derechos Ecológicos Estatales se complementarían con un mercado de bonos a empresas que redujeran contaminantes, y eximirían del ISAN a vehículos híbridos.

predeterminada. Sobre la inversión y rendimiento de PEMEX, la paraestatal fomentaría su inversión mediante un nuevo régimen fiscal en el que se reducirían los derechos de extracción y ordinario, y sus rendimientos serían ocupados parcialmente dentro de la RFP. En cuanto a la simplificación tributaria, se planteó modificar el ISR de personas físicas, reestructurando su tarifa y homologando su base con la de seguridad social, asimismo, se planeó establecer un régimen diferente de REPECOS en las franjas fronterizas para permitir vender importaciones.

Sobre el tema de deuda pública, la CNH orientó la estrategia hacia planes y reglas preventivas destinadas a la responsabilidad fiscal, a cambio de facilitar el financiamiento mediante la oferta de productos crediticios para estados y municipios. Sobre el tema del patrimonio público, se previó que estados y municipios pudieran explotar el uso de reservas y zonas federales mediante: su participación en la administración directa de áreas naturales protegidas y reservas ecológicas; la enajenación de terrenos nacionales aptos para el desarrollo urbano; y su integración en empresas de administración de la zona marítimo-terrestre, de administración portuaria integral, y de administración aeroportuaria integral.

Sobre el tema de colaboración y coordinación intergubernamental, la disposición estratégica acordada por la CNH sugiere el establecimiento de un piso de ingresos por la vía de las participaciones para iniciar descentralizando paulatinamente potestades tributarias a los gobiernos estatales. La redefinición normativa de los Fondos de Participaciones incluyó adecuar las variables de las formulas para fortalecer el componente resarcitorio y el esfuerzo fiscal, dar vigencia a los factores poblacionales, hacer proporcionales las bases especiales de tributación a la propensión de las participaciones en 1991, incluir la participación del producto de los bienes y bosques nacionales, y crear un fondo especial de excedentes petroleros. Las mayores prerrogativas para los gobiernos estatales fundadas en la colaboración administrativa fueron planteadas por la CNH en función de nuevos convenios, mayores incentivos, planeación concurrente y desconcentración optativa de impuestos. Los nuevos convenios entre la federación y las entidades serían basados en el ejercicio delegado de multas y facultades, así como en la administración desconcentrada de impuestos y derechos. Se propusieron incentivos del 100% en recaudación y en control de obligaciones. La planeación concurrente se proyectó sobre las metas recaudatorias, la normatividad del Impuesto al Activo (IA) y del IEPS, y la definición anticipada del uso de los derechos convenidos. La desconcentración optativa de impuestos involucró al IVA en los cinco años siguientes a la CNH, con la excepción de las recaudaciones del comercio exterior, de las correspondientes a PEMEX, y de la normatividad relativa.

Para facilitar la instrumentación de lo anteriormente expuesto, la CNH propuso también la transformación del SNCF en un Sistema Nacional de Hacienda Pública que planeara los avances e indujera la reforma constitucional. Tal transformación se basó en modificar la composición de la RNFF sumando a los secretarios federales que regularmente descentralizan gasto y a tres representantes de las haciendas municipales, facultándole también para planear y promover la reforma legislativa. Se propuso además redefinir la operación de todos los órganos del sistema. La reforma constitucional prevista por el avance paulatino de la colaboración administrativa consideró adicionar el fundamento para celebrar convenios facultativos federación-estados y convenios de coordinación horizontal entre estos últimos, ambos en materia fiscal; para que las leyes no exentaran de contribuciones locales; y para legislar sobre facultades concurrentes de diversas materias administrativas y su posible transferencia. Una última moción en materia de colaboración administrativa exhortó hacia la transparencia, principalmente del esfuerzo fiscal de cada orden de gobierno, y hacia la armonización contable. Concluidos los trabajos de la CNH, la CONAGO ha realizado varios exhortos y pronunciamientos para orientar la reforma hacendaria en función de las propuestas anteriores. Actualmente, se realiza el análisis de temas no abordados durante la multicitada convención.

Fuera de los trabajos y conclusiones de la CNH, la CONAGO ha desahogado su agenda inicial a través de reuniones ordinarias y extraordinarias. Sobre el rubro de derechos extraordinarios por extracción de petróleo, el garantizar a PEMEX autonomía y reinversión fue una manifestación que realizó la CONAGO desde el inicio de sus actividades<sup>35</sup> y que abordó también en la CNH. Sin embargo, dado que la bolsa excedente hasta el año 2002 no formaba parte de la RFP, en paralelo al posicionamiento inicial presionó al orden federal para que rindiera cuentas sobre el gasto de los recursos adicionales, y pugnó por una distribución federal de rendimientos hasta que logró la integración del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES). Desde el año 2003, a lo largo de sus sesiones, la CONAGO ha dado seguimiento constante sobre la generación de estos recursos excedentes y su distribución hacia los estados a través del FIES.

Otro tema que constantemente ocupó la agenda de las sesiones de la CONAGO fue el de pugnar por un incremento gradual de las Participaciones. En este sentido, la CONAGO inició realizando manifestaciones de desacuerdo por los recortes presupuestales a las Participaciones estatales en el año 2001, las acciones de resistencia a los recortes se tradujeron en solicitudes de facultades para que los estados distribuyeran directamente los Fondos de Participación<sup>36</sup>,

---

<sup>35</sup> 1ª Reunión Ordinaria, Atlihuetzia Tlax., agosto 24, 2002.

<sup>36</sup> 1ª Reunión ordinaria, Atlihuetzia Tlax. Agosto 24, 2002.

peticiones de auditorías<sup>37</sup>, solicitudes de información<sup>38</sup>, y demandas de revisión al Convenio de Desarrollo Social<sup>39</sup>. La estrategia evolucionó posteriormente hacia la intervención directa en el proceso de aprobación del PEF 2002. En tal secuencia, durante el proceso de aprobación del PEF 2003, la comisión de hacienda de la Cámara de Diputados presentó escasa apertura y atención a las propuestas de la CONAGO, siguiendo así la mecánica tradicional de discutir con la SHCP los distintos capítulos de la iniciativa de ley e incorporando pocas observaciones. No obstante, en el pleno se resolvieron favorablemente algunas propuestas de la CONAGO y hasta se obtuvieron márgenes adicionales de ingresos<sup>40</sup>. Los gobiernos estatales propusieron que el PAFEF representara un porcentaje del RFP para así terminar con decisiones unilaterales<sup>41</sup>. El PAFEF, opcional desde el año 2000, se formalizó en el 2003 como Ramo 39 con un 15.6% arriba a la del ejercicio 2002, a pesar de que el ejecutivo no lo incluyó en su proyecto<sup>42</sup>. Al siguiente año se estableció una dinámica de mayor apertura con diputados miembros de la comisión de hacienda, y desde entonces la aprobación del PEF ha evolucionado hacia mayores grados de inclusión. Para 2004, se solicitó que los incrementos en seguridad pública fueran graduales y que pasaran del 20 al 24% de la Recaudación Federal Participable (RFP), para 2005 se inició con la presentación de proyectos específicos de obra pública<sup>43</sup>, y para 2006 la solicitud de incrementos de participaciones se diversificó sectorialmente abordando distintos rubros administrativos<sup>44</sup>.

En general, las conclusiones de la CNH y las declaratorias de la CONAGO parecen establecer una relación con el Elemento de Necesidad de Subsidiario del Principio de Subsidiariedad, esto es, emplazan un periodo de transición para redimir un verdadero federalismo fiscal evitando cambios bruscos que impacten los ingresos del sistema por las carencias administrativas actuales de los estados. Sin embargo, el éxito de la resistencia y la gestión legislativa parecen haber orientado a la CONAGO exclusivamente hacia la gestión por mayores ingresos, pues fuera del discurso no se encuentra evidencia de que se pretenda realmente reivindicar al sistema fiscal federal. A manera de ejemplo, la propuesta de mantener

---

<sup>37</sup> 2ª Reunión Ordinaria, Pachuca Hgo., Septiembre 28, 2002.

<sup>38</sup> 1ª Reunión Extraordinaria, Metepec Mex. Octubre 16, 2002.

<sup>39</sup> Declaratoria de León. Febrero 21, 2003.

<sup>40</sup> Fernando Calzada Falcón; *Federalismo y Finanzas Públicas, 2001-2004: ante la Convención Nacional Hacendaria*; México, Universidad popular de la Chontalpa, 2004, p. 53.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>43</sup> 20ª Reunión Ordinaria, Boca del Río Ver. Septiembre 27, 2004.

<sup>44</sup> Algunos de estos rubros son: educación, salud, desarrollo regional, administración portuaria integral, socorro de ley, fondos de pensiones, fondo nacional de desastres y fondos mixtos.

en 15 % el IVA, distribuyendo facultades para cobrar 12% la federación y 3% los estados<sup>45</sup>, fue un ofrecimiento que pretendió impulsar el federalismo planteando un esquema en el cual los estados se responsabilizaran mayormente de sus ingresos y de su participación en el sistema federal. Sin embargo, fuera de la teoría, otorgar a los gobiernos de los estados la facultad de gravar el consumo sería a costa de deducirles participaciones, esto es, cambiar algo real y seguro por una proyección que implicaba costos de recaudación y afectaba negativamente a muchos estados<sup>46</sup>. Como consecuencia, ninguna de las 32 entidades federativas quiso hacer uso de esta facultad en 2002. Las causas fueron la fragilidad legal, la carencia de un padrón de contribuyentes, el desconocimiento de la capacidad recaudatoria y el temor de generar tributos locales desiguales. A partir de entonces, la tasa estatal del 3% al consumo fue congelada en el conjunto de propuestas de la CONAGO<sup>47</sup>. De prevalecer este patrón de conducta, el Elemento de Necesidad de Subsidiario del Principio de Subsidiariedad no encontrará medios de implementación sino que se traducirá en una contradicción más.

El doble discurso de la CONAGO ha conformado dos procesos periódicos paralelos que encauzan un avance diferenciado de las motivaciones. La gestión de mayores recursos, como fin verdadero, asocia de manera provechosa a los gobernadores con la cámara federal de diputados durante los procesos anuales de aprobación de PEF, mientras que las propuestas de la CNH, sólo como argumento teórico, salen de la agenda de la CONAGO y se canalizan al SNCF para que se ocupen de ellas sin precipitación los subgrupos de trabajo de la CPFF. En este nuevo escenario, la antigua tendencia de descentralizar según procesos diseñados desde la oficina del presidente de la república ha sido inmovilizada: durante el año 2007 existió la intención del ejecutivo federal para descentralizar potestades tributarias, sin embargo, la propuesta no avanzó en la cámara baja porque aparentemente los diputados han hecho suya la preferencia de los gobernadores sobre recibir transferencias y evitar la pugna social del cobro de tributos<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Esta es una iniciativa hecha por el gobierno federal y adoptada por la CONAGO en el año 2001 para ser integrada al PEF 2002, lo anterior obedece a que en la OCDE existe una tendencia de que el orden federal grave ingresos y los estados el consumo, pues el impuesto lo debe cobrar el que mayores posibilidades de éxito tenga en dicha misión con los menos costos. *Ibidem*, p. 36.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>48</sup> Situación expresada por el Director General de Participaciones y Aportaciones Federales de la UCEF en el VII Congreso Nacional sobre Finanzas Públicas Municipales de la Asociación de Municipios de México A. C., 8 de diciembre del año 2008.

## **Los Fiscalistas de Aguascalientes.**

Para el gobierno de Aguascalientes, su dependencia financiera puede indicarse por las proporciones porcentuales de las transferencias federales y de los ingresos por financiamiento crediticio, ambas con respecto a los ingresos totales del estado en el año 2005, las cuales fueron del 91.18 % y 4.42% respectivamente<sup>49</sup>. Una evaluación cualitativa general referente a la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal indica una eficiencia operativa en el rendimiento de los recursos humanos dedicados a la fiscalización, mismos que integran el mejor departamento en la especialidad del sistema federal (incluyendo al de la SHCP). En la Secretaría de Finanzas Aguascalientes, 70 personas adscritas al área de ingresos se dedican a la labor de Fiscalización, mientras que 120 personas se dedican a los Programas de Recaudación<sup>50</sup>. La estrategia del área aludida es implementar una revisión porcentual constante en el padrón vigente de contribuyentes y en el Control de Obligaciones, con énfasis en las cifras que se notifican para su cobro. Los esfuerzos de ampliar el padrón de contribuyentes y ejercer Multas Federales No Fiscales son los mínimos aceptables.

De manera más específica, la tendencia de la Presencia Fiscal del estado señala una cobertura muy estable entre los años del periodo, con un descenso inicial brusco entre los años 2000 y 2001, el promedio 2000-2006 es de 1.44, lo cual coloca a la entidad en el sexto lugar de importancia en la materia. La Presencia Fiscal del estado ha sido superior a la media nacional aproximadamente a razón de 2:1. La Presencia Fiscal Federal se mantiene en el doble de la Presencia Fiscal del estado con excepción del año 2004, en donde se registró ligeramente debajo de la última. La tendencia del Costo Beneficio del estado señala un rendimiento estable hasta el 2003 y ascendente hacia el 2006, el promedio 2000-2006 es de \$ 28.26, lo cual coloca a la entidad en el primer lugar de importancia en la materia.

El Costo Beneficio del estado ha sido superior a la media nacional, pasó del doble en el 2003 al quintuple en el 2006. El Costo Beneficio Federal guarda una proporción del 50% con respecto al Costo Beneficio del estado en el periodo que nos ocupa<sup>51</sup>. Si bien el Cobro de Cifras más Virtuales del estado es menor que el federal, la entidad federativa muestra una mejora gradual percibida en la comparativa de ambas tendencias, el cobro federal con respecto al estatal pasó de 5:1 en el 2003 a 4:1 en el 2006. El Control de Obligaciones asciende hasta 2001

---

<sup>49</sup> Cifras calculadas por el autor con datos de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

<sup>50</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Director General de Política Fiscal de la Secretaría de Finanzas Aguascalientes, 15 de octubre del 2008.

<sup>51</sup> Tendencias detectadas por el autor al graficar comparativamente las cifras que ofrece la SHCP en los Diagnósticos Integrales de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales en sus versiones de 2003 a 2007.

y desciende hacia 2005. Para este último año, se muestra un ejercicio aceptable del Control de Obligaciones, asimismo, la eficiencia es mínima en la Verificación Conjunta y en materia de Multas Federales No Fiscales. La evaluación general de la entidad la coloca en el cuarto lugar de importancia en cuanto a los Programas de Recaudación (72.8 de 100 en 2005)<sup>52</sup>.

En forma adicional a los datos estadísticos expuestos, la directiva de política fiscal del estado enfatiza como aspectos clave en su desempeño un trabajo por objetivos combinado con una atención individualizada hacia los contribuyentes. Se explica que cuando iniciaron la administración de las cuentas en Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS), la recaudación que ejecutaba la federación en el estado alcanzaba los \$ 4 000 000.00 (cuatro millones de pesos), y que la administración estatal logró incrementar el cobro hasta \$ 22 000 000.00 (veintidós millones de pesos), que representa un incremento del 550%. La estrategia consistió en efectuar un barrido de calles para detectar contribuyentes potenciales y proponerles como atractivo una cuota fija de \$ 40.00 (cuarenta pesos) al bimestre. En tal sentido, política fiscal comenta que la estrategia de *buen trato al contribuyente*, como variante con respecto a la actitud del SAT, *se trata de que se vayan felices y contentos pero con la estocada adentro*. Hacia octubre del 2008, las metas coordinadas establecidas entre la autoridad estatal y la SHCP para ese ejercicio ya habían sido cumplidas, y se estaba implementando un área de comercio exterior para que, en conjunto con la autoridad fiscal federal, se detectaran y notificaran vehículos de procedencia extranjera<sup>53</sup>.

Según el titular de política fiscal, la motivación del desempeño logrado en cuanto a la colaboración administrativa en materia fiscal federal se debe a la instrucción de incrementar los ingresos para programar mayores metas de obra pública. El equipo directivo del actual Secretario de Finanzas de Aguascalientes se autclasifica como fiscalistas de la iniciativa privada, con visión empresarial orientada a mayores ingresos. Estas características profesionales han impulsado a la representación del estado en el SNCF para que actualmente se encuentren trabajando en los subgrupos de ingresos coordinados (coordinado por Morelos) y de contabilidad y gasto público (coordinado por Jalisco) de la CPFF. En éste último grupo se encuentran trabajando en la conformación de la armonización contable del sistema, proyecto que es financiado con recursos del Banco Mundial y que corresponde a las estrategias que fueron definidas en la CNH<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Director General de Política Fiscal de la Secretaría de Finanzas Aguascalientes, 15 de octubre del 2008.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

Para sus planes futuros, la Secretaría de Finanzas de Aguascalientes se basa en la convicción de que la SHCP no está dispuesta a que la distribución federal de facultades fiscales se modifique mediante reformas constitucionales o de la legislación federal, sino mediante convenios de colaboración administrativa celebrados con cada entidad federativa. Por ello, el futuro avance competencial se prevé por la vía de la negociación intergubernamental aspirando así, según expresión propia, al logro de la eficiencia *sin cacarear*. Actualmente, la base jurídica de colaboración administrativa es un convenio celebrado con la SHCP que fue publicado en el diario oficial de la federación el día 9 de enero de 2007<sup>55</sup>. Se pretende suscribir un nuevo convenio para administrar el 100% de los impuestos correspondientes a personas físicas, a cambio de reducir el porcentaje de participaciones mensuales para realizar un ajuste al cierre del ejercicio<sup>56</sup>. Se prevé también que el nuevo convenio permita que la autoridad estatal pueda fiscalizar el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto sobre Depósitos en Efectivo (IDE). Después de lograr el nuevo convenio descrito, se planea un periodo de ajuste destinado a consolidar las nuevas facultades adquiridas. Además de lo anterior, mediante la aprobación de una iniciativa de Ley Estatal Sobre la Tenencia o Uso de Vehículos, se pretende la evolución hacia un impuesto local concerniente con suspensión del respectivo impuesto federal, logrando así que el impuesto de tenencia sea 100% estatal a partir del año 2009<sup>57</sup>.

### **Un Ejemplo que Arrastra en Baja California.**

En la hacienda estatal de Baja California, su dependencia financiera queda de manifiesto al observar proporciones porcentuales del 87.30% y 0.51% en las transferencias federales y en los ingresos por financiamiento crediticio respectivamente, ambas con respecto a los ingresos totales del estado en el año 2005<sup>58</sup>. El balance general de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal describe que el aparato administrativo estatal correspondiente se desempeña con una eficiencia relativa, en donde sólo en el rubro de Multas Federales No Fiscales aparece con una práctica sobresaliente, mientras que en todos los demás aspectos mantiene ejercicios anuales levemente ascendentes: Presencia Fiscal, Cifras Virtuales Cobradas, Control de Obligaciones y Verificación Conjunta.

---

<sup>55</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2741 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 7 de mayo del año 2008.

<sup>56</sup> Actualmente se recibe el 110% de participaciones mensuales para ajustar a fin de año.

<sup>57</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Director General de Política Fiscal de la Secretaría de Finanzas Aguascalientes, 15 de octubre del 2008.

<sup>58</sup> Cifras calculadas por el autor con datos de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

Para desglosar lo anteriormente expuesto, la propensión de la Presencia Fiscal del estado muestra una cobertura estable en el periodo, con un descenso inicial brusco entre los años 2000 y 2001, el promedio 2000-2006 es de 1.50, lo cual coloca a la entidad en el cuarto lugar de importancia en la materia. La Presencia Fiscal del estado ha sido superior a la media nacional aproximadamente a razón de 2:1. La Presencia Fiscal Federal se mantiene en el doble de la Presencia Fiscal del estado. La tendencia del Costo Beneficio del estado señala un rendimiento descendente hasta el 2002 y ascendente hacia el 2006, el promedio 2000-2006 es de \$ 25.36, lo cual coloca a la entidad también en el cuarto lugar de importancia. El Costo Beneficio del estado ha sido superior a la media nacional, pasó del doble hasta el 2002 al 2.5 en el 2006. El Costo Beneficio Federal fue mejorando gradualmente, siendo inferior al Costo Beneficio del estado hasta el 2005, en el 2006 se ubicó ya un 25% por arriba del éste último<sup>59</sup>.

La federación cobra mayores Cifras más Virtuales que el estado, la diferencia tiende a incrementarse pues la federación muestra una mejora gradual percibida en la comparativa de ambas tendencias, el cobro federal con respecto al estatal pasó de 2:1 en el 2003 a 6:1 en el 2006. El Control de Obligaciones desciende hasta 2001, asciende hasta 2003 y nuevamente desciende hasta 2005. Según evaluaciones de este último año, se muestra una eficiencia mínima en el Control de Obligaciones y en la Verificación Conjunta, y un desempeño sobresaliente en materia de Multas Federales No Fiscales. La evaluación general de la entidad la coloca en el segundo lugar de importancia en cuanto a los Programas de Recaudación (78.2 de 100 en 2005). La tendencia de la recaudación de Derechos de la Zona Federal Marítimo-Terrestre (ZOFEMAT) es ascendente hasta 2005, y presenta un descenso brusco entre 2005 y 2006, la variación porcentual 2000-2006 es del 626.9%. Con respecto al potencial recaudatorio, los ingresos reales derivados de los Derechos ZOFEMAT son en promedio el 26% del potencial recaudatorio en el periodo 2002-2006<sup>60</sup>.

La motivación del desempeño expuesto anteriormente parece centrarse en la carrera de una sola persona: el actual asesor del Secretario de Planeación y Finanzas ha sido funcionario de esta dependencia por 33 años, representa al estado en la CPFF y expresa que *conoce las recaudaciones como sus manos*<sup>61</sup>. Él señala como principal propósito de la colaboración administrativa estatal el eliminar las deficiencias del sistema tributario federal y del propio SNCF, derivando las líneas estratégicas siguientes: *a) perfeccionar las bases normativas de la Colaboración Administrativa; b) mejorar la relación existente entre los objetivos recaudatorios*

---

<sup>59</sup> Tendencias detectadas por el autor al graficar comparativamente las cifras que ofrece la SHCP en los Diagnósticos Integrales de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales en sus versiones de 2003 a 2007.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

*alcanzados por el Estado y los correspondientes incentivos derivados de la Colaboración Administrativa; c) establecer y promover la colaboración administrativa horizontal (entre estados, verificar a contribuyentes que cambian de domicilio, y dividir incentivos si se logran rendimientos); d) eficientar la recaudación mediante su descentralización, vía la colaboración administrativa, tomando como base la cercanía con el contribuyente y la capacidad de gestión administrativa; e) diseñar un sistema de colaboración entre los contribuyentes y autoridades, basado en los principios de simplificación administrativa; y f) garantizar a los contribuyentes la aplicación uniforme de los criterios, en la administración por el Estado de los Impuestos federales coordinados (evitar aplicar dos criterios)<sup>62</sup>. En cuanto a la participación del representante de Baja California en la CPFF, actualmente forma parte del subgrupo de ingresos coordinados donde desarrolla trabajos relacionados con Tenencia Vehicular e Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN). En 2007 coordinó el subgrupo de gasto, y en el futuro pretende integrar el comité de vigilancia y distribución de participaciones (Ramo 28)<sup>63</sup>.*

Para el asesor del Secretario de Planeación y Finanzas, la perspectiva futura es la restitución competencial del estado por la experiencia demostrada. Él da cuenta de una aptitud inicial en virtud las facultades fiscales descentralizadas en los ochentas, de tal modo que, según sus términos, *cuando Pedro Aspe les quitó el IVA el estado traía la inercia de fiscalizar*<sup>64</sup>. Mas adelante, Baja California y cuatro estados más iniciaron con la administración de REPECOS (Aguascalientes y Chihuahua entre otros). Por los antecedentes, la restitución competencial se hace factible porque en Baja California *han sido eficientes de origen y el equipo ha perdurado*. La visión estatal entraña soluciones de mayor análisis y de implementación intergubernamental: *la fragmentación de las funciones tributarias entre los órdenes de gobierno hacen poco rentable la colaboración... (se debe) impulsar una mayor profundización de la colaboración hacía otras áreas posibles, como lo es el impuesto sobre la renta a cargo de las personas físicas, o bien hacía una administración mas integral de las funciones de ingresos, y una participación más*

---

<sup>61</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Asesor del Secretario de Planeación y Finanzas, 28 de octubre del 2008.

<sup>62</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas Baja California según solicitud con el número de expediente 001848 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 30 de abril del año 2008.

<sup>63</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Asesor del Secretario de Planeación y Finanzas, 28 de octubre del 2008.

<sup>64</sup> Se refiere a la reforma hecha en 1990 a la legislación fiscal que terminó con el IVA descentralizado, comentada ya en este texto.

*activa de las Entidades en la definición de los criterios de selección, control de obligaciones, y adecuación de los criterios y políticas normativas de operación*<sup>65</sup>.

Como propuesta más puntual, la representación de la autoridad estatal aspira a lograr la descentralización en la administrar de contribuyentes en régimen intermedio, la perspectiva es lograrlo para 2010. Actualmente los contribuyentes pagan un anticipo del 5% del monto estimado al estado y el resto a la SHCP. La propuesta es que toda la recaudación se ingrese en el nivel estatal, sin embargo, el SAT dice no estar técnicamente preparado para otorgar la administración de los intermedios, y la autoridad fiscal de Baja California ha detectado que en el SNCF *están jugando con los temas al pasar los estudios a los grupos para que duerman el sueño de los justos* (tácticas dilatorias). Por lo anterior, con el arbitrio que caracteriza a los adultos en plenitud, el asesor de finanzas expresa que *al SAT ya le perdió la confianza*<sup>66</sup>.

### **Guanajuato sin Indicios de Colaboración Administrativa.**

Para las arcas estatales del estado de Guanajuato, la dependencia financiera se indica mediante unas proporciones porcentuales de las transferencias federales y de los ingresos por financiamiento crediticio, ambas con respecto a los ingresos totales del estado en el año 2005, del 88.84 % y 1.47% respectivamente<sup>67</sup>. A su vez, la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal parece no ser una prioridad este estado, pues todos los rubros son claras muestra de ineficiencia. La tendencia de la Presencia Fiscal del estado señala una cobertura descendente, el promedio 2000-2006 es de 1.35. La Presencia Fiscal del estado inició siendo superior a la media nacional, sin embargo, en el ejercicio 2006 quedó por debajo de ella (hasta un tercio). La Presencia Fiscal Federal pasó del doble de la Presencia Fiscal del estado (2003) al triple (2006). La tendencia del Costo Beneficio del estado señala un rendimiento descendente, el promedio 2000-2006 es de \$ 8.54. El Costo Beneficio del estado inició siendo superior a la media nacional, sin embargo, en el ejercicio 2005 quedó por debajo de ella y la diferencia pasó a ser el doble en 2006. El Costo Beneficio federal pasó de 0.5 del Costo Beneficio estatal (2003) a 7 veces la misma referencia (2006)<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas Baja California según solicitud con el número de expediente 001848 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 30 de abril del año 2008.

<sup>66</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Asesor del Secretario de Planeación y Finanzas, 28 de octubre del 2008.

<sup>67</sup> Cifras calculadas por el autor con datos de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

<sup>68</sup> Tendencias detectadas por el autor al graficar comparativamente las cifras que ofrece la SHCP en los Diagnósticos Integrales de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales en sus versiones de 2003 a 2007.

En el año 2006, las Cifras más Virtuales Cobradas por la federación representaron 10 veces las cifras cobradas por la entidad federativa. El Control de Obligaciones tiende a descender hasta 2001, asciende hasta 2003 y nuevamente desciende hasta 2005. En este último año, se muestra inactividad completa en el Control de Obligaciones, una eficiencia del 50% en la Verificación Conjunta, y un desempeño sumamente raquítico en materia de Multas Federales No Fiscales<sup>69</sup>. La evolución general de los Programas de Recaudación colocan a Guanajuato en el lugar número 31 (22 de 100 en 2005), solo arriba de Jalisco que ocupa la posición 32.

El Coordinador Técnico del Despacho del Secretario de Finanzas y Administración justifica la ineficiencia en la colaboración fiscal en virtud de que ha existido una preferencia por centrar esfuerzos en mejorar la captación de los ingresos locales. Antes del año 2004, Guanajuato estaba considerado como uno de los estados con menos recaudación por ingresos propios, los rubros de ingreso estatal se limitaban al impuesto de hospedaje, de sorteos y loterías, y de adquisición de vehículos usados. En ese mismo año la hacienda estatal recibió incluso de la federación montos extraordinarios del PAFEF en dos ocasiones. 2005 fue un año fiscalmente importante, pues a partir de entonces se han incrementado los rubros de ingresos estatales a través de la publicación de la Ley de Alcoholes y del Fomento de los Impuestos Cedulares y de Nóminas. Se ha llegado a proponer que las contribuciones estatales tengan destinos específicos como la infraestructura estatal, sin embargo, la virtual eficiencia de la recaudación de impuestos estatales no es demostrable pues los indicadores de planeación están en proceso de construcción<sup>70</sup>.

### **Disciplina Administrativa en Jalisco.**

En las finanzas estatales de Jalisco, la dependencia financiera observa proporciones porcentuales del 86.37% y 3.27% en las transferencias federales y en los ingresos por financiamiento crediticio respectivamente, ambas con respecto a los ingresos totales del estado en el año 2005<sup>71</sup>. La valoración cualitativa general concerniente a la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal indica una eficiencia desequilibrada, que va del primer lugar federal en el rubro de Presencia Fiscal hasta el último lugar en cuanto a los Programas de Recaudación, conservando ligeramente ascendentes los aspectos de Costo Beneficio y Cifras

---

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Coordinador Técnico del Despacho del Secretario de Finanzas y Administración, 23 de mayo del 2008.

<sup>71</sup> Cifras calculadas por el autor con datos de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

Virtuales Cobradas. Lo anterior se traduce en una estrategia inclinada exclusivamente a fiscalizar el mayor número de contribuyentes registrados para acumular metas ascendentes de requerimientos de pago. El departamento jurídico de la Dirección de Auditoría Fiscal señala que en el año 2007 el 55% de los recursos le fueron favorables, siendo esta cifra superior a la del 2006 e inferior a la proyectada para 2008, y por la efectividad de las notificaciones las estadísticas internas destacan la superación de las Cifras Virtuales Cobradas año con año. Más allá de lo anterior, no se concede importancia al Control de Obligaciones, a la ampliación de la Base Contributiva, y a las Multas Federales No Fiscales.

En cuanto a la particularidad de cada aspecto, la tendencia de la Presencia Fiscal del estado señala una cobertura ligeramente ascendente, destaca el incremento (400%) del año 2006 con respecto a 2005, el promedio 2000-2006 es de 1.75. La Presencia Fiscal del estado ha sido superior a la media nacional (de 2 a 6 veces en el periodo). La Presencia Fiscal Federal ha conservado una proporción aproximada del doble de la Presencia Fiscal del estado. La tendencia del Costo Beneficio Estatal señala un rendimiento descendente que ha repuntado en los últimos dos años, el promedio 2000-2006 es de \$ 5.18, lo cual la coloca en el lugar número 25 de importancia en la materia. El Costo Beneficio Estatal inició por debajo de la media nacional y prácticamente se ha igualado en el año 2006. El Costo Beneficio Federal pasó de 2.7 con respecto al Costo Beneficio Estatal (2003) a 2.9 veces la misma referencia (2006)<sup>72</sup>.

La diferencia de Cifras más Virtuales Cobradas por la federación con respecto al estado tiende a ser más notoria, las cifras cobradas por la federación pasaron de 10 veces las cifras cobradas por la entidad federativa en 2003, a 26 veces en 2005, y a 12 veces en 2006. El Control de Obligaciones muestra una tendencia descendente hasta 2004, existiendo un repunte importante para 2005. Se muestra un ejercicio raquíutico del Control de Obligaciones, una eficiencia del 45% en la Verificación Conjunta, y una inactividad absoluta en materia de Multas Federales No Fiscales. La evaluación general de la entidad la coloca en el último lugar de importancia 32 en cuanto a los Programas de Recaudación (19 de 100 en 2005). La tendencia de la recaudación de Derechos ZOFEMAT es ascendente, la variación porcentual 2000-2006 es del 114.50%. Con respecto al potencial recaudatorio, la recaudación de Derechos ZOFEMAT Se aproxima al 30%<sup>73</sup>.

La Dirección de Auditoría Fiscal opera bajo principios administrativos establecidos por su director como son la calidad en el trabajo, la productividad, la honestidad y la discreción. Calificando a México como *campeón* en evadir impuestos y como un país corrupto casi

---

<sup>72</sup> Tendencias detectadas por el autor al graficar comparativamente las cifras que ofrece la SHCP en los Diagnósticos Integrales de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales en sus versiones de 2003 a 2007.

*genéticamente*, el titular del área hace hincapié en la honestidad considerando que este valor debe prevalecer ante el ofrecimiento de sobornos, asimismo, debe conducir al cumplimiento efectivo de horarios de trabajo y al cuidado de objetos que se resguarden. Consecuentemente, para *romper paradigmas*, al inicio de la administración el titular del área puso a disposición a 25 personas y no las sustituyó, por su parte, el personal que continuó adscrito a la dirección fue conminado a elevar gradualmente las cifras cobradas, registrando los avances por medio de estadísticas. En la relación con sus superiores, el enfoque es una especie de lealtad profesional en la cual debe rendirle resultados necesariamente ascendentes al secretario del ramo<sup>74</sup>.

Los planes futuros son ratificar siempre las propuestas del orden federal, pues el Director de Auditoría Fiscal es un convencido del SNCF y se basa en la premisa de que *no se debe dejar que cada entidad federativa tenga una estrategia fiscal propia*. Refiriéndose al proceso de modificación de los convenios de coordinación fiscal, manifiesta que en el estado generalmente se recibe la propuesta inicial de la federación y se acepta en lo general, sólo presenta ciertas observaciones en particularidades para pasar a un periodo de negociación. Tal es el caso del anexo 17, al cual se le practicó una rigurosa revisión y se realizó una contrapropuesta. Haciendo uso de un lenguaje alegórico, agrega que al SAT *no se le debe ver como un hermano sino como un padre*, basando este respeto en la *modernización tremenda* que ha tenido en lo referente a sus sistemas de información<sup>75</sup>.

### **Morelos y la Coordinación de un Subgrupo en la CPFF.**

Para el Gobierno estatal de Morelos, la dependencia financiera queda de manifiesto mediante las proporciones porcentuales de las transferencias federales y de los ingresos por financiamiento crediticio, ambas con respecto a los ingresos totales del estado en el año 2005, la cuales fueron del 93.93 % y 1.88% respectivamente<sup>76</sup>. Los indicadores de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal correspondientes a los Programas de Fiscalización que opera el estado, dan cuenta de un departamento de fiscalización con regular eficiencia que cumple con asegurar una presencia fiscal cercana y paralela a la federal para generar cada vez más requerimientos de pago. En cuanto a los Programas de Recaudación, al igual que en el caso del Estado de Baja California, el Control de Obligaciones es mínimo aceptable y parece

---

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Director de Auditoría Fiscal, 5 de marzo del 2008.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> Cifras calculadas por el autor con datos de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

estar dirigido hacia la capitalización por la vía de las Multas Federales No Fiscales, con un interés moderado por incrementar la base de contribuyentes. Las acciones de colaboración administrativa se han logrado con un departamento de recaudación que cuenta con 600 elementos aproximadamente, un departamento de auditoría fiscal conformado por 250 personas, y una oficina de coordinación hacendaria con 12 integrantes que auxilian técnicamente a los departamentos anteriores y en ocasiones al contribuyente directamente. El personal de los dos primeros departamentos señalados se encuentra adscrito a doce oficinas foráneas distribuidas en el territorio del estado.

Concretamente, la tendencia de la Presencia Fiscal del estado señala una cobertura ascendente, el promedio 2000-2006 es de 0.95, lo cual coloca a la entidad en el vigésimo lugar de importancia en la materia. La Presencia Fiscal del estado inició siendo inferior a la media nacional, sin embargo, en el ejercicio 2002 quedó por arriba de ella (20%), y se ha incrementado gradualmente la diferencia hasta superar por un 75% en 2006. La Presencia Fiscal Federal pasó de casi el triple de la Presencia Fiscal del estado en 2003 a una diferencia mínima del 14% promedio en el periodo 2004-2006. La tendencia del Costo Beneficio del estado señala un rendimiento descendente hasta 2003 y ascendente hacia 2006, el promedio 2000-2006 es de 5.08, lo cual coloca a la entidad en el lugar número 26 de importancia en la materia. El Costo Beneficio del estado ha sido inferior a la media nacional un 44% promedio en el periodo 2001-2006. El Costo Beneficio Federal pasó de ser prácticamente igual al Costo Beneficio del estado en 2003 y 2004, al doble en 2005, y a 1.2 veces la misma referencia en 2006<sup>77</sup>.

Pese a que la federación cobra mayores Cifras más Virtuales que el estado, la autoridad estatal presenta una tendencia más consistente que la federal. En promedio, las cifras federales están un 78% arriba de las estatales en el periodo 2003-2006. El Control de Obligaciones tiende a ascender hasta 2003, desciende en 2004, y repunta significativamente para 2005. Se muestra una eficiencia mínima en el Control de Obligaciones y en la Verificación Conjunta, y un desempeño sobresaliente en materia de Multas Federales No Fiscales. La evaluación general de la entidad la coloca en el sexto lugar de importancia en cuanto a los Programas de Recaudación (70.5 de 100 en 2005)<sup>78</sup>.

La capacidad administrativa que ha alcanzado la autoridad fiscal morelense se traduce en *aspirar a una eficiencia gradual recaudatoria que podría lograr incluir como no violatorio del*

---

<sup>77</sup> Tendencias detectadas por el autor al graficar comparativamente las cifras que ofrece la SHCP en los Diagnósticos Integrales de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales en sus versiones de 2003 a 2007.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

*esquema de coordinación fiscal el asumir mayores potestades tributarias*<sup>79</sup>... Esto es, se percibe al SNCF como una asociación perfectible que permitirá ganar relativa autonomía, al tiempo que la administración desconcentrada tiene mayores ventajas: *debe señalarse que es la intención del Estado de Morelos es continuar colaborando con funciones de administración de contribuciones federales, incluidas las actividades de fiscalización, ya que se ha demostrado que los gobiernos locales contamos con una mayor presencia fiscal, logrando mejores resultados de eficiencia y eficacia, en relación con las autoridades federales.*

En cuanto al avance futuro, la Dirección General de Coordinación Hacendaria vislumbra en el largo plazo una tendencia lógica a dividir facultades ejecutivas en el cobro del ISR, de tal modo que la federación recaude las contribuciones relativas a las personas morales y los estados las correspondientes a las personas físicas. La limitante en cuanto a que los estados lleguen a fiscalizar a las personas morales obedece a que el universo nacional de contribuyentes tiende a concentrarse en cuatro entidades federativas, por lo cual, se considera más justo seguir ejecutando un cobro centralizado y aplicar posteriormente un esquema redistributivo de participaciones. A su vez, la percepción de que los cambios necesarios para que la desconcentración señalada se realice en el largo plazo se relaciona directamente a la existencia de un *lastre político*, esto es, se considera que por la actividad política los siguientes dos años son nulos en cuanto al logro de acuerdos al interior de SNCF, *el despertar se llevará a cabo en el 2010 y los nuevos acuerdos seguramente iniciarán hasta el 2011*. Por estos ciclos, se pronostica que los cambios significativos en la administración del ISR acontecerán en un mínimo de cuatro y un máximo de diez años.

Como factores adicionales que incidirán en el plazo que ocupe alcanzar los acuerdos generales, se hace hincapié en los directivos de la SHCP y en las relaciones que estos establezca. El logro de la reforma hacendaria de 2008 se atribuye en parte a la actuación de un secretario que privilegia el diálogo y la apertura, cuya actitud varía con respecto a su antecesor de posición más autoritaria y bajo la jerarquía de un ejecutivo federal poco conocedor de los temas fiscales. Adicionalmente a las actitudes subjetivas, las relaciones intergubernamentales presentan un avance lento desde la misma jerarquía federal, entre el SAT y la SHCP nunca existen acuerdos inmediatos. Como factor importante para la consumación de los acuerdos se señala el desarrollo administrativo que logren los estados, pues para acoplarse al sistema plataforma de bases de datos debe existir una inversión de inicio y una capacitación de funcionarios estatales.

---

<sup>79</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Planeación Morelos según solicitud con el número de expediente 00024508 del sistema INFOMEX Morelos, 6 de mayo del año 2008.

No se puede pasar por alto que la representación de Morelos en el SNCF coordina desde hace más de seis años<sup>80</sup> al Subgrupo de Trabajo de Ingresos Coordinados, Fuentes de Ingreso Local y Potestades Tributarias; en donde se iniciaron las propuestas de mayores potestades para las entidades federativas, sin eliminar el contexto de la coordinación fiscal<sup>81</sup>. Actualmente, los objetivos del subgrupo referido son: *evaluar y proponer alternativas para la mejor administración y rendimiento de los ingresos coordinados entre las haciendas locales y el gobierno federal, así como estudiar y proponer el fortalecimiento de las potestades tributarias y de nuevas fuentes de ingreso local*<sup>82</sup>. En función de los objetivos señalados, el Subgrupo de Ingresos Coordinados propone un programa de trabajo anual a la CPFF, y lo desarrolla una vez que esta última lo aprueba. Tal aprobación, según la opinión del coordinador, regularmente se da sin mayores observaciones, sin embargo, lo cierto es que se agendan temas de trascendencia variable que llevan por el camino de lograr conclusiones lentas.

Los temas de trabajo para el año 2008 en cuanto a ingresos coordinados fueron los siguientes: a) en materia de Tenencia Vehicular, alternativas para el pago de de motocicletas nuevas y usadas en 2008, y alternativas para diferencial en el cálculo para 2009; b) Registro Público Vehicular (REPUVE); c) Regularización Vehicular; d) Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN); y e) sobre la Ley del IEPS, adecuar la redacción del objeto del impuesto, incorporar la obligación del contribuyente para llevar contabilidad y declaraciones por estado si es el caso, y seguimiento de cifras asignables de contribuciones locales para su distribución.

---

<sup>80</sup> Según el Director General de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, la coordinación por más de seis años del grupo aludido obedece a que las autoridades morelenses le han dado seguimiento constante a los acuerdos del sistema, por lo que se deduce que su eficiencia se ha dado sobre la base de la continuidad. La coordinación ha promovido reuniones prácticas bimestrales en forma preparatoria a las reuniones de la CPFF, pues los grupos y subgrupos de trabajo enriquecen la agenda de esta última. Para las reuniones bimestrales se ha utilizando como sede el edificio polivalente del Palacio Nacional o se ha aceptado de común acuerdo las sedes que se propongan al interior de los estados participantes. Por su parte, la CPFF se reúne mensualmente, en forma alterna: durante un mes concentra a los ocho representantes de zona y al mes siguiente a los representantes de las 32 entidades del SNCF. El actual Director General de Coordinación Hacendaria, funcionario de perfil eminentemente técnico, ha participado durante los seis años que las autoridades morelenses han coordinado el subgrupo de trabajo de ingresos coordinados. En cuyo caso, la titularidad ha recaído en el Secretario de Finanzas y Planeación del Estado y este último se ha hecho acompañar del primero, quien a base de preparar las intervenciones del titular, de su presencia constante e incluso de su trabajo durante las reuniones del SNCF, posee un gran acervo en relación a las tendencias decisorias del sistema.

<sup>81</sup> El dilema es ¿resarcir o redistribuir? en un contexto donde subyace el imperativo de avanzar en la mitigación de la desigualdad económica de los estados. Las reformas en cuanto al IEPS por Gasolina y Diesel se considera un logro que resuelve positivamente el dilema: según el artículo 4º A de la Ley de Coordinación Fiscal Vigente, 9/11 de la captación que el estado realice directamente por concepto del impuesto que nos ocupa corresponderá a las entidades federativas en función del consumo que se realice en su territorio, una vez que los estados se autoliquiden, los 2/11 restantes deberán ser entregados a la federación para ser integrados a un fondo de compensación que se distribuirá entre los diez estados con menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero. Las 2 onceavas partes para resarcir a las entidades son precisamente las que resultan afectadas en la modificación de las variables para el cálculo de los coeficientes. A juicio del Director General de Coordinación Hacendaria del estado de Morelos, el esquema descrito tiende a permanecer vigente por mucho tiempo.

Por su parte, los temas de trabajo 2008 en cuanto a fuentes de ingreso local y potestades tributarias fueron: 1) modernización catastral y vinculación con los registros públicos de la propiedad; 2) fortalecimiento de los organismos operadores de agua; 3) acreditación de los Impuestos Cedulares; 4) Ley Tipo de Impuesto Estatal de Tenencia Vehicular, intercambio de información para el cobro a vehículos de otros estados, y homologación de trámites relativos<sup>83</sup>; 5) juegos con apuestas y sorteos<sup>84</sup>; 6) IEPS de materias no reservadas al ámbito federal, por ejemplo, mecanismos para administrar loterías a cargo de REPECOS; y 7) factibilidad del Impuesto Local a las Ventas Finales.

### **Actividad Mínima en Querétaro.**

En la hacienda estatal de Querétaro, el grado de dependencia financiera existente es señalado por las proporciones porcentuales del 90.44% y 0% en las transferencias federales y en los ingresos por financiamiento crediticio respectivamente, ambas con respecto a los ingresos totales del estado en el año 2005<sup>85</sup>. La Secretaría de Finanzas del estado no atiende adecuadamente sus acciones de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, pues con una clara ineficiencia en los programas recaudatorios, sólo se percibe que el departamento de fiscalización, de rendimiento regular, aplica una Presencia Fiscal con altibajos para lograr metas ligeramente ascendentes en las notificaciones de pago. La tendencia de la Presencia Fiscal del estado señala una cobertura ascendente hasta 2002, descendente hasta 2004, y muy ligeramente ascendente hacia 2006; el promedio 2000-2006 es de 1.35, lo cual coloca a la entidad en el lugar número 18 de importancia en la materia. La Presencia Fiscal del estado inició siendo inferior a la media nacional, sin embargo, en el ejercicio 2001 superó a ésta última para aventajarla por el doble en 2002 y reducir gradualmente la ventaja hasta la actual de

---

<sup>82</sup> Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Morelos; *Programa de Trabajo 2008 del Subgrupo de Trabajo de Ingresos Coordinados, Fuentes de Ingreso Local y Potestades Tributarias*; Presentación Power Point, México, 2008, diapositiva 2.

<sup>83</sup> El problema se centra en el hecho de que la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (de ámbito federal) fue abrogada a partir del 1º de enero del 2012, o bien, en forma anticipada si es el caso de que las entidades promulguen leyes locales en la materia. Ante esta condición, las entidades buscan establecer una coordinación horizontal que evite flujos de los propietarios de vehículos hacia entidades vecinas que ofrezcan mejores condiciones de pago en el impuesto en cuestión.

<sup>84</sup> Este tema resulta de especial atención pues durante el mes de mayo del 2008 el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó, por existir precedentes, que la imposición de contribuciones sobre juegos con apuestas y sorteos es una facultad que compete tanto a la federación como a los estados, por ser de naturaleza concurrente. Por tal razón, los ministros resolvieron confirmar una sentencia recurrida y negar el amparo a Apuestas Internacionales S. A. de C. V.

<sup>85</sup> Cifras calculadas por el autor con datos de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

apenas el 18%. La Presencia Fiscal Federal pasó de 1.7 veces la Presencia Fiscal del estado (2003) a 2.6 veces (2006), con un incremento acelerado entre 2005 y 2006.

La tendencia del Costo Beneficio del estado señala un rendimiento ascendente, el promedio 2000-2006 es de \$ 9.16, lo cual coloca a la entidad en el lugar número 14 de importancia en la materia. El Costo Beneficio del estado inició siendo inferior a la media nacional, sin embargo, en el ejercicio 2004 remontó a esta referencia y la ventaja pasó a ser de casi el triple en 2006. El Costo Beneficio Federal mantuvo cifras muy similares al Costo Beneficio del estado en el periodo 2003-2005, para duplicar a esta última en 2006<sup>86</sup>. La diferencia entre las Cifras más Virtuales cobradas por la federación y el estado tendió a reducirse entre 2003 y 2006, al pasar el cobro federal de 11 a 6 veces el cobro estatal en el periodo. El Control de Obligaciones muestra una tendencia muy variante, asciende hasta 2001, desciende en 2002, asciende en 2003 y nuevamente desciende hasta 2005. En este último año, se muestra una inactividad absoluta en el Control de Obligaciones, y una eficiencia del 40% en la Verificación Conjunta y en materia de Multas Federales No Fiscales. La evaluación general de la entidad la coloca en el lugar veintisiete de importancia en cuanto a los Programas de Recaudación (24 de 100 en 2005)<sup>87</sup>.

La autoridad fiscal del Estado no aportó mucho a la presente investigación, limitándose a comunicar por escrito: *se ejercen funciones concurrentes para lograr la persistencia de las condiciones que han establecido históricamente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal... Siempre que las propuestas hechas por la Federación sean de beneficio para la población queretana, existirá la disposición de aceptarlas y seguir adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*<sup>88</sup>.

## Conclusiones del Capítulo I.

La revisión de las relaciones federación-estados en la función recaudatoria con respecto a los elementos del Principio de Subsidiariedad puede expresarse como sigue:

En cuanto al elemento de Analogía Jerárquica, los antecedentes del SNCF se refieren a una integración sin la representación plena y continua de los estados, atribuciones otorgadas principalmente para vigilar el cumplimiento de las bases centralistas de recaudación-

---

<sup>86</sup> Tendencias detectadas por el autor al graficar comparativamente las cifras que ofrece la SHCP en los Diagnósticos Integrales de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales en sus versiones de 2003 a 2007.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas Querétaro según solicitud con el número de expediente 80/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 13 de mayo del año 2008.

participación, y facultades para realizar propuestas reformistas solo a través del ejecutivo federal. La mitad de los estados analizados, Aguascalientes, Baja California y Morelos; dan muestras de que desarrollan actividades analíticas y deliberativas a través de los subgrupos de la CPFF. En el caso de Aguascalientes, sus funcionarios asumen una posición individualista basada en la capacidad profesional subjetiva, por lo cual, su estrategia no es asumir mayores facultades fiscales por reformas estructurales que resulten del trabajo asociativo del SNCF, sino mediante convenios continuos e individuales con la SHCP. Su trabajo en la CPFF se reduce al desarrollo de tecnologías para el control del gasto.

Para Baja California y Morelos, su enfoque (más no sus logros efectivos) se acerca más al subsidiario por intentar privilegiar el trabajo asociativo del SNCF además de proponer soluciones de contenido intergubernamental y de sistematización recaudatoria. La autoridad fiscal bajacaliforniana, quien pretende asumir la administración de los regímenes intermedios, se manifiesta por una menor fragmentación de atribuciones que propicie una mayor concurrencia sobre la planeación y administración de los ingresos. Los obstáculos que ha encontrado en sus aspiraciones son por parte de la SHCP y del SAT, la primera por utilizar las actividades de los subgrupos de trabajo de la CPFF como tácticas dilatorias, y el segundo por declararse impreparado para transferir los regímenes intermedios. Por otra parte, la directiva hacendaria morelense, quien está en espera de que el proceso legislativo lo lleve a asumir la administración de personas física, está a favor de una distribución de potestades tributarias que contenga además mecanismos compensatorios intra-regionales. Su proyecto federalista queda condicionado a los ciclos políticos del poder legislativo federal.

De este modo, pese a que comparten un sentido subsidiario de recomposición fiscal federal, la desigualdad entre Baja California y Morelos los hace proyectar aspiraciones fiscales diferentes. La visión de más apego al Elemento de Analogía Jerárquica del Principio de Subsidiariedad es la del estado de Baja California, por aspirar a la descentralización de ámbitos más complejos y a una relación intergubernamental más constante que se traduciría en mayores capacidades por la vía del trabajo asociativo. El estado de Morelos, aunque está en el centro del trabajo coordinado, está en espera de que las leyes le concedan facultades exclusivas al tiempo de que no se omitan los mecanismos compensatorios. Como entidad con mayor dependencia financiera, su predisposición inercial por preferir conservar los antecedentes resarcitorios y por su paciencia hacia el ciclo legislativo, parecen resultar claves para que la federación y la mayoría de estados aprueben su permanencia en la coordinación del Subgrupo de Ingresos Coordinados de la CPFF.

Con respecto al Elemento de Delimitación Competencial, la distribución de facultades se funda en una legislación que centraliza la imposición tributaria y la actividad recaudatoria a cambio de descentralizar mediante convenios la asunción de ciertas facultades fiscales. Salvo la excepción que representó la reforma al cobro del IEPS Sobre la Venta Final de Gasolina y Diesel (artículo 4-A de la LCF), la tendencia mayoritaria es la de conservar vigente la actual legislación y de llevar a cabo una descentralización fiscal por la vía de los convenios de colaboración administrativa. Este es el referente que está aprovechando el estado de Aguascalientes para asumir mayores facultades fiscales, sin embargo, ya fue expresado que no resulta congruente con la causa subsidiaria. La composición múltiple del orden federal dificulta en parte la reforma legislativa para iniciar una distribución de facultades más descentralizada, el Ejecutivo Federal parece tener la intención pero ha pasado del control al disenso del poder legislativo, la SHCP tiende a dilatar las propuestas de reforma de las entidades federativas, el SAT argumenta limitaciones tecnológicas, y la Cámara de Diputados apoya la posición cómoda de los gobernadores sobre recibir transferencias sin asumir el costo social. Por su parte, la representación de las entidades federativas en el SNCF y la actuación de la CONAGO no dan muestras de pretender realmente una reforma legislativa para lograr una distribución de facultades más descentralizada. En el primer conjunto, sólo dos estados de la muestra tienen propuestas que implicarían la reforma citada, y en el segundo, su actividad se centra en la gestión de gasto por vía de la Cámara Federal de Diputados y se excluye de su agenda la concreción de las propuestas de la CNH para que las desarrollen los primeros.

Sobre el Elemento de Exactitud de Aplicación, la evaluación constante a la actuación administrativa de los estados como base para aplicar los ajustes particulares que sean prudentes comprende dos procesos aparentemente inconexos: 1) la UCEF evalúa en forma general los ingresos estatales y la eficiencia de los Programas de Fiscalización y de Recaudación de la Colaboración Administrativa, la principal aplicación de esta evaluación es la de transparentar por medios electrónicos el desempeño del sistema coordinado; se hace necesario realizar evaluaciones análogas a las de la UCEF en los estados y difundirlas mediante publicaciones electrónicas similares en las páginas de estos; y 2) el Subgrupo de Ingresos Coordinados de la CPFF diagnostica la aplicación de ingresos coordinados y propone soluciones en el caso de incongruencias, el trabajo se realiza sobre conceptos legales y convencionales, esto es, sobre ingresos que jurídicamente se comparten y sobre otros que no se comparten pero que es conveniente homologar para beneficio público o facilidad operativa.

Los antecedentes de descentralización fiscal dan cuenta de procesos estandarizados para todas las entidades federativas acatando así las condicionantes de igualdad jurídica, cosa

que llega a oponerse al Elemento de Exactitud de Aplicación. Contra este elemento, impactan además las citadas divergencias entre los poderes ejecutivo y legislativo federales, así como las oposiciones internas de este último, las cuales advierten grandes tensiones al pretender reformar el régimen fiscal para concluir en cambios mínimos no en óptimos. En este caso, el trabajo de deliberar y definir lo exacto y lo prudente para cada estado, ante las condicionantes de igualdad jurídica y dificultad de reforma, puede generar una lógica que acentúe más el disenso e inmovilice las iniciativas. Para el caso, el hacer efectivo el Elemento de Exactitud de Aplicación se percibe en una etapa aún lejana que requiere la solución previa del trabajo coordinado y la visión integrada en el proceso legislativo, metas solo alcanzables con una evolución congruente de las relaciones intergubernamentales. Aparecería aquí el dilema de aplicar el Elemento de Exactitud de Aplicación ocupando nuevamente el recurso de los convenios jurídicos, con el riesgo de caer en contradicciones ahora entre los elementos del mismo Principio de Subsidiariedad.

Con referencia al Elemento de Derecho Social, se destacan nuevamente los efectos de aplicar una descentralización fiscal estandarizada para todas las entidades federativas, lo que da como resultado diferentes grados de eficiencia en el ejercicio de la colaboración administrativa estatal: Aguascalientes muestra la mejor eficiencia operativa que hace hincapié en las metas de Fiscalización y en el Control de Obligaciones. Baja California y Morelos coinciden en una eficiencia relativa en la mayoría de los rubros de donde sobresale la ejecución de Multas Federales No Fiscales. El resto de las entidades muestran un ejercicio de la autorresponsabilidad cuestionable. Los ingresos propios y la opción del financiamiento crediticio como fuentes porcentuales con respecto los ingresos totales pueden hacer mensurable la suplencia de autorresponsabilidad y definir una evaluación en función del Elemento de Necesidad de Subsidiariedad. Para el año 2005, nuevamente Baja California alcanza el mejor posicionamiento por lograr la menor dependencia de los ingresos federales y del financiamiento, seguido por Querétaro, Jalisco, Guanajuato, Morelos y Aguascalientes en orden de dependencia ascendente.

## Capítulo II.

# Las Relaciones Estados-Municipios en la Función Recaudatoria.



Mural en el palacio del gobierno estatal de Michoacán (Alfredo Zalce Torres).

*En tanto que familia, la comuna se basta para cumplir su fin natural, por lo que debemos dejarle libre autonomía... El pueblo gobierna por sí mismo sus propios asuntos: es necesario una escuela práctica de política en la administración comunal, donde se reproducen a pequeña escala los asuntos que son tratados a gran escala en los parlamentos. De esta forma el pueblo adquiere la formación política y la capacidad que hace al hombre sentirse independiente.*

Escrito de Mons. Wilhelm Emmanuel von Ketteler, 1848.

### El Muy Mentado Fortalecimiento Municipal.

La evaluación de los Elementos del Principio de Subsidiariedad se ha propuesto mediante escalas de contraste que definan grados intermedios entre una visión acorde a tal principio y el contexto opuesto. Por el Elemento de Analogía Jerárquica, lo gobiernos estatal y municipales de cada estado deben constituir Sistemas Estatales de Coordinación Fiscal (SECF) que promuevan una mayor descentralización administrativa de las recaudaciones estatales, en forma contraria, los SECF pueden omitirse. El Elemento de Delimitación Competencial considera que los ordenamientos estatales deben permitir una descentralización gradual e

integral de facultades estatales de ingreso, fuera de esto, es previsible la ausencia de ordenamientos que permitan la descentralización aludida.

Sobre el Elemento de Exactitud de Aplicación se prevé una evaluación continua al desempeño municipal para diagnosticar la pertinencia de descentralización de las recaudaciones estatales, el grado oponente sería precisamente que el balance del desempeño municipal no sea factor para incluir al municipio en competencias tributarias estatales. El Elemento de Derecho Social define la participación municipal en la configuración de la eficiencia recaudatoria estatal mediante la descentralización multicitada, contrastando con lo anterior, estaría la ausencia de experiencias para construir eficiencias fiscales desde el gobierno local. En el caso del Elemento de Necesidad de Subsidiario, se prevé un ejercicio descentralizado de las facultades fiscales estatales previendo intervención solo para la evaluación conjunta, y en diametral diferencia estaría la asunción estatal de facultades municipales.

Un análisis de la coordinación fiscal estado-municipios, bajo el título *La Coordinación Fiscal Estatal y el Asociacionismo Municipal Mexicano*, presenta el contexto general a través de los elementos de Delimitación Competencial y Exactitud de Aplicación del Principio de Subsidiariedad, iniciando así la composición del presente capítulo. Adicionalmente, los apartados: *Aguascalientes: Exclusividad Local y Concurrencia Federal; Baja California: Bebidas Alcohólicas y Transporte Urbano; Guanajuato: Transporte Urbano y Facultades Ambientales; El Impuesto sobre Hospedaje en Jalisco; Recentralización Catastral en Morelos; y Querétaro y las Multas Federales*; constituyen el análisis particular de la muestra de estados. El análisis particular se realiza en función de tres Elementos del Principio de Subsidiariedad, el de Analogía Jerárquica, el de Derecho Social y el de Necesidad de Subsidiario. Las *Conclusiones del Capítulo II* es la última de las nueve secciones del presente capítulo.

## **La Coordinación Fiscal Estatal y el Asociacionismo Municipal Mexicano.**

Al ser considerados constitucionalmente como parte de las entidades federativas con funciones descentralizadas, los municipios no han sido reconocidos formalmente como integrantes del SNCF, asumiéndose que los gobiernos estatales serían los encargados de representar sus intereses al interior del sistema<sup>1</sup>. En tal sentido, solo como beneficiarios del sistema coordinado, los municipios reciben transferencias que otorga el gobierno federal a

---

<sup>1</sup> Ady Carrera, Gabriela Martínez; *“El Esfuerzo Fiscal Municipal en el Marco de los Sistemas de Coordinación Fiscal Estados-Municipios”*. En *los Retos de la Democracia Local. El Papel de los Gobiernos Municipales, Indígenas y Delegacionales en la Superación de la Pobreza y la Desigualdad Social*; V Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), Memoria electrónica, 2007, (ISBN 978-970-9876-04-8).

través de las entidades federativas, clasificadas también como Participaciones y Aportaciones federales (no condicionadas y condicionadas respectivamente). La LCF vigente establece que los gobiernos estatales deben distribuir a los gobiernos municipales por lo menos el 20% del Fondo General de Participaciones (FGP, artículo 2), así como el 100% de los recursos del Fondo de Fomento Municipal (FFM, artículo 2-A), señalando también que la distribución individual será determinada por las legislaturas locales. En el caso de las Aportaciones, la distribución individual del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) debe definirse haciendo específicos los criterios generales que contiene la LCF (artículo 35) y publicarse en el periódico oficial del estado antes del 31 de enero de cada ejercicio fiscal. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), según la LCF (artículo 38), se distribuye en proporción poblacional<sup>2</sup>. Principalmente por la distribución individual de transferencias, las legislaturas locales han sido conminadas a reproducir los elementos de coordinación fiscal a nivel estatal, creando así Leyes Estatales de Coordinación Fiscal (LECF) y SECF.

El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la nación mexicana. Siendo una institución políticamente subordinada, el avance en sus atribuciones y facultades ha sido consignado en la Carta Magna y se ha basado en el discurso ideológico, dejando de lado el análisis en la capacidad de las estructuras municipales. El mayor obstáculo de tal avance han sido los gobiernos de los estados, quienes en la práctica se han opuesto a perder el control político acumulado en ellos. Este es el contexto adverso a los elementos de Distribución Competencial y Exactitud de Aplicación del Principio de Subsidiariedad: facultades generales que avanzan en la legislación federal contra limitantes en la legislación estatal o en la coyuntura administrativa estados-municipios. Cabe destacar que una limitante dispuesta desde el mismo texto constitucional consiste en facultar a los congresos locales para decidir sobre las proporciones de los ingresos locales, lo cual resta capacidades de planeación a las autoridades hacendarias municipales y los convierte en meros operadores de las decisiones subcentrales.

---

<sup>2</sup> Cabe señalar que en ambos conceptos de las transferencias a municipios, algunas provincias tienden a transferir recursos recaudados por ellas mismas, en el caso de las Participaciones, estas se refieren a contribuciones catalogadas como municipales que son administradas por entidades federativas según convenios, representando el 3.06% promedio anual del total de Participaciones transferidas a municipios durante el periodo 2002-2005. A su vez, las Aportaciones estatales se refieren a programas de inversión descentralizada por parte de las provincias, y representan el 1.51% promedio anual del total de Aportaciones transferidas a municipios durante el mismo periodo aludido. Cifras calculadas por el autor con datos de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

En el caso de las LECF, su promulgación ha sido una tarea desarrollada lentamente, en 1999 sólo 17 estados tenían una ley de este tipo<sup>3</sup>, y para 2005 había cuatro de las 31 entidades federativas que aún carecían de ella: Chihuahua, Michoacán, Nayarit, y Sonora. Adicionalmente, muchas LECF propiciaban una distribución discrecional de los recursos al no especificar claramente los mecanismos de distribución de participaciones. En la actualidad, considerando la variedad de criterios estatales de distribución, un estudio que analizó varios de estos mecanismos sugiere que el incorporar en las fórmulas variables ligadas al esfuerzo fiscal puede incentivar una mejor explotación de las fuentes de ingreso propio. Esto no revierte los incentivos perversos del sistema de las transferencias federales pero sí constituye un avance para el fortalecimiento de la autonomía fiscal de los municipios<sup>4</sup>. Tal estudio evidencia como el hecho de que los gobiernos estatales otorguen mayores porcentajes del FGP a los municipios puede fortalecer su gasto, pero en ciertos casos guardar una relación inversa con respecto al crecimiento real de los ingresos propios y otros indicadores de eficiencia propia. Los objetivos comunes encontrados en las LECF son: a) coordinar el sistema fiscal del estado con sus municipios, b) crear el SECF, y c) fijar las reglas de coordinación fiscal y colaboración administrativa entre las autoridades fiscales del estado y de los municipios.

Otros aspectos inherentes a la relación estados-municipios en la función recaudatoria coinciden en señalar una predisposición adversa de los primeros para con los segundos. En cuanto a la operación de las Participaciones, destacar aquí que son comunes los retrasos en la entrega periódica de recursos a los municipios, razón por la cual el congreso general constantemente recibe iniciativas de reforma legislativa para sancionar económicamente a los estados por estos retrasos. El cobro del impuesto predial fue asumido por la instancia municipal en el contexto de descentralización ocurrido a la mitad de la década de los ochentas<sup>5</sup>, su principal limitante fue la gran resistencia que ofrecieron los gobiernos estatales al perder la administración del impuesto que nos ocupa, pues la transferencia de esta fuente de ingresos hacia el orden municipal se realizó muy lentamente, se estima que inició en 1984 y que en lo general se relegó hasta 1992. En la descentralización de los servicios de agua potable y en la administración del desarrollo urbano se presentaron situaciones similares a la anterior, el último de los casos señalados se revisa en el capítulo VI de la presente. En referencia a la integración

---

<sup>3</sup> Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, y Zacatecas.

<sup>4</sup> Ady Carrera, Gabriela Martínez: *Op. Cit.*

<sup>5</sup> Esta descentralización del cobro del impuesto predial obedece a la octava reforma del artículo 115 constitucional, publicada en el diario oficial de la federación del 3 de febrero de 1983. *Antes de la reforma municipal, los estados no sólo recaudaban los impuestos sino que decidían, de acuerdo con su propia legislación, que parte de las cantidades recaudadas en los municipios se redistribuiría en esos mismos municipios de donde provenían; a menudo, los gobiernos municipales no recibían nada.* Victoria E. Rodríguez, *Op. Cit.*, p. 261.

de los municipios al SNCF, una de las propuestas de la CNH, la mayoría de los gobiernos estatales manifiestan actualmente un recelo por la posible implementación de esta propuesta, prefiriendo que la representación municipal se siga realizando por su conducto<sup>6</sup>.

Para abordar lo referente a la eficiencia general recaudatoria de los ingresos municipales propios, destaca principalmente que, al igual que en el caso de los gobiernos provinciales, los municipios muestran un bajo nivel de autonomía fiscal. No obstante, comparando la proporción entre transferencias e ingresos propios de entidades federativas y municipios, estos últimos cuentan con un porcentaje mayor de recaudaciones propias con respecto a los primeros. Durante el periodo 2002-2005, 66.99% del total de los ingresos brutos de los municipios provino de participaciones y aportaciones federales y estatales<sup>7</sup>, mientras 33.01% de sus ingresos fueron propios, en el caso de los estados la proporción análoga fue 87.94% y 12.04% respectivamente. En otra comparativa, del total de los ingresos municipales 11.16% fueron ingresos no tributarios y 10.13% tributarios, por lo que se encuentra que los municipios tuvieron una mayor recaudación tributaria como porcentaje de sus ingresos que las entidades federativas: 2.50% de los estados frente a 10.13% de los municipios. Como tendencia negativa, desde 1993 los ingresos tributarios de los municipios han disminuido en relación con sus ingresos brutos totales. Entre 1999 y 2000, los ingresos tributarios alcanzaron su menor nivel desde 1989, representaron el 9.4% de los ingresos brutos totales<sup>8</sup>, en el periodo 2002-2005 se muestra una tendencia relativamente estable al respecto. De esta forma, nuevamente se muestra una tendencia hacia el debilitamiento del esfuerzo recaudatorio, atribuida principalmente al aumento de las aportaciones federales del Ramo 33<sup>9</sup>.

Al igual que se realizó en el Capítulo I, se considera importante analizar la visión contemporánea de las principales asociaciones de municipios mexicanos con relación a las funciones hacendarias. Las asociaciones de municipios se desarrollaron a partir de que se hace plural la geografía política de México, razón por la cual actualmente el movimiento asociativo gira en torno de los partidos políticos que gobiernan mayoritariamente los ayuntamientos. En el año de 1994, por iniciativa de alcaldes del Partido Acción Nacional se formó la Asociación de Ayuntamientos por el Municipio Libre (Hoy Asociación de Municipios de México, AMMAC), en 1997 se constituyó la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC) donde se

---

<sup>6</sup> Situación expresada por el Director General de Participaciones y Aportaciones Federales de la UCEF en el VII Congreso Nacional sobre Finanzas Públicas Municipales de la Asociación de Municipios de México A. C., 8 de diciembre del año 2008.

<sup>7</sup> Del porcentaje total de participaciones y aportaciones federales y estatales, 36.04% corresponde a las primeras y 30.95% a las segundas en el mismo periodo 2002-2005. Cifras calculadas por el autor con datos de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

<sup>8</sup> Fundación Este País, *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>9</sup> Ady Carrera, Gabriela Martínez: *Op. Cit.*

agruparon los Ayuntamientos del Partido de la Revolución Democrática, y a principios de 1998 se constituyó la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), que agrupó a las tres asociaciones regionales de presidentes municipales del Partido Revolucionario Institucional<sup>10</sup>.

En las asociaciones anteriores, la agenda se basa en la capacitación como actividad recurrente en virtud de la constante renovación de los equipos administrativos en las municipalidades; en la vinculación de la dirigencia partidista, legisladores y demás autoridades con los munícipes emanados del mismo partido, a efecto de perfilar estrategias y planes de trabajo político conjunto; asimismo, en la vinculación de los funcionarios públicos con el sector comercial relacionado con el ramo, destacando negativamente las empresas que prestan servicios públicos supletoriamente y las financieras<sup>11</sup>. Con el cambio en la extracción política del presidente de la república en el año 2000, surgió la necesidad de unificar la interlocución del movimiento asociativo municipalista y de una agenda común, por lo que en el año 2001, un año antes de que se integrara la CONAGO, las asociaciones municipalistas de los tres partidos nacionales con mayor presencia constituyeron la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM). A esta asociación se adhirieron más tarde la Asociación Nacional de Municipios Costeros, la Asociación Nacional de Municipios Fronterizos y la Asociación de Alcaldes de Acción Nacional. La CONAMM fue convocante y participante de la CNH, y la perspectiva derivada de las conclusiones de esta última ha quedado resumida en la Agenda para el Fortalecimiento Municipal 2006-2012 (AFM, diciembre 2006).

---

<sup>10</sup> Información ubicada en <http://www.e-local.gob.mx>.

<sup>11</sup> Un análisis del incremento de los diferentes conceptos de ingreso municipal durante el periodo 2002-2005 otorga los tres primeros lugares al financiamiento (25.02%), a las contribuciones de mejoras (22.93%) y a otros ingresos (15.07%). Esto puede ser señal de que actualmente los municipios han optado por nuevas fuentes de ingreso para financiar sus obras y acciones, dando preferencia a las referidas sobre las tributarias que ocupan el cuarto lugar en la jerarquía de incremento (10.23%). La adquisición de créditos es una fuente de financiamiento de creciente aceptación por parte de los ayuntamientos. En comparación con la adquisición de créditos por parte de los gobiernos estatales, en el año 2005 15 gobiernos estatales presentaron ingresos por financiamiento crediticio y 16 se abstuvieron de esta fuente, en el caso de los ayuntamientos, todos los conjuntos municipales de las entidades federativas presentan este tipo de ingresos en el mismo año. Los estados donde la deuda pertenecía mayoritariamente a los municipios en el año 2002 son Guanajuato (44.7%), Nayarit (64%) y Tamaulipas (51.8%). En el periodo 2002-2005, el incremento de ingresos por financiamiento de los municipios pasó del 0.09% al 0.12% del PIB nacional. Cifras calculadas por el autor con datos de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). Tras esta fuente de financiamiento existe toda una rama empresarial dedicada a facilitar la adquisición de créditos para los gobiernos estatales y locales. La mayoría de las empresas de consultoría relacionadas con estudios y trámites de crédito se integran por personalidades del ámbito político-administrativo, éstas aprovechan su grado de influencia para facilitar los procesos de solicitudes crediticias a cambio de una utilidad. La influencia política se ejerce a través de facilitar las decisiones a favor de créditos en las Secretarías de Finanzas y en los Congresos Locales, la influencia económica se ejerce mediante la vinculación de entidades solicitantes con bancos nacionales o extranjeros. A manera de ejemplo, GQB se basa en el trámite de créditos de corto plazo (no requieren autorización del congreso) que pueden ser sustituidos al final de la administración por un crédito de largo plazo (si requiere autorización del legislativo por trascender el periodo), en otra variante, PROTEGO realiza estudios financieros para estructurar las finanzas públicas en base a un solo crédito de largo plazo. Ambos esquemas utilizan como garantías las participaciones federales a través de sus diferentes ramos, y aluden la eficiencia hacendaria sólo en forma ideológica.

Como parte de las conclusiones de la CNH (17 de agosto de 2004), las propuestas municipales presentadas fueron clasificadas en las relativas al fortalecimiento de las finanzas municipales y las de deuda pública. Las primeras se disponen hacia aprovechar las fuentes locales: a) modernizar el catastro y los sistemas de recaudación municipal, b) recibir directamente las Participaciones si se cuenta con cierto desarrollo, c) eliminar las exenciones de impuestos y derechos de la fracción IV del artículo 115 constitucional (exceptuando bienes nacionales), d) ser facultados para aprobar valores catastrales según las bases normativas que fijen los congresos locales, e) aplicar efectivamente facultades sobre servicios públicos, f) proyectar la reelección de presidentes municipales, g) participar de los excedentes petroleros, y h) lograr certeza jurídica en cuanto al Derecho de Alumbrado Público (DAP). La propuesta de deuda pública parece aprovechar el asociacionismo municipal, pues se refiere a promover la emisión conjunta de valores municipales para aliar esfuerzos y acceder conjuntamente al mercado de capitales.

Después de la CNH, la AFM de la CONAMM ha pugnado por una descentralización planificada hacia la instancia municipal, ocupando como base ideológica la interpretación descendente del Principio de Subsidiariedad. Esta descentralización contempla un plan con estrategias para el corto, mediano y largo plazo; cuyas metas progresivas se refieren a convenios, reformas legislativas y adquisición permanente de mayores atribuciones e ingresos respectivamente. Tres virtudes encontradas en la estrategia es considerar la heterogeneidad de los municipios en la asunción de nuevas funciones, la posibilidad de convergencia financiera mediante homologación de criterios de transferencias y, como propuesta sobresaliente para el federalismo fiscal, el tratar de introducir a los municipios en programas de eficiencia en la recaudación federal mediante convenios para administrar el REPECOS, quedando la propuesta limitada únicamente a *los ayuntamientos que lo soliciten*.

Se intuye una agenda que guarda analogía con respecto a la de la CONAGO, esto es, inicia en la ideología federalista e incluso subsidiaria para coincidir en incrementar los ingresos con base en las funciones municipales actuales: a) incrementar la base catastral integrando los inmuebles de propiedad federal, b) capitalizar el servicio de alumbrado público, c) beneficiarse con la distribución del fondo de aportaciones para la seguridad pública, d) incrementar el FGP del 20% al 25%, y e) beneficiarse con la distribución de excedentes petroleros. Las dos primeras propuestas imponen nuevos tributos a la federación y a los beneficiarios respectivamente, las últimas tres representan competir con los gobiernos estatales por recientes asignaciones de transferencias.

## **Aguascalientes: Exclusividad Local y Concurrencia Federal.**

Para definir las facultades, integración y funcionamiento del SECF; de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes, se tiene como único órgano a la Asamblea Fiscal Estatal (AFE). Sus facultades son participar *en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema de Coordinación Fiscal del Estado* (artículo 23); y establecer la *coordinación de los municipios del Estado entre sí y con el Gobierno del Estado, para la adopción de los sistemas relativos a la administración fiscal* (artículo 24). La toma de decisiones es análoga a la del SNCF, se formulan propuestas que se hacen llegar al ejecutivo estatal. En su integración, la AFE se compone con el titular de la Secretaría de Finanzas y los titulares de los órganos hacendarios municipales (artículo 26), y en cuanto a su funcionamiento, la AFE se reúne *cuando menos tres veces al año en el lugar del territorio del Estado que elijan sus integrantes y desarrollará sus trabajos conforme a las bases que establece la presente Ley y las que la propia Asamblea señale en sus Estatutos* (artículo 27).

La autoridad fiscal del estado expresa que la AFE se encuentra *funcionando regularmente, cada tres meses en la sala de juntas de la Secretaría de Finanzas ubicada en Avenida de la Convención Oriente No. 102 en la Colonia del Trabajo del Municipio de Aguascalientes. No existe un plan de trabajo anual, en cada sesión de trabajo se establece un orden del día con los asuntos hacendarios de mayor relevancia y de interés para los integrantes, solicitándole a cada integrante con anterioridad, los puntos que deseen tratar para que sean incluidos al orden del día. Para dar un ejemplo de los asuntos abordados se revisó el orden del día de la sesión de la AFE celebrada el 27 de mayo del 2008, cuyos asuntos fueron: se determinó la fórmula para la distribución del fondo de fiscalización y el 30% del impuesto sobre gasolina y diesel, previsto en el artículo 4º y 4º A de la ley de coordinación fiscal federal*<sup>12</sup>. La falta de planes de trabajo, la libertad con la que se maneja la agenda y el desempeño de la AFE sustentado solo en materias coordinadas federales; dan cuenta de un trabajo mínimo inercial centrado en individualizar las fórmulas federales sin que se promueva el desarrollo y perfeccionamiento del SECF.

La visión estatal de concurrencia fiscal no incluye casos de descentralización o recentralización de materias estatales o municipales respectivamente, sólo se orienta hacia materias federales compartidas: *existe la disposición del gobierno del estado para que los municipios puedan tener más facultades tributarias, a través de la conferencia nacional de*

gobernadores se ha impulsado la propuesta de reforma constitucional que establece la posibilidad de ejercer facultades concurrentes entre los tres órdenes de gobierno para que los municipios cuenten con más recursos financieros<sup>13</sup>. Pese a lo anterior, la autoridad fiscal estatal coincide en cuanto al recelo de una comunicación directa entre la federación y los municipios: *que el estado cumpla la función de área staff, que no negocien directamente con la federación*<sup>14</sup>. En general, en el conjunto de haciendas municipales de Aguascalientes se registraron unas proporciones porcentuales del 64.34% y 8.96% en las transferencias federales-estatales y en los ingresos por financiamiento crediticio respectivamente, ambas con respecto a los ingresos totales de los municipios en el año 2005<sup>15</sup>.

### **Baja California: Bebidas Alcohólicas y Transporte Urbano.**

Las facultades, integración y funcionamiento del SECF; denominado Consejo de Coordinación Hacendaria (CCH), son establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California. Las facultades son *vigilar el desarrollo y perfeccionamiento de los sistemas de distribución de las participaciones federales y estatales que corresponden a los Municipios, así como los programas de colaboración Administrativa en Materia Fiscal, que se establezcan entre ambos órdenes de Gobierno* (artículo 12). La integración involucra al ejecutivo del estado, al secretario de planeación y finanzas, al presidente de la comisión de hacienda y administración del congreso del estado, y a los tesoreros de cada uno de los ayuntamientos (artículo 13). El funcionamiento del CCH no se consigna en la ley referida.

Según la Secretaría de Planeación y Finanzas del estado, *el Consejo funciona regularmente, celebrando sesiones ordinarias conforme vayan surgiendo durante el ejercicio fiscal, asuntos relevantes en materia hacendaria que sean de interés común para el Estado y sus municipios. En la primera quincena de diciembre, de cada ejercicio fiscal, se celebra una sesión especial del Consejo Hacendario, con el objetivo primordial de darles a conocer a los municipios del Estado, el presupuesto de los ingresos que por concepto de la distribución de participaciones federales y estatales, así como de los fondos correspondientes al ramo 33*

---

<sup>12</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2978 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 12 de junio del año 2008.

<sup>13</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2742 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 7 de mayo del año 2008.

<sup>14</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Director General de Política Fiscal de la Secretaría de Finanzas Aguascalientes.

<sup>15</sup> Cifras calculadas por el autor con datos de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

(FAISM y FORTAMUN), se estima percibirán en el próximo ejercicio fiscal<sup>16</sup>. Al revisar el orden del día de la VIII sesión del CCH (12 de diciembre de 2007, Mexicali B. C.), los asuntos trataron fueron: someter a la consideración de los integrantes del CCH la propuesta del secretario del mismo, y presentar el proyecto de distribución del total de Participaciones federales y estatales, así como de los fondos de aportaciones del Ramo 33 a los municipios, ambos por el año 2008<sup>17</sup>. La libertad de la agenda y el manejo del CCH basado en definir su directiva y los montos anuales de transferencias vigentes, si bien tienden a perfeccionar las formulas vigentes de manera incluyente, evidencian un desempeño que omite los Programas de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal.

Con relación a la descentralización de materias fiscales del orden estatal, el ejecutivo del estado, al formular el Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, plasmó como estrategias fundamentales *consolidar la municipio como la Instancia de Gobierno de atención y respuesta inmediata a las necesidades de la comunidad y auténtico agente promotor de su desarrollo, así como fortalecer la hacienda municipal para que los ayuntamientos contaran con mayor capacidad económica para el otorgamiento de los servicios públicos, necesarios para elevar las condiciones de vida de la población del Estado*. Con fundamento en lo expuesto, desde 1997 el gobierno del estado ha descentralizado diversas facultades a todos sus ayuntamientos, cediéndoles también la percepción de los ingresos relacionados con las actividades delegadas. Los casos específicos se refieren a la expedición y revalidación de los permisos para la venta de bebidas alcohólicas, y al otorgamiento de permisos individuales y autorización de rutas de transporte público<sup>18</sup>.

Para el primer caso, la regulación de la actividad se fundamenta en la Ley para la Venta, Almacenaje y Consumo Público de Bebidas Alcohólicas (periódico oficial del estado del 9 de noviembre del 2001, Tomo CVIII) y en los Reglamentos Municipales relativos. Anteriormente un solo secretario estatal atendía el área, la descentralización de la materia propició un doble beneficio en cuanto a un mayor control de la actividad y al fortalecimiento de la hacienda

---

<sup>16</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas Baja California según solicitud con el número de expediente 002003 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 13 de junio del año 2008.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Las actividades delegadas son, en materia de bebidas alcohólicas, a) expedición de permisos para operar, revalidación de permisos para operar, c) cancelación de permisos para operar, d) facultades de inspección y vigilancia, e) levantamiento de actas e imposición de sanciones, y f) ingresos por la expedición y revalidación de permisos y en el cobro de multas. En materia de transporte público: 1) expedición de permisos para operar, 2) revalidación de permisos para operar, 3) cancelación de permisos para operar, 4) autorización de nuevas rutas, 5) planificación del transporte urbano, 6) revisión mecánica tanto para vehículos de uso particular como de transporte público, 7) facultades de inspección y vigilancia, 8) cobro de derechos por la expedición y revalidación de permisos, así como en el refrendo de tarjetas de circulación, expedición de láminas, y reemplazamiento de las unidades de transporte, y 9) cobro de multas por la omisión de la revisión mecánica. *Ibidem*.

municipal. En el caso del municipio de Tijuana, el ayuntamiento cuenta con una Dirección de Bebidas Alcohólicas que administra la materia. Esta dirección tiene como objetivo equilibrar la disyuntiva que el consumo de bebidas alcohólicas genera en cuanto a un desarrollo económico que puede tener repercusiones sociales, sus principales actividades son la autorización de permisos eventuales y la autorización de horas extras para aquellos que cuentan con permisos permanentes. Estos últimos integran un padrón de 3600 permisionarios entre abarrotes, supermercados, cafés cantantes, etc.; su eficiencia de revalidación anual es del 80%, y para el caso de los morosos se inician procedimientos coactivos. Los requisitos, previos a la entrega de solicitudes, se refieren a la elaboración de un estudio de impacto social, las autorizaciones se realizan por acuerdo de cabildo<sup>19</sup>. Los ingresos en el año 2007 por los conceptos que ofrece la Dirección de Bebidas Alcohólicas fueron del orden de los \$ 44 740 339.36 (cuarenta y cuatro millones setecientos cuarenta mil trescientos treinta y nueve pesos 36/100), que incluyen certificación de gestión permanente de bebidas alcohólicas, servicios adicionales de alcoholes, revalidación de permisos de alcoholes, derechos por expedición de permisos, derechos por cambio de permiso, y horas extras de alcoholes. Destaca el hecho de que el último concepto representa el 50% del ingreso<sup>20</sup>.

En lo que se refiere al transporte público, la base jurídica son los Reglamentos de Transporte Público Municipal. Para el caso del mismo municipio de Tijuana, la Dirección Municipal del Transporte Público controla 4 líderes<sup>21</sup> que representan 11 empresas dispuestas en dos grupos para un total de 2500 autobuses y 7449 taxis. Los integrantes del sector pagan derechos por concesión cada 10 años, refrendo anual con vencimiento en abril, y revisión mecánica 2 veces al año. El refrendo anual se exige para realizar la revisión mecánica del segundo semestre de cada año. Como parte de la regulación municipal, el ayuntamiento debe autorizar las tarifas de transporte, por lo que en las épocas que corresponde efectuar la revisión de tales tarifas son comunes las manifestaciones a través del cierre de calles. La autoridad municipal manifiesta que existe un proyecto de transporte masivo para reestructurar todas las rutas en corredores de gran demanda, del cual no cuenta aún con la fecha de realización<sup>22</sup>. Los ingresos registrados en el año 2007 por los conceptos de la materia fueron del orden de los \$ 6 368 308.65 (seis millones trescientos sesenta y ocho mil trescientos ocho pesos 65/100), que

---

<sup>19</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Coordinador de Proyectos y Dictamen de la Dirección de Bebidas Alcohólicas, 29 de octubre del 2008.

<sup>20</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Subdirector de Contabilidad de la Tesorería Municipal, 30 de octubre del 2008.

<sup>21</sup> Entre ellos, Fernando Amilpa con 500 unidades, CTM con 1200 unidades, y Alianzas del Transporte que controla el 50% del parque vehicular.

<sup>22</sup> Entrevista con el Subdirector de Planeación de la Dirección Municipal del Transporte Público, 29 de octubre del 2008.

incluyen revisión mecánica, factibilidad de ruta de transporte público, concesiones de transporte público y personal, permisos provisionales y servicio de control vehicular<sup>23</sup>.

Finalmente, sobre posibles acciones de recentralización de las funciones netamente hacendarias municipales no se encontraron casos que comentar. Para definir el grado de dependencia financiera de los municipios bajacalifornianos en su conjunto, se registraron unas proporciones porcentuales de las transferencias federales-estatales y de los ingresos por financiamiento crediticio, ambas con respecto a los ingresos totales del estado en el año 2005, del 53.68 % y 5.24% respectivamente<sup>24</sup>.

### **Guanajuato: Transporte Urbano y Facultades Ambientales.**

La Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales (REFF) es el órgano correspondiente al SECF de Guanajuato. Según la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Guanajuato, su facultades son: *I. Proponer las medidas que estime convenientes para mejorar o actualizar, en su caso, el sistema de coordinación fiscal del estado de Guanajuato; II. Vigilar la distribución y liquidación de las cantidades que correspondan a los municipios, por concepto de participaciones de ingresos federales; III. Vigilar el cumplimiento de los convenios de coordinación y colaboración administrativa que se celebren; y IV. Designar comisiones para estudio y desahogo de asuntos específicos que así lo requieran* (artículo 15). La integración de la REFF involucra al secretario de finanzas y administración y al titular del órgano hacendario de cada municipio del Estado (artículo 13). Su funcionamiento se refiere a *sesionar cuando menos una vez al año, en el municipio que se elija por sus integrantes y será presidida por el Secretario de Finanzas y Administración* (artículo 14).

A manera de ejemplo, el 31 de enero de 2008 se celebró en la ciudad de Guanajuato la XXV REFF, en la que se abordaron los temas: a) informe de participaciones entregadas a municipios durante 2007 y estimación 2008; b) exposición de la reforma realizada a la LCF, destacando el cambio de la fórmula para la distribución de las Participaciones; c) se puso a consideración de los municipios la suscripción de dos convenios de colaboración administrativa con el estado, a efecto de delegar las facultades hacia los Municipios para el cobro de las Multas Administrativas Federales No Fiscales, y para intercambio de información; y d) se creó el Comité de Armonización Contable Gubernamental de los Municipios de Guanajuato, el cual habrá de constituirse como el órgano consultivo encargado de proponer, crear, normar y

---

<sup>23</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Subdirector de Contabilidad de la Tesorería Municipal de Tijuana, 30 de octubre del 2008.

mantener actualizados los instrumentos contables, presupuestales y de control interno de la administración pública municipal<sup>25</sup>. La REFF da cuenta de ligeras variantes en el trabajo tradicional de los SECF, valiéndose de un proceso de delegación de facultades federales por consenso y un inicio de trabajo de análisis y propuesta en grupos, aunque solo sea de aspectos técnicos (contables).

En cuanto a la descentralización de materias fiscales del orden estatal, la Secretaría de Administración y Finanzas de Guanajuato da cuenta de haber celebrado convenios de delegación de facultades sobre la administración y la recaudación de las materias referentes al transporte urbano, facultades ambientales, licencias de conducir, y Multas Federales No Fiscales<sup>26</sup>. Como principales ejemplos, sobre los dos primeros campos administrativos se ocupan los siguientes párrafos.

En el tema de transporte público, el proceso de descentralización fue prácticamente inducido por el gobierno municipal de León por lo que resulta conveniente seguir su secuencia. En 1994 se integró el Plan Integral de Transporte Urbano de León (PITUL), motivado, junto con la creación del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), por el interés del alcalde de reproducir modelos implementados en la ciudad de Curitiba (Paraná, Brasil), lo que a su vez se derivó de una visita a esa ciudad sudamericana. Para 1995 la SEDESOL instrumentó acciones de reestructuración de rutas, y el ayuntamiento firmó un convenio con el Gobierno del Estado con la finalidad de tener facultades para la vigilancia del servicio, ambos aspectos sirvieron para que la autoridad local iniciara su labor en el sector administrativo. En ese año el servicio se caracterizaba por su mala calidad al estar vinculado con el caos vial, con los accidentes de tránsito, con el maltrato a los usuarios, con la contaminación, con altos costos por la ineficiencia en su manejo, y con una mala imagen por el deterioro de las unidades. La política municipal de transporte contempló que, en torno a los acuerdos tarifarios, se estableciera como contraparte una revisión de compromisos contraídos por los permisionarios cada seis meses, esta

---

<sup>24</sup> Cifras calculadas por el autor con datos de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

<sup>25</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Coordinador Técnico del Despacho del Secretario de Finanzas y Administración, 9 de junio del 2008.

<sup>26</sup> Hacia junio del 2008, el transporte urbano delegado registraba los siguientes casos: Abasolo, Acámbaro, Allende, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Celaya, Cortazar, Dolores Hidalgo, Guanajuato, Irapuato, Jaral del Progreso, León, Moroleón, Pénjamo, Purísima del Rincón, Romita, Salamanca, Salvatierra, San Diego de la Unión, San Felipe, San Francisco del Rincón, San José Iturbide, San Luís de la Paz, Santa Cruz de Juventino Rosas, Silao, Tarandácuaro, Uriangato, Valle de Santiago, Villagrán, y Yuriria. Sobre las facultades ambientales solo se señalaba León. Para el rubro de licencias de conducir se involucraba a los municipios de: Abasolo, Acámbaro, Celaya, Irapuato, León, Salamanca, Salvatierra, San Francisco del Rincón, San José Iturbide, Santa Cruz de Juventino Rosas, Silao, Villagrán, y Yuriria. Información proporcionada por el Coordinador Técnico del Despacho del Secretario de Finanzas y Administración Guanajuato. Para Multas Federales No Fiscales existían los casos de: Allende, Apaseo el Alto, Cortazar, Guanajuato, Huanímaro, Ocampo, Purísima del Rincón, San Felipe, San José Iturbide, y Tierra Blanca. Información proporcionada por el Coordinador Técnico del Despacho del Secretario de Finanzas y Administración Guanajuato, 9 de junio del 2008.

estrategia ha sido la base del éxito: *la negociación de metas progresivas en el mejoramiento del sistema de transporte*. De este modo, para iniciar se propició que la organización tradicional del gremio evolucionara para constituir 13 empresas con operadores cuyas condiciones laborales consideraban capacitación, sueldo y horario<sup>27</sup>.

Los años posteriores a 1995 sirvieron para diseñar un nuevo marco jurídico mediante la adecuación de leyes y reglamentos municipales, proyectando desde entonces un servicio de transporte moderno y municipalizado. Se creó un fideicomiso para la modernización del transporte, los permisionarios iniciaron aportando \$ 30.00 (treinta pesos) por día, hoy en día la cuota es de \$ 43.00 (cuarenta y tres pesos) a \$ 45.00 (cuarenta y cinco pesos) diarios. Al inicio, el municipio aportó recursos al fideicomiso, hoy en día solo representa un aval moral. El fin del fideicomiso fue precisamente contar con recursos para la capacitación y para realizar estudios. En 2001, dados los resultados de la gestión municipal en León, se logró la municipalización del transporte público de autobuses urbanos en el estado de Guanajuato. Con la creación del fideicomiso pagobus las autoridades locales propiciaron ahora la evolución administrativa del sector: la retribución pasó a ser por kilómetro en lugar de hacerlo por pasajero, reteniendo a la vez cuotas por mantenimiento y reinversión<sup>28</sup>.

En 2003 se creó el Sistema Integral de Transporte Optibus (SIT Optibus), cuya red troncal se opera por 4 empresas constituidas por los mismos empresarios de las 13 empresas formadas inicialmente, por lo que el sistema municipal de transporte pasó a ser prestado por 17 empresas constituidas entre los mismos empresarios. Las 4 empresas del sistema troncal sumaron 52 autobuses articulados: 9 de Red Integral Optibus, 17 de Red Optibus Norte, 4 de Red Optibus Sur, y 22 de Red Optibus Oriente. Las trece empresas restantes fueron reacomodadas en rutas auxiliares y rutas alimentadoras, las primeras se definen como aquellas que se localizan en vialidades que en el futuro se integraran como parte de la red troncal, y las segundas cubren trayectos de la periferia a las terminales de la red troncal. Existen además 54 rutas que no están integradas al sistema general<sup>29</sup>. En etapas futuras se prevé aplicar el sistema de cobro prorrateado en las rutas auxiliares y en las alimentadoras para evitar la *guerra del centavo*<sup>30</sup>. Por lo expuesto, debido a una reorganización empresarial y financiera del sistema que no ha desplazado a los actores originales, la directiva del área asegura que el sistema seguirá evolucionando sin graves conflictos.

---

<sup>27</sup> Información proporcionada en entrevista con el Coordinador de Planeación del Sistema de Transporte de la Dirección General de Transporte Municipal, 24 de noviembre del año 2008.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Así llaman en Bogotá (Colombia) a la competencia entre operadores vehiculares que se traduce en subir la velocidad de sus unidades para ganarse entre ellos el pasaje.

Los ingresos derivados de la regulación del transporte ascendieron a \$ 11 050 874.01 (once millones cincuenta mil ochocientos setenta y cuatro pesos 01/100) en el año 2008; de los cuales \$ 1 785 769.00 (un millón setecientos ochenta y cinco mil setecientos sesenta y nueve pesos) se derivan de derechos, refrendos y movimientos en las concesiones; \$ 6 580 000.00 (seis millones quinientos ochenta mil pesos) corresponden a multas; \$ 2 534 000.00 (dos millones quinientos treinta y cuatro mil pesos) se derivan del uso de instalaciones de transferencia; el resto son conceptos misceláneos. Por su parte, el gasto corriente de Dirección General de Transporte Municipal es de aproximadamente \$ 3 000 000.00 (tres millones de pesos), para integrar el gasto total del sector administrativo debe considerarse el mantenimiento de infraestructura que varía año con año, sin embargo, algunas evaluaciones sobre la comparativa de ingresos y egresos de la dirección aludida han permitido a los directivos concluir que la dependencia puede ser autofinanciable, más aún, llega a lograr ciertos excedentes de recursos<sup>31</sup>.

Sobre la desconcentración de facultades ambientales, esta se implementa mediante la suscripción de convenios de delegación por cada administración municipal (trianuales). En el mismo municipio de León, según la titular de la Dirección de Impacto y Mejora Ambiental, la conveniencia de descentralizar aspectos de la administración ambiental consiste en que el gobierno del estado se *quita la carga*, el ciudadano realiza sus trámites en forma local, y el municipio tiende a regular y a regularizar casos que impactan ambientalmente. En el futuro se prevé seguir conviniendo la descentralización que nos ocupa y establecer una mejora regulatoria. Para definir los alcances anuales del área, sobre impacto ambiental se realizan aproximadamente 600 dictámenes al año, sólo 30 de los cuales cuestan al promoverse \$ 425.00 (cuatrocientos veinticinco pesos), el resto \$ 100.00 (cien pesos); sobre licencias de fuentes fijas se expiden 50 documentos cuyo valor es \$ 425.00 (cuatrocientos veinticinco pesos) cada uno; y las autorizaciones de bancos de materiales no llegan a 10 por año, con un costo de \$ 100.00 (cien pesos) cada una<sup>32</sup>. Un cálculo realizado con los datos anteriores arroja una estimación de \$ 92 000.00 (noventa y dos mil pesos) de ingresos anuales para el área, lo que da cuenta de que esta realiza una función preferentemente regulatoria antes que recaudatoria.

Finalmente, una evaluación del grupo de haciendas municipales de Guanajuato registró unas proporciones porcentuales del 70.52% y 1.36% en las transferencias federales-estatales y en los ingresos por financiamiento crediticio respectivamente, ambas con respecto a los

---

<sup>31</sup> Información proporcionada en entrevista con el Coordinador de Planeación del Sistema de Transporte de la Dirección General de Transporte Municipal, 24 de noviembre del año 2008.

<sup>32</sup> Información proporcionada en entrevista con la Directora de Impacto y Mejora Ambiental, 24 de noviembre del año 2008.

ingresos totales de los municipios en el año 2005<sup>33</sup>. Sobre posibles acciones de recentralización de las funciones hacendarias municipales no se encontraron evidencias.

## **El Impuesto sobre Hospedaje en Jalisco.**

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios señala que en el Consejo Estatal Hacendario (CEH) se funda el SECF de ese estado. Las facultades del CEH son *el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema de distribución de participaciones a que se refiere esta Ley* (la señalada al inicio), *y de la colaboración administrativa entre dichos niveles de gobierno* (artículo 18). Se integra por: *I. El Gobierno del Estado, por conducto del Secretario de Finanzas, o el Director General de Ingresos, quien lo presidirá; II. El Congreso del Estado, por conducto del Presidente de la Comisión de Hacienda y Presupuestos; y III. Los 124 Municipios, por conducto de los Tesoreros de cada uno de los Ayuntamientos de la entidad* (artículo 19). Adicionalmente, existe un Comité Directivo (CD) que se integra por cuatro funcionarios de la Secretaría de Finanzas, uno de la Comisión de Hacienda del Congreso Local y diez municipales representado a cinco grupos clasificados por el número de habitantes (artículo 21). Destaca un mecanismo, hasta cierto punto confuso, utilizado para abreviar el universo de funcionarios municipales del CEH a través de representantes y agregar funcionarios estatales, pues el reglamento de la ley referida al inicio, con la anuencia de los representantes municipales, unifica al CEH y al CD como uno sólo bajo la composición establecida para el último. En cuanto a su funcionamiento, en base al reglamento referido, el órgano que constituye al SECF de Jalisco se reúne cada bimestre (artículo 4), la autoridad fiscal del estado agrega que no se cuenta con un plan anual de trabajo.

Como muestra de los asuntos que se desarrollan en el CEH, se presentan los acuerdos de la sesión correspondiente al 22 de enero del año 2008: 1) se informó que el fondo de incentivo a la eficiencia en la gestión pública municipal tiene un monto de \$ 100 000 000.00 (cien millones de pesos), de los cuales el 20% se distribuirá por partes iguales entre los 125 municipios y el 80% restante será distribuidos con base en una fórmula que incentiva la eficiencia recaudatoria, quedando bajo la revisión del Comité de Cuentas de manera cuatrimestral; 2) se informaron las reformas sobre el fondo de fiscalización, el fondo por la recaudación del IEPS adicional a la gasolina, el fondo de fomento municipal, y el PAFEF; conminando a elevar la eficiencia recaudatoria para aprovechar las variables relativas en los fondos; 3) se manifestó el interés de seguir apoyando con anticipos de participaciones para

---

<sup>33</sup> Cifras calculadas por el autor con datos de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

reestructuración de deuda, incluyendo la que se tenga con la Secretaría de Finanzas; 4) se requirió a los municipios para que rindieran informe de la aplicación de recursos del Ramo 33, incorporando indicadores de gestión; 5) se informó el uso de los coeficientes de participaciones del año pasado para el 2008 en tanto se tienen los nuevos; 6) se entregó el calendario de participaciones y aportaciones a los municipios; 7) se requirió a los municipios para que rindieran informe sobre predial y agua correspondiente al año 2007; 8) se señaló un atraso catastral de 6 años en las tasas de valores, y del 25% de deficiencia en la recaudación del impuesto predial, fijando en consecuencia la estrategia de modernización catastral; 9) se promovió un curso de influencia municipal en las participaciones federales (INDETEC); y 10) se conformó una comisión integrada por un representante de cada región y los cuatro de la Zona Metropolitana con el fin de revisar los coeficientes de participaciones, así como para elaborar los lineamientos generales para la distribución del fondo de incentivo a la eficiencia del ingreso y del egreso<sup>34</sup>.

Pese a la amplitud de los asuntos desarrollados en las sesiones del CEH, la falta de planes de trabajo y la inclusión solo de materias coordinadas federales y de promoción de la eficiencia municipal, son indicadores de que la colaboración administrativa no incluye aspectos coordinados entre el estado y sus municipios. En el pasado si existen evidencias de esto, un proceso de descentralización del impuesto sobre hospedaje inició con un convenio suscrito el 7 de mayo de 1996 entre el Gobierno del Estado de Jalisco y el Ayuntamiento de Puerto Vallarta, para la promoción turística de este municipio. Antes de 1996 no se aplicaba en Jalisco el impuesto sobre hospedaje, la aplicación descentralizada desde su inicio hace que el Fideicomiso de Turismo de Puerto Vallarta se autoconsidere pionero en el manejo del impuesto que nos ocupa. Los antecedentes operativos del referido fideicomiso son el Consejo de Fomento y Promoción Turística de Puerto Vallarta (PROFOTUR) y el Fondo Mixto de Puerto Vallarta, en ambos casos, la función de promocionar el destino turístico demandaba aportaciones tripartitas (federación, estado y particulares), y es el impuesto de hospedaje el que viene a sustituir las aportaciones públicas en el esquema actual<sup>35</sup>.

La recaudación del impuesto sobre hospedaje está a cargo del departamento de fiscalización de la Tesorería Municipal de Puerto Vallarta, el cual se encarga además de las contribuciones del aprovechamiento de la ZOFEMAT, de ingresos derivados de la recolección de residuos sólidos y de las transmisiones patrimoniales. En el padrón del impuesto sobre

---

<sup>34</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas Jalisco según solicitud con el número de expediente 00303908 del sistema INFOMEX Jalisco, 19 de junio del año 2008.

<sup>35</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Director Administrativo del Fideicomiso de Turismo de Puerto Vallarta, 11 de noviembre del 2008.

hospedaje existen 372 cuentas, de las cuales sólo 240 están activas. La recaudación 2007 sobre el impuesto que nos ocupa fue de \$ 39 276 255.03 (treinta y nueve millones doscientos setenta y seis mil doscientos cincuenta y cinco pesos 03/100). El departamento se desempeña bajo un operativo constante de fiscalización, cruzando datos con la Secretaría de Finanzas del estado y con la SHCP. Los rendimientos derivados del impuesto sobre hospedaje son abonados al Fideicomiso de Turismo de Puerto Vallarta, cuyas oficinas administrativas se ubican en el local 18 de la Zona Comercial del Hotel Canto del Sol, y cuyo fiduciario es BBVA BANCOMER<sup>36</sup>.

El Comité Técnico del fideicomiso lo integran 10 instituciones (5 del sector público y 5 del privado): *Presidente Municipal, Regidor Comisionado en Turismo, Regidor Comisionado en Hacienda, Secretaría de Turismo del Estado, Secretaria de Turismo Federal, Cámara Nacional de Comercio, Asociación de Hoteles de Puerto Vallarta, Oficina de Convenciones y Visitantes, Asociación de Desarrollo de Productos Turísticos, y Asociación de Inversiones en Hoteles y Empresas Turísticas*<sup>37</sup>. La estructura administrativa del fideicomiso se integra por una Dirección General y las áreas denominadas Dirección Administrativa, Coordinación de Relaciones Públicas y Gerencia de Promoción. El gasto del fideicomiso se distribuye de la siguiente manera: 7% son gastos administrativos del fideicomiso, 3% son gastos administrativos del ayuntamiento, y 90% se emplea en promoción turística del destino. Para esta última aplicación, se han contratado agencias de relaciones públicas y de publicidad (en México y en EUA respectivamente), cuya contratación cumplió con las formalidades de la Ley de Adquisiciones del Estado. La función publicitaria se realiza además en ferias turísticas a través de la Gerencia de Promoción del Fideicomiso. Las posibles variantes en el manejo futuro del impuesto sobre hospedaje y aplicación del fideicomiso, sin que existan actualmente pretensiones inmediatas, se refiere a incrementar la tasa del impuesto al 3% o bien, aplicar los rendimientos en obras o acciones de atractivo turístico. La eficiencia en la recaudación se ve afectada por la evasión que ejercen las rentas de hospedaje concretadas por Internet, las cuales son difíciles de fiscalizar por generar operaciones en el extranjero<sup>38</sup>.

Con la pretensión de reproducir el mismo modelo de Puerto Vallarta, destaca el caso reciente del municipio de San Juan de los Lagos (noviembre de 2007), en donde el gobierno estatal convino participar el 97% de la recaudación correspondiente al impuesto de hospedaje que se genere en el municipio a un fideicomiso de inversión, condicionando de esta forma la

---

<sup>36</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Jefe del Departamento de Fiscalización de la Tesorería Municipal de Puerto Vallarta, 11 de noviembre del año 2008.

<sup>37</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Director Administrativo del Fideicomiso de Turismo de Puerto Vallarta, 11 de noviembre del 2008.

orientación de los rendimientos hacia acciones de tipo turístico. La periodicidad del convenio fue establecida por tiempo indefinido sin que trascienda el término constitucional de la actual administración pública estatal, existiendo un instrumento similar antecedente de fecha 3 de octubre del 2005. Cabe señalar que, como acción mínima de colaboración administrativa, el municipio quedó obligado sólo a remitir periódicamente a la Secretaría de Finanzas la información relativa a los padrones municipales de licencias y giros comerciales del municipio, el gobierno estatal conservó el cobro directo del impuesto de hospedaje<sup>39</sup>.

En el sentido contrario de lo descrito anteriormente, el gobierno del Estado de Jalisco y sus municipios han celebrado 23 convenios de colaboración administrativa que involucran a 20 municipios. La mayoría de los casos se refieren al cobro espontáneo y coactivo de infracciones de tránsito y multas por estacionómetros<sup>40</sup>, en los cuales, los municipios han cedido sus facultades al gobierno estatal, quien deduce el 15% de la recaudación y entrega el resto a las tesorerías locales respectivas. Estos convenios se basan en el principio de *ejercer las funciones de cobro el orden de gobierno que logre mayor eficiencia en ello*<sup>41</sup>. En general, en la definición del grado de dependencia financiera del conjunto de municipios del estado, se registraron unas proporciones porcentuales de las transferencias federales-estatales y de los ingresos por financiamiento crediticio, ambas con respecto a los ingresos totales del estado en el año 2005, del 52.89 % y 9.43% respectivamente<sup>42</sup>.

## Recentralización Catastral en Morelos.

En la definición del SECF, de acuerdo a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, se cuenta con varios órganos análogos al SNCF como son: *I.- La Asamblea Estatal de Funcionarios Hacendarios (AEFA); II.- La Comisión Permanente Estatal de Funcionarios Hacendarios (CPEFH); y III.- El Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal (IDEFOM, artículo 19)*. La AEFH se integra por *el Secretario de Despacho encargado de la Hacienda Pública, el Presidente Municipal, regidor o el responsable de la hacienda municipal, y por el*

---

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Información del *Convenio para Establecer el Porcentaje de Participación del Impuesto sobre Hospedaje*, El Estado de Jalisco, Periódico Oficial, Número 35, Sección II, 1º de noviembre de 2007, pp. 3-5.

<sup>40</sup> En marzo del 2008, los municipios que habían cedido facultades en materia de vialidad, tránsito y transporte eran: Jalostotitlán, Puerto Vallarta, Tapalpa, Mascota, Lagos de Moreno, El Salto, San Ignacio Cerro Gordo, Tenamaxtlán, Encarnación de Díaz, Ocotlán, Ameca, Tequila, Zapotlán el Grande, Cocula y Colotlán. Los municipios que habían cedido facultades en materia de estacionómetros eran: Autlán de Navarro, Zapopan, Lagos de Moreno, Guadalajara, Ocotlán, Ameca, y San Martín Hidalgo. Información elaborada para la presente investigación por la Dirección Jurídica de la Dirección General de Ingresos. 5 de marzo del 2008.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Cifras calculadas por el autor con datos de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

*diputado Presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado* (artículo 20). La CPEFH se compone *por el Poder Ejecutivo representado por el Secretario de Despacho encargada de la hacienda pública, el Poder Legislativo, representado por el diputado Presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública y por once representantes de los municipios del Estado, mismos que serán elegidos uno por cada tres municipios, en la forma que defina la Asamblea General* (artículo 22), estos último duran un año en la función con posibilidad de reelección por otro año (artículo 23). El IDEFOM se forma con una junta de gobierno que designen los presidentes municipales, un director general que designa la junta de gobierno, y una estructura que define el congreso local (artículo 118 bis de la constitución del estado).

Las principales facultades del sistema en su conjunto son: *I.- Establecer las medidas que estime convenientes para mejorar el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado y proponer las que considere convenientes para mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; II.- Vigilar el cumplimiento de los convenios de Coordinación Hacendaria y colaboración administrativa que se celebren y en caso de violación a los mismo emitir propuestas al respecto; III.- Designar comisiones para estudio y desahogo de asuntos específicos que así lo requieran; y IV.- Proponer factores, indicadores, fórmulas y coeficientes aplicables para determinar la distribución de participaciones y aportaciones estatales y federales a los municipios* (artículo 21 de la ley citada inicialmente). En cuanto a su funcionamiento, la CPEFH se reúne cuando menos bimestralmente (artículo 24), la AEFH según su reglamento (artículo 21) y el IDEFOM según sus programas.

Pese a lo que las leyes indican, el SECF del estado de Morelos no ha funcionado. las autoridades hacendarias morelenses argumentan que han existido dos intentos para hacer funcionar los organismos en materia de coordinación hacendaria, en el segundo intento se llegaron a instalar la AEFH y tres grupos temáticos del IDEFOM, sin embargo, más allá de los actos protocolario de instalación, el trabajo no logró su continuidad. El gobierno estatal realizó en el año 2008 un tercer intento bajo cierto pesimismo: *cada tres años se repite la historia*<sup>43</sup>. En relación a posibles acciones de descentralización no se presentan experiencias, sin embargo, si existen procesos de recentralización catastral, pues 8 ayuntamientos han cedido al gobierno estatal la función de conformar padrones catastrales y administrar trámites relativos<sup>44</sup>. El ayuntamiento de Huitzilac incluso cedió al gobierno estatal el 75% de la recaudación por ese

---

<sup>43</sup> Según experiencias y opiniones del Director General de Coordinación Hacendaria del estado de Morelos.

<sup>44</sup> En mayo del 2008, los municipios que habían cedido facultades en materia catastral eran: Coatlán del Río, Mazatepec, Temoac, Tetela del Volcán, Tlalnepantla, Totolapan, Zacualpan y Huitzilac. Información proporcionada

concepto. La medida se debe a que, al ajuste de la legislación estatal por la descentralización constitucional del impuesto predial, algunos ayuntamientos del estado no se consideraron técnicamente aptos para conformar catastros, por lo que decidieron convenir con el gobierno estatal para que este continuara con tal registro, sin que hayan existido posteriormente programas de capacitación para modificar tales inercias. Adicionalmente, para dar noción del grado de dependencia financiera de los municipios del estado, se registraron unas proporciones porcentuales del 66.33% y 1.11% en las transferencias federales-estatales y en los ingresos por financiamiento crediticio respectivamente, ambas con respecto a los ingresos totales de los municipios en el año 2005<sup>45</sup>.

### **Querétaro y las Multas Federales.**

De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal Estatal-Intermunicipal del Estado de Querétaro, se señalan varios órganos análogos al SNCF en el estado, como son: *I.- La Convención Fiscal de las Tesorerías Municipales del Estado (CFTM), II.- La Comisión Permanente de Tesoreros Municipales (CPTM), y III.- La Comisión de Capacitación y Asesoría Fiscal (CCAF, artículo 16).* La CFTM se integra *por el Titular de la Secretaría de Planeación y Finanzas o su representante y por los Tesoreros Municipales de los Ayuntamientos de la Entidad* (artículo 17). La CPTM se conforma por: *I.- Por el Titular de la Secretaría de Planeación y Finanzas o la persona que él en su caso designe, y II.- Por los Municipios de la Entidad quienes estarán representados por los seis que al efecto elijan, los cuales actuarán a través de sus Tesoreros Municipales* (artículo 22), estos último duran un año en la función pero permanecen en el cargo hasta que no sean electos otros (artículo 23). Para la CCAF no se señala su configuración en la ley referida al inicio.

Las facultades del sistema en su conjunto son las de *participar en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema de Colaboración Administrativa Estatal-Intermunicipal*; sin embargo, la ley que se ha referido descarta en forma tácita la deliberación y la formulación de propuestas para mejorar o actualizar el sistema de colaboración administrativa estatal intermunicipal, pues si bien esta opción se incluye como una facultad de la CPTM (artículo 26), se omite como punto en la reuniones de la CFTM (artículo 21). En cuanto a su

---

por la Secretaría de Finanzas y Planeación Morelos según solicitud con el número de expediente 00024608 del sistema INFOMEX Morelos, 6 de mayo del año 2008.

<sup>45</sup> Cifras calculadas por el autor con datos de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

funcionamiento, la CFTM se reúne en noviembre de cada año, la CPTM cada trimestre, y la CCAF cuando lo consideren necesario<sup>46</sup>.

Las facultades descentralizadas por el gobierno estatal son exclusivamente las correspondientes a las Multas Federales No Fiscales, acción homologada para los 18 municipios del estado con un incentivo del 90% de la recaudación lograda<sup>47</sup>. La CPTM cuenta con un programa estandarizado desde la multicitada ley, que además de la controversial facultad aludida en el párrafo anterior, se centra en: *I.- Preparar las reuniones de la Convención Fiscal de las Tesorerías Municipales del Estado, estableciendo las reuniones de que deban ocuparse; II.- Preparar los proyectos de distribución y aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir el Estado y los Municipios para el sostenimiento de los organismos de Coordinación, los cuales someterán a la aprobación de la Convención Fiscal de las Tesorerías Municipales del Estado; III.- Vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley debe efectuar el Estado; y V.- Fijar los criterios conforme a los cuales deba presentarse los informes requeridos por las autoridades competentes.* La orientación de la colaboración administrativa hacia materias exclusivamente federales y la limitación legal sobre mejorar el sistema de colaboración administrativa estatal, dan cuenta de la indisponibilidad de la autoridad hacendaria estatal para que los municipios del estado concurren realmente en la materia.

Finalmente, no se encontraron ejemplos sobre posibles acciones de recentralización de las funciones hacendarias municipales. Para definir el grado de dependencia financiera del grupo de municipios del estado de Querétaro, se registraron unas proporciones porcentuales de las transferencias federales-estatales y de los ingresos por financiamiento crediticio, ambas con respecto a los ingresos totales del estado en el año 2005, del 58.79 % y 6.51% respectivamente<sup>48</sup>.

## **Conclusiones del Capítulo II.**

La evaluación de las relaciones estados-municipios en la función recaudatoria con respecto a los elementos del Principio de Subsidiariedad concluye según se enuncia a continuación:

---

<sup>46</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas Querétaro según solicitud con el número de expediente 139/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 10 de julio del año 2008.

<sup>47</sup> *Ibidem*, expediente 81/2008, 13 de mayo del año 2008.

<sup>48</sup> Cifras calculadas por el autor con datos de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

Iniciando con el Elemento de Analogía Jerárquica, se afirma que ninguno de los SECF analizados dan muestras mínimas de desarrollar una asociación de las partes involucradas para sistematizar las recaudaciones estatal-municipales y/o lograr la participación general en la eficiencia del sistema. El desequilibrio federación-estados en la administración tributaria afecta la lógica en las agendas de los SECF, un segundo factor es la prevalecía de una visión subordinada de la instancia municipal. El mejor de los casos es el que corresponde al estado de Guanajuato, en donde la REFF somete a consenso la delegación de funciones federales coordinadas y contempla el trabajo en grupos, aunque solo en aspectos técnicos. El resto de los estados parecen definir diversas graduaciones en la escala de contraste presentando variantes de contradicción creciente. En Jalisco, el CEH establece una jerarquía vertical para abordar materias coordinadas federales y para exhortar la eficiencia municipal. En Aguascalientes, la AFE se limita a abordar materias coordinadas federales. En Baja California, el CCH solo incluye en su agenda aportaciones federales y estatales, se excluyen las funciones recaudatorias. En Querétaro, ya sin libertad de agenda, la CFTM desarrolla un trabajo tipificado y tácitamente excluyente del tema de colaboración administrativa. En Morelos, la AEFA no ha logrado iniciar su funcionamiento.

En cuanto al Elemento de Delimitación Competencial, por la reforma de la legislación general de la república el orden federal ha establecido un incremento de las atribuciones municipales en forma acorde al elemento referido; mientras que las estatales son de expresión residual y de efecto centralizador en cuanto a la imposición tributaria. Con ambos antecedentes, las LECF aluden a la colaboración administrativa y/o fiscal de manera muy general, lo cual en la práctica no induce el desarrollo de una coordinación efectiva de tipo estatal-municipal. Aun existe correspondencia con los debates que encabezó el Diputado Heriberto Jara en enero de 1917 en torno al 115 constitucional, sobre la posibilidad de integrar una sola recaudación municipal que se autoliquidara y transfiriera las recaudaciones estatales, propuesta desechada para generar administraciones de rentas separadas que a la fecha persisten. De la misma forma, los gobiernos estatales mantienen cierta resistencia por el avance y ejercicio de las prerrogativas municipales. A su vez, la propuesta conjunta de los gobiernos municipales, por conducto de la CONAMM, pretende imponer nuevos tributos a la federación y a los beneficiarios respectivamente y compite con los gobiernos estatales por recientes asignaciones de transferencias. Por la vaguedad jurídica, la dimensión avasallante de las transferencias federales, y la rivalidad financiera que esta última ocasiona; los conceptos estatales y municipales de ingresos no alcanzan lugar en la agenda de la coordinación administrativa de los SECF. Algunos efectos de lo anterior son: a) que las decisiones sobre ingresos municipales

sigan siendo facultad exclusiva de los congresos locales, b) que muchas potestades estatales no sean aprovechadas ni por los estados ni por los municipios<sup>49</sup>, y c) que no existan tipologías municipales por estado en función de las capacidades recaudatorias locales para contradecir así lo relativo al Elemento de Exactitud de Aplicación.

Sobre el Elemento de Derecho Social, la descentralización de materias estatales hacia la instancia municipal no registra experiencias en dos estados de la muestra, Aguascalientes y Morelos. En Querétaro, se sigue la tendencia de basarse exclusivamente en materias coordinadas federales. En Jalisco, el impuesto de hospedaje constituyó una sustitución de aportaciones sectoriales para acciones de tipo turístico, en donde los municipios fungen solo como facilitadores del proceso. En Baja California y Guanajuato, por aplicación general y consensual respectivamente, la descentralización se realizó sobre actividades reguladas con implicaciones hacendarias, por lo que los éxitos o inercias derivados son atribuibles a la administración sectorial más que al grado de eficiencia recaudatoria. En estos últimos dos casos, lejos de ser resultado de la asociación constructiva estado-municipios, corresponden a decisiones políticas diseñadas desde las gubernaturas bajo el discurso del Fortalecimiento Municipal. En general, el Derecho Social no cuenta con un solo ejemplo en la materia que corresponda plenamente a su esencia.

Con referencia al Elemento de Necesidad de Subsidiario, evaluado en función de los ingresos propios y de la opción del financiamiento crediticio como fuentes porcentuales con respecto los ingresos municipales totales, establece para el año 2005 con los conjuntos estatales de municipios el siguiente orden de dependencia ascendente: Baja California, Morelos, Jalisco, Querétaro, Guanajuato y Aguascalientes. Además, otros desequilibrios que aunque resulten mínimos son muestras de suplencia en la autorresponsabilidad: en Jalisco, el gobierno estatal, por conveniencia administrativa, asume por consenso el cobro espontáneo y coactivo de infracciones de tránsito y multas por estacionómetros; y en Morelos, la estructura administrativa del estado, por la autolimitación de algunos municipios, continúa administrando algunos padrones catastrales y trámites relativos.

---

<sup>49</sup> Según la UCEF de la SHCP, en el caso de nuestra muestra de estados, las potestades de recaudación que no se aprovechan son: 1) en Aguascalientes, Servicios Profesionales de Medicina, Adicional Sobre Contribuciones Locales e Impuestos Locales; 2) en Baja California, Tenencia o Uso de Vehículos de Más de Diez Años, Servicios Profesionales de Medicina, Instrumentos Públicos y Operaciones Contractuales e Impuestos Cedulares; 3) en Guanajuato, Tenencia o Uso de Vehículos de Más de Diez Años, Servicios Profesionales de Medicina y Adicional Sobre Contribuciones Locales; 4) en Jalisco, Tenencia o Uso de Vehículos de Más de Diez Años, Adicional Sobre Contribuciones Locales e Impuestos Cedulares; 5) en Morelos, Servicios Profesionales de Medicina, Instrumentos Públicos y Operaciones Contractuales e Impuestos Cedulares; y 6) en Querétaro Premios Derivados de Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos Ajustados a la LISR; Servicios Profesionales de Medicina; Instrumentos Públicos y Operaciones Contractuales e Impuestos Cedulares. SHCP, UCEF, *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, 2007, p. 86.

## Capítulo III.

### El Gasto Intergubernamental en Servicios Públicos.



Mural en el Palacio de Bellas Artes, Ciudad de México (Diego Rivera).

*Pues como sea absurdísimo cuidar de una parte de los ciudadanos y descuidar otra, síguese que debe la autoridad pública tener cuidado conveniente del bienestar y provecho de la clase proletaria; de lo contrario violará la justicia, que manda dar a cada uno su derecho...*

*A quienes toca mirar por el bien del pueblo, el principal de todos es proteger todas las clases de ciudadanos por igual, es decir, guardando inviolablemente la justicia llamada distributiva... porque del trabajo del obrero salen las riquezas de los estados...*

*Bien es, como hemos dicho, que no absorba el estado ni al ciudadano, ni a la familia; justo es que al ciudadano y a la familia se les deje en libertad de obrar con libertad en todo aquello que, salvo el bien común y sin perjuicio de nadie, se puede hacer.*

Carta Encíclica Rerum Novarum, 1891.

### Aportaciones, Rendimientos Petroleros, Convenios Sectoriales y Demás.

Como fue mencionado al inicio del Capítulo I, en virtud del nivel de análisis pretendido, la revisión del gasto intergubernamental fue contemplada en forma independiente al tema de ingresos y se reservó para el presente capítulo, cuyo alcance involucra a los tres órdenes de gobierno en el rubro de mayor incidencia multijurisdiccional: el de los servicios públicos. En uso de las mismas escalas de contraste anticipadas en el capítulo inicial, la sección que contiene los antecedentes exhaustivos de la situación general del gasto intergubernamental en servicios públicos se denomina *Definición Competencial, Programas Financieros y Visión Integrada*. Los seis apartados siguientes incluyen el análisis particular de la muestra de estados y sus

principales municipios, relacionándose como sigue: *La Feria de San Marcos, de Merito Aguascalientes; El Programa de Obras Convenidas de Baja California; La Alternancia Municipal en Guanajuato; Jalisco, Inercia Estatal y Ápice Municipal; Morelos, el Doble Sótano del Cofinanciamiento; y Los PPS como Inversión Contingente en Querétaro*. Estas secciones representan un análisis árido pero muy minucioso de las cifras correspondientes a las inversiones estatales durante el año 2007, omitiendo aquellos fondos cuya magnitud o porcentaje de aplicación en la materia pudieran afectar la objetividad de la comparativa<sup>1</sup>. El análisis particular basado en los cinco Elementos del Principio de Subsidiariedad, dada la abundancia de datos y referencias en las secciones anteriores, sólo se concentra al final, en las *Conclusiones del Capítulo III*.

### **Definición Competencial, Programas Financieros y Visión Integrada.**

Los servicios públicos se refieren a infraestructuras y equipamientos destinados a la dotación de los bienes públicos, las infraestructuras se componen principalmente de redes de distribución de satisfactores, equipos integrados a las redes y personal para la operación y mantenimiento; mientras que los equipamientos se refieren básicamente a la atención individual de la población a través de técnicos que se apoyan en equipos e inmuebles para cumplir su función. De un total de trece conceptos identificados para su desarrollo en la presente investigación, los principales ejemplos de infraestructuras son Carreteras, Electrificación, Agua Potable y Saneamiento, Alumbrado Público, y Calles y Parques. A su vez, los correspondientes a equipamientos son Salud, Educación, Transporte Público, Limpia y Recolección de Residuos Sólidos, Mercados, Panteones, Rastros y Seguridad Pública. El elemento humano representa la principal diferencia entre infraestructuras y equipamientos, las redes de distribución son el elemento esencial en las infraestructuras porque desempeñan la función principal en la dotación del servicio, dependiendo de un conjunto relativamente reducido de personal para su operación y mantenimiento, en cambio, en los equipamientos, el personal técnico se dedica a la atención

---

<sup>1</sup> Los fondos omitidos fueron el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN), el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). Los dos primeros tienen techos financieros exorbitantes con aplicación mínima en la inversión de infraestructuras, por ejemplo, existe una fórmula muy complicada para inversión en salud que sólo se aplica al 1% del total del FASSA, este porcentaje, al ser dividido entre el total de entidades federativas, resulta de proporciones poco significativas en relación con el déficit que representa la población abierta. A lo anterior se agrega un grado mínimo de cofinanciamiento estatal que acentúa la asimetría. A su vez, el FAETA no aplica prácticamente en el financiamiento de los servicios públicos. Por su parte, el FASP se omitió por aplicar en aspectos como la procuración de justicia, el sistema penitenciario y solo los cuerpos estatales de policía; sin incidencia directa en el servicio municipal que es el de mayor cobertura territorial y de acción preventiva.

directa del servicio con recursos materiales que apoyan su labor. La diferencia expuesta se traduce en montos diferenciales de inversión inicial y permanente en los servicios, las infraestructuras dependen en gran medida de la primera, en cambio, los equipamientos se basan más en su sostenimiento permanente.

La asignación competencial para la organización y producción de servicios públicos obedece al proceso histórico-ideológico de reforma de la legislación federal, lo cual en general describe un proceso de centralización en el orden federal seguido de acciones recientes de descentralización diseñadas y controladas diferencialmente por ese mismo orden, de tal modo que las facultades de dotación de servicios se han distribuido en los tres órdenes de gobierno con distintos grados de coordinación. Como antecedente, algunos autores consideran que durante el primer siglo de vida nacional la prestación de los servicios públicos fue mérito de los ayuntamientos, ya que a pesar de los múltiples conflictos internos el país siguió funcionando gracias a la organización local<sup>2</sup>. Los servicios básicos ofrecidos por los ayuntamientos a fines del siglo XIX se referían a cementerios, arreglo de hospitales, policía, cárceles, limpieza de áreas públicas, calles empedradas, alumbrado público, conservación de caminos estatales, aguas en caudales, rastros y mercados<sup>3</sup>. Bajo estos antecedentes, el dinamismo que mostró la federación a partir del porfiriato para satisfacer las demandas del progreso económico, introdujo la costumbre de que las entidades federativas demandaran al gobierno federal mayor difusión de los bienes públicos, motivando así una creciente centralización política y administrativa<sup>4</sup>.

La tendencia hacia el financiamiento centralizado de los servicios públicos fue ratificada posteriormente, durante el proceso de la Revolución Mexicana, cuando el enfoque programático en el texto constitucional de 1917 coincidió en ello mediante la corporativización de los derechos sociales. Por ello, desde los años veinte, el mismo orden revolucionario creó numerosas instituciones federales destinadas a impulsar el desarrollo social desde el centro, surgiendo en consecuencia cientos de oficinas, fideicomisos y programas menores que intervinieron la prestación de los servicios públicos<sup>5</sup>. El burocratismo permitió la penetración del corporativismo, el cual introdujo como lógica un pensamiento antifederal<sup>6</sup>. Fue así como el creciente centralismo despojó gradualmente al municipio de sus funciones originales durante el

---

<sup>2</sup> Mauricio Merino, *Los Gobiernos Municipales de México; el Problema del Diseño Institucional*; México, CIDE, 2004, p. 2.

<sup>3</sup> Roberto Moreno Espinosa y otros, *Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México*; México, Gobierno del Estado de México, Coordinación General de Apoyo Municipal, Primera edición, 1992, pp. 97-159.

<sup>4</sup> Alicia Hernández Chávez, *Op. Cit.*, p. 27.

<sup>5</sup> Alan Riding, *Vecinos Distantes. Un Retrato de los Mexicanos*; México, Editorial Joaquín Mortiz, p. 267.

<sup>6</sup> Alicia Hernández Chávez, *Op. Cit.*, p. 25.

inicio del siglo XX<sup>7</sup>, proceso que fue mediado hacia el último tercio del mismo siglo pasado por una mayor intervención de los gobiernos estatales para duplicar funciones o para acrecentar la dependencia municipal<sup>8</sup>. El desarrollo aparente del orden estatal indujo la descentralización de algunos servicios públicos condicionándolos a la concurrencia federación-estados, y a la regulación y monitoreo para establecer conexiones de control federal<sup>9</sup>.

Sobre el rubro de Carreteras, como ejemplo de aquellos servicios centralizados en su origen y parcialmente descentralizados en facultades estatales exclusivas, su desarrollo inició en la década de los veintes, cuando el gobierno federal se dispuso a intensificar las relaciones económicas mediante la comunicación terrestre del país, política que coincidió con el considerable desarrollo de los automotores como medios de transporte. En 1925 el gobierno federal creó la Comisión Nacional de Caminos y dispuso del impuesto a las gasolinas para financiar acciones carreteras. En la siguiente década, algunos gobiernos estatales instituyeron Juntas Locales de Caminos, mismas que, bajo la normatividad federal y con un régimen cooperativo de financiamiento, iniciaron la construcción de caminos estatales para completar la red carretera federal. En 1958 el sector carretero federal estableció sus propias especificaciones para el proyecto geométrico de caminos, antes de ese año se habían adaptado normas extranjeras<sup>10</sup>. De este modo, la inversión, el desarrollo técnico y la influencia territorial fueron determinantes para que las acciones federales dominaran sobre las de los estados.

El impuesto de la gasolina no alcanzó ni para el 50% de la inversión federal prevista en función de la demanda carretera, además, por la saturación vehicular, en algunas regiones era necesario un segundo camino mientras que en muchas zonas no existían aún los beneficios de la comunicación terrestre. El gobierno federal optó entonces por distribuir funciones y fijar una estrategia para incrementar los ingresos del sector, la construcción de nuevas carreteras quedó a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y la tarea de administrar y conservar los caminos directos y puentes, financiando esta con las cuotas de los usuarios, fue ahora responsabilidad de un nuevo organismo descentralizado denominado Caminos Federales de Ingresos (fundado en 1958). Más adelante, para poder reinvertir los remanentes financieros de la operación en la construcción de obras de beneficio colectivo, y para sustituir pangas por puentes de cuota; el organismo referido modificó su régimen interno y su denominación el 27 de

---

<sup>7</sup> Raúl Olmedo Carranza, *El Desafío Municipal*; México, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Primera reimpresión CNEM, 1985, p. 258.

<sup>8</sup> Alan Riding, *Op. Cit.*, pp. 267-268.

<sup>9</sup> Victoria E. Rodríguez, *Op. Cit.*, p. 45.

<sup>10</sup> Congreso Mundial de Carreteras, *La Política Seguida en México en Materia de Carreteras de Cuota*, México, Secretaría de Obras Públicas, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, 1964, pp. 10-15.

junio de 1963, surgiendo así Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE)<sup>11</sup>.

Durante la década de los ochentas, en el marco de la *descentralización de la vida nacional*, el gobierno federal transfirió bienes carreteros federales a las Juntas Locales de Caminos<sup>12</sup>. De este modo, la federación se despojó de infraestructuras no sustentables en función de su mantenimiento y conservación, transfiriéndole nuevas responsabilidades de gasto a las entidades federativas. A su vez, a fines de los noventas, algunos estados transfirieron a sus municipios la administración de varios caminos, principalmente de aquellos que fueron absorbidos por la mancha urbana, aplicando la misma estrategia sustitutiva de la que fueron objeto las entidades federativas<sup>13</sup>. Con las acciones de descentralización aludidas se finiquitó el régimen cooperativo y la coordinación en el sector, para pasar a un esquema de facultades exclusivas para cada orden gubernamental.

Durante el sexenio salinista, las nuevas acciones federales previstas en materia de carreteras de cuotas evolucionaron hacia el concesionamiento privado de autopistas, el argumento fue que se elevaría la eficiencia de las entidades desincorporadas, se impulsaría la baja de precios al consumidor, se fomentaría la competencia, y se acabaría la corrupción típica de las dependencias públicas<sup>14</sup>. No obstante, los proyectos ejecutados bajo este esquema fueron afectados por incrementos en los costos de construcción que se combinaron con la sobreestimación del aforo vehicular, dando como consecuencia problemas en la operación, mantenimiento y amortización de créditos. Ante tales dificultades, el presidente Zedillo decretó el 27 de agosto de 1997 el fomento de las vías concesionadas mediante Pagarés de Indemnización de Carreteras (PICS), y ordenó que el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas tomara la deuda de los concesionarios, todo esto representó el fracaso del esquema. Actualmente, el gobierno federal pretende volver a considerar el concesionamiento privado de autopistas como solución a la construcción de nuevas infraestructuras y para la operación de las autopistas ya existentes<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 11-25.

<sup>12</sup> Gobierno del Estado de México, *Ley que Crea la Junta de Caminos*, [www.transparencia.edomex.gob.mx/jcem](http://www.transparencia.edomex.gob.mx/jcem).

<sup>13</sup> Otra estrategia inteligente mediante la cual las entidades federativas se hicieron sustituir como responsables de gasto en el mantenimiento y conservación de caminos estatales, fue la que aplicó por varios años el Gobierno del Estado de México en el marco del Concurso de Conservación de Caminos de Jurisdicción Estatal. En este caso, la Junta de Caminos del Estado de México convocaba a un concurso anual para que los ayuntamientos del estado inscribieran acciones de mantenimiento y conservación de la infraestructura de jurisdicción estatal, al final del proceso, los montos de premiación, que resultaban interesantes pero que estaban muy por debajo de los costos reales de mantenimiento de las carreteras estatales, sólo podían aplicarse en obras dentro de la infraestructura carretera.

<sup>14</sup> La jornada, *Carreteras al Pasado*, [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx).

<sup>15</sup> *Ibidem*.

Refiriéndome ahora al rubro suministro de Energía Eléctrica, como ejemplo de un servicio público centralizado permanentemente, este sector pasó a ser del dominio del gobierno federal mediante el proceso de nacionalización de la industria eléctrica de acuerdo con la Ley de Expropiación de 1937. La Energía Eléctrica en manos de capitalistas extranjeros fue gradualmente adquirida y manejada centralmente por el estado en ausencia de grupos privados o regionales que pudieran comprarla, fungiendo así, bajo una ideología nacionalista, como compradores y garantes del manejo de los servicios públicos<sup>16</sup>. En 1949, al iniciar el estado con la suplencia de las empresas extranjeras productoras de energía eléctrica, se creó la Comisión Federal de Electricidad (CFE), un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio. El proceso de nacionalización de la industria eléctrica concluyó en 1960 con la compra de las últimas empresas y con la reforma al artículo 27 constitucional para que correspondiera *exclusivamente a la nación general, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público*<sup>17</sup>.

Al adquirirse The Mexican Light and Power Co. en 1960, esta fue denominada Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, más adelante, en 1963, su nombre fue modificado para pasar a ser Compañía de Luz y Fuerza del Centro S. A. (LFC), la cual actualmente proporciona el servicio de energía eléctrica a hogares y empresas ubicados en la zona central de México. Este organismo, junto con la CFE cuya cobertura se da fuera e la jurisdicción de LFC, forman el monopolio del suministro eléctrico en la nación mexicana. Por lo anterior, tanto particulares como dependencias gubernamentales deben gestionar ante estas entidades federales el suministro eléctrico que requieren, el cual quedará condicionado a la cobertura de cada una de ellas, a la capacidad y características técnicas de las líneas de conducción más cercanas a los suministros solicitados, y al pago de los costos cuantificados tanto de obras iniciales como se consumos subsecuentes. Sobre el costo de las obras para suministros eléctricos que proveen CFE y LFC, destaca el hecho de que los sindicatos gremiales de ambas entidades participan de las utilidades de dichas obras, motivo por el cual los costos resultan elevados contrastando esto con la política social de equipamiento y electrificación de las autoridades locales.

En el caso de los sectores Salud y Educación Básica, como ejemplos de sistemas conformados centralmente para su posterior descentralización parcial y en concurrencia federación-estados, la desconcentración administrativa de las infraestructuras y burocracias federales obedeció a la premisa de *descentralización de la vida nacional* adoptada durante el

---

<sup>16</sup> Alicia Hernández Chávez, Op. Cit., p. 26.

<sup>17</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de marzo de 1984, pp. 6-8.

gobierno del presidente De la Madrid. En ambos sectores, el paso más importante para iniciar la descentralización fue la adecuación de las legislaciones sectoriales correspondientes para poder ejercer atribuciones concurrentes federación-estados. Por lo cual, fueron decretadas la Ley General de Salud (1983), la reforma al Artículo 3º Constitucional (1993), y la Ley General de Educación (1993). Las acciones de transferencia de servicios utilizaron como instrumentos jurídicos la suscripción de convenios entre la federación y las entidades federativas. De este modo, a partir de mayo de 1985 y hasta diciembre de 1987, se suscribieron convenios con catorce entidades federativas<sup>18</sup> para que estas asumieran los servicios de salud de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y del Programa por Cooperación Comunitaria IMSS-COPLAMAR<sup>19</sup>. Durante el mismo periodo, con la promulgación de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (1986), se pudieron transferir todas las funciones asistenciales de la SSA a los sistemas DIF estatales<sup>20</sup>.

Para el sector Educación Básica, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) fue firmado en 1992 por la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los gobiernos estatales; siendo así factible transferir a los gobiernos estatales los recursos humanos y la infraestructura para la educación básica, aunque la normatividad y el contenido de la educación continua siendo materia nacional<sup>21</sup>. La diferencia cronológica entre los procesos de transferencia de los sectores Salud y Educación Básica se deben a que en el último caso se originaron tensiones con el SNTE, el cual temía que la descentralización debilitara su estructura nacional. Sin embargo, ya en la administración salinista, el proceso se aceleró en virtud de que existían condicionantes de organismos internacionales para que los gobiernos nacionales delegaran la operación educativa a los gobiernos locales, compartiendo la responsabilidad y los costos<sup>22</sup>, del acato a las sugerencias internacionales dependían sus apoyos financieros<sup>23</sup>. En 1998, durante la gestión del presidente Zedillo, el financiamiento del personal y del mantenimiento de las instalaciones

---

<sup>18</sup> Las entidades fueron Tlaxcala, Nuevo León, Guerrero, Jalisco, Baja California Sur, Morelos, Tabasco, Querétaro, Sonora, Colima, México, Guanajuato, Aguascalientes y Quintana Roo. Luis F. Aguilar Villanueva, *El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes*. En Alicia Fernández Chávez, *Op. Cit.*, p. 144.

<sup>19</sup> Programa a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

<sup>20</sup> Victoria E. Rodríguez, *Op. Cit.*, p. 152.

<sup>21</sup> Victoria E. Rodríguez, *Op. Cit.*, p. 171.

<sup>22</sup> Para cooptar al gremio, su salario pasó de representar 1.6 a 3.2 veces el salario mínimo, la tasa de crecimiento más alta del sexenio en comparación con otras profesiones. Para la reestructuración sindical, el presidente Salinas sustituyó a Carlos Jonguitud por Elba Esther Gordillo en la dirigencia del SNTE, la nueva líder consiguió el apoyo para la firma del ANMEB. Claudia A. Santizo Rodall, *La Descentralización de la Educación en México*. En Claudia Rodríguez Solórzano, *La Descentralización en México, Experiencias y Reflexiones para Orientar la Política Ambiental*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Primera edición, 2003, p. 91.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 92.

de los servicios desconcentrados fue resuelto en ambos sectores mediante la creación de los fondos de aportaciones *ex profeso* con cargo al Ramo 33 (FAEBN y FASSA), previendo así la participación de los gobiernos estatales en la dotación generalizada del servicio, mientras que las políticas sectoriales continuaron a cargo de la federación para definir una planeación centralizada. En la práctica, cuando la operación de las infraestructuras y la administración de los recursos humanos de los sectores Educación Básica y Salud quedaron a cargo de los estados, el proceso saturó a los gobiernos estatales por la necesidad de unificar la administración de los sistemas federalizados con la correspondiente a los sistemas estatales en las entidades que estos existían.

El ejemplo de aquellos servicios conservados como exclusivos de las entidades federativas, con creciente posibilidad de ser municipalizados, es la administración del servicio de Transporte Público de Pasajeros. La actividad nació sin regulación del estado a principios del siglo XX, simplemente coincidieron una necesidad de transporte por parte de la población en general y un interés por prestar este servicio por parte de propietarios de los nuevos vehículos automotores. Ante la ausencia de facultades sobre la nueva modalidad de transporte en el texto constitucional, los gobiernos estatales inician la expedición de permisos sin límite de plazas y sin mayor preocupación por la organización de la actividad. Al paso del tiempo, la regulación estatal se centró en la imposición de políticas de control tarifario debido al apoyo social-asistencial característico de los gobiernos posrevolucionarios<sup>24</sup>, todas estas carencias generaron crisis e indujeron el corporativismo gremial en los sistemas.

Dos tipos de disputa fueron las que obligaron al gremio camionero a iniciar su auto-organización y la del servicio en general: la de tipo intergremial y la defensa de intereses contra el capital extranjero. Más adelante, la ideología revolucionaria motivó a los gobiernos estatales a iniciar la organización del gremio mediante cooperativas, sin embargo, la inconveniencia comercial desde la perspectiva individual y el inicio de la corporativización de las masas en los sectores del partido oficial terminó por conformar en un primer momento sindicatos de permisionarios, y más tarde federaciones de sindicatos<sup>25</sup>. En este contexto, durante el

---

<sup>24</sup> Yolanda Guadalupe Valladares Valle, *Paramunicipales, Instrumento de Descentralización para el Desarrollo de los Servicios Públicos. El Caso del Municipio de Campeche*, México, Tesis de maestría en administración pública, 1991, p. 128.

<sup>25</sup> Para abundar sobre el proceso de corporativización de las masas, se señala que este no se dio en contravención de la ley sino apoyada en la misma, a manera de ejemplo, en el Estado de México la regulación inició mediante el Reglamento para el Tránsito de Vehículos dentro del Estado de México (Gaceta del Gobierno número 38 del 11 de mayo de 1929). Su contenido se basa en la figura del *registro* para iniciar la regularización de todos los vehículos existentes hasta la fecha en la demarcación, para lo cual, se crea un departamento central de tránsito adscrito al gobierno del estado. Para 1942 se publicó un nuevo Reglamento para el Tránsito de Vehículos dentro del Estado de México y se abrogó el de 1929 (Gaceta del Gobierno del 14 de enero de 1942). La diferencia entre los dos reglamentos es que en la nueva versión la figura del *registro* es sustituida por la de *permiso*, cuya vigencia condicionaba el cumplimiento de horarios, itinerarios y tarifas en las rutas, en paralelo, la operación deficiente del

cardenismo, el mismo partido oficial reconoció la explotación de los choferes e hizo la primera propuesta para la municipalización del servicio. No obstante, los sindicatos adquirieron tanto poder político que, fuera del control estatal, lograron manipular totalmente los aspectos cualitativos y cuantitativos del servicio. A su vez, en el aspecto social, el crecimiento de las ciudades originó un crecimiento anárquico, progresivo y disperso en la demanda de transporte<sup>26</sup>. Una de las consecuencias de los dos aspectos citados fue la aparición de nuevas modalidades de transporte como fueron los taxis colectivos, cuya presencia fue tolerada y más tarde regularizada por los gobiernos locales pese a la saturación vial que provocaron. Otro efecto se refiere a la incursión de líderes transportistas en el ejercicio del poder público, en cuyo caso, los programas estatales se conjugaron con los intereses gremiales para dar origen a acciones fallidas de modernización y aparente ordenamiento del transporte, tal fue el caso de los delfines y las ballenas en el D. F.

Para la década de los ochentas, la saturación de vialidades y los riesgos del sistema, ante la necesidad de modernizar realmente la infraestructura en su conjunto, obligaron a algunas entidades a asumir directamente el servicio, o bien, a que las entidades federativas ofrecieran un servicio de transporte público al paralelo de los permisionarios. Tales fueron los casos de Ruta 100 y Sistema de Transporte Troncal en el Distrito Federal y Estado de México respectivamente. Sin embargo, el estado demostró ser un mal administrador en la materia por el fracaso de estas modalidades de servicio. Para el caso del Distrito Federal, el servicio evolucionó hacia licitaciones públicas para otorgar concesiones por diez años a las empresas interesadas. Sin embargo, para la mayoría de los estados, se ha perpetuado el sistema de otorgar concesiones dicotómicas a líderes políticos y de regular solo las tarifas ante la desregulación del resto de los aspectos cualitativos del servicio. Recientemente, tal vez por las

---

vehículo era objeto de infracciones. En consecuencia, la vigilancia del reglamento recayó en personal administrativo y policía operativa respectivamente. Los permisos estaban sujetos al dictamen discrecional del Departamento Central de Tránsito, de modo tal que los dictámenes de este último permitían la expedición, cesión, traspaso o cancelación de autorizaciones; procesos altamente factibles de ser objeto de corrupción. En 1945, con la publicación de la Ley del Servicio de Tránsito (Gaceta del Gobierno número 18 del 3 de marzo de 1945), el Gobierno del Estado de México adquirió facultades exclusivas en la materia: a) expedir permisos para el transporte de pasajeros por periodos de cinco años prorrogables en periodos iguales, b) modificar los vehículos en cuanto a características individuales y cantidad de unidades en la prestación del servicio, c) ordenar la realización de obras tendientes a modificar el servicio, d) vigilar y dirigir técnicamente las rutas, y e) suspender el servicio. A su vez, los permisionarios adquirieron derechos que se tradujeron también en la exclusividad de sus permisos y rutas: preferencias para permisos, consenso en la asignación de rutas, y vigilancia para evitar competencias desleales. En enero de 1949 se publicó una nueva Ley del Servicio de Tránsito en el Estado de México y se abrogó la de 1945. El ordenamiento que cobró valor rectificó las preferencias en los permisos para el transporte de pasajeros, ahora con vigencia de diez años, de acuerdo a la antigüedad de los solicitantes en el servicio, a su establecimiento en la región, y a sus cooperaciones para la construcción de obras públicas. Por otro lado, la participación de concesionarios ya establecidos en la autorización de nuevas concesiones y la cesión de permisos preferentemente a individuos de la misma línea o ruta, fueron nuevos mecanismos legales que crearon poderes políticos centrados en líderes. Las preferencias en los permisos acentuadas con nuevos poderes políticos moldearon la organización dicotómica entre el gremio camionero y el Gobierno del Estado de México.

experiencias positivas registradas en estados que han municipalizado la administración del transporte público de pasajeros, la décima reforma del 115 constitucional (Diario Oficial 23 de diciembre de 1999), según inciso h de la fracción V, confiere a los municipios su participación en la programación del transporte público. De continuar la tendencia de municipalización del transporte urbano, se permitiría la homologación de las facultades del municipio mexicano con respecto al ámbito internacional, dado que los gobiernos locales de otros países han incluso fundado y participan en redes globales como *Cities for Mobility*. Esta organización busca la cooperación de expertos e investigadores como mecanismo para una movilidad sostenible y compatible con el futuro<sup>27</sup>.

Los Servicios Públicos Municipales son ejemplos de centralización constitucional de la producción y financiamiento en los principales rubros (1917), proseguida de la descentralización hacia la instancia municipal de aquellos servicios de dotación puntual y con ventajas previstas en su organización local. Esto último fue concretado en la octava reforma al artículo 115 constitucional (1983), para definir así una relación de servicios públicos de jurisdicción municipal, quedando condicionados a la concurrencia de los estados según las capacidades de los municipios<sup>28</sup>, y percibiéndose en ellos tres categorías: infraestructura para la distribución de bienes nacionales, equipamientos tradicionalmente municipales y competencias sobre seguridad pública<sup>29</sup>. No obstante, en forma similar a lo acontecido con la transferencia del impuesto predial, la operación de los servicios públicos por los ayuntamientos no inició en forma inmediata, la organización municipal estaba limitada por deficiencias administrativas y financieras, por la injerencia de los otros órdenes de gobierno en asuntos municipales, y por la promoción del clientelismo estatal en cuanto a proyectos especiales<sup>30</sup>. Además, en los casos que existía la injerencia estatal, el proceso de transferencia se realizó muy lentamente debido a que los gobiernos estatales mostraron renuencia ante la pérdida de funciones.

En los años siguientes a la octava reforma del 115 constitucional, la falta de asimilación de las nuevas posibilidades recaudatorias y las limitaciones de tipo técnico-administrativo para la prestación de servicios públicos municipales fueron determinantes. Sobre el primero de los

---

<sup>26</sup> Yolanda Guadalupe Valladares Valle, *Op. Cit.*, p. 128.

<sup>27</sup> *Cities for Mobility, La Red Mundial para la Movilidad*; Stuttgart, Baden-Wurtemberg, Alemania; *Cities for Mobility*, octubre de 2006.

<sup>28</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

<sup>29</sup> Las infraestructuras para la distribución de bienes nacionales se refieren a Agua Potable, Alcantarillado y Alumbrado Público. Los equipamientos tradicionalmente municipales son los relativos a Limpia y Recolección de Residuos Sólidos, Mercados y Centrales de Abasto, Panteones, Rastro, Calles y Parques. Las competencias constitucionales sobre Seguridad Pública incluyen policía preventiva y tránsito vehicular.

<sup>30</sup> Victoria E. Rodríguez, *Op. Cit.*, p. 236.

rubros señalados el asistencialismo se impuso, en esencia, los municipios deberían aprovechar las facultades recaudatorias sobre derechos para proporcionar los servicios, se suponía que estos derechos constituirían una fuente importante de recaudaciones y que los gobiernos locales programarían la reinversión sectorial, en cambio, persistió la falta de voluntad política para cobrar cuotas por los productos gubernamentales para evitar cubrir costos políticos<sup>31</sup>. Por ello, los escasos ingresos derivados de los servicios públicos prestados son a menudo insuficientes para cubrir los costos del suministro. En el aspecto técnico-administrativo, la transferencia de responsabilidades condujo casi inevitablemente a una prestación menos eficaz o a formas nuevas de dependencia frente a los niveles superiores de gobierno a través de arreglos en el marco interpretativo de la concurrencia<sup>32</sup>. Para 1999, el sentido prácticamente ideológico de la décima reforma del artículo 115 constitucional<sup>33</sup> fue consolidar la descentralización reconociendo competencias municipales exclusivas en materia de servicios públicos, con la posibilidad de que los gobiernos estatales convinieran asunciones temporales. Los servicios fueron adicionados en el texto constitucional haciendo más específicos los componentes de cada rubro.

El servicio público del suministro de Agua Potable es el de mayor base intergubernamental, al tiempo que significa la mayor discordia estados-municipios porque representa una necesidad básica cuyo cobro cuenta regularmente con la aceptación de los usuarios, lo cual se traduce en la conformación de un sector administrativo sustentable desde la óptica financiera que además ofrece la posibilidad de proyectar el mérito político. Los ayuntamientos manejaron este sector administrativo durante el siglo XIX, sin embargo, durante el proceso posrevolucionario, el orden federal planteó al agua potable como elemento de política para el desarrollo social y legisló al respecto para considerarle un problema de alcance nacional. En consecuencia, la centralización administrativa se dio entre los años 1910 y 1948 mediante el crédito para obras hidráulicas, la asesoría técnica, el control del agua subterránea y la declaración de utilidad pública de las acciones inherentes<sup>34</sup>. A su vez, la intervención de las entidades federativas se acentuó en la década de los setentas al surgir la necesidad de atender grandes demandas poblacionales de agua potable, alcantarillado y saneamiento<sup>35</sup>; por lo que

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 237.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 236.

<sup>33</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999.

<sup>34</sup> Luis Aboites Aguilar; *El Agua de la Nación. Una Historia Política de México (1888-1946)*; México, Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social, 1998, pp. 157-190.

<sup>35</sup> Comisión del Agua del Estado de México, *Horizontes del Agua en el Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México, 1999, p. 79.

actualmente los gobiernos estatales mantienen diversos grados de intervención y control de los servicios hidráulicos.

En otro esquema, bajo el enfoque de exclusividad administrativa y financiera, el sector público municipal ha creado desde mediados de los ochentas organismos descentralizados de servicio hidráulico bajo el lema *lo del agua al agua*. Estos organismos pueden beneficiarse de programas federales y estatales de inversión creados especialmente para ellos por garantizar políticas hidráulicas, sin embargo, presentan desventaja en cuanto a que los derechos que cobran pueden ser ocupados para cubrir los costos de nuevas burocracias. Además, los descentralizados municipales son objeto de intervención del orden estatal al momento de que acumulan deudas históricas por la falta de pago del agua en bloque a los sistemas estatales, el mejor ejemplo es el sistema Cutzamala. De manera análoga, la acumulación de deudas históricas por la falta de pago de la Energía Eléctrica correspondiente a los sistemas de alumbrado público, a menudo ocasiona la suspensión del servicio por parte de las paraestatales correspondientes.

Con la segunda reforma del artículo 28 constitucional se abrió en 1983 la posibilidad de concesionar los servicios públicos<sup>36</sup>. En el caso de los servicios hidráulicos, lo limitado de la rentabilidad en la dotación hace que la privatización generalizada sea una opción poco probable para el futuro cercano. Aguascalientes y Naucalpan son municipios que han vivido la experiencia de privatizar el sistema de agua potable, los resultados fueron altos precios de los consumos y un servicio inadecuado respectivamente, como situaciones contrarias. Algunas concesiones de servicios que han tenido relativo éxito se refieren a la licitación pública de Rellenos Sanitarios para el confinamiento final de residuos sólidos. Tlalnepantla (Estado de México) concesionó en 1997 esta infraestructura, las bases de licitación pública lograron convenir un servicio por veinte años, con tarifas basadas en el número de toneladas confinadas, fácilmente de actualizar mediante formulas aplicables en periodos regulares, y con el saneamiento final del predio aportado. La deficiencia detectada fue la saturación prematura del relleno sanitario, ocasionada por la recepción de residuos ajenos a la recolección interna municipal. En el servicio de Panteones es muy común su concesionamiento privado para conformar parques funerarios con infraestructuras adicionales relativas al ritual mortuorio, mismos que encuentran mayor aceptación solo en las clases sociales económicamente solventes. Los Panteones concesionados forman parte de los emplazamientos en donde convergen los intereses económicos de las clases gobernantes y los del sector inmobiliario.

---

<sup>36</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

Otro servicio municipal con potencial creciente para su concesionamiento privado es el relativo a los Rastros municipales, servicio no considerado como una necesidad básica en comparativa con otros. La tendencia obedece a la coexistencia de dos esquemas cuya preferencia depende de las inclinaciones del mercado y de las costumbres alimenticias de la población<sup>37</sup>. Los Rastros Tipo Inspección de la Secretaría de Salud (TSS) son aquellos que son operados por las estructuras municipales directamente, con equipamiento básico y comercialización directa de cortes de tipo español o francés<sup>38</sup>, y con control sanitario mediante la cuestionable intervención de la secretaría referida. Los Rastros Tipo Inspección Federal (TIF) corresponden a una política federal<sup>39</sup>, se orientan al empaclado y a la industrialización de productos cárnicos para el consumo de grandes centros urbanos y para la exportación, por lo que tienden a producir cortes americanos. Por el costo de sus instalaciones y maquinaria especializada, los Rastros TIF son inaccesibles para las administraciones municipales con escasos recursos y resultan excluyentes para los productores tradicionales de carne, generalmente este tipo de Rastros tienden a concesionarse al sector privado.

Una vez cubierta la revisión general de competencias intergubernamentales en materia de servicios públicos, se hace necesario establecer una comparativa entre tales competencias y la propensión del gasto intergubernamental. Desde 1998, los fondos de aportaciones (transferencias controladas), principal fuente del financiamiento intergubernamental de los servicios públicos, se basan en siete conceptos para las entidades federativas: 1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN), 2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), 3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), 4) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), 5) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), 6) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades Federativas y del Distrito Federal (FASP), 7) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF). Asimismo, existen dos fondos de transferencia hacia los municipios: el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

Como tendencia constante, la gran dependencia que presentan las provincias con respecto a las aportaciones federales continúa siendo estimulada en la actualidad por el incremento del gasto intergubernamental. La inversión federal directa ha disminuido a partir de

---

<sup>37</sup> Existe la costumbre creciente de comprar los productos cárnicos disponibles en supermercados, las carnicerías tradicionales están perdiendo preferencia.

<sup>38</sup> Se refiere a bistec, aguayón, tapa o bola.

<sup>39</sup> A través de la Dirección General de Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera de la SAGARPA.

1996 pero en las entidades federativas ha ido en aumento, inició con el 5% del PIB en 1996, para pasar al 8.1% del PIB en 2003<sup>40</sup> y al 7.4% con relación al mismo indicador en 2005. En una comparativa entre los fondos de aportaciones para los estados y municipios, sus características cualitativas permiten establecer dos grupos: 1) los servicios públicos que se prestan en la concurrencia federación-estados se financian mediante fondos específicos cuya discrecionalidad de aplicación es limitada; y 2) los servicios públicos desconcentrados se cubren con fondos de aplicación múltiple cuya normatividad permite mayor discrecionalidad en la definición de acciones. Las proporciones cuantitativas de las dos clasificaciones anteriores con relación al total del ramo 33 son de 79% y 21% respectivamente en el periodo 1998-2005, lo cual hace percibir un desequilibrio vertical del gasto: casi cuatro quintas partes del Ramo 33 corresponden a fondos exclusivos para la Educación Básica, la Salud y la Seguridad Pública, haciendo así sustentable el financiamiento de las concurrencias descentralizadas en materia de servicios públicos; mientras que un poco más del quinto restante se puede ocupar en infraestructura y asistencia social para entidades federativas y, entre otros rubros locales, para inversión en los ocho servicios públicos que la constitución le confiere a los municipios del país<sup>41</sup>, sugiriendo así el financiamiento compartido de los servicios descentralizados.

Para hacer más específico esto último, se hace necesario destacar la múltiple aplicación de los fondos del segundo grupo, en donde se combinan también, más allá del financiamiento de infraestructuras y equipamientos, aplicaciones de carácter compensatorio o asistencial para la población. El FAIS es el fondo que sustituyó al Ramo 26 (PRONASOL), su objetivo es combatir la pobreza mediante la dotación de 10 rubros relacionados con los servicios públicos de dos órdenes de gobierno: a) *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM).*- *agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y b) Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE).*- *obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal*<sup>42</sup>.

El FORTAMUNDF es un fondo para contingencias administrativas aplicable a la satisfacción preferencial de dos requerimientos municipales, *al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes*<sup>43</sup>. El FAM es el fondo que sustituyó a los recursos que

---

<sup>40</sup> Fundación Este País, *Op. Cit.*, p. 240.

<sup>41</sup> Comparativa realizada por el autor con datos de Marcial Reyes Tepach; *La Asignación Presupuestaria del Gasto Federalizado y de las Aportaciones Federales en México, 1998-2005*, México, Cámara de Diputados, Servicio de investigación y análisis, División de economía y comercio, 2005, pp. 19-31.

<sup>42</sup> Artículo 33 de la LCF.

<sup>43</sup> Artículo 37 de la LCF.

anteriormente descentralizaban el DIF nacional y el Comité Administrativo del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), por lo que cubre la doble función del *otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria*<sup>44</sup>. Para el FAETA, en forma similar a lo que sucede con el FAEBN, el objetivo principal es descentralizar la función de pagar sueldos y de administrar los inmuebles relativos a la Educación Tecnológica y de Adultos<sup>45</sup>.

El PAFEF, como se refirió en el Capítulo I, inició como programa opcional en el año 2000 y se hizo permanente por las gestiones de la CONAGO, cubriendo así la satisfacción de contingencias estatales en forma análoga a la función del FORTAMUNDF en el ámbito municipal. Este fondo, el de mayores montos entre los de aplicación potencial en infraestructuras, tiene 9 posibles usos: a) inversión, mantenimiento y estudios en infraestructura física; b) saneamiento financiero; c) saneamiento y reforma de pensiones; d) modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, así como catastros; e) modernización de los sistemas de recaudación locales; f) fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; g) sistemas de protección civil; h) apoyo la educación pública; e i) apoyo para proyectos de infraestructura concesionada<sup>46</sup>. Los antecedentes y la aplicación múltiple del PAFEF, combinada con la condición general de las aportaciones en cuanto a ser consideradas como recursos propios y ser ejercidas conforme a sus propias leyes<sup>47</sup>, genera como principales efectos: 1) una amplia libertad de aplicación que se traduce en la maximización interpretativa de sus nueve usos; 2) la integración de sus registros de acciones muestra un gran desorden de gasto, el cual contrasta desde el fraccionamiento de acciones para su inscripción por partes, hasta la inclusión de programas completos asumidos como estatales; y 3) su uso como aportaciones estatales en programas de estructura cofinanciera, lo cual nos habla de una evasión de la responsabilidad de los estados mediante el reciclamiento de las aportaciones federales.

A diferencia de los casos anteriores, el FAEBN y el FASSA son recursos complementarios para que las entidades federativas ejerzan las atribuciones exclusivas que les asigna la Ley General de Educación y la Ley General de Salud respectivamente. El FASP está dispuesto para el financiamiento de diversos rubros relacionados todos con el servicio de

---

<sup>44</sup> Artículo 40 de la LCF.

<sup>45</sup> Artículo 42 de la LCF.

<sup>46</sup> Artículo 47 de la LCF.

<sup>47</sup> Artículo 49 de la LCF.

Seguridad Pública a cargo de los estados: *reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y 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 de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados*<sup>48</sup>.

En un análisis más detallado de los fondos, las tasas promedio de incremento anual que registraron mayores incrementos en las aportaciones durante el periodo 1998-2005 fueron las del FAETA, las del PAFEF y las del FORTAMUNDF. Las razones de incremento en los últimos dos fondos podrían obedecer a las presiones que ejercieron la CONAGO y la CONAMM durante el primer lustro del presente siglo. En cuanto a la relación de los techos financieros de los fondos con respecto a las variables que los determinan, tres de ellos dependen de inventarios de instalaciones y recursos humanos del sector correspondiente, el FAEBN, el FASSA y el FAETA; uno de índices de marginación, el FAIS; dos de variables poblacionales, el FORTAMUNDF y el FASP; y dos dependen de las variables del presupuesto federal, el FAM y el PAFEF. Salvo los tres primeros fondos anteriormente señalados, el resto se determinan por variables ajenas a sus propósitos. En el caso del FAIS, si bien la compleja fórmula incluye variables de marginación según el objeto general del fondo, estas no necesariamente corresponden a los rubros exactos de aplicación del FISE y del FISM<sup>49</sup>. En cuanto a la

---

<sup>48</sup> Artículo 45 de la LCF.

<sup>49</sup> Las fórmulas aplicadas se dirigen a obtener en forma ascendente índices generales de pobreza, partiendo del análisis de un hogar típico en condiciones de pobreza hasta el país en general. Las variables utilizadas para el análisis inicial son el ingreso per cápita por hogar, el nivel educativo promedio por hogar, la disponibilidad de espacio de la vivienda, la disponibilidad de drenaje, la disponibilidad de electricidad y de combustible para cocinar, las normas para cada necesidad, el valor del hogar para cada necesidad, y el número de miembros del hogar. Una vez calculada la masa carencial del hogar, mediante el conocimiento del número de hogares en pobreza extrema del municipio, del estado y del país; se obtienen las masas carenciales respectivas y se establecen proporcionalmente los montos asignados a cada entidad federativa y a cada municipio. La literal matemática es compleja por lo cual, desde 1998, los gobiernos estatales han contado con la opción de dos fórmulas comunes para la distribución municipal, una federal y una simple, la última de ellas ha sido la más aplicada demeritando así su posible eficiencia. Las variables deben reflejar los costos de satisfacción de las necesidades expresadas, sin embargo, existe cierta ambigüedad en las definiciones entre los costos y las opciones de solución, razón por la cual los ponderadores han sido modificados

interacción intergubernamental que genera la operación de los fondos de aportaciones, nuevamente encontramos la diferencia entre los tres fondos concurrentes y los cinco de infraestructura y asistencia social para los estados. Mientras que en estos últimos su operación se limita al cumplimiento de las reglas de operación sin concurrir en órganos intergubernamentales, el FAEBN, el FASSA y el FASP cuentan con la Reunión Anual de Autoridades Educativas<sup>50</sup>, el Consejo Nacional de Salud<sup>51</sup>, y el Consejo Nacional de Seguridad Pública<sup>52</sup> respectivamente para la definición coordinada del gasto sectorial.

En relación a las características específicas del FAEBN, la condición estatal de dependencia con respecto a este fondo se manifiesta en los porcentajes de la inversión educativa alcanzados durante el periodo 2000-2006: la federación aportó en promedio el 77.9% de los recursos contra el 22.1% de las entidades federativas. Adicionalmente, la asignación de montos de aportaciones por estado ha seguido la inercia de cálculo en función de la infraestructura transferida a raíz del ANMEB, por lo cual, la inequidad de antaño ha perpetuado el desequilibrio horizontal. En tales circunstancias, no han existido indicios de que los estados pretendan ganar autonomía mediante el incremento del gasto complementario directo. Para 1998, los estados con mayor gasto en educación (Chihuahua y Baja California) presentaron incrementos menores que aquellos que carecían de sistema educativo de carácter estatal antes del ANMEB (Aguascalientes)<sup>53</sup>. Posteriormente, en el periodo 2000-2006, si bien el mayor crecimiento real de los recursos aplicados correspondió a las entidades federativas (23.8% contra 16.2% de la federación), este se ha dado bajo el reclamo de las entidades para que se establezcan criterios objetivos y transparentes en la distribución del fondo de referencia, y en ciertos casos, se ha pretendido revertir el proceso de descentralización educativa mediante la

---

para reflejar los costos reales de cada satisfactor, en tal sentido el de vivienda se triplicó en 1998. Históricamente, las fórmulas iniciaron asignando aproximadamente la mitad del fondo a los seis estados más pobres: Veracruz, Chiapas, México, Oaxaca, Puebla y Guerrero; cuyas participaciones se han incrementado con preferencia gradual. Las deficiencias que los estudios arrojan sobre las fórmulas del FAIS se basan en que las distintas masas carenciales pueden ser inconexas al tratar de dimensionar los grados de marginación existentes, lo anterior en virtud de que la proporcionalidad de los resultados de la fórmula es contraria a los diferentes grados de satisfacción de las necesidades básicas. Los resultados adquieren menor exactitud por la falta de transparencia en la determinación de los ponderadores. Además, la selección de variables no es enteramente congruente con los objetivos específicos establecidos por el FAIS, la fórmula contempla indicadores relativos a la vivienda, el drenaje y la electricidad; sin embargo, no incluye otras relacionadas con el agua potable, la urbanización municipal, la infraestructura básica de salud y educación, los caminos rurales y la infraestructura rural productiva. Cabe señalar que si estos últimos aspectos tomaran parte como indicadores en las fórmulas del FAIS, los datos referentes a algunos de ellos pueden ser difíciles de obtener en forma objetiva. La realidad es que los objetivos del fondo son demasiados para el 9.29% (promedio 1998-2005) que corresponde al FAIS del total de aportaciones del ramo 33, lo conveniente para el sistema de participaciones intergubernamentales es contar con fondos más específicos cuando se pretenda una función redistributiva.

<sup>50</sup> Artículo 28 de la LCF.

<sup>51</sup> Artículo 31 de la LCF.

<sup>52</sup> Artículo 45 de la LCF.

<sup>53</sup> Victoria E. Rodríguez, *Op. Cit.*, pp. 224-225.

devolución de la operación de los servicios educativos básicos al gobierno federal<sup>54</sup>. Dentro del gasto complementario estatal para la educación existen diferencias muy marcadas en la proporción que aporta cada estado. En el referido periodo 2000-2006, 12 entidades federativas presentaron márgenes de financiamiento superiores a la media nacional, aportando desde un mínimo de 24.2% hasta un máximo de 41.2% de gasto educativo apoyado con recursos propios; ocho entidades canalizaron recursos que se ubican en el rango del 11% y el 22.1%; once entidades participaron en niveles de 1.7% y 9.8%, y al final de la escala se ubicó Oaxaca sin aportación estatal alguna a su sistema educativo<sup>55</sup>.

Con respecto al FASSA, la dependencia provincial del periodo 2000-2005 arroja como proporciones presupuestales de salud un 81.8% aportado por la federación y un 18.2% por las entidades federativas<sup>56</sup>. A su vez, la disparidad de distribución entre las partes federadas es también motivo de conservación de desequilibrios horizontales. Con estas condicionantes, la construcción de la autonomía estatal en el sector Salud presenta esfuerzos menores en comparación con el sector educativo, pues el crecimiento real de los recursos federales supera a los estatales en el periodo señalado (90.4% contra 54.1% respectivamente)<sup>57</sup>. En forma similar a lo que acontece con el FAEBN, existen diferencias muy marcadas en la proporción del gasto total que aporta cada estado como complemento del FASSA. En el periodo 2000-2005, sólo el Distrito Federal representó el 48.3%, siguiéndole otras ocho entidades que superaron la media nacional del 18.2%; dieciocho entidades ejercieron recursos que se ubican en el rango del 5.1% y el 14.5%, y las últimas cinco entidades participaron en niveles de 1.9% y 3.9%<sup>58</sup>. Para el resto de los fondos de aportaciones no existen registros generales de co-financiamiento federación-estados, sin embargo, este aspecto será retomado en el análisis individual de la muestra de estados.

En forma adicional a los fondos de aportaciones federales, existen otros mecanismos de transferencias para estados y municipios que ofrecen la posibilidad de ser aplicados en los servicios públicos. En primer término, como logro de las gestiones de la CONAGO, se ha contado en la etapa reciente con la distribución federal de los rendimientos petroleros. Inicialmente, tal como se refirió en el Capítulo I, a partir del mes de mayo del 2003 la SHCP y el BANOBRAS pusieron en operación el Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES), cuyo propósito original era el de distribuir las erogaciones con cargo a los ingresos que se

---

<sup>54</sup> SHCP, UCEF, *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, 2007, p. 140.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 142.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 160.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 162.

obtuvieran en exceso (principalmente los petroleros). Se consideró que el FIES destinaría el 50% de su capital al gasto de inversión en infraestructura para las entidades federativas, distribuido a cada estado conforme a la estructura porcentual del FGP del ejercicio inmediato anterior. Con fundamento en la legislación y normatividad federal, y previa aprobación por parte del Comité Técnico del FIES, los proyectos factibles de financiamientos fueron enunciados como sigue: infraestructuras y equipamientos, gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de las obras, y programas y proyectos convenidos con dependencias federales<sup>59</sup>.

Posteriormente, la reforma del año 2005 al régimen fiscal de PEMEX definió derechos petroleros sobre bases y tasas diferentes<sup>60</sup>, en cuyo caso, el artículo 257 de la Ley Federal de Derechos estipuló, como destino del Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo, que la recaudación anual correspondiente *se destinará en su totalidad a las Entidades Federativas a través del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas* (FEIEF). En consecuencia, a partir del año 2006, según los Lineamientos para la Solicitud, Transferencia y Aplicación de los Recursos Correspondientes con Cargo al Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados; el FIES fue habilitado para distribuir los capitales de los excedentes petroleros y los del nuevo FEIEF, previendo la futura unificación de los rendimientos y del uso de los mismos según su integración al referido fideicomiso y por las reformas realizadas a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el año 2008. En términos generales, el FIES inició en 2006 con un capital de 7 030 400 000.00 (siete mil treinta millones cuatrocientos mil pesos)<sup>61</sup>, para contemplar en 2009, ya bajo el rendimiento unificado del FEIEF, un presupuesto de 10 467 500 000.00 (diez mil cuatrocientos sesenta y siete millones quinientos mil pesos)<sup>62</sup>; lo que representa un incremento anual promedio del 16.29%.

En paralelo a la transferencia de aportaciones derivadas de la coordinación fiscal y de la federalización de los rendimientos petroleros, algunas dependencias federales implementan programas sectoriales que implican la transferencia de recursos a los estados para su ejercicio descentralizado, concurriendo al financiamiento de los servicios públicos y de acciones compensatorias o asistenciales para la población. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) opera algunos programas que en general pretenden intervenir de manera focalizada en sectores poblacionales cuyo desarrollo apremia, siendo el principal requerimiento

<sup>59</sup> Eduardo González de la O, Víctor Hernández Saldaña; *Origen y Operación del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES)*, México, INDETEC, publicado en [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx).

<sup>60</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Régimen Fiscal de PEMEX, Efectos de los Cambios en los Derechos Petroleros 2006*, Octubre de 2005, documento publicado en [www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx).

<sup>61</sup> Eduardo González de la O, Víctor Hernández Saldaña; *Op. Cit.*, p. 3.

<sup>62</sup> Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008.

instrumental la corresponsabilidad estratégica y financiera de la población y de los tres órdenes de gobierno. Con tales condiciones, la evolución de las asignaciones federales depende del comportamiento presupuestal pactado en los acuerdos anuales de coordinación con los estados, por lo que este aspecto será retomado en el análisis individual de la muestra de estados en virtud del grado de incidencia que cada uno presente en el financiamiento de los servicios públicos.

Para describir brevemente los programas periódicos de la SEDESOL que coinciden en el rubro que nos ocupa, se alude inicialmente al Programa para el Desarrollo Local Microrregiones (PDLM), cuyo ámbito de acción se refiere a las regiones con mayor marginación o rezago del país, por lo que son registradas para su atención las localidades estratégicas, los municipios clasificados como microrregiones, los municipios indígenas, y las localidades de alta y muy alta marginación con población entre 500 y 14 999 habitantes. Sus objetivos son: 1) crear o mejorar la infraestructura social básica y de servicios, 2) impulsar el desarrollo integral mediante acciones y proyectos estratégicos, y 3) invertir en las localidades estratégicas. Las normas del programa permiten aportar hasta \$ 4 500 000.00 (cuatro millones quinientos mil pesos) de monto federal en obras relacionadas con plantas de tratamiento de aguas residuales y electrificación, y hasta \$ 2 500 000.00 (dos millones quinientos mil pesos) para el resto de acciones<sup>63</sup>.

El Programa 3x1 Migrantes se ocupa de aprovechar el posible financiamiento compartido de clubes u organizaciones de migrantes para mejorar las condiciones sociales de regiones con rezago, resolviendo así carencias en las materias de *Saneamiento Ambiental, Recursos Naturales, Salud, Educación, Infraestructura Básica, Infraestructura Agrícola, Comunicaciones, Equipamientos Deportivo y Cultural, Vivienda, Mejoramiento Urbano, Proyectos Productivos, Servicios Social Comunitario, y Promoción Social*. Los propósitos del programa son: a) apoyar proyectos que mejoren las condiciones sociales, b) promover la inversión para municipios con alta y muy alta marginalidad, y c) fomentar lazos de identidad hacia las comunidades expulsoras de migrantes. Las normas del programa permiten aportar hasta \$ 800 000.00 (ochocientos mil pesos) de monto federal, siendo factible la incorporación de montos adicionales para obras complementarias, o de montos mayores al señalado justificando el mayor beneficio del proyecto<sup>64</sup>.

El Programa Hábitat fue diseñado para impulsar acciones de infraestructura, equipamiento y desarrollo comunitario; contribuyendo así a la integración social y urbana para

---

<sup>63</sup> Información publicada en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).

<sup>64</sup> *Ibidem*.

atender puntualmente a las concentraciones humanas en situación de pobreza ubicadas al interior de las ciudades. En lo particular, los ámbitos de acción tienen una vertiente general basada en la delimitación de Polígonos Hábitat dispuestos en ciudades y zonas metropolitanas, y una vertiente de centros históricos fundada en el patrimonio mundial de la UNESCO<sup>65</sup>. Con una instrumentación muy similar, el Programa Rescate de Espacios Públicos (REP) está destinado al fomento de la convivencia comunitaria y a la creación de redes, incidiendo así en el fortalecimiento del capital social mediante la construcción o remodelación de parques, canchas deportivas y espacios de esparcimiento infantil. La estrategia general prevé que la participación social incida en todas las etapas de un proyecto para conformar un lugar seguro y socialmente activo, para lo cual los vecinos deben asumir responsabilidades: supervisar y financiar parcialmente la obra, vigilar, avisar a la policía ante riesgos delictivos, organizar eventos deportivos, cuidar la limpieza de los espacios públicos, etc<sup>66</sup>.

Con potencial incidencia en los servicios públicos, el Programa Jornaleros Agrícolas (PJA) se ha destinado a mejorar las precarias condiciones de vida de los jornaleros migrantes a través de la inversión en acciones o instalaciones para mejorar su nivel de vida o para apoyar el tránsito migratorio. La doble opción del programa puede dar como resultado infraestructuras y equipamientos, o bien, apoyos en efectivo o en especie<sup>67</sup>. Para la atención puntual de otro sector poblacional, el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI) asume la construcción de obras de infraestructura básica para comunidades indígenas, siendo las preferentes las de Comunicación Terrestre, de Electrificación, de Agua Potable y de Saneamiento. Las condicionantes de inclusión para las localidades beneficiadas son: 1) que al menos el 40% de los habitantes se identifiquen como población indígena, 2) que sea de alta o muy alta marginación, y 3) que tenga entre 50 y 15 000 habitantes. Los apoyos federales en los proyectos son definidos en función de la estructura presupuestal que se pacte en los acuerdos de coordinación con los estados involucrados según las 25 regiones indígenas declaradas en el país, las acciones podrán tener una asignación máxima de 80% de recursos federales, asimismo, del techo presupuestal federal convenido, el 20% puede ser aplicado a proyectos estratégicos<sup>68</sup>.

Al igual que la SEDESOL, mediante la celebración de convenios con los gobiernos estatales o con los organismos hidráulicos locales, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) opera programas para financiar el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento. La

---

<sup>65</sup> Involucra ciudades como Campeche, Cd. de México, Guanajuato, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Zacatecas.

<sup>66</sup> Información publicada en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).

<sup>67</sup> *Ibidem*.

diferencia radica en que la incidencia en el rubro de servicios públicos es muy específica debido al grado de especialización y tecnificación de los programas hidráulicos. El Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU) tiene como fin apoyar el incremento de la cobertura de estos servicios mediante la rehabilitación y construcción de infraestructuras, promover el tratamiento de aguas residuales y apoyar acciones para el desarrollo institucional de los ejecutores. Está dirigido a localidades con población mayor a 2 500 habitantes, las acciones son apoyadas con montos federales que varían entre el 40% y el 50% según los estrictos criterios de priorización del manual de operación<sup>69</sup>.

El complemento del APAZU en el ámbito rural es el Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS), dirigido a apoyar el incremento de la cobertura de los citados servicios mediante la construcción de infraestructura con la participación ciudadana. Está dirigido a localidades con población menor o igual a 2 500 habitantes, para cuyas obras se dispone de apoyos federales del 50%<sup>70</sup>. Adicionalmente, el Programa de Devolución de Derechos (PRODDER) tiene como objeto coadyuvar a la realización de acciones de mejoramiento de eficiencia y de infraestructura de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales en poblaciones mayores de 2 500. El programa funciona mediante su inscripción al sistema, la presentación de una propuesta de acciones, y la inversión local del 50% en dichas acciones para que el resto sea cubierto con la devolución de los Derechos Federales Sobre Explotación de Aguas Nacionales<sup>71</sup>.

La tercera dependencia federal que opera programas con posible concurrencia en el financiamiento de los servicios públicos es la Secretaría de Educación Pública (SEP). Estos programas operan por reglas e inciden de manera focalizada debido al grado de especialización de los programas compensatorios de Educación Básica. En tal sentido, el Programa Escuelas de Calidad (PEC) es un nuevo modelo de gestión escolar orientado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y de la práctica docente, el cual ha coexistido en paralelo a la variedad de programas cuyo diseño es más tradicional y centralizado<sup>72</sup>. En el ejercicio del PEC los directores de las escuelas y sus respectivos Consejos Escolares de Participación Social en la Educación instrumentan un Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y un Plan Anual de Trabajo (PAT). Para financiar las acciones de los citados planes, las escuelas

---

<sup>68</sup> Reglas de Operación 2009, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre del 2008.

<sup>69</sup> Información publicada en [www.conagua.gob.mx](http://www.conagua.gob.mx).

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> Richard J. Murnane, John B. Willet, Sergio Cárdenas (Traducción de Claudia Esteve); *¿Ha Contribuido el Programa Escuelas de Calidad (PEC) a Mejorar la Educación Pública en México?* En Fernando Reimers; *Aprender Más y Mejor*, México, Fondo de cultura económica, 2006, p. 458.

participantes reciben recursos del Fideicomiso Estatal del Programa, los cuales deben ser complementados con las aportaciones de los ayuntamientos, padres de familia, instituciones, empresas y particulares; debiendo enterar a la comunidad de las metas alcanzadas. Los responsables del programa en las entidades federativas coinciden en expresar *que después de cinco años el PEC apenas inicia su funcionamiento en calidad de la educación, pues en los primeros años los recursos se aplican a infraestructura, después a equipamiento y al final en capacitación*. Por su parte, la implementación del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE), resulta de una agenda firmada por el Director General del CONAFE y los gobernadores de los estados participantes, en presencia de los presidentes de municipios prioritarios por su bajo índice de desarrollo humano. Generalmente se han establecido tres grandes líneas de acción: 1) inscripción generalizada y condiciones para la permanencia, 2) altos resultados de aprendizaje, y 3) consolidación de servicios educativos. En cuanto al tercer punto, es en donde se induce la tendencia de aplicación del CONAFE en acciones de infraestructura y equipamiento al igual que en el caso del PEC.

Las últimas variedades de inversión descentralizada son las que ofrecen algunas entidades federativas a través de Aportaciones o apoyos estatales a municipios, que si bien, este tipo de aportaciones apenas alcanzó el 1.51% del total de aportaciones transferidas a los municipios en el periodo 2002-2005<sup>73</sup>, con ellas se tiende a complementar preferentemente la inversión en equipamiento e infraestructura municipal. A manera de ejemplo, en el estado de México se cuenta con un programa de obras de inversión bipartita estado-municipios, el cual se denomina Programa de Apoyo al Gasto de Inversión Municipal (PAGIM). Los lineamientos del PAGIM son los siguientes: a) los recursos serán destinados a apoyar en materia de obra pública y equipamiento, b) las obras deberán cumplir con los objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México, c) las obras regionales se realizarán con la aprobación y participación municipal, y d) el municipio aportará como mínimo el 30% de cada obra garantizando su pago a través de un acuerdo de cabildo. Es importante señalar que, en algún tiempo, el PAGIM pretendió estimular la eficiencia fiscal de los ayuntamientos, pues en el manual de operación se señalaba que del porcentaje estatal se liberaría el 70% contra entrega de la documentación correspondiente a cada proyecto, y el restante 30% estaría condicionado a la eficiencia en cuenta corriente dictaminada a través de la cuenta pública<sup>74</sup>. Sin embargo, esta condicionante

---

<sup>73</sup> Porcentajes calculados por el autor de acuerdo a la información de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

<sup>74</sup> Gobierno del Estado de México, Gaceta del Gobierno, Número 7, 10 de enero del 2006, *Manual de Operación para el Ejercicio de los Recursos del Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios para el Ejercicio Fiscal 2006*, pp. 2 y 3.

complicaba gravemente el ejercicio de los recursos, por lo que el acuerdo entre los poderes ejecutivo y legislativo del estado logró la simplificación del programa. El único requisito que actualmente se conserva es el de estar al corriente en el pago de cuotas al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM).

Para hacer una digresión a las opciones de inversión intergubernamental en servicios públicos, ampliando así la alusión a las innovaciones administrativas del Estado de México, se comenta que una modalidad contemporánea de financiamiento es el modelo que se denomina Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)<sup>75</sup>, el cual ha sido instituido para aplicarse principalmente en Carreteras y sistemas de Agua Potable estatales. Los PPS son servicios públicos que las entidades estatales o los ayuntamientos, previa autorización de la Secretaría de Finanzas, pueden licitar para que la iniciativa privada actúe como concesionario en la materia y, en lugar de que el concesionario cobre el servicio a los beneficiarios, la entidad licitante cubre periódicamente al inversionista sus costos durante el tiempo que especifique el convenio. Para establecer garantía de pago al concesionario, en apego a la legislación estatal, el congreso local debe crear fideicomisos y afectan irrevocablemente ingresos presentes y futuros de un rubro impositivo. Los PPS inducen la asociación publico-privada en el financiamiento y operación de los servicios públicos, lo cual pudiera abonarse como experiencia mexicana en el marco de la Nueva Gestión Pública.

En general, considerando que los últimos fondos descritos son actualmente la excepción más que la regla, los diferentes programas de financiamiento para los servicios públicos basados en transferencias federales, independientemente de su fundamento constitutivo, resultan ser actualmente veinte. De estos, 11 son de aplicación exclusiva, esto es, son destinados al financiamiento de un solo servicio público: 5 para la educación (FAEBN, FAETA, FAM, PEC y CONAFE), uno para la Salud (FASSA), uno para la Seguridad Pública (FASP), uno para Parques y Jardines (REP), y 3 para Agua Potable y Saneamiento (APAZU, PROSSAPYS y PRODDER). Otros tres son específicos por ser destinado al financiamiento de varios servicios públicos enunciados puntualmente (FAIS, 3x1 y PIBAI), coincidiendo en los tres casos su aplicación en Carreteras, Electrificación y Agua Potable. Los últimos 6 son genéricos por destinarse al financiamiento de varios servicios públicos enunciados en forma general como *infraestructuras* (FORTAMUNDF, PAFEF, FIES, PDLM, Hábitat y PJA). Sobre este último término, y en contraste con las denominaciones realizadas en el párrafo de inicio de la presente

---

<sup>75</sup> Los PPS adecuaron en materia de servicios públicos el modelo que originalmente introdujo PEMEX para incorporar inversión privada en el sector energético, valiéndose para ello del endeudamiento con particulares por medio de los Proyectos de Inversión Financiera con Impacto Diferido en el Gasto (PIDIREGAS).

sección, cabe hacer la aclaración que las reglas de operación de los programas federales regularmente denominan genéricamente infraestructuras a las que hemos señalado aquí y a la construcción de inmuebles propios de los equipamientos sin que se incluya en estos últimos el financiamiento de su operación permanente.

A manera de parcial conclusión, se considera que resulta necesario abundar sobre la relación directa entre los 13 servicios públicos definidos para la presente investigación, las 20 fuentes de financiamiento federal y las otras tendencias financieras encontradas. El servicio de Carreteras tiene siete opciones, dos de ellas son fondos de aportaciones del Ramo 33, específico y genérico respectivamente (FAIS y PAFEF); uno es la distribución federal genérica de rendimientos petroleros (FIES); y cuatro son derivadas de los Convenios con SEDESOL, dos específicos y dos genérico respectivamente (3x1, PIBAI, PDLM y PJA). Se puede aludir en forma adicional la creciente opción del concesionamiento de las carreteras por medio de diferentes esquemas. El servicio de Electrificación cuenta con ocho alternativas, dos de las cuales son fondos de aportaciones del Ramo 33, específico y genérico respectivamente (FAIS y PAFEF); uno es la distribución federal genérica de rendimientos petroleros (FIES); y cinco corresponden a los Convenios con SEDESOL, dos específicos y tres genéricos respectivamente (3x1, PIBAI, Hábitat, PDLM y PJA). El servicio de Salud incluye ocho posibilidades financieras, de estas, tres son fondos de aportaciones del Ramo 33, exclusivo, específico y genérico respectivamente (FASSA, FAIS y PAFEF); uno es la distribución federal genérica de rendimientos petroleros (FIES); y cuatro se derivan de los Convenios con SEDESOL, uno específico y tres genéricos respectivamente (3x1, PDLM, Hábitat y PJA). En Educación existen doce soluciones de inversión, cinco de las cuales son fondos de aportaciones del Ramo 33, tres exclusivos, uno específico y uno genérico respectivamente (FAEBN, FAM, FAETA, FAIS y PAFEF); uno es la distribución federal genérica de rendimientos petroleros (FIES); cuatro se refieren a los Convenios con SEDESOL, uno específico y tres genéricos respectivamente (3x1, PDLM, Hábitat y PJA); y dos exclusivos se derivan de convenios con la SEP (PEC y CONAFE). En los últimos dos servicios públicos señalados, los respectivos fondos más cuantiosos, el FAEBN y el FASSA, están limitados para la inversión en nuevas infraestructuras por tener casi como destino exclusivo el mantenimiento de las instalaciones existentes y el pago de las burocracias conformadas en torno al sector.

El servicio de Transporte Público mantiene solo dos sujeciones financieras, una es un fondo de aportaciones genérico del Ramo 33 (PAFEF) y la otra es la distribución federal genérica de rendimientos petroleros (FIES). Además se conservan las tendencias inerciales consistentes en la dicotomía entre la clase política y los permisionarios, y existe también la

posibilidad de la descentralización municipal como otra alternativa. El servicio de Agua Potable y Saneamiento cuenta con doce opciones, de las cuales tres son fondos de aportaciones del Ramo 33, uno específico y dos genéricos respectivamente (FAIS, FORTAMUNDF y PAFEF); una es la distribución federal genérica de rendimientos petroleros (FIES); cinco se derivan de los Convenios con SEDESOL, dos específicos y tres genéricos respectivamente (3x1, PIBAI, PDLM, Hábitat y PJA); y tres exclusivos se refieren a Convenios con CONAGUA (APAZU, PROSSAPYS y PRODDER). Este último rubro está clasificado como servicio distribuidor de un bien patrimonial nacional, es motivo de tensiones administrativas y financieras entre estados y municipios, y cuenta con una leve tendencia hacia el concesionamiento privado. El servicio de Alumbrado Público incluye ocho alternativas, tres de ellas son fondos de aportaciones del Ramo 33, uno específico y dos genéricos respectivamente (FAIS, FORTAMUNDF y PAFEF); una es la distribución federal genérica de rendimientos petroleros (FIES); y cuatro se refieren a los Convenios con SEDESOL, uno específico y tres genéricos respectivamente (3x1, PDLM, Hábitat y PJA). El Alumbrado Público es clasificado como servicio distribuidor de un bien monopolístico estatal, y tiene una tendencia hacia su capitalización pública mediante un nuevo derecho (DAP), cuyos avances lo vislumbran como una alternativa remotamente concretada.

Los servicios de Limpieza y Recolección de Residuos Sólidos, Mercados, Panteones, Rastros y Seguridad Pública Municipal cuentan con siete posibilidades, dos de las cuales son fondos de aportaciones genéricas del Ramo 33 (FORTAMUNDF y PAFEF); una es la distribución federal genérica de rendimientos petroleros (FIES); y cuatro se relacionan con los Convenios con SEDESOL, uno específico y tres genéricos respectivamente (3x1, PDLM, Hábitat y PJA). Adicionalmente, los cuatro primeros servicios anteriores observan tendencias privatizadoras. Finalmente, para el servicio de Calles, Parques y Jardines existen nueve soluciones financieras, tres de las cuales son fondos de aportaciones del Ramo 33, uno específico y dos genéricos respectivamente (FAIS, FORTAMUNDF y PAFEF); uno es la distribución federal genérica de rendimientos petroleros (FIES); y cinco se relacionan con los Convenios con SEDESOL, uno exclusivo, uno específico y tres genéricos respectivamente (REP, 3x1, PDLM, Hábitat y PJA).

En función de lo anterior, los servicios públicos que se financian a través de más fondos son Educación y Agua Potable y Saneamiento con 12 opciones cada uno, siendo más favorables las condiciones de este último porque en el caso de la Educación el fondo más cuantioso no incide directamente en la ampliación del servicio sino en el simple mantenimiento de instalaciones y burocracias, además de que la clasificación interna en niveles educativos tiende a diseminar el gasto. En cambio, el servicio de Agua Potable y Saneamiento tiende a

fortalecerse con la distribución universal de un fondo exclusivo y dos genéricos del Ramo 33, así como tres exclusivos de la CONAGUA, además de los cinco programas focalizados de la SEDESOL. Continúa en orden descendente el servicio de Calles, Parques y Jardines que tiene como alternativas nueve fondos. Los servicios públicos de Salud, Electrificación y Alumbrado siguen en el orden descendente con ocho posibilidades financieras cada uno, siendo menos favorables las condiciones del primero de ellos por las mismas razones que en el caso de la Educación Básica. Los servicios públicos de Carreteras, Limpia y Recolección de Residuos Sólidos, Mercados, Panteones, Rastros y Seguridad Pública Municipal tiene cada uno de ellos siete alternativas de financiamiento; siendo más favorables las condiciones del primero de ellos por pertenecer al orden estatal de gasto, lo que hace que los fondos del Ramo 33 sean más cuantiosos, independientemente de que los fondos municipales involucrados son genéricos. Al final de la jerarquía se ubica el servicio de Transporte Público con dos asignaciones genéricas de gasto intergubernamental.

Para dar mayor definición a una escala de aplicación en los programas financieros clasificados anteriormente, cabe insistir que, tanto en los fondos de aportaciones como en los convenios sectoriales, la normatividad correspondiente permite una mezcla de acciones relacionadas con los servicios públicos con otras de tipo redistributivo o asistencial. No obstante, durante el periodo 2002-2005, los gobiernos de las entidades federativas presentaron un gasto cuya tendencia fue invertir mayores montos en infraestructuras que en acciones sociales. Los mayores montos asignados en materia de servicios públicos fueron *Obras Diversas, Caminos y Puentes, Edificios Públicos* (principalmente escuelas) y *Obras de Urbanización*; los conceptos menos favorecidos se refieren a *Obras del FISE, Estudios de Preinversión, Ecología, Electrificación e Irrigación*. Por su parte, durante el periodo señalado, los incrementos anuales de gasto favorecieron más a *Edificios Públicos Diversos, Electrificación, Irrigación, Caminos y Puentes, y Hospitales*; mientras que las tipologías de obra que presentaron los incrementos más modestos fueron *Agua Potable, Obras Diversas, Escuelas y Obras del FISE*<sup>76</sup>.

Los gobiernos municipales, en comparación con las entidades federativas, han destinado un mayor porcentaje de sus egresos al gasto de capital: 30.2% de los municipios frente a 12.5% de los estados, ambos en el año 2002<sup>77</sup>. No obstante, presentaron una tendencia más marcada en relación a invertir mayores montos en obras públicas que en acciones sociales. Durante el mismo periodo 2002-2005, los principales rubros en materia de

---

<sup>76</sup> Información ubicada en las publicaciones de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

<sup>77</sup> Fundación Este País, *Op. Cit.*, pp. 17 y 19.

infraestructura fueron *Obras Diversas, Obras del FISM, Obras de Urbanización, y Caminos y Puentes*; los conceptos menos favorecidos se refirieron a *Edificios Públicos Diversos, Hospitales, Ecología, Estudios de Preinversión, e Irrigación*. A su vez, durante el periodo señalado, los incrementos anuales de gasto favorecieron más a *Irrigación, Estudios de Preinversión, Obras del FISM, Obras Públicas Diversas, y Caminos y Puentes*; mientras que las tipologías de obra que presentan los incrementos más modestos fueron *Ecología, Electrificación, y Agua Potable*<sup>78</sup>.

Al concluir el desarrollo exhaustivo de las posibles fuentes de financiamiento intergubernamental en materia de servicios públicos, la tercera parte de esta sección aborda la visión conjunta de las entidades federativas en la consideración de que esta fue definida en la Convención Nacional Hacendaria (CNH) del año 2004. Con relación al gasto en servicios públicos, los temas abordados en la CNH fueron seis: Salud, Educación, Desarrollo Social, Seguridad Pública, Carreteras y Agua. La propuesta de Salud contempló la reducción de las asimetrías para lograr una equidad nacional en la prestación del servicio, con la precisión de las facultades de la federación en los ámbitos nacional y regional, enfatizando para ello la definición y la rectoría federal de los bienes públicos. En contraparte, para los estados fue prevista la desconcentración gradual de los servicios no considerados como bienes públicos para evitar impactos, incluyendo así medidas como: reglas homogéneas de gasto, financiar el sector en la concurrencia federación-estados y operar los servicios en la concurrencia estados-municipios de acuerdo a las capacidades locales, dirigir el FASSA a la atención de la población abierta, considerar la opinión de los estados para mayores potestades de financiamiento, elaborar el presupuesto en la integración finanzas-salud, y considerar la prestación cruzada de servicios.

Para el sector Educación se propusieron políticas públicas en la concurrencia federación-estados, y administración de la infraestructura en la coordinación estados-municipios con la posibilidad de municipalización de la infraestructura de educación básica según capacidades locales. La mayor parte de las propuestas restantes se basaron en un reordenamiento de las transferencias federales en función de nuevas condicionantes para financiar los diferentes niveles educativos, considerando la opinión de los gobiernos estatales en las prioridades de financiamiento y adecuando el marco jurídico según lo anteriormente expuesto. La Educación Inicial fue proyectada como potestad de financiamiento estatal. Para la Educación Básica, se propuso definir un periodo de ajuste para llegar a determinar los montos del FAEBN por variables de demanda pública, tendencias territoriales, eficiencia terminal y evaluación de espacios existentes; conservando las transferencias compensatorias con un solo

---

<sup>78</sup> Información ubicada en las publicaciones de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

objetivo y con las aportaciones de los estados. En Educación Media Superior se previó establecer la concurrencia federación-estados en la planeación, e iniciar una descentralización gradual hacia un esquema de financiamiento con aportaciones por demanda y con participación equitativa de las entidades federativas. Para la Educación Superior, esta fue impulsada como política de estado basada en la eficiencia, la competitividad y la vinculación en la investigación; en este marco, las aportaciones de la federación y de los estados se darían en función de porcentajes del PIB (1% federación y 0.5% estados), adicionando subsidios por demanda y desempeño. En cuanto a los fondos existentes con posibilidad de aplicación en la Educación, se propuso unificar el FAETA y el FAM con definición por variables de demanda y rezago en infraestructura.

En cuanto al Desarrollo Social, la propuesta incluyó la rectoría federal con la revisión de los convenios sectoriales de transferencias federales, reconociendo la heterogeneidad cofinanciera para lograr condiciones de transparencia y de complementariedad racional con aportaciones estatales. En tal contexto, para el financiamiento del sector se contempló definir una evaluación mediante mecanismos sancionados por un Consejo Nacional, permitiendo la ampliación de los alcances en las transferencias convenidas así como la asociación municipal en cuanto a la ejecución. En materia de Aportaciones, se previó eliminar los incentivos perversos del FAIS y revisar sus fórmulas, adicionándole un fondo para equilibrio regional. Para la Seguridad Pública la estrategia incluyó reorganizar las diferentes materias competenciales mediante una legislación moderna que definiera concurrencias y limitantes; manteniendo transferencias condicionadas con aportaciones complementarias de los estados, flexibilizando las aplicaciones, y haciéndolas equivalentes a los niveles financieros del año 2001.

En materia de Carreteras, la visión de la CNH fue coordinar los programas federales a través de los Consejos Regionales de Infraestructura, donde se recibirían las opiniones técnicas de la SCT y se impulsaría una mayor participación local a través de acciones como: hacer compatibles los lineamientos de los tres órdenes de gobierno, establecer mecanismos de coordinación regional, permitir que estados y municipios participen en la planeación y el desarrollo de carreteras mediante convenios específicos y acuerdos interinstitucionales de colaboración. La incidencia del sector empresarial sería también inducida en el nuevo esquema coordinado mediante el financiamiento con recursos privados, la incorporación de concesiones privadas, y la consideración de los PPS. Sobre el rubro de Agua, se propuso establecer una Planeación Hídrica coordinada por la instancia municipal. A partir de esa plataforma, se proyectó mantener los convenios y programas de infraestructura, desarrollar el Sistema

Financiero del Agua y los Organismos de Cuenca<sup>79</sup> sin afectar fuentes paralelas de financiamiento, y promover también esquemas de participación de la iniciativa privada y de la banca de desarrollo mediante el establecimiento de títulos de deuda.

En resumen, la propuesta general de la CNH perpetúa la secuencia histórico-inercial de descentralización de mayores facultades y sus respectivos financiamientos hacia los estados en cinco servicios públicos enunciados específicamente, y el resto de ellos sugeridos solo de forma genérica bajo la denominación única de *Desarrollo Social*. Se entiende que estos últimos podrían corresponder a Electrificación, a Transporte Público y a la mayoría de infraestructuras y equipamientos municipales a excepción del rubro de Agua Potable. Aparte de lo anterior, la propuesta de la CNH no modifica significativamente la organización actual de las Aportaciones y Convenios Sectoriales, por el contrario, se basa en ellos para orientar los propósitos expuestos. Las aportaciones de la Salud (FASSA) fueron orientadas a la atención de la población abierta, con el co-financiamiento de los estados y con la limitación de las facultades federales en la materia. En las aportaciones de la Educación (FAEBN) se proyectó la redefinición cuantitativa por la modificación de sus variables de cálculo en cada nivel, con la descentralización de la educación media a estados, la desconcentración de la infraestructura básica a municipios, y la conservación de transferencias compensatorias. En las aportaciones del rubro Desarrollo Social se planteó también la modificación de sus variables de cálculo a cuyo efecto se sumaría un fondo de desarrollo regional (FAIS), asimismo, se previó la unificación de dos fondos (FAM y FAETA). Para las aportaciones de Seguridad Pública (FASP) se describió abiertamente el incremento y la flexibilización en cuanto a su uso se refiere. En el otro tipo de transferencias, el de los Convenios Sectoriales, se planeó la sistematización y transparencia de las transferencias derivadas de los Convenios de Desarrollo Social, ampliando sus alcances y evaluando mediante un Consejo Nacional. Adicionalmente, se esbozó la descentralización por convenio de las obras carreteras e hidráulicas para su planeación desde los órdenes estatal y municipal respectivamente, permitiendo además esquemas de concesionamiento privado en ambos casos y de financiamiento crediticio en el último.

### **La Feria de San Marcos, de Merito Aguascalientes.**

El Gobierno del Estado de Aguascalientes aprovechó 13 programas con potenciales aplicaciones en infraestructuras para los servicios públicos durante el año 2007, de los cuales, 5 fueron transferencias sin complemento financiero estatal y 8 fueron programas de inversión

---

<sup>79</sup> Los cuales se basan en los artículos 111 bis y 12 bis de la Ley de Aguas Nacionales respectivamente.

coordinada. Como programas no utilizados en la producción de infraestructuras, el FISE incluyó un total de \$ 14 682 000.00 (catorce millones seiscientos ochenta y dos mil pesos) pero, como regularmente se hace, se ocupó en los programas estratégicos de la Secretaría de Desarrollo Social del estado<sup>80</sup>. Es importante señalar que si bien la mayor parte de los programas de esa secretaría tiene propósitos compensatorios, los Programas Especiales, versión estatal del Programa 3x1 Migrantes federal, es una herramienta que aprovecha una de las aportaciones federales para orientar la inversión en infraestructura para zonas de pobreza. En el año 2007, los Programas Especiales contaron con un presupuesto de \$ 375 859.20 (trescientos setenta y cinco mil ochocientos cincuenta y nueve pesos 20/100, 2.56% del techo financiero del FISE). Por su parte, el PJA y el PIBAI no se incluyeron en el convenio de desarrollo social 2007, y como opción publico-privada de financiamiento en la materia, los PPS son una opción en revisión no aplicada aún en el estado de Aguascalientes.

Sobre los montos de cofinanciamiento estatal, la Secretaría de Finanzas del estado aclara que estas correspondieron al *Fondo Estatal de Obra Pública (FEOP)* y *Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas*, los cuales se utilizan en gran medida como contraparte estatal de los programas federales que generan una ampliación de las coberturas de infraestructura<sup>81</sup>. El FEOP contó con una partida de \$ 245 276 000.00 (doscientos cuarenta y cinco millones doscientos setenta y seis mil pesos) para el año que nos ocupa, la cual aplicó en múltiples conceptos. El PAFEF contó con un total de \$ 161 822 000.00 (ciento sesenta y un millones ochocientos veintidós mil pesos), que fueron aplicados en 114 acciones de las cuales 58 (38.81% del monto total) incidieron en los servicios públicos de acuerdo a las siguientes cantidades de obras y porcentajes de la inversión total: 7 obras de Agua y Saneamiento (1.46%), 2 obras de Alumbrado Público (1.55%), 33 obras de Calles y Vialidades (25.76%), una obra Carretera (0.43%), 2 obras de Educación (6.86%), 8 obras de Electrificación (1.71%), 5 obras en Parques (1.04%). Por su parte, las 56 acciones restantes resultaron ajenas a los referidos servicios: 6 acciones u obras ambientales (8.08%), 2 acciones de gastos administrativos (0.81%), una acción social (0.60%), una acción de deuda pública (13.73%), 3 estudios y proyectos (7.75%), 12 obras deportivas (7.01%), una obra cultural (0.39%), 11 obras para la Feria o Barrio de San Marcos (14.02%), 6 obras para edificios de la administración

---

<sup>80</sup> Información ubicada en <http://aguascalientes.gob.mx/transparencia/buengobierno/sefi/consulta/gastos.aspx>

<sup>81</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2830 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 21 de mayo del año 2008.

pública (2.99%), 7 obras para la Isla Guadalupe (2.59%), una obra relacionada con otros equipamientos sociales (0.21%), y 5 conceptos misceláneos (2.57%)<sup>82</sup>.

Para definir los usos de los demás fondos involucrados, el techo financiero del FAM alcanzó los \$ 107 912 710.00 (ciento siete millones novecientos doce mil setecientos diez pesos), los cuales fueron aplicados en 25 obras de Infraestructura Educativa (52.64%), así como en otras acciones sociales no relacionadas con los servicios públicos: desayunos escolares fríos y calientes, atención a menores de cinco años en riesgo, y asistencia a familias en desamparo y sujetos (44.47%); cruzada contra el maltrato y abuso sexual infantil y de adolescente (0.80%); opción de vida a pacientes de cáncer e insuficiencia renal crónica (1.48%); ayuda a personas con discapacidad (0.33%); y atención al rezago de las denuncias por maltrato (0.25%)<sup>83</sup>. El FIES permitió una inversión anual de \$ 5 986 000.00 (cinco millones novecientos ochenta y seis mil pesos), los cuales fueron aplicados en 4 obras vinculadas a los servicios públicos (33.15%) según las siguientes cantidades de obras y porcentajes de la inversión total: 3 obras de Calles y Vialidades (32.87%) y un Parque (0.28%). Los conceptos discordantes fueron: 3 acciones u obras ambientales (31.15%), 5 obras para la Feria o Barrio de San Marcos (17.36%), 2 obras para edificios de la administración pública (9.40%), y un concepto misceláneo (10.12%)<sup>84</sup>. Con un total de \$ 10 071 000.00 (diez millones setenta y un mil pesos), el FEIEF solo registró un Parque (1.81%) en su relación con los servicios públicos, el resto de las acciones fueron: 2 acciones u obras ambientales (6.59%), 4 obra para la Feria o Barrio de San Marcos (87.00%), y 3 obras para edificios de la administración pública (4.58%)<sup>85</sup>.

En la inversión convenida con la SEDESOL, el PDLM incluyó la realización de 9 obras relacionadas con el rubro Agua Potable y Saneamiento. La inversión final fue de \$ 2 183 760.00 (dos millones ciento ochenta y tres mil setecientos sesenta pesos), cuya estructura se compuso por el 56.06% de recursos de SEDESOL, 42.32% de financiamiento estatal, y 1.60% de participaciones de los beneficiarios<sup>86</sup>. El Programa 3x1 Migrantes permitió la realización de 15 obras, de las cuales sólo una Central de Transporte y un Jardín Comunitario se refirieron a servicios públicos; el resto fueron ajenas: 3 se relacionaron con iglesias, 7 con espacios de

---

<sup>82</sup> Porcentajes calculados por el autor con información ubicada en <http://aguascalientes.gob.mx/transparencia/buengobierno/sefi/consulta/gastos.aspx>

<sup>83</sup> Porcentajes calculados por el autor con información proporcionada por la Secretaría de Planeación Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 3988 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información (SISAI), 19 de noviembre del año 2008.

<sup>84</sup> Porcentajes calculados por el autor a partir de información ubicada en <http://aguascalientes.gob.mx/transparencia/buengobierno/sefi/consulta/gastos.aspx>

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> Datos resumidos por el autor en base a la información proporcionada por la Secretaría de Planeación Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 3815 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información (SISAI), 31 de octubre del año 2008.

desarrollo comunitario, 2 con deporte y una con la supervisión del programa. La inversión total del programa fue \$ 7 885 058.00 (siete millones ochocientos ochenta y cinco mil cincuenta y ocho pesos), de los cuales el 25.62% correspondió a inversión de la SEDESOL, 24.79% por parte del gobierno estatal, 24.79% por parte de los municipios, y 24.79% por parte de los beneficiarios. Las obras relacionadas con servicios públicos importaron \$ 1 064 500.00 (un millón sesenta y cuatro mil quinientos pesos)<sup>87</sup>.

En el marco del Programa Hábitat se realizaron 166 acciones con una inversión total de \$ 63 148 774.00 (sesenta y tres millones ciento cuarenta y ocho mil setecientos setenta y cuatro pesos), con una estructura presupuestal que registró el 46.55% por parte de la SEDESOL, el 31.26% por parte del gobierno estatal, el 21.78% por parte de los municipios, y el 0.39% por parte de los beneficiarios. De la inversión total, la que incidió en los servicios públicos fue del orden del 33.40%, según la siguiente clasificación porcentual: el 0.07% en Alumbrado Público, el 7.65% a Calles y Vialidades, el 13.48% a Recolección y Confinamiento de Residuos Sólidos, el 11.63% a Agua Potable y Saneamiento, y el 0.57% a Parques. Los porcentajes discordantes fueron: 20.55% de acciones sociales, 0.55% de edificios públicos, 0.78% de titulación (regularización), 16.00% de otros equipamientos sociales, 1.93% de obras deportivas, 0.78% de medio ambiente, 2.20% de estudios y proyectos, y 23.75% de reservas territoriales<sup>88</sup>. El REP contó con 84 obras relacionadas con Parques y Plazas, la inversión total fue de \$ 36 005 198.00 (treinta y seis millones cinco mil ciento noventa y ocho pesos), de los cuales el 46.80% fue parte de la SEDESOL, el 5.63% por parte del gobierno estatal, y el 47.55% por parte de los municipios<sup>89</sup>. De este programa destaca el hecho de que la inversión estatal fue aplicada puntualmente sólo en seis obras, lo cual indica una tendencia a sustituir la participación estatal por la municipal en la mayoría de los casos.

En la inversión convenida con la CONAGUA, el APAZU incluyó \$ 64 500 000.00 (sesenta y cuatro millones quinientos mil pesos) de inversión federal y otro tanto de inversión estatal, recursos que fueron aplicados en 22 obras de Agua Potable y Saneamiento<sup>90</sup>. El PROSSAPYS alcanzó \$ 12 658 572.70 (doce millones seiscientos cincuenta y ocho mil quinientos setenta y dos pesos 70/100) de inversión federal con igual contrapartida de inversión estatal, los cuales financiaron 20 obras de Agua Potable y Saneamiento<sup>91</sup>. Por el PRODDER se

---

<sup>87</sup> *Ibidem.*

<sup>88</sup> *Ibidem.*

<sup>89</sup> *Ibidem.*

<sup>90</sup> Información proporcionada por la Comisión Nacional del Agua según solicitud con el número de expediente 1610100084008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 19 de junio del año 2008.

<sup>91</sup> *Ibidem.*

devolvieron \$ 210 000.00 (doscientos diez mil pesos) de inversión federal para complementarla con igual cantidad de inversión estatal, financiando así una obra hidráulica<sup>92</sup>.

En la inversión convenida con las dependencias federales del sector educación, el PEC contó con un total de \$ 27 792 899.00 (veintisiete millones setecientos noventa y dos mil ochocientos noventa y nueve pesos), con una estructura presupuestal federal del 49.20%, estatal del 26.30%, municipal del 10.65%, padres de familia 13.34%, sector privado 0.27%, y sector social 0.21%<sup>93</sup>. Mediante el CONAFE, en apoyo a la educación básica se construyeron o rehabilitaron 180 espacios y se adquirieron 38 lotes de mobiliario, los gobiernos estatales solo aportaron apoyos administrativos como oficinas, personal comisionado, apoyos de mantenimiento a equipo y transporte, entre otros. La inversión federal total en el programa fue de \$ 16 102 616.88 (dieciséis millones ciento dos mil seiscientos dieciséis pesos 88/100), mientras que la correspondiente a los conceptos específicos señalados anteriormente fue de \$ 5 747 140.05 (cinco millones setecientos cuarenta y siete mil ciento cuarenta pesos 05/100)<sup>94</sup>.

En general, el total aplicado en servicios públicos ascendió a \$ 370 773 205.00 (trescientos setenta millones setecientos setenta y tres mil doscientos cinco pesos), lo que representó solo un 60.94% del total de los programas intergubernamentales que operó el estado. Sin considerar a los Programas Especiales por la ausencia de datos, la distribución porcentual servicio por servicio fue en orden descendente: Agua Potable y Saneamiento 41.24%, Educación 25.11%, Calles 20.29%, Parques 9.64%, Limpia y Recolección de Residuos Sólidos 2.10%, Electrificación 0.68%, Alumbrado Público 0.63%, Carreteras 0.16%, y Transporte Público 0.11%. Los servicios que no fueron atendidos en el ejercicio 2007 se refirieron a Salud, Mercados, Panteones y Rastros. Cabe señalar también que ninguno de los rubros atendidos alcanzó una inversión mayor que la aplicada al Área de la Feria de San Marcos en la capital estatal, la cual se estimó en \$ 187 000 000.00 (ciento ochenta y siete millones) para el año que nos ocupa. El cofinanciamiento estatal de las acciones coordinadas en materia de servicios públicos alcanzó \$ 94 488 752.47 (noventa y cuatro millones cuatrocientos ochenta y ocho mil setecientos cincuenta y dos pesos 47/100), esto es, el 25.48% del total aplicado en el rubro. Adicionalmente, los programas estatales directos consideraron un financiamiento crediticio por \$ 40 053 000.00 (cuarenta millones cincuenta y tres mil pesos) que

---

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> Datos resumidos por el autor con información proporcionada por el Instituto de Educación de Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2748 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información (SISAI), 7 de mayo del 2008.

<sup>94</sup> Datos resumidos por el autor con información proporcionada por el Consejo Nacional de Fomento Educativo según solicitudes con los números de expediente 111500006508, 111500007908 y 111500010008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); 26 de junio, 26 de julio y 22 de agosto del año 2008, respectivamente.

destinó un 11.76% del capital a la inversión en servicios públicos, lo que puede considerarse como un adición al cofinanciamiento por \$ 5 683 520.70 (cinco millones seiscientos ochenta y tres mil quinientos veinte pesos 70/100), mismos que pudieran modificar el porcentaje respectivo a 27.04% por la adición de obras en Calles y Parques<sup>95</sup>.

Como ejemplo de inversión en servicios públicos a nivel local, el Ayuntamiento de Aguascalientes (ciudad capital) ejerció 4 de programas aplicables en la materia durante el mismo año 2007, dos de ellos fueron transferencias federales sin complemento financiero local, uno fue exclusivo de inversión municipal y el último fue un programa de inversión compartida de la CONAGUA. El FISM contempló un monto de \$ 40 466 614.00 (cuarenta millones cuatrocientos sesenta y seis mil seiscientos catorce pesos), lo cuales se aplicaron en 40 obras relacionadas con los servicios públicos: 15 obras de Agua Potable (25.73%), 6 obras de Alcantarillado (10.44%); 6 obras de Urbanización (27.65%), 11 obras de Pavimentación (28.99%), una obra de Electrificación Urbana (2.09%), una acción de Gastos Indirectos del Ejercicio (2.47%), y un Importe por Aprobar (2.59%)<sup>96</sup>. Por el contrario, en el FORTAMUNDF se ejercieron \$ 273 203 938.00 (doscientos setenta y tres millones doscientos tres mil novecientos treinta y ocho pesos), los cuales se aplicaron en 188 035 acciones todas ellas sin relación con los servicios públicos: 131 267 despensas (2.48%), 9 000 donativos pro acción (0.40%), 45 000 raciones Nutriapoyo (0.34%), 2 500 acciones de donación de materiales de construcción (0.41%), 264 acciones de atención a personas con enfermedades de alto costo y discapacidad (0.36%), pago al servicio de la deuda pública (25.50%), pago de honorarios relacionados con la deuda pública (1.01%), pago de sueldos de seguridad pública (61.59%), y proyecto sueldos de seguridad pública por remanentes (7.85%)<sup>97</sup>.

El Programa de Recursos Municipales permitió una inversión de \$ 232 242 882.00 (doscientos treinta y dos millones doscientos cuarenta y dos mil ochocientos ochenta y dos pesos), mismos que financiaron 94 obras, de las cuales 71 se vincularon con los servicios públicos representando el 62.32% del total ejercido: 8 obras de Agua y Saneamiento (7.87%), 23 obras de Calles y Vialidades (32.49%), una obra de Educación (2.25%), 19 obras de Electrificación y Alumbrado (6.11%), 2 obra en Panteones (1.12%), 17 obras de Parques y Deportes (12.35%), una obra en Rastro (0.13%). El resto de las acciones no correspondieron al rubro referido: 2 acciones de apoyo a autoridades auxiliares (1.50%), una acción de apoyo a la

<sup>95</sup> Porcentajes calculados por el autor a partir de información ubicada en <http://aguascalientes.gob.mx/transparencia/buengobierno/sefi/consulta/gastos.aspx>

<sup>96</sup> Porcentajes calculados por el autor a partir de información proporcionada por la Secretaría de Finanzas del Municipio de Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2746 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 29 de abril del año 2008.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

infraestructura municipal (4.09%), 3 estudios y proyectos (1.15%), una obra complementaria (0.59%), una obra de restauración (1.02%), 10 obras para edificios de la administración pública (21.95%), 4 obra relacionadas con otros equipamientos sociales (1.40%), y una previsión presupuestal para el miércoles ciudadano (5.91%)<sup>98</sup>. A su vez, el PRODDER contó con \$ 40 000 000.00 (cuarenta millones de pesos) de inversión federal y otro tanto de inversión municipal, los cuales financiaron 48 obras de Agua Potable y Saneamiento<sup>99</sup>.

De esta forma, el monto aplicado en servicios públicos correspondiente a todos los programas que operó el municipio de Aguascalientes ascendió a \$ 265 200 378.10 (doscientos sesenta y cinco millones doscientos mil trescientos setenta y ocho pesos), lo que representó un 42.37% de la suma total de los programas. El cofinanciamiento municipal, considerando tanto las acciones coordinadas como el Programa de Recursos Municipales, alcanzó \$ 184 733 764.10 (ciento ochenta y cuatro millones setecientos treinta y tres mil setecientos sesenta y cuatro pesos 10/100), que representa el 69.65% del total aplicado en el rubro. De forma global, La distribución porcentual por servicio fue, en orden descendente: Agua Potable y Alcantarillado 42.91%, Urbanización 37.38%, Parques 10.90%, Electrificación y Alumbrado 5.71%, Educación 1.98%, Panteones 0.98% y Rastros 0.11%. Los servicios que no fueron atendidos se refieren a Carreteras, Salud, Transporte, Limpia y Recolección de Residuos Sólidos, y Mercados.

### **El Programa de Obras Convenidas de Baja California.**

Para el Gobierno del Estado de Baja California, los programas empleados en el financiamiento de infraestructuras requeridas en la prestación de los servicios públicos durante el año 2007 fueron 15, 6 de ellos sin contrapartida estatal y 9 en el cofinanciamiento federación-estado. Como único programa no empleado para la producción de infraestructuras se registró el 3x1 Migrantes, el cual no fue incluido en el convenio de desarrollo social. En cuanto a la opción publico-privada de financiamiento para los servicios públicos, los PPS fueron reportados como una opción cuya propuesta está en proceso de estudio.

En materia del cofinanciamiento estatal en infraestructuras, los montos que le corresponden a la entidad federativa generalmente son cubiertos con el PAFEF y un Programa de Recursos Propios (PRON), los cuales, con una lógica de potenciación de la inversión en el

---

<sup>98</sup> Porcentajes calculados por el autor a partir de información proporcionada por la Secretaría de Finanzas del Municipio de Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 3059 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 7 de julio del año 2008.

<sup>99</sup> Información proporcionada por la Comisión Nacional del Agua según solicitud con el número de expediente 1610100084008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 19 de junio del año 2008.

estado, son objeto de mezclas financieras para una inversión coordinada. En tal sentido, el gobierno estatal cuenta un programa de inversión instrumentado mediante obras convenidas con la federación, los ayuntamientos, las entidades y los particulares; las instancias interesadas, para establecer cualquier tipo de convenio en materia de obra pública, deben cumplir lo siguiente: a) hacer validar el convenio por el coordinador de sector; b) especificar claramente las aportaciones de las partes involucradas, así como la fuente de financiamiento; c) definir claramente las responsabilidades, facultades y competencias de las partes que convienen; d) especificar el procedimiento que habrá de observarse en el ejercicio de los recursos; y e) definir la normatividad, procedimientos y lineamientos de carácter federal y estatal vigentes que habrán de observarse. Una vez convenida la inversión, las entidades ajenas al gobierno estatal ingresan las aportaciones adicionales a través de la recaudación de rentas de la Secretaría de Finanzas del Estado, para que se cuente con el total de recursos y así poder efectuar las mezclas financieras y los pagos correspondientes.

El PAFEF alcanzó un total de \$ 1 042 410 326.00 (mil cuarenta y dos millones cuatrocientos diez mil trescientos veintiséis pesos), que fueron aplicados en 1189 acciones de las cuales 603 (30.52% del monto total) presentaron afinidad con los servicios públicos de acuerdo a las siguientes cantidades de obras y porcentajes de la inversión total: 41 obras de Agua y Saneamiento (2.29%), 14 obras de Alumbrado Público (0.37%), 199 obras de Carreteras, Calles y Vialidades (18.21%), 274 obras de Educación (6.80%), 16 obras de Electrificación (0.24%), 2 obras de Panteones (0.06%), 23 obras de Salud (1.39%), y 34 obras en Parques (1.16%). Por su parte, las acciones restantes resultaron ajenas a los referidos servicios: 58 acciones de vivienda (1.40%), 2 acciones ambientales (0.08%), 7 acciones de deuda pública (37.31%), una acción de feria (0.17%), 18 acciones de infraestructura hidroagrícola y pecuaria (3.67%), 40 acciones de supervisión (0.41%), 104 acciones sociales (3.90%), 38 estudios y proyectos (0.90%), 20 obras culturales (2.80%), 127 obras deportivas (9.38%), 149 obras para edificios de la administración pública (9.17%), y 22 obras relacionadas con otros equipamientos sociales (0.21%)<sup>100</sup>.

El FISE contó con un total de \$ 28 972 153.02 (veintiocho millones novecientos setenta y dos mil ciento cincuenta y tres pesos 02/100), mismos que fueron aplicados en 38 obras Carreteras<sup>101</sup>. En cuanto al FAM, su techo financiero alcanzó los \$ 353 990 664.00 (trescientos

---

<sup>100</sup> Porcentajes calculados por el autor con información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas Baja California según solicitud con el número de expediente 002040 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 26 de junio del año 2008.

<sup>101</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas Baja California según solicitud con el número de expediente 002040 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 26 de junio del año 2008.

cincuenta y tres millones novecientos noventa mil seiscientos sesenta y cuatro pesos), mismos que fueron aplicados en 267 obras de Infraestructura Educativa (77.99%), así como en otras 31 acciones asistenciales (22%)<sup>102</sup>. El FIES registró una inversión anual de \$ 142 543 077.00 (ciento cuarenta y dos millones quinientos cuarenta y tres mil setenta y siete pesos), los cuales fueron aplicados en 84 obras vinculadas a los servicios públicos (48.86% de la inversión) según la relación contigua: 7 obras de Agua y Saneamiento (3.83%); 29 obras de Carreteras, Calles y Vialidades (16.44%); 39 obras de Educación (25.75%); 2 obras de Electrificación (0.16%); una obra de Panteones (0.73%); 4 obras de Salud (0.92%); y 2 obras en Parques (1.03%). Los conceptos no vinculados fueron: 2 acciones de vivienda (0.21%), 7 estudios y proyectos (7.86%), 9 obras deportivas (22.19%), 3 obras o acciones culturales (3.90%), 19 obras para edificios de la administración pública (14.83%), y 6 obras relacionadas con otros equipamientos sociales (2.08%)<sup>103</sup>.

El FEIEF financió obras en el estado por \$ 335 434 299.00 (trescientos treinta y cinco millones cuatrocientos treinta y cuatro mil doscientos noventa y nueve pesos), resultando que el 49.09% de la inversión fueron acciones de infraestructura en las siguientes parcialidades: 39 obras de Agua y Saneamiento (6.65%); 6 obras de Alumbrado Público (0.12%); 115 obras de Carreteras, Calles y Vialidades (24.77%); 102 obras de Educación (14.55%); 9 obras de Electrificación (0.51%); 7 obras de Salud (2.10%); y 14 obras en Parques (0.36%). Las acciones discrepantes del FEIEF fueron: 2 obras de infraestructura hidroagrícola y pecuaria (1.92%); 41 acciones de vivienda (3.37%); 12 acciones de supervisión (0.20%); 13 acciones sociales (1.29%); 26 estudios y proyectos (18.99%); 54 obras deportivas (13.94%); 4 obras o acciones culturales (1.37%); 57 obras para edificios de la administración pública (9.38%); y 5 obras relacionadas con otros equipamientos sociales (0.41%)<sup>104</sup>.

Sobre los convenios suscritos con la SEDESOL, el PDLM permitió ejecutar 9 obras correspondientes a servicios públicos, representando el 66.48% del ejercicio: 27.13% en Caminos, 30.98% en Electrificación, y 8.37% en Educación. El complemento fue un porcentaje del 33.50% que se ocupó en vivienda. La inversión final fue de \$ 1 801 073.41 (un millón ochocientos un mil sesenta y tres pesos), cuya estructura se compuso por el 55.59% de recursos de SEDESOL y el 44.41% de financiamiento estatal<sup>105</sup>. Para el Programa Hábitat, su relación 2007 asciende a 206 acciones con una incidencia del 61.58% de la inversión en la

---

<sup>102</sup> *Ibidem.*

<sup>103</sup> *Ibidem.*

<sup>104</sup> *Ibidem.*

<sup>105</sup> Datos resumidos por el autor en base a la información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas de Baja California según solicitud con el número de expediente 02628 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 21 de noviembre del año 2008.

materia de los servicios públicos, según lo siguiente: 58.85% (59 obras) de la inversión correspondió a Calles y Vialidades, el 0.28% (una obra) a Alumbrado Público, y el 2.45% (8 obras) a Parques o Plazas. Los porcentajes ajenos al rubro que nos ocupa fueron: el 32.08% (113 acciones) en acciones sociales, el 3.83% (11 obras) en otros equipamientos sociales, el 1.65% (10 acciones) en obras deportivas, y el 0.84% (4 acciones) en titulación. La inversión total fue de \$ \$ 232 220 960.00 (doscientos treinta y dos millones doscientos veinte mil novecientos sesenta pesos), con una estructura presupuestal que registró el 57.32% por parte de la SEDESOL, el 26.29% por parte del gobierno estatal, y el 16.38% por parte de los municipios<sup>106</sup>.

Las obras del REP fueron 71 espacios de convergencia pública, cuya inversión fue de \$ 54 174 730.79 (cincuenta y cuatro millones ciento setenta y cuatro mil setecientos treinta pesos 79/100), de los cuales el 66.69% fue de parte de la SEDESOL y el 33.31% fue por parte del gobierno estatal<sup>107</sup>. Para el PJA se realizaron 65 acciones con una inversión de \$ 8 503 019.20 (ocho millones quinientos tres mil diecinueve pesos 20/100). Los porcentajes por orden participante fueron 48.55% de la federación, 11.13% del orden estatal, y 40.31% de los beneficiarios. El 21.29% de la inversión se distribuyó para las siguientes infraestructuras: 5.48% en Educación, 8.87% en Salud, y 6.94% en Parques. Por su parte, sin vinculación con los servicios públicos existieron los porcentajes contiguos: 6.27% en deporte, 66.42% en vivienda, y 5.99% en equipamientos sociales<sup>108</sup>. El PIBAI permitió la ejecución de 10 acciones, de las cuales 19.41% de la inversión correspondió a Electrificación y 80.58% al rubro de Agua Potable y Saneamiento; con un monto total de \$ 17 197 726.00 (diecisiete millones ciento noventa y siete mil setecientos veintiséis pesos) en proporción 50-50 federal-estatal<sup>109</sup>.

En cuanto al convenio 2007 con la CONAGUA, el APAZU incluyó \$ 270 000 000 (doscientos setenta millones de pesos) de inversión federal y \$ 366 538 538.99 (ciento sesenta y seis millones quinientos treinta y ocho mil quinientos treinta y ocho pesos) de inversión estatal, recursos que fueron aplicados en 54 obras hidráulicas<sup>110</sup>. El PROSSAPYS alcanzó \$ 13 938 000.00 (trece millones novecientos treinta y ocho mil pesos 70/100) de inversión federal con

---

<sup>106</sup> Datos resumidos por el autor en base a la información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social de Baja California según solicitud con el número de expediente 001856 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 8 de mayo del año 2008.

<sup>107</sup> Datos resumidos por el autor en base a la información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas de Baja California según solicitud con el número de expediente 02628 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 21 de noviembre del año 2008.

<sup>108</sup> *Ibidem*.

<sup>109</sup> Datos resumidos por el autor en base a la información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social de Baja California según solicitud con el número de expediente 001856 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 8 de mayo del año 2008.

contrapartida de \$ 19 101 719.00 (diecinueve millones ciento un mil setecientos diecinueve pesos) de inversión estatal, los cuales financiaron 11 obras de Agua Potable y Saneamiento<sup>111</sup>. Por el PRODDER se devolvieron \$ 35 118 242.00 (treinta y cinco millones ciento dieciocho mil doscientos cuarenta y dos pesos) de inversión federal para complementarla con igual cantidad de inversión estatal, financiando así 32 obras del sector hidráulico<sup>112</sup>.

Sobre los convenios suscritos con la SEP, el PEC sumó \$ 81 898 013.70 (ochenta y un millones ochocientos noventa y ocho mil trece pesos 70/100) para Infraestructura Educativa, los porcentajes de aportaciones parciales fueron: 42.34% federal, 29.29% estatal, 27.19% padres de familia, 0.36% municipal, 0.22% iniciativa privada, 0.58% otros, y 0.02% sector social<sup>113</sup>. Con recursos del CONAFE se adquirieron lotes de mobiliario sin aportación del gobierno estatal, la inversión federal total en el programa fue de \$ 23 865 414.15 (veintitrés millones ochocientos sesenta y cinco mil cuatrocientos catorce pesos 15/100), mientras que la correspondiente a los conceptos específicos señalados anteriormente fue de \$ 7 200 000.00 (siete millones doscientos mil pesos)<sup>114</sup>.

En síntesis, el total aplicado en servicios públicos ascendió a \$ 1 902 996 152.00 (mil novecientos dos millones novecientos noventa y seis mil ciento cincuenta y dos pesos), lo que representa un 62.20% de los montos correspondientes a los 15 programas intergubernamentales aprovechados por el estado. La distribución por cada servicio fue, en orden descendente: Educación 36.71%, Agua Potable y Alcantarillado 29.99%, Carreteras y Calles 28.51%, Parques 2.41%, Salud 1.45%, Electrificación 0.50%, Alumbrado 0.30%, y Panteones 0.10%. Los servicios a los que no se les invirtió durante el ejercicio 2007 fueron Transporte Público, Limpia y Recolección de Residuos, Mercados, y Rastros. El cofinanciamiento estatal de las acciones coordinadas en materia de servicios públicos alcanzó \$ 509 827 411.70 (quinientos nueve millones ochocientos veintisiete mil cuatrocientos once pesos 70/100), estos es, el 26.78% del total aplicado en el rubro. Para incrementar el cofinanciamiento estatal, se agregó un financiamiento crediticio que destinó el 100% del capital a la inversión en Agua Potable y Saneamiento, lo que puede considerarse como un adición al cofinanciamiento

---

<sup>110</sup> Información proporcionada por la Comisión Nacional del Agua según solicitud con el número de expediente 1610100084008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 19 de junio del año 2008.

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

<sup>113</sup> Datos resumidos por el autor con información proporcionada por el Sistema Educativo Estatal de Baja California según solicitudes con los números de expediente 001854 y 002075 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 8 de mayo y 15 de julio del año 2008, respectivamente.

<sup>114</sup> Datos resumidos por el autor con información proporcionada por el Consejo Nacional de Fomento Educativo según solicitudes con los números de expediente 1115000006508, 1115000007908 y 111500010008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); 26 de junio, 26 de julio y 22 de agosto del año 2008, respectivamente.

por \$ 138 474 767.41 (ciento treinta y ocho millones cuatrocientos setenta y cuatro mil setecientos sesenta y siete pesos), mismos que modificaron el porcentaje respectivo a 34.05% y adicionaron obras hidráulicas.

A manera de modelo local de inversión en servicios públicos, el Ayuntamiento de Tijuana ejerció 3 de programas aplicables el año 2007, dos de ellos fueron transferencias federales sin complemento financiero local y uno fue exclusivo de inversión municipal. El programa no aplicado fue el PRODDER debido a que en el estado de Baja California el servicio de Agua Potable y Saneamiento es facultad estatal. El FISM presentó un techo financiero de \$ 57 733 101.48 (cincuenta y siete millones setecientos treinta y tres mil ciento un pesos 48/100), de los cuales el 99.72% se aplicó en 321 obras relacionadas con los servicios públicos: 5 obras de Agua Potable y Saneamiento (2.69%), 3 obras de Alumbrado Público (1.02%), 166 obras de Calles y Vialidades (68.20%), 11 obra de Electrificación (2.63%), 136 obras de Infraestructura Educativa (25.18%). Los conceptos no relacionados solo se refieren a un estudio o proyecto (0.25%)<sup>115</sup>. En el FORTAMUNDF se ejercieron \$ 488 952 460.08 (cuatrocientos ochenta y ocho millones novecientos cincuenta y dos mil cuatrocientos sesenta pesos 08/100), sin que sus conceptos incidieran en nuevas infraestructuras: sueldos tabulares a policías (9.89%), compensaciones a policías (27.46%), previsión social a policías (34.80%), gratificación fin de año policías (13.07%), prima vacacional a policías (0.86%), compensación autorizada por oficialía mayor (0.23%), mantenimiento a patrullas y bomberas (3.69%), gasolina seguridad pública (4.48%), y aportación ISSSTECALI policía (5.47%)<sup>116</sup>. El Programa de Recursos Municipales permitió una inversión de \$ 80 175 060.98 (ochenta millones ciento setenta y cinco mil sesenta pesos 98/100), mismos que financiaron 69 obras de mantenimiento a Calles y Vialidades<sup>117</sup>.

Para resumir los resultados del municipio de Tijuana, la inversión en servicios públicos ascendió a \$ 137 746 509.00 (ciento treinta y siete millones setecientos cuarenta y seis mil quinientos nueve pesos), lo que representó el 21.97% del total de los programas. El cofinanciamiento municipal, considerando tanto las acciones coordinadas como el Programa de Recursos Municipales, alcanzó \$ 80 175 060.98 (ochenta millones ciento setenta y cinco mil sesenta pesos 98/100), que representó el 58.20% del total aplicado en el rubro. De forma global, la distribución porcentual por servicio fue, en orden descendente: Calles y Vialidades

---

<sup>115</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social del XIX Ayuntamiento de Tijuana, entrevista del 29 de octubre del año 2008.

<sup>116</sup> Porcentajes calculados por el autor a partir de información ubicada en <http://www.tijuana.gob.mx>

<sup>117</sup> Porcentajes calculados por el autor a partir de información proporcionada por la Dirección de Obras e Infraestructura Urbana Municipal (DOIUM) del XIX Ayuntamiento de Tijuana, entrevista del 29 de octubre del año 2008.

86.81%, Educación 10.53%, Agua Potable y Alcantarillado 1.12%, Electrificación 1.10%, y Alumbrado 0.42%. Los rubros en los que no se registró inversión fueron: Carreteras, Salud, Transporte, Limpia y Recolección de Residuos Sólidos, Mercados, Panteones y Rastros.

### **La Alternancia Municipal en Guanajuato.**

En Guanajuato, el gobierno estatal ejecutó solo 10 programas incidentes en infraestructuras para los servicios públicos durante el año 2007, 6 de ellos los clasificamos como transferencias sin contrapartida estatal y 4 como programas cofinanciados entre federación y estado. Los programas no utilizados en la inversión para los servicios públicos fueron 5 del sector Desarrollo Social (PDLM, Hábitat, REP, PJA y PIBAI) y uno de la CONAGUA (PRODDER), los cuales se realizaron en la coordinación directa entre la federación y los municipios. Los PPS, como opción publico-privada de financiamiento en la materia, no registró antecedentes en el estado de Guanajuato.

Para que los cuatro programas cofinanciados cuenten con la fracción estatal, los registros evidencian el uso del FISE y del PAFEF para estos fines, asumiéndolos así como ingresos estatales. El FISE contó con un techo financiero de \$ 198 557 560.00 (ciento noventa y ocho millones quinientos cincuenta y siete mil quinientos sesenta pesos), cantidad que se aplicó en servicios públicos en un 28.85% según las siguientes proporciones parciales: Fondo para el Desarrollo Social Urbano 5.17% (Calles), Carreteras 9.41%, Parques 0.50%, Calles 13.47%, y Confinamiento de Residuos Sólidos 0.30%. Las proporciones que no se relacionaron fueron: Programas de Desarrollo Regional con Equidad 18.44%, Piso firme 16.27%, y Mi casa diferente 36.42%<sup>118</sup>. El PAFEF permitió una inversión de \$ 683 156 399.00 (seiscientos ochenta y tres millones ciento cincuenta y seis mil trescientos noventa y nueve pesos), la cual fue aplicada en infraestructura en un 69.34%: 133 obras de Infraestructura Física Carretera, Vial, Edificación, etc. (63.92%); 65 obras de Infraestructura Educativa (4.51%); 7 obra de Infraestructura de Salud (0.91%). Los conceptos no coherentes del PAFEF fueron: 4 obras de infraestructura deportiva (0.72%); una obra de infraestructura-sistema de mantenimiento para uso de software (1.87%); una acción de deuda pública y servicio de deuda (25.90%); y 28 obras de infraestructura turística (2.14%)<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup> Porcentajes calculados por el autor con información proporcionada por la Coordinación General de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo según solicitud con el número de expediente 04834, 25 de noviembre del año 2008.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

En el caso del FAM, su alcance financiero fue de \$ 381 719 974.71 (trescientos ochenta y un millones setecientos diecinueve mil novecientos setenta y cuatro pesos), cuyo porcentaje del 58.33% fue aplicado a 5 acciones de Educación, el resto fueron 16 acciones o programas del DIF estatal (41.66%)<sup>120</sup>. El FIES contó con un total de \$ 266 245 380.00 (doscientos sesenta y seis millones doscientos cuarenta y cinco mil trescientos ochenta pesos), los cuales fueron aplicados en 65 obras de Infraestructura Carretera y Vial (74.04%), y en 101 obras de la Comisión Estatal del Agua (25.95%)<sup>121</sup>. El FEIEF registró un total de \$ 248 876 057.80 (doscientos cuarenta y ocho millones ochocientos setenta y seis mil cincuenta y siete pesos), de tal modo que con cargo a esta partida se programó un 71.68% para ser aplicado en servicios públicos: 6 obras de Calles y Vialidades (41.88%), 6 obras de Carreteras (25.49%), una obra de Educación (1.29%), 3 obras de Salud (2.62%), y una obra en Parques (0.40%). El resto de los recursos fueron aplicados en rubros no vinculados: 5 acciones de imagen urbana (10.08%), 2 estudios o proyectos (3.66%), 6 obras deportivas (8.26%), y 5 obras en edificios públicos (6.28%)<sup>122</sup>.

El Programa 3x1 Migrantes fue el único incluido en la inversión convenida con la SEDESOL, la inversión acordada fue \$ 87 832 359.80 (ochenta y siete millones ochocientos treinta y dos mil trescientos cincuenta y nueve pesos 80/100), de los cuales el 25.62% fueron recursos de la SEDESOL, 24.79% por parte del gobierno estatal, 24.79% por parte de los municipios, y 24.79% por parte de los beneficiarios<sup>123</sup>. 3x1 permitió la realización de 2 obras de Agua Potable, un Consultorio Médico, 69 Pavimentaciones, 7 Parques o Plazas, 66 Electrificaciones, y un Aula. Los conceptos ajenos fueron 3 iglesias, 20 centros comunitarios, y 3 proyectos productivos. En la inversión convenida con la CONAGUA, el APAZU incluyó \$ 67 547 920.00 (sesenta y siete millones quinientos cuarenta y siete mil novecientos veinte pesos) de inversión federal y \$ 84 725 547.00 (ochenta y cuatro millones setecientos veinticinco mil quinientos cuarenta y siete pesos) de inversión estatal, recursos que fueron aplicados en 39 obras de Agua Potable y Saneamiento<sup>124</sup>. Además, el PROSSAPYS alcanzó \$ 20 226 369.00

---

<sup>120</sup> Porcentajes calculados por el autor con información proporcionada por la Coordinación General de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo según solicitud con el número de expediente 04823, 3 de julio del año 2008.

<sup>121</sup> Porcentajes calculados por el autor con información proporcionada por la Coordinación General de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo según solicitud con el número de expediente 04834, 25 de noviembre del año 2008.

<sup>122</sup> Porcentajes calculados por el autor con información proporcionada por la Coordinación General de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo según solicitud con el número de expediente 04823, 3 de julio del año 2008.

<sup>123</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano Guanajuato según oficio número de DSDSyH/UEAIP/068/2008, 5 de noviembre del año 2008.

<sup>124</sup> Información proporcionada por la Comisión Nacional del Agua según solicitud con el número de expediente 1610100084008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 19 de junio del año 2008.

(veinte millones doscientos veintiséis mil trescientos sesenta y nueve pesos) de inversión federal contra \$ 14 424 096.00 (catorce millones cuatrocientos veinticuatro mil noventa y seis pesos) de inversión estatal, los cuales financiaron 28 obras hidráulicas<sup>125</sup>.

En la inversión convenida con el sector educación, el PEC contó con una estructura federal de \$ 61 858 386.00 (sesenta y un millones ochocientos cincuenta y ocho mil trescientos ochenta y seis pesos) y una contrapartida estatal de \$ 20 619 462.00 (veinte millones seiscientos diecinueve mil cuatrocientos sesenta y dos pesos)<sup>126</sup>. Por otra parte, se construyeron o rehabilitaron 57 espacios y se adquirieron 43 lotes de mobiliario en el marco del convenio con CONAFE. La inversión federal total en el programa fue de \$ 67 046 658.58 (sesenta y siete millones cuarenta y seis mil seiscientos cincuenta y ocho pesos 58/100), mientras que la relacionada con el rubro que nos ocupa fue de \$ 5 781 579.67 (cinco millones setecientos ochenta y un mil quinientos setenta y nueve pesos 67/100)<sup>127</sup>.

En general, el financiamiento total destinado al incremento de infraestructuras relativas a los servicios públicos fue de \$ 1 426 772 281.00 (mil cuatrocientos veintiséis millones setecientos setenta y dos mil doscientos ochenta y un pesos), lo que significó aplicar un 68.49% del total de los esquemas intergubernamentales que operó el estado. Sin considerar las proporciones del PDLM por haberse dificultado la información correspondiente, la distribución porcentual servicio por servicio fue: Calles y Carreteras 64.78%, Educación 21.36%, Agua Potable 12.69%, Salud 0.96%, Parques 0.15%, y Limpia y Recolección de Residuos Sólidos 0.04%. Los servicios en los que no se aplicó inversión fueron: Transporte, Alumbrado, Mercados, Panteones y Rastros. El cofinanciamiento estatal de las acciones coordinadas en materia de servicios públicos alcanzó sólo el 10.32%, que fueron \$ 147 324 326.70 (ciento cuarenta y siete millones trescientos veinticuatro mil trescientos veintiséis pesos 70/100).

Con el fin de muestrear un esquema de inversión local de infraestructura, se desarrolla en el resto de este apartado lo relativo al Ayuntamiento de León. Para el caso destaca el Programa de Recursos Municipales, que se complementa con el programa de inversión compartida de la CONAGUA y los dos del Ramo 33 operados sin cofinanciamiento local, haciendo un total de 4 programas aplicables en la materia. El FISM permitió inversión por \$ 84 998 484.00 (ochenta y cuatro millones novecientos noventa y ocho mil cuatrocientos ochenta y cuatro pesos), cuyo porcentaje del 84.54% fue aplicado en varias partidas programáticas

---

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> Información publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de febrero del 2007.

<sup>127</sup> Datos resumidos por el autor con información proporcionada por el Consejo Nacional de Fomento Educativo según solicitudes con los números de expediente 1115000006508, 1115000007908 y 111500010008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); 26 de junio, 26 de julio y 22 de agosto del año 2008, respectivamente.

relacionadas con los servicios públicos: Formación para la Vida (5.68%, Infraestructura para la Educación y la Cultura), Consolidación de Infraestructura en mi Barrio y mi Comunidad (27.16%, Infraestructura de Agua Potable, Electrificación y Pavimentación), Red Ciudadana para Fortalecer la Participación Social (12.99%, Infraestructura Básica y Programa Habitat), Parques y Corredores Verdes (36.24%), y León Sustentable (2.47%, Residuos Sólidos y Medio Ambiente)<sup>128</sup>. En el FORTAMUNDF se ejercieron \$ 28 390 350.00 (veintiocho millones trescientos noventa mil trescientos cincuenta pesos), los cuales se aplicaron en su mayoría en la línea estratégica Parques y Corredores Verdes (91.83%)<sup>129</sup>.

El Programa de Recursos Municipales alcanzó un monto de \$ 193 680 080.00 (ciento noventa y tres millones seiscientos ochenta mil ochenta pesos), mismo que financió la construcción de infraestructuras hasta el 67.90% de su total: 27 acciones del Programa Habitat (4.13%), 21 obras de Agua y Saneamiento (8.41%), 37 obras de Calles y Vialidades (34.52%), 5 obras de Carreteras (5.24%), 2 obras de Educación (0.23%), una obra de Alumbrado (7.75%), una obra de Mercados (1.29%), una obra en Panteones (0.77%), 5 obras de Transporte (2.25%), 23 obras de Parques y Deportes (3.21%), y una obra en Rastro (0.10%)<sup>130</sup>. A su vez, el PRODDER contó con \$ 25 461 280.00 (veinticinco millones cuatrocientos sesenta y un mil doscientos ochenta pesos) de inversión federal e igual contrapartida de inversión municipal, para financiar 9 obras de Agua Potable y Saneamiento<sup>131</sup>.

En virtud de lo anterior, se concluye que el 78.31% de la suma total de los programas fue empleado por el Ayuntamiento de León en el desarrollo de los servicios públicos, cantidad que ascendió a \$ 280 359 911.10 (doscientos ochenta millones trescientos cincuenta y nueve mil novecientos once pesos). El cofinanciamiento municipal, considerando tanto las acciones coordinadas como el Programa de Recursos Municipales, alcanzó \$ 156 970 054.30 (ciento cincuenta y seis millones novecientos setenta mil cincuenta y cuatro pesos 30/100), que representa el 55.98% del total aplicado en el rubro. La distribución porcentual por servicio no fue posible debido a la generalidad del lenguaje y de las líneas presupuestales, sin embargo, se alcanza a notar una mayor distribución de la inversión en todos y cada uno de los conceptos involucrados en la materia a excepción del rubro de la Salud.

---

<sup>128</sup> Porcentajes calculados por el autor a partir de información publicada en <http://www.leon.gob.mx/portal/modules/icontent/index.php?page=60>

<sup>129</sup> *Ibidem*.

<sup>130</sup> Porcentajes calculados por el autor a partir de información proporcionada por la Dirección de la Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública según solicitud con el número de expediente 0291/2008 del Sistema de Acceso a la Información Pública, 15 de julio del año 2008.

<sup>131</sup> Información proporcionada por la Comisión Nacional del Agua según solicitud con el número de expediente 1610100084008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 19 de junio del año 2008.

## **En Jalisco, Inercia Estatal y Ápice Municipal.**

Durante el año 2007, a través de las dependencias administrativas estatales del gobierno de Jalisco se ejecutaron 15 programas relacionados con la inversión en servicios públicos, 6 fueron transferencias federales aplicadas sin mezcla financiera y 9 fueron programas de inversión bipartita o múltiple. El fondo que no aplicó en el fin expuesto fue el PJA, el cual no formó parte del Convenio de Desarrollo Social. De forma similar, los PPS como opción financiera de integración público-privada no ha sido promovida en el estado.

La revisión del registro de acciones del FISE y del PAFEF permite afirmar que estos programas son las fuentes estatales de las acciones en esquema cofinanciero. El FISE permitió una inversión anual de \$ 52 225 684.77 (cincuenta y dos millones doscientos veinticinco mil seiscientos ochenta y cuatro pesos 77/100), misma que se ocupó en 54 acciones con los siguientes componentes de infraestructura: 5 obras de Agua y Saneamiento (13.11%), 4 obras de Calles y Vialidades (24.20%), 3 obras de Carreteras (2.15%), una obra de Educación (0.12%), y una obra de Salud (2.79%). Los conceptos ajenos a los servicios públicos fueron: una acción de gastos administrativos (3.45%), 36 acciones sociales (50.97%), un obra deportiva (2.40%), y 2 conceptos misceláneos (0.76%)<sup>132</sup>. El PAFEF registró un techo financiero de \$ 1 267 180 082.00 (mil doscientos sesenta y siete millones ciento ochenta mil ochenta y dos pesos), cuya incidencia en los servicios públicos fue: 14 obras de Agua y Saneamiento (7.83%), y 38 obras de Carreteras (41.84%). Las acciones sin relación con las infraestructuras que nos ocupan fueron: una acción de pago de capital e intereses de la deuda pública 2006 (20.47%), 3 acciones de gastos administrativos (0.07%), una acción del pago del fondo de pensiones y vivienda (29.52%), 3 estudios y proyectos (0.06%), y 2 obras para edificios de la administración pública (0.18%)<sup>133</sup>.

El techo financiero del FAM alcanzó los \$ 441 658 555.00 (cuatrocientos cuarenta y un millones seiscientos cincuenta y ocho mil quinientos cincuenta y cinco pesos), para aplicarse en 21 programas de los cuales los del Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas (CAPECE) fueron los relacionados con esta parte del estudio: Programa de Atención a Escuelas Nuevas (PACEM, Básico, 16.86%), Renovación de Equipamiento (RENE, Básico, 12.67%), y Promediaste (Media y Superior, 9.89%). Los programas no relacionados fueron: saneando nuestro ambiente (SANA, Básico, 10.57%), estudios y proyectos (Básico,

---

<sup>132</sup> Porcentajes calculados por el autor con información proporcionada por la Secretaría de Finanzas Jalisco según solicitudes con los números de expediente 00202108 y 00324908 del Sistema INFOMEX Jalisco, 8 de mayo del 2008.

<sup>133</sup> *Ibidem*.

0.02%), atención al anciano (0.40%), desarrollo comunitario (0.68%), protección a la infancia (1.24%), PROMETE (0.47%), orientación familiar (0.43%), trabajo social (0.69%), apoyo regional (1.04%), recursos por asignar (0.0005%), desayunos escolares fríos (11.77%), desayunos escolares calientes (11.56%), PROALIMEN (atención alimentaria menores de 5 años, 3.66%), asistencia alimentaria a sujetos vulnerables (14.95%), apoyo a familias críticas (trabajo social, 0.98%), apoyo ancianos en desamparo (despensas, 0.22%), orientación alimentaria (0.89%), y espacios de alimentación, encuentro y desarrollo (0.89%)<sup>134</sup>.

El FIES contó con \$ 445 231 603.00 (cuatrocientos cuarenta y cinco millones doscientos treinta y un mil seiscientos tres pesos), lo que permitió financiar 80 acciones con incidencias en servicios públicos del siguiente orden: 6 obras de Agua y Saneamiento (7.63%), 18 obras de Calles y Vialidades (26.85%), 40 obras de Carreteras (46.59%), y una obra de Relleno Sanitario (0.47%). Las acciones no incidentes se refirieron a: 5 acciones sociales (5.67%), un estudio (0.18%), una obra de imagen urbana (0.53%), una obra de promoción industrial (0.11%), una obra relacionada con otros equipamientos sociales (5.12%), 5 obras de riego (6.43%), y un concepto misceláneo (0.35%)<sup>135</sup>. El ejercicio del FEIEF consistió en transferir \$ 406 489 441.00 (cuatrocientos seis millones cuatrocientos ochenta y nueve mil cuatrocientos cuarenta y un pesos), con lo cual se registraron 59 acciones entre las que se encontraron infraestructuras como: 2 obras de Agua y Saneamiento (2.18%), 9 obras de Calles y Vialidades (18.18%), 42 obras de Carreteras (72.92%), 2 obras de Electrificación (1.03%), una obra de Salud (1.22%), y una obra de Seguridad Pública (0.16%). Otras acciones realizadas fueron: una acción de reserva territorial (1.84%), y una obra relacionadas con otros equipamientos sociales (2.43%)<sup>136</sup>.

En las transferencias sectoriales de la SEDESOL, el PDLM permitió aplicar \$ 6 181 931 (seis millones ciento ochenta y un mil novecientos treinta y un pesos) en 25 acciones localizadas en 9 municipios. Del total de acciones señaladas la clasificación fue: 15 acciones en Planteles Escolares, 4 acciones de Agua Potable y Drenaje, y 6 acciones de Electrificación. A su vez, la clasificación de la inversión final fue 65.88% por parte de la SEDESOL, 9.70% por parte del gobierno estatal, y 24.40% por parte de los municipios<sup>137</sup>. El Programa 3x1 presentó una aplicación de \$ 148 471 211 (ciento cuarenta y ocho millones cuatrocientos setenta y un mil

<sup>134</sup> Datos resumidos por el autor en base a la información proporcionada por el Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas y por el Sistema DIF Jalisco, 20 y 25 de noviembre del año 2008 respectivamente.

<sup>135</sup> Porcentajes calculados por el autor con información proporcionada por la Secretaría de Finanzas Jalisco según solicitud con el número de expediente 00325408 del Sistema INFOMEX Jalisco, 27 de junio del 2008.

<sup>136</sup> *Ibidem*.

<sup>137</sup> Datos resumidos por el autor en base a la información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social según solicitudes con los números de expediente 00576408 y 00650008del sistema INFOMEX Jalisco, 8 y 30 de octubre del año 2008 respectivamente.

doscientos once pesos) en 415 acciones relacionadas con los servicios públicos. La inversión final fue de 24.99% por parte de la SEDESOL, 24.99% por parte del gobierno estatal, 25.00% por parte de los municipios, y 25.00% por parte de los beneficiarios<sup>138</sup>.

Dentro del Programa Hábitat se invirtieron \$ 101 582 556 (ciento un millones quinientos ochenta y dos mil quinientos cincuenta y seis pesos) en 349 acciones localizadas en 14 municipios. La inversión final fue de 51.65% por parte de la SEDESOL, 21.11% por parte del gobierno estatal, 22.43% por parte de los municipios, y 4.79% por parte de los beneficiarios. De la inversión reportada a octubre del 2008, 2 acciones correspondieron a Electrificación (1.01%), 67 a Calles y Vialidades (38.20%), 3 a Carreteras (0.12%), una a Parques (0.25%), 3 a Infraestructura de la Salud (0.06%), 4 a Parques (2.39%), y 19 a obras de Agua Potable y Saneamiento (6.57%). Las acciones ajenas a los servicios públicos fueron: 12 acciones de estudios (3.09%), 26 conceptos misceláneos (6.84%), 204 acciones sociales (30.12%), 19 equipamientos sociales (7.53%), 3 de infraestructura deportiva (1.37%), 5 de regularización de la tenencia de la tierra (0.60%), y 10 edificios públicos (1.78%)<sup>139</sup>. El REP contó con \$ 75 185 988 (setenta y cinco millones ciento ochenta y cinco mil novecientos ochenta y ocho pesos) aplicados en 34 acciones de Plazas Públicas localizadas en 6 municipios. La inversión final fue de 51.10% por parte de la SEDESOL, 24.43% por parte del gobierno estatal, y 24.46% por parte de los municipios<sup>140</sup>. En el PIBAI se aplicaron \$ 7 402 793 (siete millones cuatrocientos dos mil setecientos noventa y tres pesos) empleados en 4 acciones localizadas en 2 municipios, todas ellas de Electrificación. La inversión final fue de 49.26% por parte de la SEDESOL, 40.59% por parte del gobierno estatal, y 10.14% por parte de los municipios<sup>141</sup>.

En las transferencias sectoriales de la CONAGUA, el APAZU alcanzó \$ 158 605 170.00 (ciento cincuenta y ocho millones seiscientos cinco mil ciento setenta pesos) de inversión federal y 186 955 156.20 (ciento ochenta y seis millones novecientos cincuenta y cinco mil ciento cincuentas y seis pesos) de inversión estatal, los cuales financiaron 107 obras hidráulicas<sup>142</sup>. El PROSSAPYS contempló \$ 16 061 443.00 (dieciséis millones sesenta y un mil cuatrocientos cuarenta y tres pesos) de inversión federal y \$ 14 863 431.00 (catorce millones ochocientos sesenta y tres mil cuatrocientos treinta y un pesos) de inversión estatal, los cuales permitieron 44 obras del sector hidráulico<sup>143</sup>. Por el PRODDER se devolvieron \$ 28 329 070.00

---

<sup>138</sup> *Ibidem.*

<sup>139</sup> *Ibidem.*

<sup>140</sup> *Ibidem.*

<sup>141</sup> *Ibidem.*

<sup>142</sup> Información proporcionada por la Comisión Nacional del Agua según solicitud con el número de expediente 1610100084008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 19 de junio del año 2008.

<sup>143</sup> *Ibidem.*

(veintiocho millones trescientos veintinueve mil setenta pesos) de inversión federal para que fuera mezclada con 29 618 733.00 (veintinueve millones seiscientos dieciocho mil setecientos treinta y tres pesos) de inversión estatal, programando así 15 obra de Agua Potable y Saneamiento<sup>144</sup>.

En las transferencias sectoriales de la Educación Pública, el PEC registró \$ 76 599 960.00 (setenta y seis millones quinientos noventa y nueve mil novecientos sesenta pesos), con una estructura presupuestal que incluyó \$ 25 533 320.00 (veinticinco millones quinientos treinta y tres mil trescientos veinte pesos) de participación estatal aplicada en acciones relacionadas con la Educación Básica<sup>145</sup>. En el marco del CONAFE se construyeron o rehabilitaron 86 espacios y se adquirieron 53 lotes de mobiliario. La inversión federal total en el programa fue de \$ 82 233 132.10 (ochenta y dos millones doscientos treinta y tres mil ciento treinta y dos pesos), mientras que la correspondiente a los conceptos específicos señalados anteriormente fue de \$ 29 366 943.25 (veintinueve millones trescientos sesenta y seis mil novecientos cuarenta y tres pesos 25/100), sin la existencia de contrapartidas estatales<sup>146</sup>.

En resumen, el total que el gobierno estatal aplicó en servicios públicos fue de \$ 2 319 622 907.00 (dos mil trescientos diecinueve millones seiscientos veintidós mil novecientos siete pesos), esto es, un 66.39% del total de los programas federación-estado operados en el 2007. En orden descendente y sin considerar los programas PDLM y 3x1 por carecer de datos completos, la distribución porcentual servicio por servicio fue: Carreteras 47.21%, Agua Potable y Saneamiento 26.90%, Calles 10.88%, Educación 18.88%, Parques 3.55%, Electrificación 0.33%, Salud 0.29%, Limpia y Recolección de Residuos Sólidos 0.09%, y Seguridad Pública 0.02%. Quedaron sin atenderse los servicios de: Transporte, Alumbrado, Mercados, Panteones y Rastros. La participación cofinanciera estatal en la inversión de los servicios públicos llegó al 12.84%, o bien, \$ 297 929 681.70 (doscientos noventa y siete millones novecientos veintinueve mil seiscientos ochenta y un pesos 70/100).

Para presentar un ejemplo de inversión local en servicios públicos, el Ayuntamiento de Zapopan ejerció 4 de programas aplicables en la materia durante el mismo año 2007, los dos de aportaciones federales ejercidas sin complemento financiero municipal, uno directo de inversión local y el último de inversión sectorial de la CONAGUA. El FISM incluyó \$ 51 892 261.30 (cincuenta y un millones ochocientos noventa y dos mil doscientos sesenta y un pesos 30/100),

---

<sup>144</sup> *Ibidem*.

<sup>145</sup> Información publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de febrero del 2007.

<sup>146</sup> Datos resumidos por el autor con información proporcionada por el Consejo Nacional de Fomento Educativo según solicitudes con los números de expediente 111500006508, 111500007908 y 111500010008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); 26 de junio, 26 de julio y 22 de agosto del año 2008, respectivamente.

empleados en 111 obras de infraestructura la mayoría de ellas: 16 obras de Agua Potable (16.10%), 27 obras de Alcantarillado y Drenaje (24.73%), una obra de Electrificación (0.33%), 8 obras de Infraestructura Educativa (2.18%), y 46 obras de Pavimentación y Urbanización (43.13%). Las únicas acciones sin relación fueron 13 obras de fomento agrícola y ganadero (13.60%)<sup>147</sup>. En el FORTAMUNDF se ejecutaron \$ 367 021 214.00 (trescientos sesenta y siete millones veintiún mil doscientos catorce pesos), inversión sin relación alguna con el rubro que nos ocupa por considerar: sueldos y salarios a personal sindicalizado y de confianza (80.54%), amortización y/o pago de créditos (13.94%), y adquisición de vehículos de seguridad pública (5.42%)<sup>148</sup>.

El Programa de Recursos Municipales alcanzó una inversión de \$ 170 314 654.62 (ciento setenta millones trescientos catorce mil seiscientos cincuenta y cuatro pesos 62/100), mismos que se relacionaron con los servicios públicos en un proporción del 89.08% del total aplicado: 3 obras de Alumbrado Público (0.70%), 53 obras de Agua y Saneamiento (23.75%), 201 obras de Calles y Vialidades (52.24%), una obra de Carreteras (0.02%), 2 obras de Educación (2.62%), 2 obras en Panteones (0.44%), 13 obras en Parques (5.61%), una obra en Rastro (3.61%), 1 obra de Salud (0.04%), y 2 obras de Seguridad Pública (0.05%)<sup>149</sup>. El restante 10.92% resultó sin vinculación directa con las infraestructuras de servicio: 188 estudios y proyectos (7.75%), 7 obras deportivas (1.34%), 3 obras para edificios de la administración pública (1.38%), y 3 obras relacionadas con otros equipamientos sociales (0.37%). Finalmente, el PRODDER llegó a \$ 643 244.00 (seiscientos cuarenta y tres mil doscientos cuarenta y cuatro pesos) de inversión federal y 657 993.00 de inversión municipal, para financiar 4 obras del sector hidráulico<sup>150</sup>.

Para concluir, \$ 197 888 769.70 (ciento noventa y siete millones ochocientos ochenta y ocho mil setecientos sesenta y nueve pesos 70/100) fue la suma invertida en servicios públicos por el Ayuntamiento de Zapopan en 2007, 33.51% del total de los programas referidos inicialmente. Considerando tanto los programas exclusivos como los cofinanciados, la participación municipal alcanzó el 76.99% de la inversión en infraestructura, que fueron \$ 152 374 287.30 (ciento cincuenta y dos millones trescientos setenta y cuatro mil doscientos ochenta y siete pesos 10/100). La distribución porcentual servicio por servicios fue, en orden

---

<sup>147</sup> Porcentajes calculados por el autor a partir de información proporcionada por la Tesorería Municipal de Zapopan según solicitud con el número de expediente 243108 del Sistema INFOMEX Jalisco, 21 de mayo del año 2008.

<sup>148</sup> *Ibidem*.

<sup>149</sup> Porcentajes calculados por el autor a partir de información proporcionada por la Tesorería Municipal de Zapopan según solicitud con el número de expediente 395408 del Sistema INFOMEX Jalisco, 21 de mayo del año 2008.

<sup>150</sup> Información proporcionada por la Comisión Nacional del Agua según solicitud con el número de expediente 1610100084008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 19 de junio del año 2008.

descendente: Calles 56.27%, Agua Potable 31.80%, Parques 4.82%, Rastro 3.10%, Educación 2.82%, Panteones 0.37%, Alumbrado 0.60%, Electrificación 0.08%, Seguridad Pública 0.04%, Salud 0.03%, y Carreteras 0.01%. Los servicios sin atención en el 2007 se refieren a Transporte y Limpia y Recolección de Residuos Sólidos.

### **Morelos, el Doble Sótano del Cofinanciamiento.**

En el caso del Estado de Morelos, el gobierno estatal operó 14 programas cuya inversión parcial durante el año 2007 contribuyó al desarrollo de infraestructuras para los servicios públicos. De tales programas, 9 fueron de inversión coordinada y 5 fueron transferencias sin complemento financiero estatal. Según la clasificación anterior, el programa que dejó de aprovecharse fue el PRODDER, correspondiente a los convenios con la CONAGUA. En el caso de los PPS como opción financiera mediante la asociación público-privada, estos no se han desarrollado aun en Morelos.

Al igual que en los dos casos anteriores, los registros evidencian el uso del FISE y del PAFEF asumidos como ingresos estatales para cubrir las porciones estatales de los programas cofinanciados. El FISE alcanzó los \$ 40 040 000.00 (cuarenta millones cuarenta mil pesos), sus orientaciones fueron 3 acciones de aportación estatal al ramo 20 (96.25%) y una acción de protección y preservación ecológica (3.74%)<sup>151</sup>. El PAFEF contó con \$ 204 094 000.00 (doscientos cuatro millones noventa y cuatro mil pesos), que fueron invertidos en 102 acciones de las cuales 45 incidieron en los servicios públicos (21.21% del total invertido): 13 obras o acciones de Agua Potable (3.09%), 7 obras o acciones de Alcantarillado (4.55%), 2 obras de Calles y Vialidades (0.48%), 4 obras de Electrificación (0.45%), 12 obras de Infraestructura Educativa (3.94%), 4 obras de Infraestructura Hospitalaria (6.27%), una obra para Centro de Salud (0.58%), y 2 obras de Carreteras (1.95%). Las 57 acciones restantes se consideran sin relación con las infraestructuras que nos ocupan: una acción de fomento a la producción y a la productividad (8.52%), 3 obras para el desarrollo de áreas de riego (1.94%), 5 obras de infraestructura deportiva (1.41%), una acción del fondo de reservas (jubilados y pensionados, 17.65%), 5 proyectos especiales (materiales para la educación, 9.54%), una acción de deuda pública (12.63%), 6 obras o acciones de justicia y seguridad (8.28%), 22 obras de servicio

---

<sup>151</sup> Porcentajes calculados por el autor con información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Planeación Morelos según solicitud con el número de expediente 00026308 del sistema INFOMEX Morelos, 21 de abril del año 2008.

(diversos en inmuebles públicos, 12.25%), 7 acciones de protección y preservación ecológica (1.69%), y 6 obras en sitios históricos y culturales (4.70%)<sup>152</sup>.

En cuanto al FAM, su monto 2007 fue de \$ 105 018 925.00 (ciento cinco millones dieciocho mil novecientos veinticinco pesos), que fueron aplicados en su totalidad en 153 obras de Infraestructura en Educación<sup>153</sup>. El FIES registró un techo financiero de \$ 23 639 694,10 (veintitrés millones seiscientos treinta y nueve mil seiscientos noventa y cuatro pesos), cuyo porcentaje del 87.12% consiguió las siguientes acciones en servicios públicos: 15 obras de Agua Potable y Saneamiento (49.81%), una obra de Carreteras (8.85%), y 18 obras de Educación (28.46%)<sup>154</sup>. Adicionalmente se realizaron otras acciones ajenas a la materia: un estudio (1.47%), una obra de riego (1.79%), y 16 obras culturales (42.13%). El ejercicio del FEIEF permitió transferencias por \$ 60 663 777.90 (sesenta millones seiscientos sesenta y tres mil setecientos setenta y siete pesos), de estas, el 52.56% fue aplicado en acciones vinculadas con infraestructuras de servicios públicos: 18 obras de Agua Potable y Saneamiento (22.26%), una obra de Calles y Vialidades (0.98%), 6 obras de Carreteras (11.18%), 6 obras de Educación (14.05%), y una obra de Confinamiento de Residuos Sólidos (4.09%). A su vez, las acciones no vinculadas fueron: una acción ambiental (0.65%), 4 estudios (2.55%), una obra deportiva (3.43%), 12 obras de turismo (14.32%), 13 obras para edificios de la administración pública (22.05%), 2 obra relacionada con otros equipamientos sociales (0.93%), y un concepto misceláneo (3.45%)<sup>155</sup>.

En la inversión convenida con la SEDESOL, al ejercer el PDLM se realizaron 5 acciones correspondientes al rubro de infraestructura de Agua Potable. La inversión final fue de \$ 4 569 348.72 (cuatro millones quinientos sesenta y nueve mil trescientos cuarenta y ocho pesos 72/100), con una estructura presupuestal en la que el 57.11% fue por parte de la SEDESOL y el 42.88% fue por parte del gobierno estatal<sup>156</sup>. Por el Programa 3x1 Migrantes se realizaron 8 acciones, de las cuales, la parte coincidente con nuestra materia se refiere a que se ocupó el 14.03% en Calles y Vialidades. El resto de las acciones no fueron coincidentes: 0.02% de la inversión se ocupó en supervisión, el 66.88% en infraestructura deportiva, y el 19.05% en otros equipamientos de carácter social. La inversión final fue de \$ 5 270 702.21 (cinco millones

---

<sup>152</sup> *Ibidem*.

<sup>153</sup> Porcentajes calculados por el autor con información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Planeación Morelos según solicitud con el número de expediente 00051008 del sistema INFOMEX Morelos, 27 de junio del año 2008.

<sup>154</sup> *Ibidem*.

<sup>155</sup> *Ibidem*.

<sup>156</sup> Datos resumidos por el autor en base a la información proporcionada por la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Planeación Morelos según solicitud con el número de expediente 00058908 del sistema INFOMEX Morelos, 4 de julio del año 2008.

doscientos setenta mil setecientos dos pesos 21/100), de los cuales el 27.31% fue por parte de la SEDESOL, el 22.69% fue por parte del gobierno estatal, el 24.99% fue por parte de los municipios, y el 24.99% fue por parte de los beneficiarios<sup>157</sup>.

En referencia al Programa Hábitat, la inversión correspondiente incidió en infraestructuras según las relaciones contiguas: 3.94% al rubro de Electrificación, 33.27% a Calles y Vialidades, 14.04% a Recolección y Confinamiento de Residuos Sólidos, 7.79% a Agua Potable y Saneamiento, y 0.63% a obras de Seguridad Pública. Como acciones no incidentes encontramos: 16.22% de la inversión correspondió a acciones sociales, 0.06% a titulación, 12.37% a otros equipamientos sociales, 5.46% a obras deportivas, 1.95% a medio ambiente, 2.49% a estudios y proyectos, y 1.73% a sistemas catastrales. La inversión final fue de \$ 116 503 871.00 (ciento dieciséis millones quinientos tres mil ochocientos setenta y un pesos), de los cuales el 49.27% fue por parte de la SEDESOL, el 9.91% fue por parte del gobierno estatal, y el 40.81% fue por parte de los municipios<sup>158</sup>. Por el REP se realizaron 234 acciones en Plazas y Parques. La inversión final fue de 77 419 450.00 (setenta y siete millones cuatrocientos diecinueve mil cuatrocientos cincuenta pesos), de los cuales el 49.59% fue por parte de la SEDESOL, el 13.33% fue por parte del gobierno estatal, y el 37.06% fue por parte de los municipios<sup>159</sup>.

En el PJA sólo el 7.08% coincidió con el rubro de servicios públicos por ser aplicado en Educación. El resto de las acciones no guardaron relación alguna: el 0.88% de la inversión se ocupó en otros equipamientos de carácter social, el 40.07% en vivienda, y el 51.95% en apoyos asistenciales y productivos. La inversión final fue de \$ 8 173 167.00 (ocho millones ciento setenta y tres mil ciento sesenta y siete pesos), de los cuales el 27.27% fue por parte de la SEDESOL, el 35.63% fue por parte del gobierno estatal, el 28.17% fue por parte de los productores, y el 8.91% fue por parte de los beneficiarios<sup>160</sup>. En el desarrollo del PIBAI se realizaron 12 acciones, de las cuales las proporciones coincidentes con lo referido en este apartado fueron: 13.46% de Electrificación, el 68.08% de Agua Potable, y 14.42% de Carreteras. Por su parte, los rubros no coincidentes fueron: 1.61% a supervisión y 2.40% a estudios y proyectos. La inversión final fue de \$ 20 794 206.10 (veinte millones setecientos noventa y cuatro mil doscientos seis pesos 10/100), de los cuales el 55.48% fue por parte del

---

<sup>157</sup> *Ibidem.*

<sup>158</sup> *Ibidem.*

<sup>159</sup> *Ibidem.*

<sup>160</sup> *Ibidem.*

orden federal, el 29.80% fue por parte del gobierno estatal, y el 14.71% fue por parte de los municipios<sup>161</sup>.

En la inversión convenida con la CONAGUA, el APAZU incluyó \$ 87 675 250.00 (ochenta y siete millones seiscientos setenta y cinco mil doscientos cincuenta pesos) de inversión federal y 90 384 750.00 (noventa millones trescientos ochenta y cuatro mil setecientos cincuenta pesos) de inversión estatal, recursos que fueron aplicados en 80 obras de Agua Potable y Saneamiento<sup>162</sup>. El PROSSAPYS alcanzó \$ 3 722 213.71 (tres millones setecientos veintidós mil doscientos trece pesos 71/100) de inversión federal y 3 729 406.81 (tres millones setecientos veintinueve mil cuatrocientos seis pesos 81/100) de inversión estatal, los cuales financiaron 5 obras hidráulicas<sup>163</sup>.

En la inversión convenida con las dependencias sectoriales de la Educación, la inversión del PEC, cuya aplicación prácticamente es aplicada al 100% en infraestructura educativa básica, incluyó un total de \$ 17 936 061.00 (diecisiete millones novecientos treinta y seis mil sesenta y un pesos), de los cuales \$ 5 978 687.00 (cinco millones novecientos setenta y ocho mil seiscientos ochenta y siete pesos) correspondieron a la participación estatal<sup>164</sup>. En las acciones compensatorias del CONAFE se dio apoyo a la educación básica mediante la construcción o rehabilitaron de 99 espacios y por la adquisición de 31 lotes de mobiliario, todo ellos sin la aportación del gobierno estatal. La inversión federal fue de \$ 18 964 214.64 (dieciocho millones novecientos sesenta y cuatro mil doscientos catorce pesos 64/100), mientras que la específica en la infraestructura señalada fue de \$ 5 623 583.47 (cinco millones seiscientos veintitrés mil quinientos ochenta y tres pesos 47/100)<sup>165</sup>.

Por lo anterior, el resultado total de a inversión en servicios públicos sumó \$ 1 468 529 475.00 (mil cuatrocientos sesenta y ocho millones cuatrocientos sesenta y ocho mil quinientos veintinueve pesos), esto es, el 75.20% de los montos anuales correspondientes a los catorce programas aludidos inicialmente. La distribución porcentual por servicio fue, en orden descendente: Educación 42.52%, Agua Potable y Saneamiento 34.44%, Calles 8.49%, Carreteras 5.93%, Parques 5.00%, Limpia y Recolección de Residuos Sólidos 2.13%, Salud 0.90%, y Electrificación 0.53%. Los servicios públicos en los que no aplicó inversión durante el

---

<sup>161</sup> *Ibidem*.

<sup>162</sup> Información proporcionada por la Comisión Nacional del Agua según solicitud con el número de expediente 1610100084008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 19 de junio del año 2008.

<sup>163</sup> *Ibidem*.

<sup>164</sup> Información publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de febrero del 2007.

<sup>165</sup> Datos resumidos por el autor con información proporcionada por el Consejo Nacional de Fomento Educativo según solicitudes con los números de expediente 1115000006508, 1115000007908 y 111500010008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); 26 de junio, 26 de julio y 22 de agosto del año 2008, respectivamente.

ejercicio 2007 fueron Alumbrado Público, Transporte Público, Mercados, Panteones y Rastros. La participación financiera del Gobierno Estatal de Morelos fue el 8.53% del total aplicado en infraestructuras para los servicios públicos, lo que equivale a \$ 125 399 714.60 (ciento veinticinco millones trescientos noventa y nueve mil setecientos catorce pesos 60/100).

Como muestra de inversión local en servicios públicos, el Ayuntamiento de Cuernavaca (ciudad capital) ejerció 4 programas vinculados con la construcción de infraestructuras para los servicios públicos, un programa fue de inversión compartida de la CONAGUA, dos de ellos fueron transferencias federales sin coparticipación local, y otro fue exclusivo de inversión municipal. El FISM alcanzó un monto de \$ 41 318 186.00 (cuarenta y un millones trescientos dieciocho mil ciento ochenta y seis pesos), con los cuales se realizaron 45 obras relacionadas con los servicios públicos: una obra de Salud (0.46%), 21 obras de Infraestructura Educativa Básica (21.17%), y 23 obras de Urbanización Municipal (33.96%). La inversión ajena para el caso fue un saldo de 44.40%<sup>166</sup>. En el FORTAMUNDF se ejercieron \$ 111 365 745.30 (ciento once millones trescientos sesenta y cinco mil setecientos cuarenta y cinco pesos 30/100), los cuales se aplicaron totalmente en acciones no vinculadas con el tema: 4 acciones mano de obra seguridad pública (74.63%), materiales de seguridad pública (15.78%), servicios generales de seguridad pública (5.61%), y equipamiento de seguridad pública (3.97%)<sup>167</sup>. El Programa de Recursos Municipales registró \$ 36 335 934.38 (treinta y seis millones trescientos treinta y cinco mil novecientos treinta y cuatro pesos 38/100), mismos que financiaron, según la información proporcionada, obras de Infraestructura, Equipamiento y Mantenimiento Urbano; por lo que se sugiere un 100% de inversión en infraestructuras de servicio<sup>168</sup>. Finalmente, el PRODDER contó con un monto de \$ 8 171 072.00 (ocho millones ciento setenta y un mil setenta y dos pesos) de inversión federal y una inversión municipal equivalente, financiando así 23 obras hidráulicas<sup>169</sup>.

En general, \$ 71 678 973.94 (setenta y un millones seiscientos setenta y ocho mil novecientos setenta y tres pesos) fue el monto aplicado en servicios públicos según los programas que operó el municipio de Cuernavaca, lo que representó un 34.90% de la suma total de tales programas. La participación municipal, considerando tanto las acciones coordinadas como el Programa de Recursos Municipales, alcanzó el 56.55% del total aplicado

---

<sup>166</sup> Porcentajes calculados por el autor a partir de información proporcionada por la Dirección General de Fuentes Alternas de financiamiento de la Tesorería Municipal Cuernavaca Mor., según solicitud con el número de expediente 847 de la Unidad de Transparencia del Municipio de Cuernavaca Mor., 15 de mayo del año 2008.

<sup>167</sup> *Ibidem*.

<sup>168</sup> Porcentajes calculados por el autor a partir de información proporcionada por la Dirección General de Fuentes Alternas de financiamiento de la Tesorería Municipal Cuernavaca Mor., según solicitud con el número de expediente 919 de la Unidad de Transparencia del Municipio de Cuernavaca Mor., 14 de julio del año 2008.

<sup>169</sup> Información proporcionada por la Comisión Nacional del Agua según solicitud con el número de expediente 1610100084008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 19 de junio del año 2008.

en el rubro, lo cual representó \$ 40 539 122.35 (cuarenta millones quinientos treinta y nueve mil ciento veintidós pesos 35/100). La distribución porcentual por servicio no fue posible graficarla dada la generalidad en la expresión del uso de los recursos.

### **Los PPS como Inversión Contingente en Querétaro.**

El Gobierno del Estado de Querétaro aprovechó 13 programas con potenciales aplicaciones en infraestructuras para los servicios públicos durante el año 2007, de los cuales, 6 fueron transferencias sin complemento financiero estatal y 7 fueron programas de inversión coordinada. Los programas cuyo ejercicio no aplicó fueron el REP, el PJA y el PIBAI; en el primero de ellos su operación fue mediante la coordinación federación-municipios. Por su parte, los PPS registraron como experiencia el Contrato de Prestación de Servicios del Sistema de Agua Potable Acueducto II, el cual fue adjudicado el 1º de mayo del 2007 a la empresa filial de ICA denominada Controladora de Operaciones de Infraestructura S. A. de C. V. El contrato incluyó la construcción de un sistema de abastecimiento de Agua Potable de 108 kilómetros que incluye una planta potabilizadora, con una capacidad nominal conjunta de 1.5 metros cúbicos por segundo. La obra debe realizarse en 26 meses y podrá ser operada por el prestador del servicio a lo largo de 214 meses, durante este último plazo la Comisión de Aguas del Estado estará obligada a cubrir el monto mensual de \$ 20 984 080.00 (veinte millones novecientos ochenta y cuatro mil ochenta pesos) como contraprestación<sup>170</sup>. Es importante destacar que este PPS no motivó la modificación previa de la legislación estatal, se basó en un decreto *ex profeso*, lo cual puede interpretarse como una alternativa de inversión contingente que no logra sentar las bases para una asociación permanente entre actores públicos y privados en el financiamiento de los servicios públicos.

La revisión del registro de acciones del PAFEF avala que este programa es usado para financiar la participación estatal en los programas cofinanciados. El PAFEF contó con un total de \$ 278 569 477.00 (doscientos setenta y ocho millones quinientos sesenta y nueve mil cuatrocientos setenta y siete pesos), cuyo porcentaje del 65.13% se relacionó con los servicios públicos de acuerdo a las siguientes cantidades de obras y porcentajes de la inversión total: 9 obras o acciones de Agua Potable (2.47%), 29 obras de Calles y Vialidades (52.29%), una obra de Electrificación (0.01%), 3 obra de Infraestructura de Salud (0.50%), y 13 obras de Carreteras (9.86%). Por su parte, las acciones restantes resultaron ajenas a los referidos servicios: una acción de deuda pública (24.85%), 7 estudios (2.82%), 2 obras de infraestructura deportiva

(0.50%), 50 obras para el desarrollo de áreas de riego (2.72%), 5 obra relacionada con otros equipamientos sociales (1.38%), una obra para edificio de la administración pública (0.03%), y 2 conceptos misceláneos (2.52%)<sup>171</sup>.

El FISE incluyó un total de \$ 52 542 387.00 (cincuenta y dos millones quinientos cuarenta y dos mil trescientos ochenta y siete pesos), cuya proporción del 99.19% incidió en la construcción de infraestructuras para los servicios públicos como a continuación se desglosa: 16 obras o acciones de Agua Potable (23.02%), 37 obras de Calles y Vialidades (72.15%), 2 obras de Electrificación (2.63%), y 4 obra de Parques (1.39%). Los conceptos que no incidieron fueron un estudio (0.51%) y una obra de infraestructura deportiva (0.28%)<sup>172</sup>. Para el FAM, su techo financiero alcanzó los \$ 268 909 681.00 (doscientos sesenta y ocho millones novecientos nueve mil seiscientos ochenta y un pesos), los cuales fueron aplicados en 215 obras de Educación (68.05%), así como en 2 acciones asistenciales (26.69%) no relacionadas con los servicios públicos<sup>173</sup>. El FIES permitió una inversión anual de \$ 116 327 913.00 (ciento dieciséis millones trescientos veintisiete mil novecientos trece pesos), cuya fracción del 47.88% fue aplicada en servicios públicos según las siguientes cantidades de obras y porcentajes de la inversión total: 3 obras de Calles y Vialidades (6.87%), 9 obras de Carreteras (10.51%), una obra de Parques (11.63%), y una obra de Relleno Sanitario (1.49%)<sup>174</sup>. Sin relación alguna resultaron: un estudio (0.08%), 4 obras de infraestructura deportiva (11.42%), 2 obra relacionada con otros equipamientos sociales (56.41%), y un concepto misceláneo (1.55%).

Con un total de \$ 106 702 165.00 (ciento seis millones setecientos dos mil ciento sesenta y cinco pesos), el FEIEF registró el 73.46% de aplicación en infraestructuras para los servicios públicos: 2 obras o acciones de Agua Potable (1.29%), 14 obras de Calles y Vialidades (26.22%), 4 obras de Carreteras (10.40%), y 2 obras de Parques (35.55%). El resto de las acciones fueron: una acción de fomento a la producción (0.96%), 2 obras de infraestructura deportiva (5.26%), 3 obra relacionada con otros equipamientos sociales (4.59%), y 3 obra para edificio de la administración pública (15.69%)<sup>175</sup>.

En la inversión convenida con la SEDESOL, el PDLM permitió la realización de 45 obras en el año 2007, de las cuales 19 se relacionan con el rubro Agua Potable y Saneamiento, 7 con Electrificación, 14 con Educación, y 3 con Salud. Sin relación con los servicios públicos se

---

<sup>170</sup> Diario de Querétaro, *ICA Gana Acueducto II*, 1º de mayo del 2007, [www.oem.com.mx](http://www.oem.com.mx).

<sup>171</sup> Porcentajes calculados por el autor con información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas Querétaro según solicitudes con los números de expedientes 79/2008 y 140/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 13 de mayo y 10 de julio del año 2008 respectivamente.

<sup>172</sup> *Ibidem*.

<sup>173</sup> *Ibidem*.

<sup>174</sup> *Ibidem*.

registraron: la supervisión del programa y 2 centros de desarrollo. La estructura financiera fue del 56.06% por parte de la SEDESOL, 42.32% por parte del gobierno estatal, y 1.60% por parte de los beneficiarios; con un total de \$ 25 066 922.20 (veinticinco millones sesenta y seis mil novecientos veintidós pesos 20/100)<sup>176</sup>. El Programa 3x1 Migrantes permitió la realización de 18 obras, dentro de las cuales se encontraron las siguientes coincidencias con los servicios públicos: una se relaciona con Electrificación, 6 con Pavimentación, 3 con Plazas y Parques, y una con Infraestructura de Salud. Los conceptos no coincidentes fueron: un centro de desarrollo, una obra de riego, 3 acciones de becas, la supervisión del programa, y una granja avícola. La estructura financiera fue del 25.62% por parte de la SEDESOL, 24.79% por parte del gobierno estatal, 24.79% por parte de los municipios, y 24.79% por parte de los beneficiarios; con un total de \$ 6 991 750.63 (seis millones novecientos noventa y un mil setecientos cincuenta pesos 63/100)<sup>177</sup>.

En el marco del Programa Hábitat se destinó un 59.83% del techo financiero a los servicios públicos: 8.67% a Alumbrado Público, 4.11% a Agua Potable y Saneamiento, 43.90% a Calles y Vialidades, 2.40% a Recolección y Confinamiento de Residuos Sólidos, 0.60% a Electrificación, y 0.15% a Parques. El resto de las acciones correspondieron: 18.28% a acciones sociales, 12.75% al rubro de otros equipamientos sociales, 0.95% a infraestructura deportiva, 5.71% a estudios y proyectos, 0.41% a titulación, 1.81% a catastro, y 0.19% a medio ambiente. Según el *Acuerdo de Coordinación para la Asignación y Operación de los Subsidios del Programa Habitat, Vertiente General del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social*; la SEDESOL aportó el 33.30%, el ejecutivo estatal aportó el 13.32%, los municipios (5) aportaron en conjunto el 20.05%, y los beneficiarios aportaron el 33.30%. La suma de todas las aportaciones fue de \$ 94 685 002.00 (noventa y cuatro millones seiscientos ochenta y cinco mil dos pesos)<sup>178</sup>.

En la inversión convenida con la CONAGUA, el APAZU incluyó \$ 98 000 000.00 (noventa y ocho millones de pesos) de inversión federal y 126 405 000.00 (ciento veintiséis millones cuatrocientos cinco mil pesos) de inversión estatal, recursos que fueron aplicados en 24 obras hidráulicas<sup>179</sup>. El PROSSAPYS alcanzó \$ 6 793 807.00 (seis millones setecientos

---

<sup>175</sup> *Ibidem*.

<sup>176</sup> Datos resumidos por el autor en base a la información proporcionada por la Dirección de Obra Pública y Gasto Social de la Secretaría de Finanzas y Planeación Querétaro según solicitud con el número de expediente 140/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 10 de julio del año 2008.

<sup>177</sup> *Ibidem*.

<sup>178</sup> *Ibidem*.

<sup>179</sup> Porcentajes calculados por el autor con información proporcionada por la Comisión Nacional del Agua según solicitud con el número de expediente 1610100084008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 19 de junio del año 2008.

noventa y tres mil ochocientos siete pesos) de inversión federal y 6 508 260.00 (seis millones quinientos ocho mil doscientos sesenta pesos) de inversión estatal, los cuales financiaron 10 obras de Agua Potable y Saneamiento<sup>180</sup>. Por el PRODDER se devolvieron \$ 26 500 000.00 (doscientos diez mil pesos) de inversión federal para complementarla con igual cantidad de inversión estatal, financiando así 21 obras del sector hidráulico<sup>181</sup>.

En la inversión convenida con las dependencias federales del sector educación, el PEC contó con un total de \$ 27 792 899.00 (veintisiete millones setecientos noventa y dos mil ochocientos noventa y nueve pesos), con una estructura presupuestal federal del 49.20%, estatal del 26.30%, municipal del 10.65%, padres de familia 13.34%, sector privado 0.27%, y sector social 0.21%<sup>182</sup>. Mediante el CONAFE, en apoyo a la educación básica se construyeron o rehabilitaron 100 espacios y se adquirieron 37 lotes de mobiliario, el gobierno estatal no participa regularmente en la estructura financiera. La inversión federal total en el programa fue de \$ 34 364 061.47 (treinta y cuatro millones trescientos sesenta y cuatro mil sesenta y un pesos 47/100), mientras que la correspondiente a los conceptos específicos señalados anteriormente fue de \$ 6 709 899.03 (seis millones setecientos nueve mil ochocientos noventa y nueve pesos)<sup>183</sup>.

En general, el total aplicado en servicios públicos ascendió a \$ 952 500 823.90 (novecientos cincuenta y dos millones quinientos mil ochocientos veintitrés pesos 90/100), lo que representó un 73.11% del total de los programas intergubernamentales que operó el estado. En orden descendente y sin considerar al PDLM y al 3x1 Migrantes por omisiones en los datos obtenidos, la distribución porcentual servicio por servicio fue: Agua Potable y Saneamiento 34.85%, Calles 28.89%, Educación 23.18%, Parques 5.79%, Carreteras 5.62%, Alumbrado Público 0.90%, Limpia y Recolección de Residuos Sólidos 0.44%, Electrificación 0.15%, y Salud 0.15%. Los servicios que no fueron atendidos en el ejercicio 2007 fueron Transporte, Mercados, Panteones y Rastros. El cofinanciamiento estatal de las acciones coordinadas en materia de servicios públicos alcanzó \$ 185 032 919.20 (ciento ochenta y cinco millones treinta y dos mil novecientos diecinueve pesos), estos es, el 19.42% del total aplicado en el rubro.

---

<sup>180</sup> *Ibidem*.

<sup>181</sup> *Ibidem*.

<sup>182</sup> Datos resumidos por el autor con información proporcionada por Servicios para la Educación Básica del Estado de Querétaro según solicitud con el número de expediente 122/2008 del Sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 20 de junio del año 2008.

<sup>183</sup> Datos resumidos por el autor con información proporcionada por el Consejo Nacional de Fomento Educativo según solicitudes con los números de expediente 111500006508, 111500007908 y 111500010008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); 26 de junio, 26 de julio y 22 de agosto del año 2008, respectivamente.

Como ejemplo de inversión en servicios públicos a nivel local, el Ayuntamiento de Querétaro ejerció 3 de programas aplicables en la materia durante el mismo año 2007, dos de ellos fueron transferencias federales sin complemento financiero local, y uno fue exclusivo de inversión municipal. El programa sin aplicación fue el PRODDER debido a que en el estado de Querétaro el servicio de Agua Potable y Saneamiento es facultad estatal. El FISM contempló un monto de \$ 111 161 235.00 (ciento once millones ciento sesenta y un mil doscientos treinta y cinco pesos), cuya proporción del 72.10% se aplicó en obras relacionadas con los servicios públicos: 7 obras de Agua Potable (0.66%), 23 obras de Drenaje y Letrinas (4.68%), 69 obras de Urbanización (22.76%), 37 obras de Pavimentación (12.71%), 10 obras de Electrificación (13.01%), 127 obras de Infraestructura Educativa (17.57%), y una obra de Caminos Rurales (0.71%). Los conceptos ajenos al rubro que nos ocupa fueron: 10 acciones de proyectos y supervisión (0.70%), 16 obras de mejoramiento de vivienda (13.30%), 6 acciones de asistencia social y servicios comunitarios (5.68%), 3 acciones del fondo a la producción y productividad (0.38%), 15 acciones de definición y conducción de la planeación del desarrollo regional (1.86%), y un saldo (5.92%)<sup>184</sup>.

Por el FORTAMUNDF se ejercieron \$ 238 450 181.00 (doscientos treinta y ocho millones cuatrocientos cincuenta mil ciento ochenta y un pesos), los cuales coincidieron con los servicios públicos por los siguientes conceptos: una obra de Agua Potable (0.64%), 3 obras de Drenaje y Letrinas (1.58%), 13 obras de Urbanización (1.13%), y 8 obras de Pavimentación (0.96%). A su vez, no coincidieron con la materia expuesta: 7 acciones de seguridad pública (84.17%), una acción de remodelación de edificios municipales (0.12%), 7 acciones de proyectos y supervisión de obra (0.50%), una acción de estímulos a la educación (3.43%, 2260 alumnos), una obra de infraestructura deportiva (0.07%), 3 acciones de prevención y atención a la violencia (0.34%), 24 acciones de asistencia social y servicios comunitarios (1.16%), 7 obras de desarrollo de áreas de temporal (0.57%), una obra de infraestructura pecuaria (0.88%), una acción de definición y conducción de la planeación del desarrollo regional (3.56%), y un saldo (0.80%)<sup>185</sup>. El Programa de Recursos Municipales permitió una inversión de \$ 263 304 376.00 (doscientos sesenta y tres millones trescientos cuatro mil trescientos setenta y seis pesos), mismos que financiaron obras de infraestructura (59.63%; Vialidades, Puentes, Parques y

---

<sup>184</sup> Porcentajes calculados por el autor a partir de información proporcionada por la Coordinación General del COPLADEM Querétaro Qro. según solicitud con el número de expediente 168 de la Unidad de Información Gubernamental del Municipio de Querétaro Qro., 29 de abril del año 2008.

<sup>185</sup> *Ibidem*.

Edificios Públicos) y obras de equipamiento (40.36%, Mantenimiento y Modernización de Vialidades y de Áreas Verdes)<sup>186</sup>.

De esta forma, el monto aplicado en servicios públicos correspondiente a todos los programas que operó el municipio de Querétaro ascendió a \$ 353 728 829.20 (trescientos cincuenta y tres millones setecientos veintiocho mil ochocientos veintinueve pesos), lo que representó un 57.71% de la suma total de los programas. El cofinanciamiento municipal, considerando básicamente el Programa de Recursos Municipales, alcanzó \$ 263 304 376.00 (doscientos sesenta y tres millones trescientos cuatro mil trescientos setenta y seis pesos), que representó el 74.43% del total aplicado en el rubro. La clasificación específica de los servicios públicos en los cuales fue aplicada la inversión 2007 no fue posible debido a la generalidad en la que se expresó la información permitida.

### **Conclusiones del Capítulo III.**

El balance del Gasto Intergubernamental en Servicios Públicos en función a los elementos del Principio de Subsidiariedad concluye como a continuación se señala:

La dependencia financiera de los estados hace que la organización del gasto intergubernamental prepondere sobre la correspondiente al financiamiento coordinado de los servicios públicos, por ello, en contradicción al Elemento de Analogía Jerárquica, la asociación de las partes en el SNCF o en subsistemas individuales por cada servicio pasa a ser lejana a la materia. De hecho, la CPFF cuenta con un subgrupo de contabilidad y gasto público, el cual, como fue señalado en el Capítulo I, actualmente está trabajando en la conformación de la armonización contable del sistema, por lo que se deduce que el gasto en servicios públicos pudiera ser un tema inscrito dentro de una gran variedad de tópicos. Por otro lado, los órganos intergubernamentales que tienen existencia jurídica no alcanzan a incidir en la organización del financiamiento coordinado para el desarrollo de los servicios públicos por diversas causas. La Reunión Anual de Autoridades Educativas y el Consejo Nacional de Salud son organismos cuya jurisdicción son fondos para el sostenimiento delegado e inercial de instalaciones y burocracias conformadas en la etapa centralista de la Educación y la Salud respectivamente. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es concurrente entre la federación y los estados en rubros como la procuración de justicia, el sistema penitenciario y solo los cuerpos estatales de policía; el servicio de mayor cobertura territorial y de acción preventiva es el municipal, mismo que queda

---

<sup>186</sup> Porcentajes calculados por el autor a partir de información proporcionada por la Dirección de Egresos e Información Financiera Querétaro Qro. según solicitud con el número de expediente 220 de la Unidad de Información

fuera de la jurisdicción de tal consejo al tener posibilidad de financiamiento por otro fondo de aportaciones de carácter municipal cuya operación es por reglas. El Sistema Financiero del Agua y los Organismos de Cuenca no han logrado esquemas distintos a los programas hidráulicos de cofinanciamiento convenido y con operación por reglas.

En contraparte, la visión de los estados integrada en la CNH señaló como posibilidades de asociación futura para el desarrollo de los servicios públicos a los Consejos Regionales de Infraestructura y a un Consejo Nacional de Desarrollo Social. En el caso de los primeros, si bien algunos estados los han instalado como en el caso de Jalisco, el conservar propósitos de incremento en facultades y recursos para los estados sin modificar los esquemas actuales de financiamiento representa una contradicción de la CNH, la razón es que ratifica la operación programática por reglas sin maximizar la asociación cofinanciera. Además, es necesario destacar que las entidades federativas solo han relacionado a través de la CNH seis servicios públicos: Carreteras, Educación, Salud, Seguridad Pública, Agua Potable y los que genéricamente caen en la denominación *Desarrollo Social*, mismos que podemos definir en función de los mayores gastos efectuados recientemente como los que se relacionan con obras de urbanización, estos es, Electrificación, Alumbrado Público y Calles y Parques; adicionando también el de Transporte Público que es mayoritariamente de jurisdicción estatal. Por lo anterior, los servicios públicos referentes a Limpia y Recolección de Residuos Sólidos, Mercados, Panteones y Rastros son tácitamente excluidos del ámbito de acción de los Consejos Regionales de Infraestructura.

En la referida preponderancia del gasto intergubernamental para los servicios públicos, los 13 servicios públicos identificados para este estudio son financiados con fracciones de 20 fondos derivados de Aportaciones, Rendimientos Petroleros y Convenios Sectoriales. La correspondencia entre servicios públicos y fondos es asimétrica: 11 fondos son exclusivos para 5 tipos de servicios y el resto de ellos puede encontrar posibilidad de financiamiento en 3 fondos específicos y 6 genéricos, estos últimos pueden incluso compartir usos con acciones compensatorias o asistenciales. Para hacer válida la redundancia en los dos párrafos anteriores, las reglas de operación de los fondos o programas es el elemento que determina la existencia de asociación cofinanciera en el ejercicio de estos. En tal sentido, para las aportaciones y los excedentes petroleros no es necesario el cofinanciamiento, aunque no se prohíbe, mientras que en los convenios sectoriales el cofinanciamiento es acordado en el documento correspondiente, a excepción del caso del CONAFE que no considera una estructura compartida. Lo anterior estandariza el ejercicio de los fondos, de tal modo que las

entidades tienden a limitar el cofinanciamiento únicamente a la operación de los fondos en donde es requisito. La única excepción es el Estado de Baja California, cuyo Programa de Obras Convenidas reproduce el esquema de las reglas de operación para motivar la asociación cofinanciera *con la federación, los ayuntamientos, las entidades y los particulares*; disponiendo así de un fondo de recursos estatales y de los intergubernamentales para tal fin. El Estado de Aguascalientes parece aproximarse al modelo bajacaliforniano por contar también con un fondo cofinanciero de recursos estatales, sin contar aún con bases normativas.

Paralelamente, dadas las tendencias registradas en recientes modalidades de privatización, resulta factible la alternativa del desarrollo de asociaciones cofinancieras entre sectores públicos y privados. Los servicios que responden a tal tendencia son: Carreteras, Agua Potable, Transporte Público, Limpia y Recolección de Residuos Sólidos, Mercados, Panteones y Rastros. Sin embargo, continuando con la tendencia de casos únicos, en la revisión de la muestra de estados solo se encontró un caso de PPS, el Sistema Estatal Acueducto II de Querétaro es una inversión contingente que no logró bases jurídicas para una asociación pública-privada de carácter permanente en el financiamiento de los servicios públicos.

En cuanto al Elemento de Delimitación Competencial, subyace su contradicción en virtud de que la CNH proyectó hacia el futuro la inercia histórica de descentralizar facultades relacionadas con los servicios públicos acompañadas de sus respectivas provisiones presupuestales, en las cuales se pueden gestionar incrementos por el proceso de reforma de las variables de distribución. Sobre esta renuencia a la inversión compartida, los estados pueden evadir los cofinanciamientos convenidos desplazando fraccionadamente hacia los municipios la inversión en los servicios públicos, asimismo, haciéndose suplir eventualmente a través del financiamiento crediticio y de nuevos mecanismos de concesión privada. En el caso particular de cada servicio público, se prevé que las Carreteras transiten desde la actual descentralización de algunas infraestructuras directas hacia la futura coordinación local del sector conservando el gasto federal y posibilitando la asociación pública-privada de la inversión. Para la Educación, el proceso abarca desde la reciente descentralización de la operación del servicio en su nivel básico, hacia un proyecto de descentralización por nivel educativo en la concurrencia estratégica y financiera federación-estado, y en la coordinación estados-municipios de la infraestructura en general con la posibilidad de municipalización de la básica.

Para el sector Salud, la secuencia va desde la pasada descentralización general de la operación del servicio hacia una mayor descentralización de facultades y financiamiento que posteriormente solo exceptúe la rectoría de los bienes públicos definidos. Para la Seguridad Pública llanamente se expresa una reorganización competencial por la clasificación de delitos

con su respectivo incremento financiero. Para el rubro de Agua Potable y Saneamiento, su evolución inicia desde el actual servicio en la concurrencia estados-municipios hasta una visión de coordinación municipal conservando el gasto federal y adicionando posibilidades de asociación pública-privada. Para los servicios de Electrificación, Alumbrado Público, y Calles y Parques; la perspectiva futura es de coordinación municipal con cofinanciamiento federal focalizado en la ampliación del servicio. Para el Transporte Público, se pasa de su coordinación estatal tradicional hacia su posible municipalización posterior en el reordenamiento de la asociación público-privado. Para los servicios de Limpia y Recolección de Residuos Sólidos, Mercados, Rastros y Panteones; su alusión genérica y la participación limitada de la instancia municipal en los foros de asociación estatal puede traducirse en la conservación de la organización municipal tradicional con posibilidades de asociación pública-privada en la inversión.

Para el Elemento de Exactitud de Aplicación, no se localizó una acción evaluadora constante a la administración de los servicios públicos en estados y municipios como base para ajustar su mejoramiento o su producción. En el Elemento de Derecho Social, sobre la base de que el orden federal ha fijado mecanismos de distribución universal de aportaciones y de rendimientos petroleros, y de que los convenios sectoriales obedecen a políticas focalizadas, la evaluación relativa corresponde entonces al grado de aprovechamiento de los esquemas cofinancieros por parte de las entidades federativas. En tal condición, destacan como contradicción al elemento de referencia los casos de los estados de Guanajuato, Querétaro, Jalisco y Morelos, que evidencian el desaprovechamiento de algunos programas utilizando la sustitución municipal para evadir el cofinanciamiento, con 5 programas omitidos para el primero señalado y uno para cada uno de los restantes respectivamente. Para el resto de las entidades federativas, se deduce que el desaprovechamiento de los programas obedece a que fueron excluidos por las políticas de focalización, por lo que su orden puede remitirse al porcentaje de cofinanciamiento presentado de acuerdo al Elemento de Exactitud de Aplicación. Algo similar sucede con los municipios de Querétaro y Tijuana que desaprovecharon un programa hidráulico por carecer de facultades en tal servicio, el resto de los Ayuntamientos de la muestra aprovecharon todos los esquemas financieros.

Adicionalmente, se relacionan los estados de la muestra ordenados de menor a mayor eficiencia cofinanciera en el año 2007, sin considerar el financiamiento crediticio: a) Morelos, 8.53% de cofinanciamiento y 5 servicios sin atender; b) Guanajuato, 10.32% de participación estatal y 5 servicios sin atender; c) Jalisco, 12.84% en la estructura financiera estatal y 5 servicios sin atender; d) Querétaro, 19.42% de cofinanciamiento, un programa PPS de carácter

contingente, y 4 servicios sin atender; e) Aguascalientes, 25.51% de participación estatal, un programa propio de inversión, y 4 servicios sin atender; y f) Baja California, 26.78% en la estructura financiera estatal, un programa propio de inversión, reglas estatales de operación cofinanciera, y 4 servicios sin atender.

En el caso de los municipios muestreados, se relacionan también estos de acuerdo al orden ascendente en su eficiencia cofinanciera para el año 2007, aclarando que todos ellos cuentan con programas de recursos propios para la inversión en servicios públicos: 1) Cuernavaca, 56.55% de cofinanciamiento, se desconocen los servicios que no atiende dada la ambigüedad de sus relaciones de gasto, el programa municipal atiende Vialidades e Infraestructuras; 2) Tijuana, 58.20% de participación municipal, 7 servicios sin atender, el programa municipal atiende exclusivamente mantenimiento de Vialidades; 3) León, 63.97% en la estructura financiera municipal, un solo servicio sin atender; 4) Aguascalientes (capital), 69.65% de cofinanciamiento, 5 servicios sin atender; 5) Querétaro (capital), 74.43% de participación municipal, no fue posible determinar los servicios sin atender por la generalidad de sus reportes de acciones; y 6) Zapopan, 76.99% de estructura financiera municipal, 2 servicios sin atender. Resulta sobresaliente el hecho de que las jerarquías estatal y municipal no coinciden, lo que puede ser muestra de una asociación cofinanciera estatal-municipal poco trascendente, imperando así sólo la relación directa de ambos órdenes con la federación.

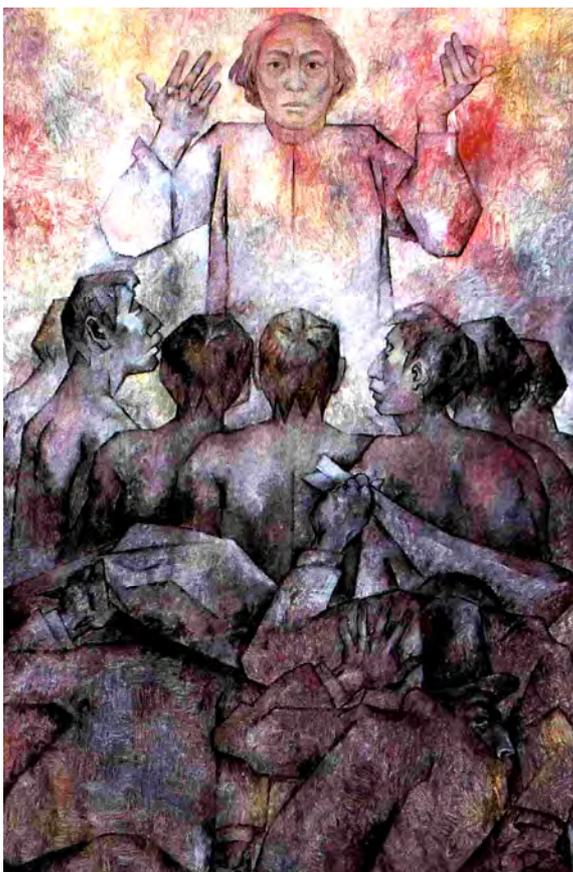
En la evaluación del Elemento de Necesidad de Subsidiario destaca la autolimitación de las entidades federativas en el campo del cofinanciamiento de infraestructuras, remitiéndose también a una jerarquización porcentual complementaria de acuerdo a la presentada para el Elemento de Derecho Social. El texto ha buscado hacerlo muy notorio, sin embargo, no está por demás señalarlo nuevamente como culminación del capítulo que existe una estandarización en el ejercicio de los fondos intergubernamentales, en donde se repliega el cofinanciamiento únicamente a la operación de los fondos en donde es requisito, y que además los montos que les corresponde aportar a los estados regularmente son cubiertos mediante el reciclamiento de las aportaciones, estableciendo una especie de *ajedrez financiero*. Una condición ideal sería que el grado general de cofinanciamiento fuera 50-50% federación-estados o federación-municipios, por lo que el mejor de los casos de la muestra de estados queda aún muy lejos de esta proporción, aparte de que solo dos entidades federativas dan muestras de contar con un programa de recursos genuinamente propios como balance asimétrico. Mientras este juego perverso domina el ejercicio financiero de los estados, los modelos municipales se ubican todos por encima de la proporción de referencia, aunque no sea principalmente por esquemas de mezcla financiera sino por el complemento comparativo de programas independientes,

reivindicando así con ciertas desviaciones la vocación municipal en materia de servicios públicos.

**SEGUNDA PARTE**  
**Sentido Descendente, Políticas Públicas**

## Capítulo IV.

### Las Políticas Distributivas que Gestionan los Gobiernos Estatales.



Mural en el Palácio del gobierno estatal de Yucatán (Fernando Castro Pacheco).

*Es verdad, y lo prueba la historia palmariamente, que la mudanza de las condiciones sociales hace que muchas cosas que antes hacían aun las asociaciones pequeñas, hoy no las puedan ejecutar sino las grandes colectividades. Y, sin embargo, queda en la filosofía social fijo y permanente aquel importantísimo principio que ni puede ser suprimido ni alterado; como es ilícito quitar a los particulares lo que con su propia iniciativa y propia actividad pueden realizar para encomendarlo a una comunidad, así también es injusto, y al mismo tiempo de grave perjuicio y perturbación para el recto orden social, confiar a una sociedad mayor y más elevada lo que comunidades menores e inferiores pueden hacer y procurar. Toda acción de la sociedad debe, por su naturaleza, prestar auxilio a los miembros del cuerpo social, mas nunca absorberlos y destruirlos.*

Carta Encíclica Quadragésimo Anno, 1931.

### La Ponderación por la Planeación y el Desarrollo Económico Locales.

La planeación federalizada puede también ser preconcebida desde la perspectiva subsidiaria por la idealización en cada uno de los elementos del Principio de Subsidiariedad. Por el Elemento de Analogía Jerárquica, la coordinación sectorial desde el orden estatal debe dedicarse al diseño de políticas regionales que orienten eficientemente la inversión federal. El Elemento de Delimitación Competencial debe basarse en instrumentos para la intervención continua y coordinada de sectores federales en los programas de desarrollo regional de los

estados, perfeccionándose con mecanismos de evaluación continua e integral de la elaboración de proyectos y de la ejecución de obras regionales por la inversión pública descentralizada, cumpliendo de este modo con el Elemento de Exactitud de Aplicación. El Elemento de Derecho Social procuraría una política estatal de desarrollo regional, con aportaciones múltiples y coordinadas de los tres órdenes de gobierno. En cuanto al Elemento de Necesidad de Subsidiario, este señalaría los momentos y condiciones precisas en las cuales el sistema federal de planeación deberá suplir al estatal en forma justificada. Para definir escalas de contraste que sean aplicadas en la evaluación de la planeación federalizada, es necesario pensar en circunstancias opuestas a las descritas anteriormente.

En el desarrollo de las ocho secciones de este capítulo, se inicia con el análisis general de la gestión sectorial bajo la denominación *El PEF y la Infraestructura Sectorial como Opciones*, en donde la comparación se basa principalmente en los Elementos de Analogía Jerárquica, Delimitación Competencial y Exactitud de Aplicación del Principio de Subsidiariedad. El estudio particular ocupa los seis apartados siguientes según la muestra de estados: *La Secretaría de Planeación de Aguascalientes, El Proyecto Multimodal Punta Colonet en Baja California, Guanajuato Puerto Interior, Jalisco y su Proyecto Metropolitano, La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Morelos, Querétaro, ¿Desarrollo o Mantenimiento?* Estos últimos ocupan la lógica de los demás elementos del Principio de Subsidiariedad para interpretar las propensiones actuales de las provincias, utilizando para ello los modelos estatales de planeación detectados y la gestión de recursos PEF durante el ejercicio fiscal 2008. Las *Conclusiones del Capítulo IV* son abordadas al término de los contenidos anteriores.

## **El PEF y la Infraestructura Sectorial como Opciones.**

En México, hasta el año de 2005, dado el antecedente presidencialista de nuestro sistema federal, el Presidente de la República era el único eje institucional de atención para la implementación de Políticas Distributivas<sup>1</sup>. No obstante, como se hizo alusión en el Capítulo I, a raíz de que la CONAGO indujo la gestión de gasto por la vía de la Cámara Federal de Diputados, ésta última es ahora la vía paralela en cuanto a la decisión de la mayoría de asignaciones Distributivas, la razón principal se debe a que es precisamente en el pleno de esta institución donde se aprueba el PEF. Además, por la vía de las comisiones legislativas y hasta en la actuación individual de los diputados, estos actúan como consejeros urbanos o en juntas

de supervisores. Como ventaja, la Cámara de Diputados logra una mayor cobertura de consulta en materia de Políticas Distributivas al integrar a sus diputados con diversos medios sociales, sin embargo, cuando los diputados se convierten en promotores del sistema de asignaciones crean electorados o grupos de interés atribuido, lo cual tiende a desvirtuar la eficiencia Distributiva para que surja un parlamentarismo en sustitución del presidencialismo. Dos tendencias detectadas en el desempeño de los diputados son la defensa de las iniciativas de sus respectivos partidos políticos y la promoción de acciones para sus propios distritos electorales.

Desde la óptica del diseño eficiente de una estrategia intergubernamental, el problema no es precisamente la conciliación de intereses en la etapa de aprobación presupuestal sino el proceso de elaboración e implementación de las Políticas Distributivas. En función del Elemento de Analogía Jerárquica, la gestión de recursos del PEF por parte de los gobiernos estatales es una práctica creciente que sustituye la coordinación intergubernamental en el diseño de Políticas Distributivas por la simple gestión del incremento presupuestal. Para agravar este esquema, el hecho de que los recursos que los gobiernos estatales y hasta algunos municipales gestionan sean clasificados como federales obliga a las provincias a coordinarse bajo el imperio de las leyes federales, acatando así los programas y demás disposiciones administrativas prediseñadas desde el centro. En contraparte, los gobiernos estatales y locales generalmente desarrollan modelos de planeación y administración menos complejos que los federales. Si bien ha existido cierta eficiencia al coordinar políticas basadas en las obras públicas en general y en la promoción inmobiliaria, las estructuras estatales y los ayuntamientos muchas veces no alcanzan a iniciar las obras por no cubrir los requisitos normativos, y cuando les es posible desarrollar los trabajos estos no se vinculan preponderantemente con el desarrollo económico regional. De este modo, las asignaciones Distributivas pueden ser desviadas hacia los gobiernos locales pero la implementación estratégica no es coordinada eficientemente a ese nivel por el simple hecho de programar acciones materiales, persistiendo objetivos establecidos preferentemente a corto plazo, una gran variedad de decisiones aisladas emitidas por agendas individuales, y en general asociaciones clasificadas que no logran un objetivo conjunto.

Para la SHCP y las demás dependencias de la administración pública federal, una vez que ha sido aprobado el PEF, el acatamiento de las asignaciones Distributivas relacionadas en los anexos del documento oficial implica crear instrumentos jurídicos mediante la suscripción de convenios basados necesariamente en la legislación vigente. Si bien el ajuste jurídico realizado

---

<sup>1</sup> Las Políticas Distributivas se refieren básicamente a la coordinación intergubernamental para la ejecución de acciones federales relacionadas con el desarrollo regional, lo cual genera beneficios específicos para personas o

por medio de convenios resulta coherente con relación al Elemento de Delimitación Competencial del Principio de Subsidiariedad, en cuanto al Elemento de Exactitud de Aplicación ya no se observa la misma consistencia. En tal sentido, las características particulares de la planeación y ejecución de acciones, ante la delimitación de responsabilidades según las leyes federales, son los factores que condicionan las transferencias especificadas del PEF en la etapa siguiente a la aprobación de este último, lo que ocasiona distintos desempeños por las capacidades diversas de planeación y administración existentes en los estados. Para inducir la instrumentación de transferencias Distributivas dentro del orden que señalan las leyes federales, a partir del año 2006 se creó un procedimiento para registrar programas y proyectos de inversión en la cartera de la SHCP susceptibles de obtener financiamiento, este procedimiento consta de lo siguiente: 1) los gobiernos municipales o estatales integran un bosquejo o estudio preliminar donde se expone la idea del proyecto de inversión (tipo, alcances, costos y beneficios); 2) las entidades locales ingresan el proyecto a través de las representaciones estatales o regionales de las dependencias y entidades del gobierno federal; 3) los órdenes locales realizan la presentación final del proyecto de inversión de acuerdo con los requisitos establecidos por la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria y su reglamento; 4) la dependencia receptora registra el proyecto mediante el módulo de cartera de inversión del proceso integral de programación y presupuesto, lo cual debe realizarse antes del 15 de julio de cada año; y 5) la SHCP tiene 20 días para registrar el proyecto y asignar clave, solicitar información adicional o negar la solicitud de registro<sup>2</sup>.

Con tal antecedente, el proceso de celebración de convenios para la transferencia de asignaciones se ocupa del análisis de las acciones inscritas en la cartera de la SHCP, y de su asiento en los documentos de acuerdo según las implicaciones jurídicas y normativas que al respecto existan. La Secretaría de Salud (SSA), dentro de sus acuerdos marco de coordinación 2008, basó sus convenios específicos en los artículos 9 y 13 apartado B de la Ley General de Salud para justificar la participación programática de los estados en el Sistema Nacional de Salud, y en los artículos 74 y 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Coordinación Hacendaría para ministrar las transferencias con cargo a su presupuesto, así como para suspender en su caso tales ministraciones cuando estas no cumplan con las disposiciones generales aplicables. Fuera de la transferencia de recursos, la SSA se deslinda de la ejecución de acciones en la implementación de las políticas correspondientes asentando que *transferirá los recursos*

---

jurisdicciones cuyos costos están ampliamente dispersos por aprovechar impuestos e ingresos generales.

<sup>2</sup> Camara de diputados, LX Legislatura, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Procedimiento para Registrar Programas y Proyectos de Inversión en la Cartera de la SHCP Susceptibles de Obtener Financiamiento*, México, 2006.

*presupuestales asignados a la entidad federativa a efecto de que sean aplicados específicamente para el desarrollo de la infraestructura de salud, a efecto de fortalecer la oferta de servicios de salud, sin intervenir en el proceso de asignación de los contratos o de cualquier otro instrumento jurídico que formalice la entidad federativa, para cumplir con el programa físico financiero de obra y de equipamiento que determine esta última, sin interferir de forma alguna en el procedimiento constructivo y mecanismo de supervisión externo que defina la entidad federativa durante la aplicación de los recursos presupuestales destinados a su ejecución y demás actividades que se realicen para el cumplimiento de las condiciones técnicas, económicas, de tiempo, de cantidad y de calidad contratadas a través de la entidad federativa<sup>3</sup>.*

Por su parte, las Secretarías de Comunicaciones y Transportes (SCT) y de Turismo (SECTUR), basaron sus convenios específicos en los artículos 82 y 83 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para reasignar a las entidades federativas recursos y programas federales. Sin embargo, la SCT y la SECTUR definieron diversos grados de intervención en la ejecución de acciones correspondientes a la implementación de las políticas distributivas. Para la SCT, *en la contratación y ejecución de la obra aplica la normatividad federal (LOPySRM<sup>4</sup>), porque los recursos no pierden el carácter federal y son auditados por los órganos de fiscalización...* sin embargo, la SCT *si participa a través de los Centros SCT y el modelo de convenio de coordinación en materia de reasignación de recursos establece las obligaciones de SCT y el Gobierno Estatal para la ejecución, supervisión e informe de avances de las obras<sup>5</sup>.* Para la SECTUR, *la aprobación y en su caso, ejecución de dichos proyectos depende exclusivamente de los gobiernos estatales. Para la ejecución de los proyectos, las entidades federativas se deben sujetar a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Misma. Asimismo, se someten a la revisión de la Secretaría de la Función Pública. La Secretaría de Turismo (federal) no participa en ningún tipo de juntas de coordinación para la ejecución de las obras<sup>6</sup>.*

En cuanto al Fondo Metropolitano, la SHCP publica en forma anual las reglas de operación correspondientes en donde se estipulan los criterios de viabilidad para la aprobación de obras y acciones con cargo a los recursos autorizados dentro del referido fondo. La ventaja de este sistema es que las mismas reglas de operación señalan la conformación de un Consejo

---

<sup>3</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Salud según solicitud con el número de expediente 0002100020108 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 16 de junio del año 2008.

<sup>4</sup> Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma.

<sup>5</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes según solicitud con el número de expediente 0000900113308 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 16 de junio del año 2008.

<sup>6</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Turismo según solicitud con el número de expediente 0001200136508 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 9 de junio del año 2008.

para el Desarrollo Metropolitano, el cual, aún sin la participación de funcionarios federales, tiene por objetivo definir las políticas de desarrollo en la Zona Metropolitana relativa. Adicionalmente, es requisito la conformación de un fideicomiso cuyo comité técnico autorizara la entrega de recursos previo análisis y recomendación favorable de un subcomité técnico de evaluación de proyectos. La aplicación de las disposiciones federales solo será necesaria en los casos particulares de obras donde se convenga con dependencias u organismos federales.

Con relación a la implementación de Políticas Distributivas mediante la coordinación inicial con el ejecutivo federal, tal como se realizaba anteriormente, esta tiene la ventaja de contar con una estructura institucional para el diseño e implementación de políticas, lo cual abona a favor de la causa subsidiaria en cuanto a su Elemento de Analogía Jerárquica. Los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (antes COPRODE, hoy COPLADE) son órganos con alto potencial en materia de RIG cuyo funcionamiento, prácticamente intacto desde 1983, originó la colaboración de los estados en las acciones del gobierno federal y representa la base de la coordinación administrativa a nivel local. Éste órgano está integrado por una asamblea plenaria presidida por el gobernador en cuanto a la función de tomar decisiones, y por una Comisión Permanente que ejecuta el programa anual y organiza varios grupos de trabajo. De esta manera, cuando las obras o acciones están ya definidas específicamente se valen para su implementación de los grupos de trabajo, los que establecen con relativa eficiencia reuniones periódicas con funcionarios de todos los niveles pero coordinadas por funcionarios estatales. La premisa de eficacia en la coordinación local de obras públicas en general y en la promoción inmobiliaria se ha hecho efectiva por el funcionamiento de los COPLADE.

En la actualidad, las Políticas Distributivas coordinadas inicialmente con el ejecutivo federal se han basado en el aprovechamiento o concesión del patrimonio nacional o federal. El esquema tiende también a favorecer el fin de los Elementos de Delimitación Competencial y de Exactitud de Aplicación a la vez, esto se debe al éxito relativo en la implementación de políticas distributivas en acatamiento al marco jurídico vigente y a una actuación consecuente generalmente en el ánimo de colaboración. A manera de ejemplo, un proyecto desarrollado recientemente consiste en utilizar la infraestructura de vías férreas existentes en la Zona Metropolitana del Distrito Federal para la transportación intraurbana de pasajeros. La propuesta general, originalmente federal, se integró por tres Sistemas de Ferrocarriles Suburbanos dispuestos en forma radial: Buenavista-Cuautitlán, Naucalpan-Ecatepec y Aragón-Los Reyes. El primer tramo referido está ubicado en una región de alta y creciente densidad demográfica y actividad económica, fue ya concesionado a la iniciativa privada y está en proceso de

desarrollo. El Sistema de Ferrocarril Suburbano Buenavista-Cuautitlán cuenta con una demanda potencial de más de treinta millones de viajes al día, más del 60% de estos viajes se realizaban en vehículos de baja capacidad (microbuses), concentrándose estos en los pocos corredores viales que sufren de un alto congestionamiento vehicular. Por ello, la sustitución de los modos actuales de transporte por el proyecto que nos ocupa se considera adecuada en virtud de sus características: a) se desarrolló sobre una vía exclusiva y confinada, b) contiene dos terminales y cinco estaciones intermedias en 27 kilómetros de recorrido con posibilidad de expansión a 79 kilómetros, c) existe la posibilidad de conexión con dos líneas de la red del Metro de la Ciudad de México, d) el recorrido de Buenavista a Cuautitlán podrá realizarse en 22 minutos, e) el intervalo entre trenes en hora pico será de seis minutos, y f) se ofrecen trenes nuevos.

Para la realización del proyecto que nos ocupa se requirieron dos tipos de obras: por un lado, a cargo de la empresa concesionaria (CAF), la obra civil del sistema mismo involucró la edificación de estaciones, la construcción de bahías para intercambio de medios de transporte, y la adecuación de las actuales vías de modo que operen los nuevos trenes de pasajeros y sigan funcionando los trenes de carga ya existentes (se incluye el confinamiento de la vía). Por otra parte, las obras viales externas estuvieron a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT, federal), y se refieren a la modificación del contexto vial para garantizar la accesibilidad a las estaciones del sistema y mitigar los impactos por el confinamiento de la vía férrea. Los gobiernos del Distrito Federal y Estado de México, así como los ayuntamientos, en sus respectivas jurisdicciones, otorgaron las autorizaciones del conjunto de obras y atendieron a los vecinos involucrados.

Todas las acciones descritas fueron motivo de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, por esta razón, se firmaron convenios entre la SCT y los gobiernos del Distrito Federal y Estado de México para la realización coordinada de: a) proyectos ejecutivos de intersecciones viales y peatonales, b) estudios de impactos vial y ambiental, c) ordenamiento de rutas de transporte, d) permisos y licencias, y e) atención vecinal. Para los dos primeros instrumentos relacionados intervinieron además asesores contratados *ex profeso*. En este ambiente de coordinación intergubernamental fue visualizada la interacción de intereses. El gobierno federal ejecutaba todas aquellas obras que tendían a permitir el inicio de las actividades motivo de la concesión otorgada, allanando de este modo la concesión privada. El gobierno del Estado de México consideraba al Ferrocarril Suburbano Buenavista-Cuautitlán como un sistema que permitirá el desarrollo económico y urbano en la región. En tal virtud, gran parte de sus presentaciones y ponencias sobre este sistema fueron dirigidas a inversionistas del Estado de México, exaltando el potencial de desarrollo comercial en inmuebles concesionados, asimismo,

la posibilidad de crecimiento habitacional acelerado principalmente en los municipios de Huehuetoca, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán y Zumpango. Por lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Económico fungió como ventanilla única para recibir solicitudes de nuevos proyectos de inversión inducidos por el tren suburbano.

Por su parte, los Ayuntamientos estuvieron inconformes por la escasa participación que tuvieron en el proceso de planeación-programación, además estimaban que las obras y acciones programadas fueron insuficientes con relación al impacto que generaría el nuevo modo de transporte. Los presidentes municipales de Tlalnepantla, Tultitlán, Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli se reunieron en paralelo a la agenda formal de coordinación, expresando de manera conjunta que las obras estaban dispuestas únicamente en forma lineal con respecto a la vía concesionada, sin embargo, dado que los medios tradicionales de transporte dejarían su operación radial hacia el Distrito federal para hacerlo ahora hacia las estaciones del Ferrocarril Suburbano como sistema troncal, la infraestructura adyacente al sistema era inadecuada y requería también de inversión. Por otro lado, los munícipes pretendían también intervenir en el proceso de ordenamiento de rutas de transporte para no padecer los impactos.

Estando aún pendiente por resolverse gran parte de los impactos del Sistema de Ferrocarril Suburbano Buenavista-Cuautitlán, la conclusión parcial puede darse en el sentido de que el gobierno federal ha asumido como patrón el aprovechamiento del patrimonio nacional o federal en función de proyectos que ha evaluado viables, los gobiernos estatales continúan con un modelo basado en la actividad inmobiliaria y en el desarrollo comercial, y los ayuntamientos han entrado en pugna por la solución integral de los impactos demandando así una mayor inversión en los proyectos Distributivos. Los posicionamientos federal, estatal y municipal pueden traducirse respectivamente en el interés de cada orden gubernamental: a) el mérito político mediante el aprovechamiento del patrimonio, b) un desarrollo local basado en beneficiar las actividades de grupos empresariales de interés, y c) un contrapeso a favor de la planeación racional de los proyectos con la agravante de encarecimiento. La solución de las controversias no resulta inalcanzable, por lo que se augura el éxito en la implementación de esta política distributiva.

### **La Secretaría de Planeación de Aguascalientes.**

Para la gestión de recursos del PEF, El Gobierno del Estado de Aguascalientes ha determinado que las acciones sean coordinadas por la Secretaría de Planeación del Estado (SEPLADE). Tal dependencia cuenta ya con un mecanismo que desarrolla anualmente: a) las

reuniones previas se realizan en los meses de Febrero – Abril, para conformar y conciliar la cartera de los proyectos y se llevan a cabo indistintamente en las Delegaciones Federales o en las instalaciones de las Dependencias Estatales<sup>7</sup>; b) posteriormente es a través de las delegaciones como se suben los proyectos a la Federación<sup>8</sup>; y c) una vez que los proyectos y programas estratégicos del Gobierno, quedaron inscritos en las propuestas de las Instancias Federales, se presentan estos a los Diputados Federales representantes del Estado, con la finalidad de que apoyen en la obtención de los recursos, al momento de autorizar el Presupuesto de Egresos de la Federación<sup>9</sup>.

En cuanto a las asignaciones Distributivas gestionadas para el ejercicio de obra pública 2008, el gobierno estatal celebró con la SCT un convenio de coordinación en materia de reasignación de recursos, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de septiembre del 2008. Las acciones convenidas fueron 6 obras, cuyas denominaciones, asignaciones presupuestales y avances físicos al mes de octubre del 2008 se señalan a continuación: 1) Aguascalientes – Calvillo, \$ 30 000 000 (treinta millones de pesos), 90% de avance físico; 2) Modernización Boulevard Pabellón de Arteaga - San José de Gracia (4.9 Km), \$ 33 500 000 (treinta y tres millones quinientos mil pesos), 90% de avance físico; 3) Puertecitos de la Virgen Prolongación - Av. Constitución, \$ 25 500 000 (veinticinco millones quinientos mil pesos), 20% de avance físico; 4) Blvd. San Marcos, Puente sobre el Río San Pedro, Calzada Sur, \$ 16 500 000 (dieciséis millones quinientos mil pesos), 100% de avance físico; 5) Borrotes E. C. José M. Morelos – Clavellinas, \$ 4 400 000 (cuatro millones cuatrocientos mil pesos), sin avance físico; y 6) El Conejal – San Antonio de los Pedroza, \$ 9 300 000 (nueve millones trescientos mil pesos), sin avance físico. Las obras anteriores correspondieron a una inversión 100% federal, y a excepción de la obra del inciso 4 que fue proyectada y ejecutada por la SOP (estatal), el resto de los proyectos fueron desarrollados por el centro estatal SCT y ejecutados por la SOP. Las acciones enumeradas bajo los incisos 3, 5 y 6 requirieron que el gobierno estatal gestionara e indemnizara directamente la liberación de afectaciones, por lo cual se entiende que si bien el estado no participó en la estructura presupuestal de la obra civil, si lo hizo en las acciones preliminares<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2828 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 16 de mayo del año 2008.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Director de Programación de la SEPLADE, 14 de octubre del 2008.

Es importante destacar que otro conjunto de asignaciones presupuestales fue orientado para la ejecución directa de la SCT, este contempló 4 obras cuyas denominaciones, asignaciones presupuestales y avances físicos al mes de septiembre del 2008 eran: a) Jilotepec – Jesús Teran, \$ 4 000 000 (cuatro millones de pesos), se reporta un avance físico del 0% por no tener derechos de vía liberados; b) Calvillo, Ags. – Tabasco Zac., \$ 17 000 000 (diecisiete millones de pesos), se reporta un avance físico del 0% por no tener permisos de la Comisión Nacional del Agua ni Manifestación de Impacto Ambiental; c) Puerto de Concepción - Tepezalá, \$ 9 900 000 (nueve millones novecientos mil pesos), se reporta un avance físico del 0% por no tener derechos de vía liberados; y d) Ejido Morelos – E. C. Túnel de Potrerillo, \$ 9 900 000 (nueve millones novecientos mil pesos), se reporta un avance físico del 0.30%, inicio el 22 de septiembre de 2008<sup>11</sup>. En los avances físicos y trámites requeridos se nota la ausencia de la gestión del gobierno estatal.

Con la SSA, específicamente con la Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física (DGDIF), el gobierno estatal celebró convenio de transferencia de recursos de fecha 31 de marzo del 2008 para la ejecución de dos obras cuyas denominaciones, asignaciones presupuestales y avances físicos al mes de octubre del 2008 eran: 1) Construcción de la Sustitución por Obra Nueva del Centenario Hospital Miguel Hidalgo, \$ 112 000 000 (ciento doce millones de pesos), prácticamente sin avance físico, la obra se estaba trazando; y 2) Construcción Centro de Salud J. Guadalupe Peralta, \$ 6 000 000 (seis millones de pesos), 30% de avance físico. Las obras anteriores correspondieron a una inversión 100% federal, los proyectos fueron realizados por el Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes (ISEA) y las obras están siendo ejecutadas por la SOP<sup>12</sup>.

Con SECTUR, el gobierno estatal celebró convenio de reasignación de recursos publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de junio del 2008 para la ejecución de 3 obras cuyas denominaciones, asignaciones y estructuras presupuestales, dependencias ejecutoras y avances físicos al mes de septiembre del 2008 eran: a) Rehabilitación y Remodelación del Centro Histórico en el Municipio de Aguascalientes, \$ 6 500 000 (seis millones quinientos mil pesos), inversión 50-50% federal-municipal, la dependencia ejecutora en el Ayuntamiento de Aguascalientes, 50% de avance físico; b) Centro de Convenciones Aguascalientes, \$ 30 000 000 (treinta millones de pesos), inversión 50-50% federal-estatal, la dependencia ejecutora en la Secretaría de Obras Públicas del Estado (SOP), 60% de avance

---

<sup>11</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes según solicitud con el número de expediente 0000900237808 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 20 de noviembre del año 2008.

físico; y c) Rehabilitación y Remodelación del Centro Histórico en el Municipio de Calvillo Aguascalientes, \$ 4 800 000 (cuatro millones ochocientos mil pesos), inversión 50-50% federal-municipal, la dependencia ejecutora en el Ayuntamiento de Calvillo, sin avance físico<sup>13</sup>. Destaca en las obras turísticas de competencia municipal la ausencia de la participación estatal, tanto financiera como técnica-ejecutiva.

### **El Proyecto Multimodal Punta Colonet en Baja California.**

Para el Gobierno del Estado de Baja California el trámite de recursos del PEF involucra un proceso que, según lo expresan, parece haber consolidado una base sólida de gestión: *tanto la administración anterior como el equipo de transición de la administración actual, tenían conocimiento de todas y cada una de las acciones que pudieran incluirse en el PEF 2008, las cuales se lograron a través de gestiones realizadas con diputados y senadores del estado y principalmente con los de la comisión de hacienda del congreso*<sup>14</sup>. El trámite de recursos y la ejecución de obras se coordinan en la ciudad de México<sup>15</sup>, después de la aprobación del financiamiento, *la ejecución de las acciones relacionadas en el PEF 2008 serán ejecutadas por el gobierno del estado en coordinación con el gobierno federal, dependiendo del sector a que corresponda cada una de ellas. Las acciones de infraestructura y carreteras se coordinan con la SCT, las acciones de cultura y deporte con la Secretaría de Educación, las acciones hidroagrícolas, alcantarillado y agua potable con la CNA, remodelación, adecuación y contracción de hospitales con la Secretaría de Salud*<sup>16</sup>.

Con referencia a las acciones distributivas gestionadas para el ejercicio de obra pública 2008, el gobierno estatal celebró con la SCT un convenio de coordinación en materia de reasignación de recursos, las acciones convenidas fueron 5 obras, cuyas denominaciones, asignaciones presupuestales y avances físicos al mes de octubre del 2008 se señalan a continuación: 1) Libramiento de Ensenada, \$ 150 000 000 (ciento cincuenta millones de pesos), 21% de avance físico; 2) Tecate – Tijuana, \$ 60 000 000 (sesenta millones de pesos), 19% de avance físico; 3) Tijuana – Rosarito, \$ 35 000 000 (treinta y cinco millones de pesos), 7% de avance físico; 4) El Sauzal - San Antonio de las Minas - Francisco Zarco, \$ 150 000 000 (ciento

---

<sup>12</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Director de Programación de la SEPLADE, 14 de octubre del 2008.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas Baja California según solicitud con el número de expediente 001853 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 29 de abril del año 2008.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

cincuenta millones de pesos), 74% de avance físico; y 5) Tijuana - Ensenada Tramo Rosarito - Primo Tapia, \$ 18 000 000 (dieciocho millones de pesos), 9% de avance físico. En la organización ejecutiva del estado de Baja California, resulta sobresaliente la organización de las acciones en ejercicios multianuales, tal como corresponde a las acciones relacionadas en los incisos 1, 2 y 4. La acción que realizó la SCT de manera directa durante el ejercicio 2008 fue la que corresponde a la carretera Francisco Zarco – El Porvenir, reportando un avance físico del 12.60% en septiembre del 2008<sup>17</sup>.

Con la DGDIF de la SSA, el gobierno estatal celebró convenio de transferencia de recursos de fecha 31 de marzo del 2008 para la ejecución de 7 obras cuyas denominaciones, asignaciones presupuestales y avances físicos al mes de octubre del 2008 eran: a) Ampliación del Hospital General de Tecate, segunda etapa, \$ 24 000 000 (veinticuatro millones de pesos), sin avance físico, el proyecto fue contratado apenas en octubre del 2008; b) Obra Nueva del Hospital del Niño y la Mujer de Mexicali, primera etapa (consulta externa), \$ 45 000 000 (cuarenta y cinco millones de pesos) sin avance físico, el fallo del proceso de adjudicación se dio en octubre del 2008; c) Construcción del Centro de Salud, Ensenada, \$ 3 000 000 (tres millones de pesos), sin avance físico, el fallo del proceso de adjudicación se dio en octubre del 2008; d) Construcción del Centro de Salud Tijuana, \$ 3 000 000 (tres millones de pesos), sin avance físico, el fallo del proceso de adjudicación se dio en octubre del 2008; e) Centro de Salud Mexicali, \$ 3 000 000 (tres millones de pesos), sin avance físico, el fallo del proceso de adjudicación se dio en octubre del 2008; f) Conclusión de Obra Nueva del Hospital Florido Morita, \$ 11 000 000 (once millones de pesos), sin avance físico, el fallo del proceso de adjudicación se dio en octubre del 2008; y g) Equipamiento del Hospital Florido Morita, \$ 12 000 000 (doce millones de pesos), sin avance físico<sup>18</sup>. En general, con una inversión 100% federal, la ejecución de obras a cargo del Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California muestra un proceso de ejecución muy rezagado.

Además de lo descrito hasta aquí, el Gobierno del Estado de Baja California ha impulsado otras acciones de carácter Distributivo mediante la coordinación inicial directa con el ejecutivo federal. Tal es el caso del Proyecto Multimodal Punta Colonet, el cual se refiere al otorgamiento de una concesión federal para la construcción y explotación privadas de un puerto de contenedores, ubicado 124 km. al sur de Ensenada y planeado para competir con el similar

---

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes según solicitud con el número de expediente 0000900237808 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 20 de noviembre del año 2008.

<sup>18</sup> Información proporcionada en entrevista con el Director de Organización, Programación y Presupuesto del Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California, 27 de octubre del 2008.

ubicado en Long Beach Ca. El Coordinador Administrativo de este proyecto, con siete años de antecedentes como empleado federal, menciona que Punta Colonet fue planteado en una mesa conjunta federación-estado: *La administración de Eugenio Elorduy licitó "a la carrera" la factibilidad técnica y financiera, así como el estudio de mercado del puerto y el sistema ferroviario*<sup>19</sup>. La licitación del puerto fue asumida directamente por la SCT y se llevará 18 meses, según la SCT, el Gobierno del Estado de Baja California aportó diversos documentos para el desarrollo del proyecto: a) proyecto de título de concesión ferroviaria y su anexo técnico, b) proyecto de título de concesión de la terminal de contenedores y su anexo técnico, c) proyecto de título de concesión de la administración portuaria integral, d) metodologías de evaluación técnica, e) propuesta técnica para el ferrocarril, f) propuesta técnica para la terminal de contenedores, g) propuesta de convocatoria y bases de licitación, h) diversos documentos económico – financieros y de desarrollo urbano de la zona (tales como: análisis de demandas, modelos financieros, proyecciones de crecimiento, requerimientos para el desarrollo urbano, estructura de la licitación, formatos, criterios de evaluación). Actualmente el Gobierno de Baja California participa activamente dando seguimiento a todo el proceso del concurso del proyecto de Punta Colonet<sup>20</sup>.

En paralelo al desarrollo de la licitación, el gobierno estatal ha implementado un esquema de desarrollo urbano que se vale del futuro puerto como principal punto de atracción poblacional. Para octubre del 2008, el gobierno estatal había concluido el Programa de Desarrollo Urbano y Centro de Población, el cual fue entregado al Ayuntamiento de Ensenada para que fuera aprobado por cabildo. Tal proyecto de distingue por su estrategia ecológica, la reserva territorial será de 33 000 has. y se ubica a 10 kilómetros del actual poblado de 2800 habitantes, será desarrollada en tres fases, la primera será de 9000 has. y se localiza al centro del área urbanizable, en torno a esta la segunda se localizará al sur y la tercera al norte. Para financiar la construcción del nuevo centro de población, se formará un fideicomiso de desarrollo urbano que será integrado con recursos del licitante ganador, el poblado no se desarrollará por encima de la normatividad o decisiones del ayuntamiento. El futuro papel del gobierno estatal será la de promotor del desarrollo regional; activando la economía de la entidad por nuevos

---

<sup>19</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Coordinador Administrativo del Proyecto Multimodal Punta Colonet, 30 de octubre del 2008.

<sup>20</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes según solicitud con el número de expediente 0000900237908 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 31 de octubre del año 2008.

mercados basados en la logística de las cargas, así como su procesamiento y empacamiento en México<sup>21</sup>.

### **Guanajuato Puerto Interior.**

Al interior del Gobierno del Estado de Guanajuato, y teniendo como antecedente la Unidad de Planeación (UPIE), la Coordinación General de Programación y Gestión de la Inversión Pública (COPI) modificó el funcionamiento tradicional del sector financiero estatal, de tal modo que la Secretaría de Administración y Finanzas (SFA) conduce el presupuesto operativo y la COPI el de inversión, siendo el que corresponde al PEF (gestión federal) parte de este último. Entre agosto y octubre de cada año, la COPI recaba las propuestas de las dependencias estatales y hasta de los diputados para la gestión durante el proceso de aprobación del PEF. Posteriormente, al inicio del ejercicio presupuestal, auxilia a las dependencias ejecutoras en los trámites de liberación de recursos en función de la capacidad presupuestal, apoya con justificaciones económicas y con estudios de costo-beneficio. Entre los meses de junio y julio da seguimiento a los avances de obra aprovechando las reuniones del gobernador con el presidente de la república, para lo cual mantiene actualizada una base de datos. Cuando el recurso federal es transferido a la SFA, la ejecución queda a cargo de las cinco entidades facultadas para ejercer obra en el estado, la SOP y la Comisión estatal de Agua del Estado (CEAG) son las principales. El personal de la COPI asegura tener una visión imparcial de la planeación, basándose principalmente en los compromisos de campaña. Se asegura que horizontalmente trabajan bien, con una junta semanal los lunes a las 8:30 hrs. para atender la agenda de proyectos y gestiones<sup>22</sup>.

Sobre las asignaciones distributivas gestionadas para el ejercicio de obra pública 2008, el gobierno estatal celebró con la SCT un convenio de coordinación en materia de reasignación de recursos, la acción convenida fue únicamente una obra, el Libramiento de Guanajuato (norponiente), proyecto multianual con una asignación de \$ 33 500 000 (treinta y tres mil quinientos pesos), el recurso 2008 corresponde a afectaciones, INDABIN determina los costos oficiales y el estado tiene que complementar el recurso según pretensiones de los afectados. Por lo anterior, para el ejercicio 2009 el estado ha dispuesto de \$ 100 000 000.00 (cien millones de pesos) destinados al pago de afectaciones, y en el PEF 2009 se han autorizado \$ 300 000

---

<sup>21</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Coordinador Administrativo del Proyecto Multimodal Punta Colonet, 30 de octubre del 2008.

<sup>22</sup> Información proporcionada en entrevista con el Director General de Proyectos de Inversión de la Coordinación General de Programación y Gestión de la Inversión Pública, 25 de noviembre del 2008.

000.00 (trescientos millones de pesos) para una obra estimada en \$ 700 000 000.00 (setecientos millones de pesos) de inversión total<sup>23</sup>.

La mayor parte de asignaciones presupuestales fue orientados para su ejecución directa de la SCT, este conjunto incluye 7 obras cuyas denominaciones, asignaciones presupuestales y avances físicos al mes de septiembre del 2008 fueron: a) Príncipes – Cabras, \$ 5 000 000 (cinco millones de pesos), se reporta un avance físico del 1.3%; b) Mesa de San Agustín – El Borrego, \$ 6 300 000 (seis millones trescientos mil pesos), se reporta un avance físico del 2.9%; c) Atotonilco – Cruz del Palmar. E. C. (Guanajuato – San Miguel de Allende, camino que bordea la Presa Ignacio Allende), \$ 23 000 000 (veintitrés millones de pesos), se reporta un avance físico del 9.0%; d) San Miguel Actopan – San Ramón, \$ 14 200 000 (catorce millones doscientos mil pesos), se reporta un avance físico del 0%, los recursos fueron reasignados al Gobierno del Estado; e) La Barranca – Candelas, \$ 5 000 000 (cinco millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; f) Puente Vehicular sobre Río Lerma “Pastor Ortiz”, \$ 13 500 000 (trece millones quinientos mil pesos) se reporta un avance físico del 0%, los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; y g) Tarimoro – La Montada, \$ 4 000 000 (cuatro millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener registro en la cartera de programas y proyectos de inversión de la SHCP y derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria<sup>24</sup>. En general, se percibe que la estrategia de ejecución directa de la SCT no resultó provechosa.

Con la SSA, específicamente con la DGDIF, el gobierno estatal celebró convenio de transferencia de recursos de fecha 8 de julio del 2008 para la ejecución de 8 obras cuyas denominaciones, asignaciones presupuestales y avances físicos al mes de noviembre del 2008 fueron: 1) Hospital General de Salamanca, proyecto multianual 2006-2008, \$ 24 000 000 (veinticuatro millones de pesos), 98% de avance físico; 2) Hospital General de Silao, proyecto multianual 2006-2008, \$ 26 000 000 (veintiséis millones de pesos), 100% de avance físico; 3) Hospital Comunitario de Jaral del Progreso, \$ 24 000 000 (veinticuatro millones de pesos), sin avance físico, por licitarse en noviembre de 2008, el retraso obedece a que la asignación que nos ocupa no fue suficiente para el desarrollo de la obra y de buscó las concurrencia de recursos; 4) Hospital Comunitario de Manuel Doblado, proyecto multianual 2006-2008, \$ 22 000 000 (veintidós millones de pesos), sin avance físico, el fallo de la licitación se dio en noviembre

---

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes según solicitud con el número de expediente 0000900237808 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 20 de noviembre del año 2008.

de 2008; 5) Hospital General de Apaseo El Alto, \$ 21 000 000 (veintiún millones de pesos), sin avance físico, en proceso de licitación en noviembre de 2008, el retraso obedece a que la asignación que nos ocupa no fue suficiente para el desarrollo de la obra y de buscó las concurrencia de recursos; 6) Hospital General de Valle de Santiago, \$ 27 000 000 (veintisiete millones de pesos), sin avance físico, el retraso obedece a que la asignación que nos ocupa no fue suficiente para el desarrollo de la obra y de buscó las concurrencia de recursos; 7) Hospital Comunitario de Abasolo, \$ 29 000 000 (veintinueve millones de pesos), sin avance físico, el retraso obedece a que la asignación que nos ocupa no fue suficiente para el desarrollo de la obra y de buscó las concurrencia de recursos; y 8) Fortalecimiento del sistema de Red de Urgencias, \$ 20 000 000 (veinte millones de pesos), sin avance físico, la licitación está por iniciarse en noviembre de 2008 y se refiere a la adquisición de radios, equipo del 911 y de ayuda psicológica en línea<sup>25</sup>. La ejecución a cargo del Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato tiene como virtud la programación de ejercicios multianuales, sin embargo, algunas deficiencias en la presupuestación están rezagando la ejecución de las obras.

Con relación al Fondo Metropolitano de la Conurbación de la Ciudad de León, la asignación 2008 fue de \$ 300 000 000 (trescientos mil pesos) que fueron aplicados en los siguientes proyectos con sus respectivos avances físicos a noviembre del 2008: a) Planta de Tratamiento San Jerónimo (Purísima - San Francisco del Rincón), sin avance físico, en proceso de licitación; b) Eje Vial Paralelo a la 45 (1ª etapa, Las Torres – Delta, León), sin avance físico, en proceso de licitación; c) Proyectos Ejecutivos Eje Vial Paralelo a la 45, sin avance físico, contratado; d) Saneamiento del Canal Río Turbio (León), dio inicio por la modalidad de administración, con avance físico mínimo; e) Paso a Desnivel F. F. C. C. (San Francisco del Rincón), sin avance físico, en proceso de licitación; y f) Plan de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de la Conurbación (IPLANEG), no se ha registrado avance físico<sup>26</sup>.

Las acciones de carácter Distributivo basadas en la coordinación directa entre el ejecutivo federal y el Gobierno del Estado de Guanajuato, se refieren al desarrollo del proyecto Guanajuato Puerto Interior. Este proyecto utiliza como plataforma logística al Aeropuerto Internacional de Guanajuato, para disponer en forma adyacente los servicios de: aduana interior (31 has.), recinto fiscalizado (144 has.)<sup>27</sup>, parque industrial nacional (196 has.), terminal

---

<sup>25</sup> Información proporcionada en entrevista con la Directora de Infraestructura del Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato, 26 de noviembre del 2008.

<sup>26</sup> Información proporcionada en entrevista con el Director General de Proyectos de Inversión de la Coordinación General de Programación y Gestión de la Inversión Pública, 25 de noviembre del 2008.

<sup>27</sup> El Recinto Fiscalizado Estratégico servirá de apoyo para las operaciones globales de manufactura y comercio internacional, es un régimen aduanero que permite la introducción hasta por dos años de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas para su manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación con ventajas fiscales, como el permitir incorporar a los procesos industriales o de

intermodal ferroviaria (44 has.), terminal internacional de carga aérea (34 has.), zona de servicios comerciales y logísticos (76 has.) y reserva territorial (502 has.)<sup>28</sup>. La coordinación con el ejecutivo federal ha permitido la consolidación del Aeropuerto Internacional de Guanajuato en primera instancia, y el establecimiento de la terminal intermodal ferroviaria, la aduana interior (noviembre del 2004) y las zonas fiscalizadas más recientemente. Por su parte, para que el gobierno estatal intervenga en la planeación del desarrollo urbano de la región se decretó la conurbación entre Silao, San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón y León; según decreto número 72 publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha 23 de mayo del 2008. Actualmente se desarrolla el Parque Industrial Nacional para el establecimiento de industrias.

### **Jalisco y su Proyecto Metropolitano.**

Para el Gobierno del Estado de Jalisco, a diferencia de los casos anteriores, el trámite de recursos PEF no es una acción coordinada por una sola dependencia estatal, lo cual genera una gestión dispersa y clasificada desde la misma conciliación de intereses. En el rubro de carreteras y caminos rurales, las autoridades locales manifestaron no estar relacionadas con las obras programas en tal sector para el ejercicio 2008: *en ningún caso estas acciones se incluyen en el Programa Operativa Anual 2008*<sup>29</sup>. En cuanto a las obras relativas al sector turismo para el ejercicio 2008, la dependencia correspondiente expresó que *no hubo influencia de la autoridad estatal, todas fueron gestionadas directamente por los Ayuntamientos con los diputados. Una vez informada la Secretaría de Turismo, respecto al presupuesto autorizado por el Congreso de la Unión, el Gobierno del Estado se da a la tarea de coordinar el seguimiento de cada uno de los proyectos (integración y validación del expediente y modalidad de obra). Se llevan a cabo 2 o 3 reuniones anuales en los municipios o en alguna de las dependencias estatales según se acuerde*<sup>30</sup>. Para el Fondo Metropolitano, la autoridad estatal si mostró tener una incidencia directa: *con relación a los programas de competencia de esta Secretaría de Desarrollo Urbano y específicamente en lo relacionado al Fondo Metropolitano, los procesos de aprobación de recursos para este fondo en la presente anualidad, conlleva un proceso de negociación iniciado por los Diputados Federales, quienes para la determinación de acciones se realiza sobre la*

---

manufactura insumos y materias primas de cualquier parte del mundo y reenviarlas como producto terminado sin cargos por comercio exterior.

<sup>28</sup> Guanajuato Puerto Interior, Centro Logístico e Industrial de México, información localizada en [www.puertointerior.com.mx](http://www.puertointerior.com.mx).

<sup>29</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Rural Jalisco según solicitud con el número de expediente 00243008 del sistema INFOMEX Jalisco, 20 de mayo del año 2008.

*base de un mecanismo establecido en el Estado de Jalisco, como es, el Consejo de la Zona Metropolitana*<sup>31</sup>.

Por lo señalado en el párrafo anterior, las obras del sector comunicaciones que el PEF 2008 relacionó fueron orientadas para su ejecución hacia el Centro SCT del estado, la implementación de las acciones no llegó a un solo resultado favorable. Las denominaciones, asignaciones presupuestales y avances físicos al mes de septiembre del 2008 fueron: 1) Talpa – Llano Grande – Tomatlán, \$ 31 200 000 (treinta y un millones doscientos mil pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener permisos ambientales ni derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 2) El Tule – Presa Cajón de Peñas, \$ 9 500 000 (nueve millones quinientos mil pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener registro en la cartera de programas y proyectos de inversión de la SHCP ni derecho de vía liberado, los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 3) Zapotitlán – Comala, \$ 15 000 000 (quince millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 4) Villa Purificación – Chamela, \$ 15 000 000 (quince millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener permisos ambientales ni derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 5) El Salvador – Presa de Santa Rosa, \$ 12 000 000 (doce millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 6) Puerto Vallarta – Tuhito 200 Norte, \$ 10 000 000 (diez millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener registro en la cartera de programas y proyectos de inversión de la SHCP ni derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 7) Los Tazumbos, Jilotlán – Crucero de la Ruana, \$ 3 000 000 (tres millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener permisos ambientales ni derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 8) Elaboración de proyecto de Villa Corona – Autlán, \$ 10 000 000 (diez millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener registro en la cartera de programas y proyectos de inversión de la SHCP, permisos ambientales ni derecho de vía liberado, los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 9) Buen País – Tonalilla – Tonila, \$ 10 000 000 (diez millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener todos los elementos los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 10) Puente Zipoco y la Carrasca, \$ 10 000 000 (diez millones de pesos), se reporta un

---

<sup>30</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Turismo Jalisco según solicitud con el número de expediente 00242808 del sistema INFOMEX Jalisco, 17 de junio del año 2008.

<sup>31</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Urbano Jalisco según solicitud con el número de expediente 00200708 del sistema INFOMEX Jalisco, 21 de abril del año 2008.

avance físico del 0%, por no tener todos los elementos los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 11) Cabecera Municipal de Zapotiltic, \$ 8 000 000 (ocho millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener permisos ambientales ni derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 12) Acceso a la Higuera, Municipio de Tuxpan, \$ 5 000 000 (cinco millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener todos los elementos suficientes los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; y 13) Ixtlahuacan de los Membrillos – Atequiza, \$ 10 000 000 (diez millones de pesos, se reporta un avance físico del 0%, por no tener permisos ambientales ni derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP<sup>32</sup>.

Con la DGDIF de la SSA, el gobierno estatal celebró convenio de transferencia de recursos de fecha 31 de marzo del 2008 para la ejecución de 12 obras cuyas denominaciones y asignaciones presupuestales fueron: a) Obra Nueva por Sustitución en el Hospital Regional de La Barca (segunda etapa), \$ 54 000 000 (cincuenta y cuatro millones de pesos); b) Fortalecimiento, Remodelación y Equipamiento del Hospital General de Occidente, Zapopan, \$ 12 000 000 (doce millones de pesos); c) Fortalecimiento, Ampliación y Equipamiento del Instituto de Cirugía Reconstructiva, Guadalajara, \$ 5 000 000 (cinco millones de pesos); d) Fortalecimiento, Ampliación y Equipamiento del Organismo Público Descentralizado Hospital Civil de Guadalajara Fray Antonio Alcalde y Juan I, \$ 40 000 000 (cuarenta millones de pesos); e) Hospital Regional de Tamazula, \$ 14 000 000 (catorce millones de pesos); f) Hospital Regional de Mascota, \$ 22 000 000 (veintidós millones de pesos); g) Hospital Regional de Sierra de Amaula El Grullo, \$ 28 000 000 (veintiocho millones de pesos); h) Obra Nueva Centro de Salud Arandas, \$ 8 600 000 (ocho millones de pesos); i) Fortalecimiento del Centro de Salud Arandas, \$ 600 000 (seis cientos mil pesos); j) Oficinas Administrativas de Tepatlán, \$ 3 000 000 (tres millones de pesos); k) Centro de Salud San Ignacio Cerro Gordo, \$ 3 600 000 (tres millones seiscientos mil pesos); y l) Hospital General Lagos de Moreno, \$ 17 000 000 (diecisiete millones de pesos)<sup>33</sup>. Todas las obras carecían de avance físico a noviembre del 2008, sólo se registraba un 70% de avance administrativo previo a la obra para conocer si el recurso aprobado sería suficiente, lo cual evidencia un grave rezago en la planeación individual de las acciones.

---

<sup>32</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes según solicitud con el número de expediente 0000900237808 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 20 de noviembre del año 2008.

<sup>33</sup> Información proporcionada para esta investigación por el Coordinador de supervisores de la Secretaría de Salud Jalisco, 26 de noviembre del 2008.

Con SECTUR, el gobierno estatal celebró convenio de reasignación de recursos publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de junio del 2008 para la ejecución de 5 obras cuyas denominaciones y asignaciones presupuestales fueron: 1) Museo Religioso en la Explanada del Papa, Municipio de San Juan de los Lagos, \$ 4 800 000 (cuatro millones ochocientos mil pesos); 2) Proyecto de Imagen Urbana, Obra de Cableado Subterráneo, Calles y Banquetas en el Municipio de Mazamitla, \$ 2 500 000 (dos millones quinientos mil pesos); 3) Adoquinado en Ingreso 1<sup>º</sup> Etapa en la Cruz de Loreto, en el Municipio de Tomatlán, \$ 3 300 000 (tres millones trescientos mil pesos); 4) Remodelación del Centro Histórico de Talpa de Allende, \$ 3 600 000 (tres millones seiscientos mil pesos); y 5) Construcción de Muelle para Lanchas, Puerto Vallarta, \$ 700 000 (setecientos mil pesos)<sup>34</sup>. Todas las obras iniciaron en octubre, el 50% de la inversión es federal y el 50% restante es estatal-municipal o netamente estatal. Según la Dirección General de Planeación Turística de la Secretaría de Turismo del Estado, la conciliación de la estructura presupuestal con los ayuntamientos y la elaboración de los proyectos ejecutivos son los procesos que retrasan el inicio de las obras.

Con relación al ejercicio 2008 del Fondo Metropolitano de la Conurbación de Guadalajara, cuya asignación general fue de \$ 1 100 000 000 (mil cien millones de pesos), las denominaciones, asignaciones presupuestales y avances físicos al mes de octubre del 2008 eran: 1) Mantenimiento en el Canal Santa Catalina (Zapopan), \$ 180 000 000.00 (ciento ochenta millones de pesos), 30% de avance físico; 2) Intersección Periférico-Tutelar (Zapopan), \$ 60 000 000.00 (sesenta millones de pesos), sin avance físico; 3) Modernización Periférico Sur (Tonalá), \$ 100 000 000.00 (cien millones de pesos), 30% de avance físico; 4) Retorno Deprimido en Periférico (Tlaquepaque), \$ 80 000 000.00 (ochenta millones de pesos), 30% de avance físico; 5) Intersección Periférico-Camino Zapotlanejo (El Salto-Tlajomulco de Zúñiga), \$ 40 000 000.00 (cuarenta millones de pesos), sin avance físico; 6) Intersección Periférico-San Isidro (Zapopan), \$ 149 800 000.00 (ciento cuarenta y nueve millones ochocientos mil pesos), 30% de avance físico; 7) Intersección Periférico-El Verde (El Salto), \$ 130 000 000.00 (ciento treinta millones de pesos), sin avance físico; 8) Intersección Periférico-Ferrocarril (Tlaquepaque), \$ 80 000 000.00 (ochenta millones de pesos), sin avance físico; 9) Adquisición de Suelo y Pago de Adeudos Periférico (Tlaquepaque), \$ 110 200 000.00 (ciento diez millones doscientos mil pesos), sin avance físico; 9) Pavimentación en Tramos del Periférico (El Salto y Tlaquepaque), \$ 110 000 000.00 (ciento diez millones de pesos), 15% de avance físico; y 10) Intersección Periférico-Colón (Tlaquepaque), \$ 60 000 000.00 (sesenta millones de pesos), sin

---

<sup>34</sup> Información proporcionada para esta investigación por la Dirección General de Planeación Turística de la Secretaría de Turismo del Estado, 25 de noviembre del 2008.

avance físico. Pese a que la obra metropolitana es el único rubro de interés para la autoridad estatal, la gran magnitud de los volúmenes de obra, sumados a los de otros programas estatales, ocasionan que los programas de ejecución de las acciones se den en forma tardía.

### **La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Morelos.**

Para el trámite de acciones con registro presupuestal en el PEF, el Gobierno del Estado de Morelos realiza con relativa eficiencia una gestión que coordinan en forma individual cada uno de los sectores que se involucran en el proceso. Sin embargo, la ejecución de las acciones se centraliza en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado (SEDUOP), la cual se ve saturada por el volumen de obra a realizar. En el año 2008, los casos más críticos eran los relativos a las obras de los sectores Salud y Turismo, que no registraba avance físico en diciembre de ese año.

Según convenio con la DGDIF de la SSA de fecha 31 de marzo del 2008, se acordó la ejecución de 10 obras del sector salud. Con este antecedente, las denominaciones, asignaciones presupuestales y avances físicos al mes de diciembre del 2008 eran los siguientes: a) Unidad de Especialidades Médicas de Cirugía Ambulatoria Jojutla, \$ 40 000 000.00 (cuarenta millones de pesos), sin avance físico, en proceso de licitación; b) Equipamiento del Hospital del Niño Morelense, \$ 12 000 000.00 (doce millones de pesos), sin avance físico, en proceso de licitación; c) Hospital de la Mujer, \$ 7 000 000.00 (siete millones de pesos), sin avance físico, en proceso de licitación; d) Hospital Comunitario Ocuituco, \$ 21 900 000.00 (veintiún millones novecientos mil pesos), sin avance físico, en proceso de licitación; e) Hospital de Temixco, \$ 10 000 000.00 (diez millones de pesos), sin avance físico, en proceso de licitación; f) Centro de Salud Cuentepec Temixco, \$ 7 000 000.00 (siete millones de pesos), sin avance físico, en proceso de licitación; g) Centro de Salud Casahutlán Amacuzac, \$ 7 000 000.00 (siete millones de pesos), sin avance físico, en proceso de licitación; h) Centro de Salud San Rafael Zaragoza, \$ 7 000 000.00 (siete millones de pesos), sin avance físico, en proceso de licitación; i) Hospital Comunitario de Jonatepec, \$ 21 000 000.00 (veintiún millones de pesos), sin avance físico, en proceso de licitación; y j) Hospital General de 60 Camas de Jojutla, \$ 19 000 000.00 (diecinueve millones de pesos), sin avance físico, en proceso de licitación<sup>35</sup>.

Por otra parte, mediante convenio de reasignación de recursos celebrado con la SECTUR y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de junio del 2008, se asignaron

---

<sup>35</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas Morelos según solicitud con el número de expediente 00206208 del Sistema INFOMEX Morelos, 8 de diciembre del año 2008.

\$ 15 000 000.00 (quince millones de pesos) para la obra denominada Corredor Turístico Ruta de los Conventos Morelos. La obra se refiere a la construcción de paradores turísticos a lo largo de la Ruta de los Conventos, de tal modo que *se promueve el apoyo a los Destinos Eje: Cuernavaca, Tepoztlán, Cuautla y Tequesquitengo, que son los que cuentan con mayor infraestructura turística y reciben al mayor número de visitantes, tanto turistas como excursionistas, y por otra parte a los Pueblos con Encanto de Morelos, en los que entran las poblaciones que tienen potencial turístico por los atractivos culturales y naturales que tienen, y que cuentan con buen acceso carretero y se encuentran cerca de un destino eje, como lo son las poblaciones ubicadas en la Ruta de Conventos y a las que ya se ha beneficiado con acciones de rescate de su imagen urbana, tales como: Tlayacapan, Tepoztlán que también está incorporada el Programa Pueblos Mágicos de la SECTUR Federal, Totolapan, Yecapixtla, Zacualpan, Tetela del Volcán y Hueyapan*<sup>36</sup>. En octubre del 2008 ya existía el proyecto pero la obra aún no inicia hacia diciembre del mismo año. Toda vez que la SECTUR mantiene un esquema financiero de participación estatal al 50%, mismo que puede ser subdividido para que a su vez el estado impulse una participación municipal al 25%, los comentarios de las autoridades estatales sugieren que el retraso de la acción es por motivos financieros.

En los casos que registran mayor avance están las obras del sector comunicaciones, mismas que son tres y que se derivan de un convenio de coordinación en materia de reasignación de recursos celebrado con la SCT. Las denominaciones, asignaciones presupuestales y avances físicos al mes de diciembre del 2008 eran los siguientes: a) Tlaquiltenango – Tlaltizapan, \$ 6 700 000.00 (seis millones setecientos mil pesos), 20% de avance físico; b) Tlaquiltenango – Jojutla, \$ 5 600 000.00 (cinco millones seiscientos mil pesos), 25% de avance físico; y c) Par Vial Oaxtepec, \$ 12 000 000.00 (doce millones de pesos), 100% de avance físico, el gobierno del estado asumió el pago de las afectaciones, la obra realmente costó \$ 30 000 000.00 (treinta millones de pesos)<sup>37</sup>.

Al igual que sucedió en otros casos, las obras del sector comunicaciones que fueron orientadas para su ejecución al Centro SCT del estado no lograron gran avance, constatando la falta de la intervención estatal en la planeación individual de las acciones: 1) Tlayacapan – Totolapan, \$ 7 800 000.00 (siete millones ochocientos mil pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener permisos ambientales ni derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 2) Huautla – Santiopan, \$ 6 500 000.00 (seis millones

---

<sup>36</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Turismo Morelos según solicitud con el número de expediente 00031908 del Sistema INFOMEX Morelos, 27 de mayo del año 2008.

<sup>37</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas Morelos según solicitud con el número de expediente 00206208 del Sistema INFOMEX Morelos, 8 de diciembre del año 2008.

quinientos mil pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener permisos ambientales ni derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 3) Col. Loma Linda Tetlama, \$ 4 300 000.00 (cuatro millones trescientos mil pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener permisos ambientales ni derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 4) Paso a Desnivel Galeana (en el cruce Galeana – Zacatepec), \$ 16 000 000.00 (dieciséis millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener registro en la cartera de programas y proyectos de inversión de la SHCP, permisos ambientales ni derecho de vía liberado, los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 5) Cruz de Lima – Yacapixtla, \$ 10 000 000.00 (diez millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 6) Valle de Vázquez – Chimalacatlán, \$ 9 100 000.00 (nueve millones cien mil pesos), se reporta un avance físico del 4.7%; 7) Acceso a Tetela del Volcán, \$ 8 000 000.00 (ocho millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener permisos ambientales ni derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 8) Tetecala – Contlalco, \$ 5 000 000.00 (cinco millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 9) Otilio Montaña – Santa Rosa 30 – Chiconcuac, \$ 16 000 000.00 dieciséis millones de pesos), se reporta un avance físico del 1%, los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 10) Fierro del Toro – El Capulín – Jalatlaco, \$ 5 000 000.00 (cinco millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener permisos ambientales ni derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 11) Ramal Ejido Lomas de Chapultepec, \$ 10 000 000.00 (diez millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener permisos ambientales ni derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 12) Tlayca – Los Estanques, \$ 4 100 000.00 (cuatro millones cien mil pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener permisos ambientales ni derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; 13) La Nopalera – Santa Úrsula, \$ 5 800 000.00 (cinco millones ochocientos mil pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener permisos ambientales ni derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes según solicitud con el número de expediente 0000900237808 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 20 de noviembre

## **Querétaro, ¿Desarrollo o Mantenimiento?**

El Gobierno del Estado de Querétaro logra, mediante la coordinación por sectores, acciones con registro presupuestal en el PEF, sin embargo, es el caso que más se aleja de una implementación coordinada de Políticas Distributivas. Las acciones que más avance presentan no se refieren precisamente a obras relacionadas con el desarrollo del sector correspondiente, son en su mayoría acciones de mantenimiento de la infraestructura existente. Por otra parte, las obras que pudieran impulsar el desarrollo regional no se han logrado ejecutar por limitaciones de carácter administrativo.

Las obras del sector comunicaciones caen en la opción de orientar su ejecución hacia el Centro SCT del estado, con la ausencia de la autoridad estatal en la materia, por lo que las asignaciones y avances físicos a septiembre del 2008 eran del siguiente orden: a) E. C. Tolimán - Peña Millar – San Miguel Palmas, \$ 18 000 000 (dieciocho millones de pesos), se reporta un avance físico del 3.1%; b) Tolimán – Mesa de Chagoya, \$ 9 000 000 (nueve millones de pesos), se reporta que los recursos de esta obra fueron transferidos para atender otras prioridades del mismo estado; c) Tolimán – Bomintza, \$ 5 000 000, (cinco millones de pesos), se reporta que los recursos de esta obra fueron transferidos para atender otras prioridades del mismo estado; d) El Llano – San Pedro Escanela, \$ 12 000 000 (doce millones de pesos), se reporta un avance físico del 1.6%; e) El Colón Fuenteño, \$ 33 000 000 (treinta y tres millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; f) E. C. Peña Millar – San Miguel Palmas – La Ordeña, \$ 7 000 000 (siete millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%; g) Jalpan – Sabino Chico, \$ 5 000 000 (cinco millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; h) Camargo – Río Blanco, \$ 15 000 000 (quince millones de pesos), se reporta un avance físico del 1.4%; i) Maconi – Piñones, \$ 30 000 000 (treinta millones de pesos), se reporta un avance físico del 0%, por no tener derecho de vía liberado los recursos se integraron a la reserva presupuestaria de la SHCP; y j) Ovejas – Apartadero, \$ 3 000 000 (tres millones de pesos), se reporta un avance físico del 0.1%.

Para la aplicación de Fondo Metropolitano de la Conurbación de la Ciudad de Querétaro, con una asignación de \$ 100 000 000 (cien millones de pesos) para el ejercicio 2008, los funcionarios estatales se negaron a abordar el tema, mientras que en el congreso local se

---

del año 2008.

comentaba: *está en riesgo el Fondo Metropolitano que beneficiaría a los municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués, con 100 millones de pesos, toda vez que no se ha cumplido con la creación de un fideicomiso que incluya un comité técnico al interior, así como por no solicitar recursos*<sup>39</sup>.

Para las obras del sector salud, con fecha 25 de julio del 2008 se celebró un convenio con la SSA a través de la DGDIF para la realización de 36 obras a través de una inversión 100% federal ejecutada por el estado. Las denominaciones, asignaciones presupuestales y sólo algunos avances físicos al mes de octubre del 2008 que los funcionarios comunicaron fueron los siguientes: 1) Hospital General de Querétaro 90 camas, \$ 84 100 000 (ochenta y cuatro millones de pesos), sin avance físico; 2) Hospital General (urgencias y tococirugía) Cadereyta de Montes, \$ 19 000 000 (diecinueve millones de pesos), 60% de avance físico; 3) Hospital General de San Juan del Río, \$ 21 000 000 (veintiún millones de pesos), no se dio a conocer el avance físico; 4) Centro de Salud San José La Peñuela, \$ 1 500 000 (un millón quinientos mil pesos); 5) Centro de Salud San Nicolás de la Torre, \$ 1 500 000 (un millón quinientos mil pesos); 6) Centro de Salud El Atorón, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 7) Centro de Salud Dónica, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 8) Centro de Salud Galindo, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 9) Centro de Salud Jacal de la Piedad, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 10) Centro de Salud San Ildefonso Tultepec (centro), \$ 800 000 (ochocientos mil pesos); 11) Centro de Salud San José Hito, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 12) Centro de Salud San Pedro Tenango, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 13) Centro de Salud Chiteje de Garabato, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 14) Centro de Salud Colón, \$ 800 000 (ochocientos mil pesos); 15) Centro de Salud El Blanco, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 16) Centro de Salud Galeras, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 17) Centro de Salud El Zamorano, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 18) Centro de Salud Puerto del Coyote, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 19) Centro de Salud Pedro Escobedo, \$ 800 000 (ochocientos mil pesos), según inspección física, los trabajos consisten en pintura y mantenimiento en fachada prácticamente concluidos, pese a que la directiva mencionó que se ampliaba para poder acreditar en el Programa del Seguro Popular; 20) Centro de Salud Epigmenio González (El Ahorcado), \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 21) Centro de Salud La D, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 22) Centro de Salud Ecolásticas, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 23) Centro de Salud La Lira, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 24) Centro de Salud La Palma, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 25) Centro de Salud San Cirilo, \$ 400 000

---

<sup>39</sup> Comisión de Hacienda, LV Legislatura de Querétaro, *Comunicado del 24 de septiembre de 2008*, [www.legislaturaqro.gob.mx](http://www.legislaturaqro.gob.mx).

(cuatrocientos mil pesos); 26) Centro de Salud San Clemente, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 27) Centro de Salud San Fandila, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 28) Centro de Salud El Sauz (Sauz Alto y Sauz Bajo), \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 29) Centro de Salud La Venta Ajuchitlacito, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 30) Centro de Salud Arcilla, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 31) Centro de Salud La Llave, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 32) Centro de Salud El Organal, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 33) Centro de Salud Santa Bárbara de La Cueva, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 34) Centro de Salud El Sitio, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos); 35) Centro de Salud El Lindero, \$ 800 000 (ochocientos mil pesos); y 36) Centro de Salud San Miguel Galindo, \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos)<sup>40</sup>.

## **Conclusiones del Capítulo IV.**

La revisión de las Políticas Distributivas que gestionan los Gobiernos Estatales con respecto a los elementos del Principio de Subsidiariedad puede expresarse como sigue:

Sobre el elemento de Analogía Jerárquica, coexisten dos esquemas de RIG, el institucional se basa en la coordinación local entre los gobiernos federal y estatales para el diseño de Políticas Distributivas en el seno de los COPLADE, y el más reciente se refiere a la coordinación entre las comisiones de la Cámara Federal de Diputados y los gobiernos estatales para el trámite de asignaciones presupuestales con cargo al PEF, sin que esto último implique necesariamente el diseño posterior de Políticas Distributivas. En el análisis particular de la muestra de estados, los que presentan exclusivamente el último de los esquemas enunciados, considerado el menos favorable para el desarrollo de Políticas Distributivas, son cuatro. Querétaro es el estado más distante al ideal de planeación estatal orientadora de la inversión federal y del desarrollo económico, pues presenta una gestión sectorial no coordinada y una instrumentación precaria con pocos resultados realmente Distributivos. Morelos da muestras también de una gestión sectorial no coordinada pero promueve una instrumentación internamente coordinada, con la agravante de rezago por centralizar la ejecución de acciones en una sola dependencia. Jalisco conserva el mismo tipo de gestión pero avanza en cuanto a una instrumentación intergubernamental conjunta con sus ayuntamientos en dos sectores, el metropolitano y el turístico. Aguascalientes cuenta ya con una gestión coordinada por la SEPLADE y con una instrumentación coordinada intergubernamentalmente con el gobierno

---

<sup>40</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la Coordinadora Sectorial de Servicios de Salud del Estado de Querétaro, octubre del 2008.

federal, principalmente en materia de comunicaciones, aunque no es así con los ayuntamientos en materia turística.

Los estados restantes, Baja California y Guanajuato, muestran una gestión coordinada por dependencias estatales de planeación y una instrumentación sectorial coordinada en diferentes grados. Sin embargo, conservando un esquema institucional de planeación local e intergubernamental enfocada al desarrollo económico, han desarrollados en forma adicional y por iniciativa propia proyectos de desarrollo urbano que han orientado la actuación de gobierno estatal y han inducido la planeación urbana de los ayuntamientos. El proyecto Guanajuato Puerto Interior se distingue más por ser actualmente el más desarrollado y el que involucra la coordinación de un mayor número de entidades federales y de ayuntamientos.

En relación al Elemento de Delimitación Competencial, los dos esquemas de RIG tienen resultados de evaluación distintos. Para el modelo de gestión de asignaciones del PEF, el ajuste jurídico de las transferencias financieras permite determinar rangos de clasificación según el número de convenios celebrados y el avance físico de las obras a fines del ejercicio 2008: Aguascalientes suscribió 3 convenios y registró un avance del 77%, Jalisco también suscribió 3 convenios pero el avance fue de 50%, Morelos contó con 3 convenios y su avance fue del 33%, y Querétaro solo celebró 2 convenios para alcanzar un avance del 3% (en función sólo de los datos aportados). Por su parte, el esquema institucional de RIG proyecta un mayor rango según el Elemento de Delimitación Competencial debido a las cualidades de tales proyectos regionales, que fueron citadas en el párrafo anterior, y a las cuales se agrega su desempeño por los convenios derivados del PEF: Baja California celebró 2 y Guanajuato 3 convenios, el avance físico de obra 2008 fue del 50% para ambos estados.

Para el Elemento de Exactitud de Aplicación, no se detectaron evaluaciones oficiales sobre las capacidades de planeación y administración existentes en los estados, por lo que de acuerdo a los datos recogidos para la presente investigación, se intuye una secuencia similar a la realizada para el Elemento de Analogía Jerárquica. No obstante, no puede pasar por alto señalar que la inobservancia de las capacidades de planeación y ejecutivas son sumamente evidentes incluso a nivel intraestatal, pues al parecer la tendencia es lograr la aprobación de la mayor cantidad de acciones posibles sin considerar si estas se alcanzarán a planear correctamente y a ejecutar en el ejercicio correspondiente. El gobierno federal, al convenir en términos igualitarios con las entidades federativas, termina por acatar los anexos de PEF aprobado pero es omiso también a la capacidad de las entidades.

Con respecto al Elemento de Derecho Social, resulta claro que, contraviniendo las capacidades de planeación aludidas anteriormente, el poder legislativo federal recibe cada año

las propuestas de acciones de los estados y aprueba la mayor parte de ellas de manera antisubidiaria. Por ello, para la mayoría de las entidades que desarrollan únicamente este esquema, el incentivo negativo propicia una evaluación análoga a los avances físicos globales 2008 que fueron señalados para el Elemento de Delimitación Competencial. El caso de los estados que han desarrollado proyectos urbanos es bien diferente, pues al contar con una política estatal de desarrollo regional con aportaciones múltiples y coordinadas de los tres ordenes de gobierno, su evaluación se proyecta hacia mejores posiciones en la escala subsidiaria.

En cuanto al Elemento de Necesidad de Subsidiario nos encontramos con un vacío atípico, el poder legislativo federal generalmente aporta los incentivos negativos aludidos en el párrafo anterior, y el poder ejecutivo, considerando los escasos avances de obra de los Centros SCT, se concluye que en materia distributiva no suele suplir las responsabilidades de los estados. En tal sentido, por el dualismo de modelos Distributivos que se ha señalado, la evaluación resulta extrema: en algunos casos existen curiosos intentos fallidos de suplencia en la ejecución de obras mayoritariamente descentralizadas, y en otros, una política estatal de desarrollo regional que no demanda suplencia alguna. En suma, el gobierno federal parece cada vez más ausente de los proyectos de desarrollo regional, el futuro de las Políticas Distributivas dependerá entonces de que estados como Baja California y Guanajuato logren reproducir sus modelos de proyecto en otras entidades de la federación mexicana.

## Capítulo V.

### La Coordinación de las Políticas Redistributivas.



Mural en la Secretaría de Educación Pública, Ciudad de México (Diego Rivera).

*Con todo, la acción de los poderes públicos debe hallar siempre su justificación en motivos del bien común. Por lo cual se ha de ejercer con criterios unitarios en plano nacional, con el objetivo constante de contribuir al desarrollo gradual, simultáneo y proporcionado de los tres sectores productivos: agricultura, industria, servicios; y con la preocupación activa de que los ciudadanos de las zonas menos desarrolladas se sientan y sean, en el mayor grado posible, responsables y protagonistas de su elevación económica.*

*Finalmente hay que recordar que también la iniciativa privada debe contribuir a establecer el equilibrio económico y social entre las diferentes zonas de una nación. Más aún, los poderes públicos, en virtud del principio de subsidiariedad, deben favorecer y ayudar a la iniciativa privada, confiando a esta, donde sea y apenas sea posible de manera eficiente, la continuidad del desarrollo económico.*

Carta Encíclica Mater Et Magistra, 1961.

### La Necesidad de Integración de las Entidades Compensatorias.

Los extremos de la escala de contraste a utilizar en el balance de las Políticas Redistributivas<sup>1</sup> según los Elementos del Principio de Subsidiariedad se desarrollan de acuerdo a lo a continuación se apunta. Por el Elemento de Analogía Jerárquica, la asociación sectorial del orden estatal debe depurar Políticas Redistributivas acordes a la desigualdad local, en forma contraria, se encuentra el centralismo estratégico en la materia. El Elemento de Delimitación Competencial considera que los instrumentos relativos deben prever la intervención puntual de sectores federales en las políticas diseñadas y coordinadas por los estados, fuera de esto, la

<sup>1</sup> Las políticas redistributivas se refieren a aquellas estrategias intergubernamentales tendientes a reducir las desigualdades de bienestar material entre la estructura poblacional. Su funcionamiento de tipo compensatorio ocasiona que se les refiera también como *políticas de suma cero*: lo que uno gana lo pierde el otro.

normatividad puede inducir la participación continua de sectores estatales en las Políticas Compensatorias federales, sin coordinación estatal alguna.

Sobre el Elemento de Exactitud de Aplicación se prevé la valoración continua e integral del cofinanciamiento, la focalización y el equilibrio del tipo de acciones compensatorias estatales; el grado oponente sería que la evaluación de las Políticas Redistributivas estatales no sea la base para la depuración de la compensación estatal. El Elemento de Derecho Social posibilita la implementación de programas estatales propios en la mayoría de los sectores que intervienen en la función compensatoria, contrastando con lo anterior, persistiría la ausencia de políticas estatales de diseño propio en la materia aludida. En el caso del Elemento de Necesidad de Subsidiario, la Política Estatal Redistributiva no requeriría de suplencia alguna, y en diametral diferencia estaría la suplencia de las políticas federales en la mayoría de los sectores estatales involucrados.

Para aplicar las escalas esbozadas anteriormente, se inicia este capítulo con un apartado titulado *Del Modelo Revolucionario Centralizado al Neoliberal Descentralizado*, el cual presenta los antecedentes generales de la coordinación de Políticas Redistributivas a través de los elementos de Analogía Jerárquica, Delimitación Competencial y Derecho Social del Principio de Subsidiariedad. Más adelante, las secciones tituladas: *El Sector Desarrollo Social de Aguascalientes; La Especialización Inmobiliaria de Baja California; En Guanajuato, Contigo Vamos por Más Oportunidades; Vive, la Estrategia Integral de Política Social de Jalisco; Morelos, la Ejecución Simple de los Programas Federales; e Intentos del DIF Estatal y de la Junta de Asistencia Privada en Querétaro*; constituyen el análisis particular de los programas anuales del año fiscal 2007 que corresponden a la materia y a la muestra de estados. Este análisis particular se realizó en función de la precisión del Elemento de Analogía Jerárquica, y mediante la contrastación de los elementos de Exactitud de Aplicación y de Necesidad de Subsidiario. Se cierra el presente con las *Conclusiones del Capítulo V*, localizadas en la parte final.

## **Del Modelo Revolucionario Centralizado al Neoliberal Descentralizado.**

Generalmente, toda política social considera tres elementos primordiales: la iniciativa de actuar al respecto, la interpretación del problema, y la ideología aplicada en la solución. En la primera mitad del siglo XX, a partir de la ideología revolucionaria, el estado reconoció una serie de derechos sociales que intentó consumir a través de amplias políticas inicialmente previstas

con un alcance universal<sup>2</sup>. La iniciativa de actuar motivó al orden federal para que, por conducto de diversas dependencias, multiplicara esfuerzos en objetivos semejantes con diferentes interpretaciones y mecanismos. En función de la organización jurídico-administrativa del gobierno federal, la actuación múltiple de éste causó la indefinición de límites y funciones en la tarea asistencial, situación que fue agravada por la indefinición de las relaciones entre las unidades de promoción voluntaria y las dependencias vinculantes a la actividad pública, así como, por la falta de claridad en la asignación y ejercicio presupuestal.

De este modo, las acciones relativas a la política social adquirieron características de ineficiencia, improvisación e ilegalidad; aspectos que minaron la efectividad del estado para controlar el fenómeno de la pobreza<sup>3</sup>. A su vez, el desequilibrio en la relación con la sociedad por el alcance universal pretendido y la aplicación unilateral de los programas, elementos contrarios a la esencia subsidiaria, originó el estatismo o intervencionismo paternal del estado<sup>4</sup>. Éste último, hasta nuestros días, se caracteriza por crear partidas de gasto para incentivos indeseables, aquellos que generan la conducta de reducir esfuerzos para mantener los beneficios<sup>5</sup>.

Al ser sustituida la ideología revolucionaria durante la década de los ochentas, y ahora con la premisa de que el mercado es la solución a los problemas de la pobreza, los instrumentos o programas neoliberales trasladaron la solución a esta esfera sin considerar que el mercado es competencia y desigualdad, esto es, el éxito de unos sobre el fracaso de varios<sup>6</sup>. La tendencia contemporánea, lejos de aplicar acciones sociales con criterios de capacidades y oportunidades individuales, estandariza los problemas y las soluciones percibidos en el marco de la desigualdad, virando esencialmente hacia lo técnico para dar soluciones regidas por un número excesivo de normas. Se han generado estrategias inspiradas en modelos internacionales, caracterizadas por la focalización y el desarrollo de acciones justificadas por una interpretación de la justicia distributiva. Sin embargo, las estrategias de corto plazo adaptadas responden a las necesidades coyunturales del modelo<sup>7</sup>. En las últimas dos décadas, la política social fue separada de la económica, de las finanzas públicas, de las diferencias

---

<sup>2</sup> Luís Alfredo Sánchez Ildfonso, *La Administración Pública y los Programas de Combate a la Pobreza en México*, Tesis de maestría en gobierno y asuntos públicos, México, UNAM, 2006, pp. 158-159.

<sup>3</sup> Lorenzo Rodríguez Gallardo, *Administración Pública y Asistencia Social en México*, Tesis doctoral, México, UNAM, p. 285.

<sup>4</sup> Luís Alfredo Sánchez Ildfonso, *Op. Cit.*, p. 161.

<sup>5</sup> Adalberto García Rocha, *Las Políticas Contra la Desigualdad y la Pobreza en México*. En *El Nuevo Milenio Mexicano*, [www.milenio.analisiseconomico.com.mx](http://www.milenio.analisiseconomico.com.mx), p. 113.

<sup>6</sup> Luís Alfredo Sánchez Ildfonso, *Op. Cit.*, p. 161.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 160.

georregionales, y paulatinamente de la negociación y conciliación política. A pesar de reconocerlas, el estado neoliberal no ha atacado las causas de la pobreza<sup>8</sup>.

La transición del Modelo Revolucionario al Neoliberal marcó la evolución de todos los rubros asistenciales. Como ejemplo, la alimentación inició con subsidios universales que representaban altos beneficios para empresarios, y concluyó con subsidios focalizados en donde había que acreditar la pobreza. Para detallar las estrategias contemporáneas conviene describir aquellos *Programas Emblemáticos* empleados a partir de 1989 por el gobierno federal para el combate a la pobreza: PRONASOL, PROGRESA y Oportunidades. PRONASOL tuvo problemas de implementación principalmente en cuanto a la atención de las necesidades de una multitud de demandas generadas, donde la política social se orientaba hacia la planeación de los servicios y la calidad de la infraestructura creada. PROGRESA y Oportunidades diseñaron una estrategia de combate a la pobreza sujeta a la idea de estandarización, siendo así su principal limitación la incapacidad de atender carencias diversas ajustando el diseño preestablecido a las necesidades de familias y regiones distintas. En PROGRESA y Oportunidades, la relación entre economía y sociedad parecen limitarse a apoyos básicos al interior de los círculos de pobreza. En las tres estrategias, la principal carencia fue no trabajar en el ámbito productivo de los pobres<sup>9</sup>.

Bajo estos antecedentes, el proceso de descentralización financiera estableció para 1998 las posibilidades de motivar una función Redistributiva Intergubernamental, generando así una desconcentración de fondos y programas con todas las inercias inherentes. En consecuencia, por la esencia financiera de la descentralización se ganó la aceptación de las entidades federativas, pero se inició operando en la ausencia de una estrategia diseñada desde la coordinación local, representando esto una discordancia hacia el Elemento de Analogía Jerárquica del Principio de Subsidiariedad. Para acentuar la contradicción, los fondos referidos conservaron una distribución poco compensatoria, algunos estudios estadísticos revelan que se guarda un vínculo estrecho entre el PIB estatal y los montos del gasto descentralizado<sup>10</sup>, esta relación es directamente proporcional en lugar de ser inversa. Además, las asignaciones por

---

<sup>8</sup> Adalberto García Rocha, *Op. Cit.*, p. 112.

<sup>9</sup> Luís Alfredo Sánchez Ildelfonso, *Op. Cit.*, p. 162.

<sup>10</sup> Los coeficientes de Gini miden el área entre la línea de igualdad perfecta y una curva de variables denominada de Lorenz. Estos coeficientes tienen la ventaja de cumplir con el principio de Dalton, el cual sugiere que la desigualdad debe aumentar claramente si se hace una transferencia del pobre hacia el rico. Díaz Cayeros tabuló los coeficientes de Gini de las transferencias totales, de las aportaciones, del IVA y del PIB en el caso de las entidades federativas mexicanas; resultando que las curvas de Lorenz del PIB y de las aportaciones son trazos casi idénticos. Alberto Díaz Cayeros, *El Federalismo y los Límites Políticos de la Redistribución*, documento preparado para el *Seminario Nuevos Retos de la Descentralización Fiscal en América Latina*, Realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, 7 de Marzo de 2003, México, 2003, p. 673.

cada fondo guardan una proporción similar pese a que cada uno de ellos tiene objetivos diferentes<sup>11</sup>.

Es importante hacer notar que, en forma similar a la secuencia que se estableció en el Capítulo III para el caso de los servicios públicos, la definición del esquema actual del gasto intergubernamental fue precedida de una adecuación jurídica por cada materia administrativa relacionada con la función compensatoria. En términos generales, el contenido actual de las leyes relacionadas presenta los siguientes aspectos comunes: 1) mediante un hábil juego semántico, el texto constitucional alude a poderes u órganos federales en función de un manejo competencial predominantemente centralizado, por lo cual, se hace referencia al *Ejecutivo Federal* o al *Presidente de la República*, algunas veces legitimado al frente de cierto consejo sectorial, cuando se le faculta en supremacía sobre algún sector administrativo, alterando así la preferencia de una distribución federal de competencias; 2) se alude al *Congreso General* o a la *Ley* cuando se le faculta al primero o se vale de la segunda para que existan leyes de carácter federal que hagan específicos los diferentes derechos sociales contenidos en la Carta Magna, perfilándose así la tendencia de gobernar mediante leyes federales por encima de las locales<sup>12</sup>; y 3) se cita al *Estado* cuando se pretende disponer de ámbitos administrativos difusos para establecer la concurrencia administrativa, y así, asentar la posibilidad de ejercer instrumentos jurídicos centralizadores como los convenios con las entidades federativas y el Plan Nacional de Desarrollo y sus Programas.

En virtud de lo anterior, podemos destacar los aspectos referidos en los instrumentos jurídicos de la Salud, la Asistencia Social y la Educación. Para el sector Salud, el Congreso General y el Presidente de la República están facultados para crear leyes y disposiciones generales respectivamente, disponiendo desde el inicio de la etapa posrevolucionaria que la Salubridad es una condición que debe extenderse para proteger a la población en general y, a partir de 1983, considerando a la Salud como un derecho constitucional. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General de Salud establecen la rectoría federal de las políticas en ambos aspectos (Salubridad y Salud) a través de las normas, la regulación sanitaria, la regulación de establecimientos, y la distribución de los fondos federales; todo ello a través de la SSA. En este marco de asimetría competencial y financiera, la última de las leyes aludidas faculta a los gobiernos estatales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, para ejecutar: *la Atención Médica (preferentemente de grupos vulnerables)*, *la Atención Materno-Infantil*, *la Planificación Familiar*, *la Salud Mental*, *la Orientación y Vigilancia en Materia de*

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 673-674.

*Nutrición, la Salud Ocupacional, la Prevención y Control de Enfermedades Transmisibles, la Prevención y Control de Enfermedades no Transmisibles y Accidentes, la Prevención de la Invalidez y la Rehabilitación de los Inválidos, la Asistencia Social, y los Programas Contra el Alcoholismo y el Tabaquismo.*

Sobre el rubro de Asistencia Social, inicialmente se pretendió que la actuación múltiple del estado fuera normalizada mediante el funcionamiento del Sistema Nacional de Asistencia Social (SNAS), el cual se desempeña como órgano intergubernamental de coordinación sectorial. Más adelante, con la publicación de la Ley de Asistencia Social en el año 2004, la conducción de la política nacional y la coordinación tanto de los programas ejecutados con recursos federales como del sistema en general fueron asentadas como facultades de la federación. Cabe señalar que en la actualidad el SNAS incluye a todas las dependencias y organismos federales y estatales que realicen actividades vinculadas con la Asistencia Social. En cuanto al sector Educación se refiere, en la consideración de que la Educación Básica es una obligación constitucional, la Ley General de Educación relaciona las facultades federales, las locales y las concurrentes. Dentro de estas últimas, se refiere genéricamente a las *Autoridades Educativas* o al *Estado* como los responsables de llevar a cabo acciones tendientes a la *Equidad en la Educación*, tales como: *Apoyos a los Maestros, Becas y Demás Apoyos Económicos, Estímulos a Asociaciones Civiles, Programas Asistenciales, Ayudas Alimentarias, Campañas de Salubridad y Demás Medidas que Afecten la Igualdad de Oportunidades*. No obstante, la misma ley concede expresamente al *Ejecutivo Federal* la facultad de llevar a cabo programas compensatorios, los cuales podrán coordinarse con las entidades federativas por medio de convenios.

Por lo anteriormente expuesto, una primera evaluación con respecto al Elemento de Delimitación Competencial del Principio de Subsidiariedad da como resultado una asimetría competencial que condiciona el desempeño de los estados bajo argumentos como: la necesidad de instrumentar derechos y obligaciones generales, la supremacía de la legislación federal sobre las estatales, y una organización general cuya propensión es la coordinación sectorial centralizada. Para retomar ahora el proceso de descentralización financiera de las acciones compensatorias, es necesario clasificar de inicio los fondos para descartar los que no apliquen, y para desarrollar únicamente aquellos que guarden relación con la materia que nos ocupa. En tal sentido, los fondos denominados FAEBN, PAFEF, FAETA y FASP son fondos para fines administrativos concretos que no alcanzan a ser parte de una Política Redistributiva.

---

<sup>12</sup> Si se considera que históricamente el presidente de la república actúa como legislador principal, esta opción redundaría en el presidencialismo. Victoria E. Rodríguez, *Op. Cit.*, pp. 56.

Por su parte, los fondos denominados FASSA, FAIS y FAM; si permiten realizar acciones Redistributivas, en cuyo caso, sus reglas de operación determinan la posibilidad de que el ejercicio de la inversión pueda incidir en el diseño de políticas coordinadas.

En el caso específico del FASSA, cuyo objetivo original fue descentralizar la función de pagar sueldos y administrar los inmuebles del sector Salud, su Función Compensatoria solo puede ser posible en la medida en que las autoridades estatales logren orientar el gasto en cuanto a estrategias médicas y sanitarias que correspondan a las necesidades reales del estado. De forma más desglosada, las dependencias estatales del sector salud deben: 1) pasar de los programas estandarizados de la SSA a los específicos del estado, adecuando en consecuencia los recursos humanos e infraestructuras existentes pese a las inercias sindicales y a las restricciones en inversión pública; 2) complementar la mayor demanda estratégico-presupuestal con recursos estatales de gasto; y 3) redefinir mayores funciones para un ámbito intergubernamental coordinado de manera local y un mínimo de actividades realmente necesarias para el Consejo Nacional de Salud. En contraste con lo anterior, en fechas recientes el Consejo Nacional de Salud continúa programando en sus sesiones temas para las entidades federativas como la elaboración del presupuesto, estrategias de desarrollo administrativo, indicadores de gestión en el proceso de planeación sectorial, reestructuración orgánica, entrega de infraestructura, municipalización, y en general, aspectos reveladores de que la federación no termina de delegar lo necesario para una verdadera descentralización y las provincias no asumen completamente sus responsabilidades. La situación está aún muy lejos de la visión de la CONAGO en el sentido de que la federación sólo conserve centralizada la distribución de aquellos servicios que tienen la calidad de bienes públicos.

El FAIS es el fondo que sustituyó al ramo 26 (PRONASOL), razón por la cual la política social aplicada se orienta a combatir la pobreza mediante la dotación de servicios públicos. Dentro de los usos permitidos, la posibilidad de ejecutar acciones de carácter redistributivo queda definida en conceptos como *Letrinas*, *Mejoramiento de Vivienda*, y las distintas interpretaciones que puedan darse a las infraestructuras de la Educación, la Salud y la Rural. Sin embargo, según lo expresado en el Capítulo III, la tendencia detectada se relaciona con invertir mayores montos en obras públicas que en acciones sociales, lo que representa la mayor limitación para la aplicación del FISE en la materia abordada en la presente sección.

El FAM es el fondo que sustituyó a los recursos que anteriormente descentralizaba el DIF nacional y el CAPFCE. Una de sus orientaciones se relaciona con el asistencialismo focalizado y se basa en *Desayunos Escolares*, *Apoyos Alimentarios*, *Asistencia Social a la Población en Pobreza*, y *Apoyos a las Personas en Desamparo*. El otro objetivo representa la

posibilidad de que las entidades federativas inviertan en infraestructura para la Educación Básica y Universitaria. El FAM no presenta en su normatividad una proporción a seguir entre los dos objetivos principales, su orientación puede ser asimétrica sin restricción alguna ante la discrecionalidad de los funcionarios de las entidades federativas.

Al igual que sucede en el caso de los servicios públicos, en forma adicional a los fondos de aportaciones, algunas dependencias federales implementan Programas Redistributivos Sectoriales que implican la transferencia de recursos a los estados para su ejercicio descentralizado. La SSA generalmente suscribe en forma anual una gran variedad de convenios con las autoridades estatales de Salud, cuya tendencia general es la de garantizar la existencia de insumos cofinanciados que soporten la operación de los programas básicos de Salud. De este tipo de convenios, se agruparon siete variedades para la presente investigación. En Equidad, Género y Salud Reproductiva, los apoyos federales y su contraparte estatal, a manera de compromisos, incluyen desde el combate de patologías clínicas como el cáncer cérvico uterino y mamario hasta otros rubros de carácter social como la violencia familiar, el Programa Arranque Parejo en la Vida (APV, salud materno-infantil) y el de Planificación Familiar. Los apoyos federales generalmente son equipos de citología o ultrasonido, materiales didácticos, medicinas, material médico, recursos para contratar especialistas, fichas de papel filtro, reactivos, impresos, anticonceptivos, agendas, etc.

En los Programas de Vacunación, los apoyos federales consisten en los biológicos de los diferentes esquemas de prevención, sueldos de inmunizadores, material para campañas, etc. En cuanto al Nuevo Seguro Médico, las acciones intergubernamentales consisten en establecer anualmente las metas de filiación, el presupuesto federal por familia, y el compromiso de aportación estatal (en recursos financieros o su conmutación por el gasto de algunas unidades hospitalarias del estado). Para los Programas de Adicciones, los apoyos federales se basan en libros, trípticos, carteles, etc.; mismos que son similares a los que corresponden a los esquemas de Adultos Mayores, y que solo son complementados con material médico específico para la Diabetes Melitus y para enfermedades crónico degenerativas. Los programas de Promoción de la Salud incluyen diversas denominaciones como *Vete Sano y Regresa Sano; Orientación Alimentaria; Hombre, Mujer, Salud y Desarrollo; la Salud Empieza en Casa; Educación en Salud; Certificación de Comunidades; Nueva Cultura de Salud; y Certificación de Escuelas*. Los apoyos federales generalmente son impresos para las diferentes especializaciones. En cuanto a los apoyos del Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA (CONESIDA), las aportaciones federales típicas son antirretrovirales, condones, pruebas de laboratorio, materiales para campaña, etc.

En los programas intergubernamentales que opera el DIF Nacional, la Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario (EIDC) “Comunidad DIFerente”, se refiere al financiamiento de soluciones asistenciales implementadas mediante la organización comunitaria. El programa opera mediante la radicación de recursos del Ramo 12 a las entidades federativas. Adicionalmente, el Programa de Atención a la Infancia y a la Adolescencia cuenta con diferentes vertientes: Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI), Centros de Asistencia Infantil Comunitario (CAIC), Atención a la Salud del Niño, Prevención y Atención Integral del Embarazo en Adolescentes, Prevención de Riesgos Psicosociales, Prevención del Trabajo Infantil Urbano Marginal, Atención a Menores Fronterizos, Prevención y Atención a Niños y Jóvenes en Situación de Calle “De la Calle a la Vida”, y Prevención de la Explotación Sexual Comercial Infantil. Al igual que en el caso anterior, el DIF Nacional transfiere recursos para la ejecución de este último programa<sup>13</sup>.

Otros programas del DIF Nacional se operan bajo los principios de concurrencia y colaboración pero sin que existan transferencias directas. Tal es el caso de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), conformada por cuatro programas: a) Desayunos Escolares, b) Atención a Menores de 5 Años en Riesgo No Escolarizados, c) Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo, y d) Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables. La EIASA es operada por los sistemas estatales con recursos FAM (Ramo 33). Se cuenta también en esta categoría con la Estrategias de Rehabilitación y Asistencia Social (que incluye un Programa de Atención a Personas con Discapacidad), dirigida a la prevención, rehabilitación e integración social a través de inmuebles para tales funciones<sup>14</sup>.

Dentro de los programas que se derivan de convenios anuales con la SEDESOL, se mencionan nuevamente algunos que fueron ya descritos en el Capítulo III por incidir tanto en los servicios públicos como en las siguientes acciones redistributivas: 1) Programa de Desarrollo Local Microrregiones (PDLM), distribución de apoyos individuales para mejoramiento o construcción de viviendas o letrinas; 2) Programa 3x1 Migrantes, apoyos para desarrollar proyectos productivos; 3) Programa Hábitat, apoyos para ejecutar acciones de desarrollo comunitario; y 4) Programa Jornaleros Agrícolas (PJA), dotación de apoyos en efectivo y en especie. Además de los anteriores, los programas de aplicación compensatoria exclusiva son el Programa de Empleo Temporal (PET) y el Programa Opciones Productivas (POP). El primero tiene como objetivo apoyar temporalmente el ingreso de sujetos de 16 años o más, que se

---

<sup>13</sup> Información proporcionada por el Sistema DIF Nacional según solicitud con el número de expediente 1236000032308 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI), 1º de octubre del año 2008.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

encuentren afectados por periodos de baja demanda laboral en localidades de hasta 1 500 habitantes de zonas rurales, con preferencia en las que tienen hasta 5 000 personas en los municipios que señalan las reglas de operación. La cobertura individual será por un máximo de 88 jornales al 99% del salario mínimo. Por su parte, el POP tiene como propósito apoyar proyectos productivos que contribuyan a generar empleos y mejorar el nivel de vida de los productores en condiciones de pobreza patrimonial. La influencia de este programa es en municipios de alta y muy alta marginación, municipios indígenas, y localidades de hasta 14 999 habitantes que se ubiquen fuera del universo de atención del programa Hábitat<sup>15</sup>.

Los programas coordinados mediante convenios con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) son el Programa de Coinversión Social (PCS) y el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas (PAIMEF). El PCS opera mediante el otorgamiento de recursos públicos catalogados como subsidios, que tienen por objeto el desarrollo de proyectos propios de los actores que promueven el desarrollo de población vulnerable, marginada o excluida; de conformidad con las convocatorias emitidas por el INDESOL o por las delegaciones correspondientes. La prioridad de selección en la asignación de recursos del PCS la tienen los proyectos que mejoren la calidad de vida de grupos vulnerables, los que fomenten la equidad de género, y los que tiendan a proteger el medio ambiente<sup>16</sup>. A su vez, el PAIMEF se refiere al otorgamiento de subsidios para apoyar las actividades de los descentralizados estatales para la orientación y la protección del género femenino. Las transferencias proceden para las entidades que presenten planes que contengan estrategias como: transversalidad (capacitación y difusión de cultura de género entre funcionarios del orden estatal), prevención de la violencia, estudios o diagnósticos, y refugios para la población afectada<sup>17</sup>.

En los programas correspondientes a la celebración de convenios anuales con las entidades educativas, el Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES) se refiere a un esquema de ingresos individuales para estudiantes de instituciones públicas de Educación Superior. La operación a cargo de las entidades federativas incluye desde la emisión de convocatoria hasta la liberación de nóminas mensuales de pago. El Programa Ver para Aprender Mejor se basa en la dotación de anteojos y otras atenciones médico-oculares suministradas en acción coordinada federación-estados. Los dos programas anteriores se

---

<sup>15</sup> Información publicada en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).

<sup>16</sup> Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social para el Ejercicio Fiscal 2008, Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre del 2007.

<sup>17</sup> Información proporcionada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social según solicitud con el número de expediente 2099900017608 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI), 7 de julio del año 2008.

ejecutan a través de reglas de operación e indicadores de evaluación y gestión, los cuales publica la SEP cada año. La inversión cuenta invariablemente con una estructura federal-estatal en proporción 50-50%. En cuanto al Programa del CONAFE, como fue descrito en el Capítulo III, este resulta de una agenda cuyas acciones redistributivas son dirigidas a la inscripción y permanencia generalizada, y al logro de altos resultados de aprendizaje. Para el caso, el CONAFE aporta el 100% de los recursos que se ejecutan en el programa, y los gobiernos estatales solo apoyan con la provisión de oficinas, personal y papelería.

En suma, sin contar actualmente con una especialización de tipo compensatorio, las opciones financieras para la atención intergubernamental del rubro son diversas y conservan la inercia revolucionaria de multiplicar esfuerzos en objetivos semejantes, paradójicamente, en la actualidad se aplican con diferentes mecanismos de focalización. Las 36 opciones financieras encontradas, considerando las características aludidas, constituyen los esquemas que acusan rasgos a analizar en función del Elemento de Derecho Social del Principio de Subsidiariedad. Para sugerir una clasificación, las alternativas de gasto estatal descentralizado son tres, una de salud (FASSA), una de apoyos en especie (FISE) y una alimentaria (FAM), resultando así carente la especializada en Educación. Las opciones que ofrece la SSA para su ejecución coordinada con los gobiernos estatales se han agrupado para esta investigación en 7 especializaciones médicas. Los programas coordinados del sector educación se basan en 3 esquemas de apoyos. La organización programática del DIF Nacional impulsa los siguientes programas en la concurrencia federación-estados: 4 alimentarios, 9 de infancia y adolescencia, uno de rehabilitación, y uno de acción comunitaria. El sector Desarrollo Social cuenta 8 esquemas intergubernamentales: 3 de empleo y proyectos productivos, uno de acción comunitaria, uno de apoyo a las acciones particulares de protección a la vulnerabilidad, uno de apoyo a las instituciones estatales de mujeres, y 2 de apoyos en efectivo o especie.

Finalmente, es preciso hacer notar que las características conjuntas de las opciones financieras para un acción Redistributiva no registran avances con respecto a la propuesta de la CNH, basada en la creación de un subfondo de combate a la pobreza de acuerdo a los siguientes rasgos: a) por su integración financiera, debe contar con una fórmula compensatoria, basarse en líneas oficiales de pobreza por estado, e incluir recursos complementarios de los gobiernos estatales; b) por su focalización, debe basarse en un diagnóstico, dar respuesta a prioridades estatales, ser congruente al Plan Nacional de Desarrollo, evitar que las acciones se contrapongan o dupliquen, precisar población objetivo y estructura financiera diversificada, e incluir mecanismos claros de elegibilidad; c) por su objetivo, debe buscar la equidad por capacidades, oportunidades de ingreso, patrimonio y asistencia.

## **El Sector Desarrollo Social de Aguascalientes.**

Los programas redistributivos del gobierno estatal de Aguascalientes muestran como tendencia mayoritaria la ejecución exclusiva de los programas descentralizados del orden federal, rasgo común para las dependencias de Salud, DIF, Educación, Género y Vivienda (ésta última desarrollada en el Capítulo VI). Como particularidades encontradas en algunos sectores, el de Salud esta dedicado al incremento de infraestructuras médico-asistenciales, el DIF estatal ha impulsado el incremento del gasto relativo a las estrategias concurrentes mediante la creación de fideicomisos, y el de Educación se ha centrado en la eficiencia de los mecanismos de selección focalizada. Como única excepción, la Secretaría de Desarrollo Social opera programas de diseño propio además de los descentralizados del orden federal, cuya proporción de inversión global 2007 fue de 40-60% federal-estatal. En lo general, el conjunto de programas tanto descentralizados como estatales es de directriz asistencial en forma dominante, cuyas excepciones son 3 esquemas de oportunidades de ingreso en el sector Desarrollo Social y 3 programas de capacitación, uno en el DIF Estatal y dos en Desarrollo Social. Dentro de los diseños asistenciales, los de organización comunitaria son sólo tres y representan una minoría propensa al desaprovechamiento por el contraste entre la especialización y la aplicación múltiple permitida en las normas correspondientes. Para clarificar lo expuesto, las acciones correspondientes al ejercicio fiscal 2007 se detallan en los siguientes párrafos.

Los programas del Sistema Estatal de Salud, cuya administración corresponde al Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes (ISEA), son financiados generalmente con recursos del FASSA, con cuota social y con cuotas de recuperación. Los recursos de carácter estatal son aplicados generalmente al complemento del gasto de las infraestructuras del sector, cuya característica fue detectada en los casos del Centro Estatal de Prevención contra las Adicciones (CEPRAD), del Centro Estatal de Transfusión Sanguínea (CETS), del Consejo Estatal de Transplantes (COETRA), y del Centenario Hospital Miguel Hidalgo<sup>18</sup>. El sistema de atención hospitalaria incluye otros equipamientos como los Hospitales Tercer Milenio, de la Mujer, Calvillo, Rincón de Romos y Pabellón de Arteaga; así como un Laboratorio Estatal. Los principales programas médico-asistenciales, sin grandes adiciones o modificaciones por iniciativa del ISEA, son los derivados de los convenios con el sector salud federal: Equidad, Género y Salud Reproductiva (Cáncer Cérvico Uterino y Mamario, Programa Arranque Parejo en la Vida y Planificación Familiar); Vacunas; Adicciones; Prevención y Control del VIH/SIDA; y

Promoción de la Salud; este último cuenta con relativa trascendencia por la interrelación que genera con respecto a acciones compensatorias de otros sectores. Sin la participación federal por convenio, se cuentan con los programas de Salud Bucal, Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA), e Infecciones Respiratorias Agudas (IRA)<sup>19</sup>.

Pese a que algunos estudios indican un superávit en los techos financieros anuales del FASSA<sup>20</sup>, la alta dependencia del financiamiento de tal fondo, ante un aparente déficit de financiamiento de origen estatal, ocasiona deficiencias en algunos programas y servicios. A manera de ejemplo, en el Programa de Salud Bucal la aportación estatal es nula, además, con pocas explicaciones, la partida inicial experimenta durante el año recortes presupuestales que afectan la adquisición de los insumos originalmente planeados. En otro caso, la titular del CETS señala que el gasto se vive bajo una gestión constante de recursos pese a que estos ya están aprobados, el problema se agrava debido a que el banco sanguíneo se ubicaba antes en el sótano de un centro de salud y al ser reubicado en un nuevo inmueble por la ampliación de infraestructuras que se vive en el estado, los gastos administrativos no previstos han impactado (agua, electricidad, teléfono, etc.). Se señala además la falta de un subsidio por parte del Centenario Hospital Miguel Hidalgo, el cual generalmente cobra la sangre a los usuarios y este insumo se le suministra en forma gratuita<sup>21</sup>.

El Nuevo Seguro Popular opera a través de una dirección del ISEA con presupuesto 100% federal. Si bien el programa considera una aportación solidaria estatal, según la normatividad esta puede ser cubierta con el gasto asignado a la inversión en unidades estatales de atención médico-hospitalaria, que para el caso son las que corresponden al Centenario Hospital Miguel Hidalgo y al Hospital de Neuropsiquiatría. Los servicios médicos para los beneficiarios del Nuevo Seguro Popular son cubiertos casi en su totalidad por la infraestructura estatal, salvo algunos casos como el de ultrasonidos en el municipio de Calvillo que son contratados con particulares<sup>22</sup>. En 2007, las metas de afiliación fueron 5046 familias y se

---

<sup>18</sup> La afirmación resulta de la revisión a la información proporcionada por la Dirección de Servicios de Salud, según convenios de coordinación y presupuesto de egresos 2008, documentos que obran en su poder, 13 de octubre del 2008.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Instituto Nacional de Administración Pública, *La Descentralización de los Servicios de Salud: Experiencias de los Estados de Guanajuato; San Luis Potosí y Zacatecas*; México, Instituto Nacional de Administración pública, Instituto de Administración Pública del Estado de Guanajuato, 2000, p. 242.

<sup>21</sup> Información proporcionada por el Centro Estatal de Transfusión Sanguínea (CETS), según convenios de coordinación y presupuesto de egresos 2008, documentos que obran en su poder, 13 de octubre del 2008.

<sup>22</sup> Información proporcionada por la Dirección de Seguro Popular Aguascalientes, según convenios de coordinación y presupuesto de egresos 2008, documentos que obran en su poder, 15 de octubre del 2008.

lograron afiliar 6374 (26% más de la meta), en la clasificación a diciembre de ese año 9.46% fueron filiações contributivas y 90.54% fueron no contributivas<sup>23</sup>.

Los programas del Sistema DIF Estatal corresponden a políticas concurrentes del Sistema DIF Nacional, todas ellas de carácter eminentemente asistencial. La innovación administrativa estatal es de carácter financiero y se refiere a la creación de tres fideicomisos para apoyar las principales líneas estratégicas del sistema estatal: Fideicomiso Ayuda a un Niño, Fideicomiso Ayuda a un Discapacitado, y Fideicomiso Ayuda a una Persona Senecta. En cuanto a las políticas aplicadas, la Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario (EIDC) "Comunidad DIFerente" es operada mediante una transferencia federal con cargo al Ramo 12. El Programa de Atención a la Infancia y a la Adolescencia cuenta también con una transferencia similar y con las vertientes: Centro de Desarrollo Infantil (atención a los hijos de madres trabajadoras sin la prestación social), Embarazo en Adolescentes y Jóvenes (orientación preventiva y atención de casos), Primero los Niños (albergue temporal a los menores en abandono, maltrato o extravío), Escuela es tu Trabajo (desarrollo académico y laboral de los menores), y Programa Chimalli-DIF (atención de menores en situación de riesgo por adicciones). Además de los rubros anteriores, otros servicios son financiados con recursos del FAM: atención Jurídica en materia de derecho familiar a los grupos más vulnerables, adopciones, asistencia psicológica en condiciones de violencia intrafamiliar, prevención a la violencia intrafamiliar, y tutelas<sup>24</sup>.

La Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria, operada también con recursos FAM, está conformada por Programas de Apoyo Alimentario a Menores y de Alimentación a Familias y Sujetos Vulnerables. La Estrategias de Rehabilitación y Asistencia Social es financiada con fondos de dos de los fideicomisos mencionados y con algunas partidas del FAM, registrando programas como: Apoyo Directo para Personas Discapacitadas, Apoyo al Neurodesarrollo (capacitación a padres de niños con discapacidad neurológica), Atención Municipal (acercar los servicios de rehabilitación no hospitalaria a las poblaciones rurales), Programas de Salud (brindar servicios de diagnóstico de discapacidad), Terapia de Rehabilitación, Actívate (Lograr que los adultos mayores se integren a la sociedad), y Estancia de Día (proporcionar instalaciones adecuadas a adultos mayores)<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Salud según solicitud con el número de expediente 0001200283208 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); noviembre del 2008.

<sup>24</sup> Relación encontrada por el autor mediante la comparativa entre la información ubicada en <http://www.aguascalientes.gob.mx/transparencia>, y la información proporcionada por el Sistema DIF Nacional según solicitud con el número de expediente 1236000032308 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); 1º de octubre del 2008.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

Dentro del sector Desarrollo Social, los programas derivados del convenio anual con la SEDESOL que tuvieron aplicaciones redistributivas fueron 3, uno de ellos se consideró asistencial y dos fueron clasificados como opciones de ingreso, lo que representó el 60.90% y el 39.01% de la inversión respectivamente. En el Programa Hábitat, considerado asistencial por el sentido mayoritario de aplicaciones sumamente heterogéneas, se destinó del 20.55% de su monto anual a acciones sociales y el 0.78% a titulación. Los programas referidos como opciones de ingreso fueron el PET y el POP, con 56 y 234 acciones respectivamente<sup>26</sup>. Los programas PDLM, 3x1 Migrantes y PJA no aplicaron en cuanto a acciones de tipo Redistributivo.

Además de los esquemas intergubernamentales, la Secretaría de Desarrollo Social de Aguascalientes aprovechó las aportaciones del FISE para operar 8 programas propios de carácter compensatorio, 5 de ellos se consideran asistenciales, uno se relaciona con oportunidades de ingreso, y dos son de capacitación; con una distribución porcentual del 87.20%, el 7.67% y el 0% respectivamente, entendiéndose para el último caso que estos programas se operan con gasto corriente de la secretaría.

El Programa Vértebra, con sentido asistencial, apoya la participación de la mujer en el mercado laboral a través de la generación de microempresas de cuidado infantil que opera la comunidad capacitada directamente. Los recursos estatales son destinados para la adquisición de sillas, mesas, TV, DVD, grabadora, cocinas, sartenes, refrigerador y similares. Para la operación y mantenimiento se cobra una cuota de filiación por niño. Este modelo inició su funcionamiento en salones de usos múltiples o salones de la comunidad, posteriormente se generaron locales de uso exclusivo. La idea fue tomada de una aplicación típica del Programa Hábitat denominado *Casas de Atención Infantil*. El Programa Genera, promueve oportunidades de ingreso para personas con desventaja mediante la capacitación y adiestramiento para el mercado laboral y comercial, generación de micros y pequeñas empresas, autoempleo y desarrollo de emprendedores<sup>27</sup>.

El Programa Estaciones de Desarrollo en Municipios, de carácter asistencial, facilita espacios en los municipios y zonas urbanas marginadas para reuniones sociales, esparcimiento, capacitación, apoyo y realización de trámites gubernamentales. Estos espacios son creados en beneficio de las personas que se encuentran en situación de desventaja y que por la ubicación de sus comunidades se les dificulta el acceso a estos servicios. El Programa

---

<sup>26</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 3815 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información (SISAI), 31 de octubre del año 2008.

Estaciones de Desarrollo Capital es una variante del anterior aplicada en varios puntos de la ciudad capital del estado. El Programa Impulsa, clasificado como asistencial, provee despensas con alimentos nutritivos a la población infantil en desventaja o que presenta algún grado de desnutrición. Las despensas se componen según la siguiente agrupación: a) de 6 meses a 1 año, b) de 1 a 2 años, y c) de 2 a 4 años. La operación del programa se apoya en un convenio con el ISEA, de tal modo que este instituto registra a niños con desnutrición a los cuales se les aplica un estudio socioeconómico para poder acceder al programa<sup>28</sup>.

El Programa Valgo, enfocado a la capacitación, mejora la calidad de vida de las personas menores de 18 años que viven en desventaja a través de programas prácticos de superación personal, autoestima e inteligencia emocional. El Programa Enlace Gubernamental incorpora a los beneficiarios del programa Valgo a los procesos de capacitación productiva y autoempleo. El Programa Espacios, de diseño asistencial, se refiere a la provisión de insumos de bajo costo para mejorar las viviendas precarias. Los apoyos tipificados por persona pueden ser: 3 sacos de cemento, 3 láminas, una cubeta de impermeabilizante, un saco de calhidra, ó 2 sacos de mortero. Para las instituciones de asistencia existen además apoyos de calentadores solares. Como requisito para beneficiarse de Espacios, los habitantes de las zonas marginadas seleccionadas por la secretaría deben realizar una petición, la cual genera además un estudio socioeconómico<sup>29</sup>.

En los convenidos anuales con INDESOL, el proyecto PAIMEF 2007 contempló: a) Transversalidad, eventos de sensibilización y profesionalización de funcionarios públicos; b) Prevención, campañas y línea Telmujer; c) Estudios, se realizaron tres, sobre violencia, reclusas y legislación estatal; y d) Refugios, fortalecimiento del refugio Mujer Contemporánea<sup>30</sup>. Por la información encontrada en el Instituto Aguascalientense de las Mujeres, sus programas son financiados al 100% con recursos del PAIMEF: Centro de Información y Orientación (capacitación, becas y publicaciones), Línea Telmujer y Asesoría Jurídica y Psicológica<sup>31</sup>. En cuanto al Programa de Coinversión Social, este no es operado en forma intergubernamental en el estado, su aplicación corresponde directamente a la delegación de la SEDESOL.

---

<sup>27</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2756 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 8 de mayo del año 2008.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Información proporcionada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social según solicitud con el número de expediente 2099900017608 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); 6 de junio del 2008.

<sup>31</sup> Información proporcionada por el Instituto Aguascalientense de las Mujeres según solicitud con el número de expediente 2763 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 8 de mayo del año 2008.

Los programas derivados de convenios anuales con las dependencias del sector Educación fueron 3 de carácter asistencial. El PRONABES benefició a 3216 personas con una inversión federal-estatal 50-50%<sup>32</sup>, cabe mencionar que del ciclo escolar 2006-2007 al 2007-2008 se duplicó el número de beneficiarios. En el proceso de selección generalmente se realiza un estudio socioeconómico similar al que realiza la SEDESOL, sin embargo, para mejorar el sistema de asignaciones se pretende alinear el Sistema de Registro Continuo de Alumnos con el Sistema Estatal de Becas para focalizar los apoyos, considerando así las variables de marginación y situación de pobreza en el estado<sup>33</sup>. El Programa de Acciones Compensatorias del CONAFE se ejecutó sin la participación estatal en la estructura presupuestal. En educación inicial, se atendieron 2 256 padres, se beneficiaron 2 640 niños, se apoyaron 235 promotores, y se emplearon 24 supervisores de módulo y 9 coordinadores de zona. En apoyo a la educación básica, se distribuyeron 15 984 paquetes de útiles escolares y 95 paquetes de auxiliares didácticos, se asesoraron 62 escuelas, se capacitaron 239 asociaciones de padres de familia, y se otorgaron 418 apoyos a la gestión escolar y 31 a la supervisión escolar. En fortalecimiento institucional no se realizaron acciones<sup>34</sup>. El Programa Ver para Aprender Mejor apoyó a 1 500 alumnos aproximadamente con una participación 50-50% entre la federación y el estado, para lo cual se contó con el apoyo del ISEA a efecto de lograr un mejor diagnóstico de los beneficiarios. En las acciones compensatorias del sector educación, el Instituto de Educación del Estado de Aguascalientes (IEA) no contó con programas de diseño e inversión propia.

En suma, si bien la dependencia estatal de Desarrollo Social aparece como líder en cuanto a la definición de políticas propias de carácter redistributivo, el desempeño independiente de cada sector evidencia la falta de integración o coordinación local. Como único rasgo de coordinación encontrado es la actividad que desarrolla el ISEA en conjunto con otros sectores para la focalización efectiva de los apoyos asistenciales, como son la distribución de despensas del Programa Impulsa hacia casos de desnutrición clínicamente declarada, así como la distribución de anteojos del Programa Ver para Aprender Mejor ante hechos certificados de miopía.

---

<sup>32</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Educación Pública según solicitud con el número de expediente 0001100047348 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); 14 de enero del 2009.

<sup>33</sup> Información proporcionada por el Instituto de Educación de Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2748 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información (SISAI), 7 de mayo del año 2008.

## **La Especialización Inmobiliaria en Baja California.**

En el Estado de Baja California, la Política Compensatoria guarda como principal característica un amplio desarrollo de las acciones relacionadas con la dotación de Vivienda Popular. Tal como se detalla ampliamente en el Capítulo VI, la estrategia habitacional esta orientada a aprovechar con mayor sentido social la constante que representa el desarrollo privado de vivienda, valiéndose para ello de tres vertientes: a) inducir la construcción privada de vivienda económica; b) transformar el suelo no urbano en suelo urbanizable, urbanizado y económico; y c) concesionar la construcción de vivienda en desarrollos tramitados directamente por las inmobiliarias del estado. Se ha ejecutado además desde hace varios años un programa estatal de regularización de asentamientos irregulares. Como rasgo secundario, otros tres sectores ejecutan programas estatales cuya orientación es complementar los esquemas descentralizados del sector federal correspondiente. En tal sentido, el DIF Estatal diversifica las opciones estratégicas de cada línea federal, el sector Desarrollo Social distribuye subsidios para incrementar los beneficios de las Políticas de Vivienda y de los apoyos a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), y el Sistema Educativo Estatal distribuye becas y otras acciones compensatorias en función de las omisiones de los programas federales y del contexto fronterizo. Por su parte, los sectores correspondientes a Salud y a Género prácticamente se centran en el ejercicio exclusivo de los programas de diseño federal. En una evaluación conjunta, si bien los programas redistributivos que se desarrollan en el estado de Baja California conservan la directriz asistencial dominante, destaca la función del DIF Estatal al ofrecer 10 opciones de capacitación (8 comunitarias como virtud de carácter organizativo) y una clasificada como oportunidad de ingreso. Esta última se suma a las dos que ofrece el sector Desarrollo Social. Los siguientes párrafos son dispuestos para ejemplificar los señalamientos anteriores a través de las acciones correspondientes al ejercicio fiscal 2007.

El Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California, como responsable de la implementación de programas médico-asistenciales en el estado, se basa en un financiamiento que emplea los recursos del FASSA y los derivados de la cuota social. Los programas referidos cuentan además con los insumos que generalmente abastece la SSA federal mediante la suscripción de convenios de corresponsabilidad, razón por la cual los principales esquemas son los estandarizados desde el orden federal: Equidad, Género y Salud Reproductiva; Vacunación Universal; Prevención y Control de ITS y VHI/SIDA; y Adicciones.

---

<sup>34</sup> Información proporcionada por el Consejo Nacional de Fomento Educativo según solicitudes con los números de expediente 1115000006508, 1115000007908 y 111500010008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a

Además de los anteriores, los programas desarrollados sin los apoyos federales por convenio son: Salud Bucal, Adultos Mayores, Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA), Infecciones Respiratorias Agudas (IRA), Salud del Migrante, y Promoción de la Salud<sup>35</sup>.

El Nuevo Seguro Popular estableció como metas 2007 la afiliación de 10377 familias y se lograron afiliar 15429 (49% más de la meta), de las cuales el 3.55% fueron contributivas y 96.45% fueron no contributivas<sup>36</sup>. La aportación estatal comprendió un 29.53% en recurso líquido y un 70.46% en infraestructura de servicios para la salud (se computa como inversión y no como gasto). La infraestructura estatal consta de 130 centros de salud, 4 hospitales generales, y un hospital en vías de consolidación (Tecate). Al igual que en el caso del Estado de Aguascalientes, se desarrolla un programa de ampliación de la infraestructura del sector, por lo que se iniciará la construcción de un Hospital del Niño y la Mujer<sup>37</sup>.

El Sistema DIF Estatal ha desarrollado sus programas en función de las líneas estratégicas del Sistema DIF Nacional, como característica propia se distingue una diversificación importante en función de cada una de las cuatro líneas nacionales, así como un énfasis en la línea comunitaria a través de la capacitación temática. La Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario (EIDC) "Comunidad DIFerente" es instrumentada a través de 8 esquemas: Cursos Prematrimoniales y de Paternidad Responsable; Escuela Comunitaria Activa para Padres de Familia (ECAPAF); Diplomado para la Familia; Familias Unidas (multiplicación de valores); Capacitación para el Autoempleo y el Desarrollo Comunitario; Red de Promoción Social para Núcleos Comunitarios (organización de grupos comunitarios marginados); Unidades de Producción para el Desarrollo (UNIPRODES, capacitación especializada para zonas marginales); y Espacios para Alfabetización, Encuentro y Desarrollo (elaboración comunal de alimentos). El Programa de Atención a la Infancia y a la Adolescencia cuenta con 14 vertientes: Club de la Salud del Niño (autocuidado para menores de 6 años); Programa Asistencial de Desarrollo Infantil (CADI, servicios educativos para hijos de madres trabajadoras); Programa de Asistencia Infantil Comunitario (CAIC, similar al anterior a cargo de DIF municipales); Red de Difusores Infantiles (promotores de los derechos de los niños); Prevención y Atención a la Explotación Sexual Comercial Infantil; Educación para la Salud Sexual y Reproductiva (reducción de embarazo y actitud responsable); Rescate de Menores en Situación de Calle e

---

Datos Personales (SISI); 26 de junio, 26 de julio y 22 de agosto del año 2008, respectivamente.

<sup>35</sup> Información proporcionada por el Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California según solicitudes con el números de expediente 001855, 002089 y 02636 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC; 16 de mayo, 7 de julio y 13 de noviembre del año 2008, respectivamente.

<sup>36</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Salud según solicitud con el número de expediente 0001200283208 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); noviembre del 2008.

<sup>37</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Titular de Finanzas del Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California, 27 de octubre del 2008.

Infractores; Menores Trabajadores (PROPADETIUM, desalentar la práctica); Red Juvenil (estrategias de protección); Terapia Familiar (atención para familias conflictivas); Adopciones; Custodia; Casos Urgentes de Trabajo Social y Vinculación; y Asesoría en Derecho Familiar<sup>38</sup>.

La Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria se instrumenta a través del Programa Seguridad Alimentaria (despensas con alimentos básicos) y del Programa Nutrición Escolar (ración alimentaria en clase). Las Estrategias de Rehabilitación y Asistencia Social se apoya en 12 esquemas: Padrón Estatal y Credencialización de Adultos Mayores, Recreación y Cultura para los Adultos Mayores, Ancianos en Desamparo, Recreativo y Deportivo para Personas con Discapacidad, Salud Visual, Rehabilitación Interactiva (tecnología avanzada), Prótesis y Órtesis (otorgamiento de esos recursos), Rehabilitación Integral, Atención Móvil a la Discapacidad, Padrón Estatal y Credencialización de Personas con Discapacidad, Transporte Adaptado para la Salud del Discapacitado, y Desarrollo de Habilidades para la Vida. Merece especial mención la operación de una Agencia Laboral (VALDAR, evaluación para vinculación laboral), por la cual, en el año 2007 se celebraron 14 convenios con una inversión de recursos SEDESOL-HABITAT-PRON<sup>39</sup>.

La Secretaría de Desarrollo Social del Estado (SEDESOE) generalmente desarrolla los programas derivados de los convenios anuales con la SEDESOL (federal). Los 5 programas que incluyeron aplicaciones compensatorias fueron: a) PDLM con un 33.50% de su techo financiero para el rubro de Vivienda, b) POP cuyo monto total alcanzó 12 acciones, c) PET con 33 acciones en su alcance total, d) PJA que aplicó el 66.42% en Vivienda<sup>40</sup>, y e) Programa Habitat cuya proporción del 32.08% (113 acciones) se invirtió en acciones sociales y el 0.84% (4 acciones) en titulación<sup>41</sup>. El Programa 3x1 Migrantes no fue incluido en el convenio de Desarrollo Social. De acuerdo a lo anterior, 3 programas tienen una orientación asistencial (2 de los cuales son para Vivienda) y 2 representan opciones de inversión. Las acciones directas de la SEDESOE se refieren a la distribución asistencial de paquetes de materiales, para el año

---

<sup>38</sup> Información proporcionada por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California según solicitudes con los números de expediente 001857 y 002069 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 21 de mayo y 11 de julio del año 2008, respectivamente.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social de Baja California según solicitud con el número de expediente 001856 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 8 de mayo del año 2008.

<sup>41</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas de Baja California según solicitud con el número de expediente 02628 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 21 de noviembre del año 2008.

2007 se realizaron 5 435 acciones con una inversión de \$ 23 216 044.53 (veintitrés millones doscientos dieciséis mil cuarenta y cuatro pesos 63/100) para beneficiar a 304 056 personas<sup>42</sup>.

La misma SEDESOE, a través del Departamento de Vinculación con OSC, ejecuta el *Acuerdo de Coordinación para la Definición y Establecimiento de las Bases y Mecanismos para la realización de Acciones del Programa Coinversión Social*. En el marco de este convenio se realizaron 25 acciones en todo el estado, y en el caso específico del municipio de Tijuana, el programa opera desde 1995 con la participación municipal, distribuyendo montos de hasta \$ 80 000.00 (ochenta mil pesos) por proyecto. Las OSC cuentan con una atención especial por parte del gobierno estatal de Baja California, por lo cual reciben asesoría para su constitución, capacitación, apoyos económicos mensuales y/o anuales, y exenciones de pagos de agua potable y registro público<sup>43</sup>. En virtud de lo anterior, existen acciones de apoyo directo por parte de la SEDESOE, para el año 2007 se apoyaron 15 OSC que atienden migrantes mediante apoyos anuales que juntos sumaron \$ 2 355 600.00 (dos millones trescientos cincuenta y cinco mil seiscientos pesos), y mediante apoyos específicos que alcanzaron \$ 638 100.00 (seiscientos treinta y ocho mil cien pesos). En el mismo año 2007 se otorgaron 30 apoyos a OSC clasificadas como orfanatos, casas hogares y asilos, los apoyos entre únicos y mensuales sumaron \$ 4 246 945.00 (cuatro millones doscientos cuarenta y seis mil novecientos cuarenta y cinco pesos)<sup>44</sup>.

El Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California recibe un apoyo financiero considerable para el desarrollo de sus programas por parte del PAIMEF, cuyo proyecto 2007 contempló: 1) Transversalidad, diseño de políticas públicas, diplomado en perspectiva de género, coordinación intergubernamental y red binacional; 2) Estudios, iniciativa de ley de violencia; y 3) Refugios, adecuación de 3 centros de atención<sup>45</sup>. Los programas que desarrolla el instituto no son trasladados al proyecto del PAIMEF para su financiamiento como sucede en

---

<sup>42</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social Baja California según solicitudes con los números de expediente 001860, 01862 y 01856 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 8 de mayo del año 2008 en los tres expedientes.

<sup>43</sup> Se ha integrado un catálogo estatal que incluye aproximadamente 750 OSC. Cada año, durante el mes de octubre, se convoca a las OSC para inscribirse y revalidar su inscripción en tal catálogo. Las OSC se clasifican en: promoción del deporte, atención a niños y jóvenes, atención a adultos mayores, atención a migrantes, cultura, rehabilitación en adicciones, atención al medio ambiente, atención a la salud, atención a la comunidad, protección y cuidado de animales, atención a las OSC, atención a discapacitados, atención a la mujer, y atención a grupos indígenas. El Consejo Estatal de Organizaciones de la Sociedad Civil está formado por 4 consejeros de Tijuana, 3 de Mexicali, 2 de Ensenada, uno de Playas de Rosarito, y uno de Tecate; de entre sus actividades destaca el registro de nuevas organizaciones y la elección de un secretario técnico.

<sup>44</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social Baja California según solicitudes con los números de expediente 001860, 01862 y 01856 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 8 de mayo del año 2008 en los tres expedientes.

<sup>45</sup> Información proporcionada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social según solicitud con el número de expediente 2099900017608 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); 6 de junio del 2008.

otros casos, sin embargo, resultan ser muy escasos: asesoría jurídica y orientación psicológica, escuelas públicas impartidas en la comunidad como maternidad y paternidad responsable, educación para la paz, prevención de violencia familiar y de género, promoción de la equidad, y prevención de violencia en el noviazgo<sup>46</sup>.

El Sistema Educativo Estatal desarrolla conjuntamente los programas descentralizados por las dependencias federales y otros programas de diseño propio. Los Programas PRONABES y Ver para Aprender Mejor distribuyeron 2708 becas y 15 000 anteojos respectivamente mediante una inversión federal-estatal en proporción 50-50% en ambos casos<sup>47</sup>. En contraste, sin aportación estatal alguna para el Programa de Acciones Compensatorias del CONAFE, en educación inicial se atendieron 5 235 padres, se beneficiaron 5 723 niños, se apoyaron 314 promotores, y se emplearon 31 supervisores de módulo y 10 coordinadores de zona; en apoyo a la educación básica, se distribuyeron 87 798 paquetes de útiles escolares y 179 paquetes de auxiliares didácticos, se asesoraron 120 escuelas, se capacitaron 292 asociaciones de padres de familia, y se otorgaron 529 apoyos a la gestión escolar y 52 a la supervisión escolar<sup>48</sup>.

Los programas propios de la autoridad educativa estatal incluyen en primer término un Programa de Becas en Educación Básica que incluye cuatro tipos de apoyos: a) Beca Aprovechamiento Escolar, con dos emisiones de \$ 1 000.00 (mil pesos) cada una, en noviembre y en mayo respectivamente, b) Beca Bimensual, \$ 500.00 (quinientos pesos) bimensualmente de enero a junio para un total de \$ 1 500.00 (mil quinientos pesos), c) Beca Incentivo Académico, una sola emisión de \$ 1 000.00 (mil pesos) al término del ciclo escolar, y d) Beca Uniforme, una sola emisión de \$ 500.00 (quinientos pesos) al término del ciclo escolar. En conjunto se otorgaron 12 058 becas para el 2007. Un segundo programa se refiere a la Atención Preventiva y Compensatoria, cuyo objeto es mitigar el atraso escolar en función de la edad de los alumnos. Se realizan tres tipos de fases: a) en la Fase Extra-Edad, los alumnos desfasados tiene la posibilidad de cursar dos grados en un ciclo escolar, b) en la Fase Primero de Nivelación, los alumnos que recursan el primer grado por haberlo reprobado tiene la posibilidad de adquirir el segundo mediante estrategias didácticas específicas, y c) en la Fase

---

<sup>46</sup> Información proporcionada por el Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California según solicitud con el número de expediente 001858 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 7 de mayo del año 2008.

<sup>47</sup> Información proporcionada por el Sistema Educativo Estatal de Baja California según solicitudes con los números de expediente 001854 y 002075 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 8 de mayo y 15 de julio del año 2008, respectivamente.

<sup>48</sup> Información proporcionada por el Consejo Nacional de Fomento Educativo según solicitudes con los números de expediente 1115000006508, 1115000007908 y 111500010008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); 26 de junio, 26 de julio y 22 de agosto del año 2008, respectivamente.

Prevención a la Reprobación, se da atención especial a los alumnos que presentan atraso en el proceso de enseñanza aprendizaje después del segundo bimestre. Para el año 2007 se realizaron 23 730 acciones preventivas en forma global. La tercera opción estatal la constituyen los Programas de Inglés en Educación Básica, cuyo objeto es otorgar una formación cultural pertinente al contexto fronterizo a través de una materia optativa, realizándose 1 200 acciones en el año que fue revisado<sup>49</sup>.

Para finalizar, es necesario señalar que la coordinación estatal en la materia compensatoria se percibe nula en los sectores Salud, DIF, Educación y Género; mismos que mantienen una integración con los respectivos sectores federales. La concurrencia existe a través de dos integraciones inconexas pero en el mismo sentido, la política de Vivienda Social suma a su causa acciones de la iniciativa privada y del reducido sector Desarrollo Social, éste último a su vez apoya la acción de las OSC como conjunto que intenta organizar. Sin embargo, como deficiencia detectada en el contexto de la primera integración parcial, cabe destacar el fenómeno de desocupación y saqueo de las viviendas de interés social construidas, pues las promociones estatales localizadas en Tijuana y Playas de Rosarito presentan entre un 36 y un 40% de deserción de vivienda. Por ello, más allá de la suma de apoyos materiales, se hace notoria la ausencia estratégica de la SEDESOE en el sentido de complementar la Política de Vivienda Social con acciones que cubran las omisiones de una solución eminentemente técnica. La ausencia del enfoque social es sumamente evidente, pues la iniciativa de trasladar al sector privado una parte importante de la ejecución de la política social, como alternativa local de las políticas centralistas, ocasiona cierta incompatibilidad entre la realidad social y los productos asistenciales que se distribuyen.

## **En Guanajuato, Contigo Vamos por Más Oportunidades.**

Las Políticas Redistributivas del Gobierno del Estado de Guanajuato están basadas en el aprovechamiento del diseño y de las transferencias de los programas federales relativos a la materia, con dos variantes: la adición secundaria de iniciativas locales y la reproducción simple. Para abundar sobre el primer caso, el sector Salud cuenta con un desglose importante de programas que consideran una especialización asistencial, el DIF Estatal ha diversificado la asistencia alimentaria y las infraestructuras de rehabilitación, el sector Educación ha incrementado las opciones de financiamiento individual para realizar estudios, y el sector

---

<sup>49</sup> Información proporcionada por el Sistema Educativo Estatal de Baja California según solicitudes con los números de expediente 001854 y 002075 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 8 de

Vivienda, desarrollado en el Capítulo VI, también ha ofrecido opciones de financiamiento individual además de sumar las acciones de la iniciativa privada en la producción de Vivienda Social. Por su parte, los sectores Desarrollo Social y Género aplican los esquemas federales sin adicionar iniciativas locales. La característica general de las acciones compensatorias es que son abrumadoramente asistenciales, solo se da una opción de ingreso como porcentaje mínimo de un programa del sector Desarrollo Social. Sin embargo, destaca en forma importante un esquema de organización comunitaria para el mejoramiento o ampliación de la vivienda rural a cargo del DIF Estatal. En virtud de lo anterior, a continuación se consignan las características concretas de los programas sectoriales según el ejercicio 2007.

Las estrategias del sector Salud, a cargo del Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato, se desarrollan a través de 61 líneas que permite un superávit en el FASSA de acuerdo a algunas investigaciones<sup>50</sup>, así como la distribución de la cuota social y la participación estatal a través del financiamiento puntual de 9 programas<sup>51</sup>. Los rubros derivados de los convenios con el sector público federal son Equidad, Género y Salud Reproductiva; Vacunación; Adicciones; y Prevención y Control de VIH/SIDA. Sin la participación federal por convenio existe un desglose considerable: Salud Bucal; Atención Oncológica; Cólera, Vectores y Zoonosis; Riesgos Sanitarios; Salud Mental; Urgencias Epidemiológicas y Desastres. Como una característica importante para nuestro objeto de estudio, cabe indicar la existencia de 3 líneas estratégicas de asistencia social especializada: Programa de Traumatología, Ortopedia y Neurología en pacientes de escasos recursos; Atención de Alta Especialidad para Pacientes de Pobreza Extrema; y Servicios de Salud en Comunidades Dispersas<sup>52</sup>.

El Nuevo Seguro Popular consideró como metas para el ejercicio 2007 a 11 859 familias afiliadas, sin embargo el alcance real fue de 43 571 (367% más de la meta). De la afiliación total en diciembre del año referido, 3.43% fueron contributivas y 96.57% fueron no contributivas<sup>53</sup>. La aportación estatal solidaria es fácilmente cubierta con un ambicioso programa de ampliación de infraestructuras que para 2008 incluyó: 1) Hospital General de Salamanca, 2) Hospital General de Silao, 3) Hospital Comunitario de Jaral del Progreso, 4) Hospital Comunitario de Manuel Doblado, 5) Hospital General de Apaseo El Alto, 6) Hospital General de Valle de Santiago, y 7) Hospital Comunitario de Abasolo.

---

mayo y 15 de julio del año 2008, respectivamente.

<sup>50</sup> Instituto Nacional de Administración Pública, *Op. Cit.*, p. 242.

<sup>51</sup> Información proporcionada para la presente investigación por el área de finanzas del Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato, 2 de diciembre del 2008.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Salud según solicitud con el número de expediente 0001200283208 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); noviembre del 2008.

Las políticas del Sistema DIF Estatal guardan estrecha relación con las preestablecidas desde el Sistema DIF Nacional, sin embargo, como características especiales se tienen: 1) se impulsa como principal estrategia comunitaria la autoconstrucción de viviendas rurales con subsidios de materiales (Tu Casa DIFerente, tal como se detallada en el Capítulo VI), 2) se cuenta con una amplia diversificación de los programas alimentarios, y 3) se invierte en la infraestructura correspondiente a los Centros Gerontológicos y de Rehabilitación e Integración Social. De manera específica, la Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente” cuenta con tres esquemas: Red Móvil Guanajuato (fomentar la participación activa de familias de comunidades rurales marginadas), Mi Casa DIFerente (lograr viviendas dignas rurales por medio de la autoconstrucción), y Programa de Valores. El Programa de Atención a la Infancia y a la Adolescencia incluye 6 vertientes: Prevención de Riesgos Psicosociales (disminuir el riesgo de niños y adolescentes), Centros de Asistencia de Desarrollo Infantil (CADI), Desarrollo Integral para Menores Trabajadores (favorecer la autogestión de menores), Fortalecimiento a los Centros de Violencia Intrafamiliar, Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC), y Brigadas Jurídicas (facilitar el acceso a los servicios jurídicos)<sup>54</sup>.

La Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria contiene 8 esquemas: Apoyo a la Nutrición con Harina de Maíz Enriquecida a Grupos Marginados, Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, Fortalecimiento a Programas Alimentarios (ENOA, material didáctico para atender a menores de 5 años del estado), Desayunos Escolares (para niños de necesitados entre 3 y 10 años de edad), Desayunos en Comedores Comunitarios (localidades con alto y muy alto índice de marginación), Unidades Productivas para el Desarrollo (UNIPRODES, conformación de proyectos productivos de seguridad alimentaria, ahorro, autoconsumo, servicios y/o comercialización), Atención Alimentaria a Menores de 5 Años No Escolarizados, y Espacios de Alimentación, Encuentro y Desarrollo. La Estrategia de Rehabilitación y Asistencia Social se desarrolla a través de 5 programas: Atención Integral para Adultos Mayores, Centros de Desarrollo Gerontológico, Red Vehicular de Traslado de Personas con Discapacidad, Prevención y Adaptación de Auxiliares Auditivos, y Centros de Rehabilitación e Integración Social<sup>55</sup>.

La Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado guarda como característica la atención preferente de necesidades relacionadas con la infraestructura básica, con escaso desarrollo de acciones de carácter redistributivo. En tal caso, el sector Desarrollo Social solo opera un programa de los que generalmente descentraliza la SEDESOL mediante convenios

---

<sup>54</sup> Información proporcionada por la Coordinación General de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo según solicitud con el número de expediente 04807, 25 de junio del año 2008.

anuales. En su ejercicio 2007, el Programa 3x1 Migrantes incluyó 3 proyectos productivos que absorbieron el 2.57% del techo financiero anual<sup>56</sup>. Para el año 2008, se tiene evidencia de que se sumó al ejercicio de los esquemas descentralizados de la SEDESOL el Programa de Coinversión Social. Mientras que el único caso de acción compensatoria directa a cargo del sector Desarrollo Social del estado es el programa Zumar-Contigo, el cual consiste en la constitución de espacios en donde las colonias son atendidas de manera integral para su desarrollo personal y comunitario mediante ejes como: *Educación, Cultura, Recreación, Salud, Medio Ambiente, Organización Social, Obras Públicas, Servicios Públicos, Economía, y Autodesarrollo*<sup>57</sup>.

El Instituto de la Mujer Guanajuatense desarrolla eventos de sensibilización, capacitación en temas de prevención de violencia, desarrollo humano, y asesorías jurídicas y psicológicas. En el año 2007, el alcance económico de los programas en general ascendió a \$ 7 897 043.28 (siete millones ochocientos noventa y siete mil cuarenta y tres pesos 28/100), para beneficiar a 15 650 personas<sup>58</sup>. Del gasto reportado, el proyecto PAIMEF 2007 contó con recursos por \$ 5 812 500.00 (cinco millones ochocientos doce mil quinientos pesos) para el desarrollo de: a) Transversalidad, capacitación de funcionarios públicos y maestros de educación básica; b) Prevención, sensibilización, capacitación para el autoempleo, difusión de la posibilidad de denuncia, y capacitación a alumnos y padres de familia; c) Estudios, diagnóstico de no incidencia de violencia familiar y de hostigamiento y acoso público; y d) Refugios, adecuación de 2 planteles del DIF.

Los Programas Redistributivos del sector Educación son 3 descentralizados desde la SEP federal y uno de diseño local a cargo de un organismo descentralizado estatal como complemento al programa de becas. En el PRONABES se manejaron \$ 116 320 000.00 (ciento dieciséis millones trescientos veinte mil pesos) en proporción 50-50% federación-estado para beneficiar a 8 265 estudiantes en el ciclo escolar 2007-2008. Por el Programa Ver para Aprender Mejor se distribuyeron 13 000 lentes que costaron de \$ 100 a \$ 120 cada uno, la inversión también fue de 50-50% federal-estatal. Existe en el organismo educativo local la incertidumbre sobre continuar o no en el programa nacional, lo anterior debido a que existió un retraso en la entrega de los lentes porque se designó a una sola empresa a nivel nacional que operó mediante brigadas de optometristas, la opción es asumir el programa con recursos

---

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano Guanajuato según oficio número de DSDSyH/UEAIP/068/2008, 5 de noviembre del año 2008.

<sup>57</sup> Información encontrada en [www.guanajuato.gob.mx/sdsh/programas/zumar.php](http://www.guanajuato.gob.mx/sdsh/programas/zumar.php).

<sup>58</sup> Información proporcionada por la Coordinación General de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo según solicitud con el número de expediente 04806, 1 de julio del año 2008.

estatales que serían complementados con campañas financieras por medio de pulseras promocionales. Los esfuerzos estatales han permitido en ocasiones alcanzar las metas de 5 000 a 8 000 lentes distribuidos como logro netamente estatal<sup>59</sup>. En cuanto al Programa de Acciones Compensatorias del CONAFE, para el año 2007 en educación inicial se atendieron 12 011 padres, se beneficiaron 13 562 niños, se apoyaron 1 150 promotores, y se emplearon 115 supervisores de módulo y 32 coordinadores de zona; en apoyo a la educación básica, se distribuyeron 174 940 paquetes de útiles escolares y 1 126 paquetes de auxiliares didácticos, se asesoraron 307 escuelas, se capacitaron 2 386 asociaciones de padres de familia, y se otorgaron 2 438 apoyos a la gestión escolar y 43 a la supervisión escolar<sup>60</sup>.

Las acciones complementarias de carácter local se refieren a créditos sin intereses y becas para realizar estudios, el instituto paraestatal denominado EDUCAFIN constituyó un fideicomiso (BANAMEX) y ha operado los créditos durante los nueve años de su existencia. Sus acciones tiene las siguientes modalidades y alcances 2007: 1) Preparatoria-Universidad-Posgrados, 1 697 créditos con una inversión de \$ 35 049 475.00 (treinta y cinco millones cuarenta y nueve mil cuatrocientos setenta y cinco pesos); 2) Talentos (deportivo o artístico-cultural), Corto Plazo (gasto eventual del proceso educativo), Idiomas , Actualización Profesional, Titulación, y Formación para el Trabajo (iniciaron su operación en 2008); 3) Discapacidad, 2 459 becas con una inversión de \$ 4 970 000.00 (cuatro millones novecientos setenta mil pesos), 4) Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas, 15 becas con una inversión de \$ 81 900.00 (ochenta y un mil novecientos pesos), y AMA, becas bajo la modalidad *Apadrina Mi Aprendizaje Escolar*, (iniciaron su operación en 2008). En el caso de los créditos, debe devolverse al finalizar la carrera junto con un proyecto de impacto social, en cuyo caso, EDUCAFIN ha celebrado convenios con organizaciones como Cáritas, Cruz Roja, etc., para que los beneficiarios de los créditos elijan donde participar con sus proyectos<sup>61</sup>.

Para abordar al término de este apartado el grado de coordinación de las dependencias estatales que desarrollan Políticas Redistributivas, se señala la existencia de un *Gabinete Social* integrado por el Gobernador del Estado y las dependencias estatales de Salud, Educación, Desarrollo Social, DIF, Desarrollo Económico, Desarrollo Agropecuario, y la Delegación Federal que ejerce el Programa Oportunidades. El Gabinete Social basa su funcionamiento en la *Estrategia Contigo Vamos por Más Oportunidades*, cuyo diagnóstico indica

<sup>59</sup> Información proporcionada en entrevista con la Responsable del Programa Escuelas de Calidad de la Secretaría de Educación Guanajuato, 25 de noviembre del año 2008.

<sup>60</sup> Información proporcionada por el Consejo Nacional de Fomento Educativo según solicitudes con los números de expediente 1115000006508, 1115000007908 y 111500010008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SIS); 26 de junio, 26 de julio y 22 de agosto del año 2008, respectivamente.

que el 18.9% de la población estatal (156 000 familias) vive en condiciones de pobreza extrema, de esta proporción el 65% se localiza en zonas rurales. Consecuentemente, el gobierno estatal adquiere el compromiso político de *asegurar que 100 000 familias abandonen la pobreza extrema*, determinado además una estrategia de focalización territorial rural y urbana que articula el desempeño de las dependencias estatales relativas de tal modo que complementen el Programa Oportunidades<sup>62</sup>. De este modo, la idea de coordinación estatal en materia de políticas redistributivas queda entendida como la acción de trasladar la instrumentación estratégica al orden federal mediante la aplicación central de uno de sus programas, y de ceder por otra parte a la iniciativa privada las oportunidades de ingreso mediante la atracción de inversiones, ejerciendo directamente sólo un asistencialismo focalizado.

### **Vive, la Estrategia Integral de Política Social de Jalisco.**

Los Programas Compensatorios del estado de Jalisco se desarrollan bajo una visión estratégica propia que se relaciona con la promoción de un Desarrollo Humano destinado a erradicar la pobreza, la marginación, el rezago y la vulnerabilidad. Con la excepción del sector Educación, el resto de las dependencias involucradas han especializado las líneas estratégicas federales correspondientes mediante la diversificación de sus esquemas, y en algunos casos has adicionado programas de diseño e inversión propia. El sector Salud ha incrementado sus esquemas en función de especialidades médicas. El DIF Estatal también ha incrementado principalmente los programas de la línea comunitaria y de rehabilitación, ofreciendo además una opción de vinculación laboral que se complementa con los esfuerzos de organización comunitaria en diferentes contextos y actividades económicas. El sector Vivienda (desarrollado en el Capítulo VI), ha implementado dos programas experimentales sobre Mejoramiento de Vivienda y Lotes Urbanizados. El sector Desarrollo Humano ha desarrollado 4 programas propios de carácter asistencial además de aprovechar otros 4 de los que descentraliza la SEDESOL, sin embargo, la mayor aportación del sector es un esquema sustentable de certificación y financiamiento para las instituciones privadas de asistencia. El sector Género desarrolla programas típicos que no dependen del financiamiento federal, como en la mayor parte de los otros casos sucede. En una evaluación conjunta de los programas, si bien existe diversidad en los mecanismos para disminuir la desigualdad, los de tipo asistencial constituyen

---

<sup>61</sup> Información proporcionada en entrevista con la Directora de Programas de EDUCAFIN, 26 de noviembre del año 2008.

<sup>62</sup> Gobierno del Estado de Guanajuato, *Estrategia Contigo Vamos por Más Oportunidades*, [www.guanajuato.gob.mx/sdsh/programas/contigo\\_vamos.php](http://www.guanajuato.gob.mx/sdsh/programas/contigo_vamos.php).

mayoría, con la excepción de 2 del sector Desarrollo Humano que son de oportunidades de ingreso y los 9 comunitarios del DIF Estatal que combinan la capacitación con la proyección del empleo. La revisión a detalle según los ejercicios 2007 se presenta en el desarrollo del presente apartado.

Los programas del sector Salud, bajo la iniciativa de la Secretaría de Salud Jalisco, subyacen a un proceso donde la autoridad estatal pretende sustituir el actual sistema *segmentado* por un esquema de *separación de funciones* que le permita asumir: 1) la rectoría y conducción del sector; 2) la regulación y el fomento sanitario; 3) los servicios de salud a la comunidad, 4) el aseguramiento médico y protección contra gastos catastróficos, y 5) la generación de recursos para el buen funcionamiento del sector. Se prevé una operación de estrategias, líneas de acción y programas en base al mejoramiento y ampliación de los que tradicionalmente han operado; lo cual además incluye una descentralización de funciones hacia la instancia municipal<sup>63</sup>. Con esta base de planeación sectorial, las acciones específicas actuales están clasificadas en 35 líneas estratégicas financiadas mayoritariamente con recursos del FASSA y donde sólo 4 de ellas se sostienen con recursos estatales<sup>64</sup>.

Al igual que sucede en otros estados, por convenios celebrados con el sector Salud federal se obtienen insumos para los programas: Equidad, Género y Salud Reproductiva; Vacunación; Adicciones; y COESIDA<sup>65</sup>. No obstante, es importante señalar que para el sector Salud Jalisco, según la apreciación de la Dirección de Planeación, los insumos derivados de los convenios con la autoridad federal no son tan esenciales para la operación de los programas como sucede en los otros casos. Sin la participación federal por convenio, se han desarrollado una cantidad considerable de programas derivados de especializaciones médicas como: Alacranismo, Brucelosis, Cólera, Cirujano te visita, Cisticercosis, Dengue, Lepra, Obesidad, Osteoporosis, Paludismo, Salud Mental, y Tuberculosis. El Nuevo Seguro Popular incluye una participación solidaria estatal en recursos FASSA, las metas de afiliación 2007 fueron de 42 000 familias, sin embargo se logró afiliar 61 860 (47.28%) con una clasificación a diciembre del año referido de 7.54% contributivas y 92.46% no contributivas<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> Gobierno del Estado de Jalisco, *Programa Sectorial 08 "Protección y Atención Integral de la Salud", Programas Sectoriales y especiales (CD)*, Secretaría de Planeación, México, 2008, pp. 57-58.

<sup>64</sup> Los programas que reciben financiamiento estatal son Adicciones, Transplantes, COESIDA y Salud Mental.

<sup>65</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Salud Jalisco según solicitud con el número de expediente 00190108 del sistema INFOMEX Jalisco, 22 de abril del año 2008. La Información fue complementada mediante entrevista con el Jefe del Departamento de Evaluación de la Secretaría de Salud Jalisco, 13 de noviembre del año 2008.

<sup>66</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Salud según solicitud con el número de expediente 0001200283208 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); noviembre del 2008.

Los programas del sistema DIF Estatal, de manera similar a los del sector Salud, han desarrollado una especialización importante a partir de las 4 líneas del sistema DIF Nacional. La existencia de una Agencia Laboral (VALDAR, evaluación para vinculación laboral) constituye una variante sobresaliente con respecto a la propensión asistencial de los sistemas DIF. La Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario, más allá de la aplicación exclusiva de esquemas de capacitación, ocupa 8 programas para desarrollar distintas orientaciones estratégicas y de focalización: Capacitación para el Autoempleo y el Desarrollo Comunitario (desarrollo de habilidades productivas en comunidades marginadas); Red de Promoción Social para Núcleos Comunitarios (organización de grupos comunitarios marginados); Atención a Familias de Jornaleros Migrantes (organización para su especial atención); Atención a Familias Indígenas Wixarikas (estimular capacidades de autogestión); Red Urbana (evitar la exclusión en la Zona Metropolitana de Guadalajara); Espacios para Alfabetización, Encuentro y Desarrollo (elaboración comunal de alimentos); Unidades de Producción Para el Desarrollo (UNIPRODES, capacitación especializada para zonas marginales); y Fortalecimiento del Mercado Interno (estimular el mercado local con productos propios)<sup>67</sup>.

El programa de Atención a la Infancia y a la Adolescencia incluye un desglose exhaustivo de hasta 27 programas en la relación que oferta el DIF Estatal: Club de la Salud del Niño (autocuidado para menores de 6 años), Red de Centros de Atención Infantil (CAI, capacitación para mejorar las condiciones de vida de los niños), Programa Asistencial de Desarrollo Infantil (CADI, servicios educativos para hijos de madres trabajadoras o en condición vulnerable), Programa de Asistencia Infantil Comunitario (CAIC, servicios educativos para hijos de madres trabajadoras o en condición vulnerable, implementados a través de sistemas DIF municipales), Cursos Prematrimoniales y de Paternidad Responsable (capacitación en la materia), Red de Difusores Infantiles (promotores de los derechos de los niños), Prevención y Atención a la Explotación Sexual Comercial Infantil, Educación para la Salud Sexual y Reproductiva (reducción de embarazo y actitud responsable), Rescate de Menores en Situación de Calle e Infractores (de la calle a la vida, reintegración social y hogar sustituto), Menores Trabajadores (PROPADETIUM, desalentar la práctica), Red Juvenil (estrategias de protección), Terapia Psicológica en la Violencia Intrafamiliar (programa para mejorar la conducta psicológica bajo esas condiciones), Terapia Psicológica en Crisis (atención para evitar consecuencias), Terapia Familiar (atención para familias conflictivas o en desintegración), Escuela Comunitaria Activa para Padres de Familia (ECAPAF, grupo de padres apoyados con orientación familiar),

---

<sup>67</sup> Información proporcionada por el Departamento de Evaluación del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco (DIF Jalisco) según solicitud con el número de expediente 00182708 del sistema INFOMEX Jalisco, 16 de

Diplomado para la Familia (orientación familiar temática), Investigación Sobre Familia (generar modelos de prevención y atención familiar), Familias Unidas (valores a través de multiplicadores familiares), Tutelas (asignación tutelar a menores o personas que no pueden cuidar de sus propios asuntos), Adopciones (Promoción del trámite por medios legales), Custodia (trámite para menores de familias disfuncionales), Asesoría en Derecho Familiar (asesoría jurídico-familiar), Atención a la Violencia en la Familia (orientación y asesoría en caso de maltrato), Casos Urgentes de Trabajo Social y Vinculación (atención expedita y oportuna), Familias Críticas de Segundo Nivel (participación activa en la solución de los problemas familiares), Sistema Interinstitucional de Canalización a Trabajo Social (SICATS, apoyos para vulnerabilidad transitoria o permanente), e Investigación y Modelos de Intervención de Trabajo Social (proyectos profesionales para la mejoría del servicio)<sup>68</sup>.

La Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria cuenta con los cuatro esquemas principales que estipula el nivel federal: Comedores Asistenciales para Ancianos, Seguridad Alimentaria, Nutrición Escolar, y Nutrición Extraescolar. La Estrategia de Rehabilitación y Asistencia Social incluye 22 esquemas que componen una estructura de atención especializada: Padrón Estatal y Credencialización de Adultos Mayores; Formación Gerontológica (capacitación para familiares y voluntarios); Promoción para la Atención al Adulto Mayor (voluntarios y asociaciones civiles); Recreación, Deporte y Cultura para los Adultos Mayores (uso positivo del tiempo libre); Centro de Día para Adultos Mayores (atención a necesidades socioculturales y de salud); Universidad de la Tercera Edad (actividades formativas y educativas); Casas Hogar del DIF para Ancianos (refugio para adultos mayores que se encuentran en soledad); Ancianos en Desamparo (atención a necesidades básicas, socioculturales y de salud); Proyecto de Vida (promoción de la salud mental); Clínica Down (integración social de menores con síndrome de Down); Clínica de Conducta (integración social de menores con trastorno de conducta); Recreativo y Deportivo para Personas con Discapacidad (desarrollo por medio de actividades); Salud Visual (atención oftalmológica y optométrica); Rehabilitación Interactiva (tecnología avanzada en la rehabilitación); Prótesis y Órtesis (otorgamiento de esos recursos); Rehabilitación Integral (atención médica y paramédica de calidad a solicitantes que lo ameriten); Atención de Primer Nivel a la Discapacidad; Telemedicina y Unidad Móvil (atención médica de calidad en centros regionales); Padrón Estatal y Credencialización de Personas con Discapacidad (registro, identificación y apoyos); Transporte Adaptado para la Salud de la Persona con Discapacidad (transporte especializado

---

abril del año 2008.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

en la Zona Metropolitana de Guadalajara); Desarrollo de Habilidades para la Vida (capacitación para la integración social de discapacitados); y Comisión Estatal Coordinadora de las Personas con Discapacidad (políticas para el desarrollo integral)<sup>69</sup>.

En cuanto al sector Desarrollo Humano, la estrategia general que la secretaría relativa ha diseñado *consiste en ampliar las opciones, capacidades y oportunidades de las personas, de tal forma que puedan ser ellas quienes promuevan sus propios proyectos de crecimiento personal y construyan los medios para satisfacer sus necesidades*<sup>70</sup>. En tal contexto, los programas derivados del convenio anual con la SEDESOL que incluyeron acciones redistributivas fueron 4, de los cuales 2 fueron opciones de ingreso y 2 asistenciales. Los correspondientes a la primera clasificación fueron PET y POP, con 33 y 289 acciones respectivamente<sup>71</sup>. A su vez, los considerados como asistenciales fueron el Programa Hábitat y el de Coinversión Social. Hábitat incluyó 204 acciones sociales (30.12% de monto anual) y 5 de regularización de la tenencia de la tierra (0.60% de la misma referencia). A su vez, el PCS benefició a 188 organismos de la sociedad civil, 92 en la Zona Metropolitana de Guadalajara y 96 en el resto del estado. El ejercicio del PCS es una de la herramientas más importantes para la instrumentación estratégica jalisciense, en tal sentido, la Secretaría de Desarrollo Humano organiza anualmente el *Encuentro Estatal con Organizaciones de la Sociedad Civil*, el cual emplea múltiples dinámicas grupales para la simplificación administrativa y para impulsar la generación de redes inter-organizacionales que multipliquen las relaciones sociales para lograr un mejor desempeño grupal<sup>72</sup>. Los programas 3x1 Migrantes y PDLM se aplican en el estado de Jalisco pero la orientación de sus acciones es la de inversión en infraestructura, y el PJA no aplica en la entidad.

En forma adicional a la ejecución de los programas anteriores, La Secretaría de Desarrollo Humano del estado opera cuatro programas asistenciales de diseño e inversión propia. El Programa de Atención a los Adultos Mayores constituye una asistencia para individuos de la tercera edad que no reciben subsidio federal y que viven en localidades mayores de 2500 habitantes (es la versión estatal del Programa 70 y Más). El Programa Llega es un apoyo para transporte colectivo a estudiantes de nivel medio superior y superior, adultos mayores y personas con algún tipo de discapacidad, todos ellos en condiciones de pobreza

---

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> Gobierno del Estado de Jalisco, *Programa Sectorial 10 "Desarrollo Humano y Social Sustentable", Programas Sectoriales y Especiales (CD)*, Secretaría de Planeación, México, 2008, pp. 19.

<sup>71</sup> Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Desarrollo Humano, *Programas y acciones de la Secretaría de Desarrollo Humano, archivo electrónico titulado Información de SDH para CGPP (Febrero 2008)*, Dirección de Planeación para el Desarrollo Humano, 2008.

<sup>72</sup> Información lograda mediante la asistencia del autor al Encuentro Estatal con Organizaciones de la Sociedad Civil, 28 de abril del año 2008.

extrema. El Programa de Becas Indígenas Maestro Carlos Castillo Peraza da acceso indígena a la educación superior. El Programa Mejora tu Casa es un esquema de mejoramiento de viviendas para personas en condiciones de pobreza extrema. Cabe señalar que el sector Desarrollo Humano tiene también una replica estatal del programa 3x1 Migrantes federal, el cual tampoco aplica al ámbito compensatorio por destinarse a infraestructura<sup>73</sup>.

Dos organismos descentralizados que complementan los esfuerzos del sector Desarrollo Humano del estado son el Instituto Jalisciense de las Mujeres y el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS). El primero de ellos desarrolla con ligeras variantes los programas típicos del esquema nacional: Centro de Información y Orientación (capacitación, becas y publicaciones), Línea Mujer (orientación psicológica y asesoría jurídica), Asesoría Jurídica (servicio personalizado), Ministerio Público (asesoría a víctimas del delito, peritajes sin costo), y Procuraduría Social (asesoría laboral, civil, familiar y mercantil)<sup>74</sup>. En cuanto al ejercicio del programa descentralizado del INDESOL, el proyecto PAIMEF 2007 contempló una aplicación puntual en sólo una de las 4 líneas programáticas, la de Transversalidad, lo cual demuestra cierta autosuficiencia con respecto al financiamiento federal. Por su parte, el IJAS tiene como función asistir, supervisar y apoyar económicamente a aproximadamente 500 instituciones de asistencia privada en el estado. El financiamiento de las labores del IJAS es posible gracias a que por decreto tiene a su cargo la administración de corralones de tránsito del estado de Jalisco, las recaudaciones logradas por esta vía y las donaciones constituyen el 78% de su presupuesto anual (cien millones de pesos)<sup>75</sup>.

El sector Educación tiene como prioridad estratégica transformar la relación del sistema educativo con la sociedad, basándose en la consolidación de la planeación y evaluación educativa como orientaciones de desarrollo institucional local. En tal caso, los programas compensatorios se perciben ajenos al ejercicio presupuestal estatal, razón por la cual solo se han operado los programas federales descentralizados. El PRONABES incluyó la asignación de 7251 becas con una inversión 50-50% federal-estatal. El Programa Ver para Aprender Mejor contempló la distribución de 6 717 anteojos y 26 apoyos para cirugía, con una inversión global bipartita de la misma proporción que en el programa anterior<sup>76</sup>. Por el Programa de Acciones Compensatorias del CONAFE, sin aportación estatal, en educación inicial se atendieron 12 323

---

<sup>73</sup> Programas y acciones de la Secretaría de Desarrollo Humano, *Op. Cit.*

<sup>74</sup> [www.institutodelasmujeres.jalisco.gob.mx/index.html](http://www.institutodelasmujeres.jalisco.gob.mx/index.html), cifras aportadas por el área de transparencia del mismo instituto con fecha 11 de abril del 2008.

<sup>75</sup> Información proporcionada por el área de comunicación social del Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), en entrevista con su titular del 6 de marzo del año 2008.

<sup>76</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Educación Jalisco según solicitudes con el números de expedientes 00190008 y 00231108 del sistema INFOMEX Jalisco, 16 de abril 13 de mayo del año 2008 respectivamente.

padres, se beneficiaron 13 871 niños, se apoyaron 1 090 promotores, y se emplearon 108 supervisores de módulo y 33 coordinadores de zona; en apoyo a la educación básica, se distribuyeron 172 570 paquetes de útiles escolares y 927 paquetes de auxiliares didácticos, se asesoraron 441 escuelas (consejos técnicos estatales), se capacitaron 2 243 asociaciones de padres de familia, y se otorgaron 2 390 apoyos a la gestión escolar y 260 a la supervisión escolar, y se distribuyeron 952 incentivos a docentes<sup>77</sup>.

En general, la coordinación de las dependencias relacionadas con la ejecución de acciones compensatorias se da bajo la dirección de la Comisión para el Desarrollo Social. La nueva organización sistemática se denomina *Estrategia Integral de Política Social Vive*, la cual pretende integrar el sector a nivel estatal y focalizar los programas con base en 4 áreas de acción: a) ampliar las capacidades, b) generar igualdad de oportunidades, c) formar un patrimonio, y d) proveer de protección social. Según el programa sectorial respectivo, las *cuatro áreas de acción tendrán que dirigirse equitativamente a toda la población jalisciense y específicamente se direccionan hacia las personas que se encuentran en condiciones de pobreza, marginación, rezago y vulnerabilidad. Asimismo, esta política social atiende, tanto a las familias de manera integral como a las personas en todas las etapas de su vida: prenatal, infantes, adolescentes, adultos y adultos mayores*<sup>78</sup>.

El nuevo funcionamiento del modelo de integración estatal se encuentra actualmente en proceso de implementación e involucra las siguientes dependencias, programas y acciones de coordinación: 1) Secretaría de Desarrollo Humano, 17 programas, coordina los subprogramas de Comunidades y Pueblos Indígenas y de Superación de la Pobreza; 2) Secretaría de Salud, 43 programas; 3) Secretaría de Educación, 31 programas; 4) Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 30 programas; 5) Secretaría del Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable, 4 programas; 6) Secretaría de Desarrollo Rural, 49 programas, coordina el subprograma de Infraestructura Social junto con la Secretaría de Desarrollo Humano; 7) Secretaría de Promoción Económica, 29 programas; 8) Secretaría de Cultura, 12 programas; 9) Secretaría de Planeación, un programa; 10) Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, 10 programas; 11) Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, 43 programas, coordina los subprogramas de Promoción y Fortalecimiento de la Familia y de Impulso a las Capacidades de la Niñez y la Juventud, y junto con la Secretaría de Desarrollo Humano los subprogramas de Atención a Grupos Vulnerables y de Seguridad Alimentaria y Nutricional; 12)

---

<sup>77</sup> Información proporcionada por el Consejo Nacional de Fomento Educativo según solicitudes con los números de expediente 1115000006508, 1115000007908 y 111500010008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); 26 de junio, 26 de julio y 22 de agosto del año 2008, respectivamente.

<sup>78</sup> Gobierno del Estado de Jalisco, *Programa Sectorial 10 "Desarrollo Humano y Social Sustentable"*, *Op. Cit.*, pp. 20.

Instituto Jalisciense de las Mujeres, 6 programas, coordina el subprograma de Equidad y Género; 13) Instituto Jalisciense de la Juventud, 8 programas; Instituto Jalisciense de Asistencia Social, 2 programas; 14) Consejo Estatal para el Fomento Deportivo y Apoyo a la Juventud, 6 programas; 15) Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado, 4 programas, coordina el subprograma de Vivienda Digna justo con la Secretaría de Desarrollo Humano; 16) Procuraduría Social, 2 programas; 17) Secretaría General de Gobierno, coordina el subprograma de Atención a Migrantes; y 18) Comisión estatal indígena, 1 programa<sup>79</sup>.

Además de lo anterior, el Comité Estatal para el Desarrollo Social es un órgano consultivo del gobierno del estado destinado a motivar una participación ciudadana que coadyuve en la planeación, instrumentación y evaluación de la política estatal de desarrollo social<sup>80</sup>. En contraste con todo lo abundado sobre el ambicioso modelo de integración local en materia de política social, se aclara que este aún se encuentra distante de cumplir con el plan expuesto, siendo los aspectos más notorios: 1) varias de las coordinaciones de los subprogramas todavía no asumen su función dentro del modelo, evidenciando así que la inercia federal de división sectorial y de normalizar un gasto descentralizado se interponen; y 2) según lo señalado en el párrafo inicial del presente apartado sobre la presencia dominante de los programas asistenciales, se ha registrado un avance importante pero no se ha logrado aún equilibrar la áreas de acción correspondientes a capacidades, oportunidades y patrimonio.

### **Morelos, la Ejecución Simple de los Programas Federales.**

Las acciones del Estado de Morelos en materia de Redistribución son únicamente las que se descentralizan del orden federal por convenio, tendencia generalizada en las dependencias ejecutoras de los esquemas de Salud, DIF, Desarrollo Social, Género, Educación y Vivienda (está última desarrollada en el Capítulo VI). Tales programas son mayoritariamente asistenciales, a excepción de 2 esquemas del DIF Estatal que se refieren a capacitación comunitaria, y 2 del sector Desarrollo Social que representan opciones de ingreso. Para realizar la revisión particular nos remitimos al ejercicio 2007 según lo expresado a continuación.

En el Sistema de Salud Morelos persiste aún una marcada división orgánica consistente en una Secretaría de Salud del Estado y un Organismo denominado Servicios de Salud Morelos, este último fue constituido cuando se descentralizaron los servicios de Salud en la década de los noventas. En tales circunstancias la división de competencias guarda la inercia

---

<sup>79</sup> *Ibidem.*

del pasado, Servicios de Salud Morelos opera los programas que anteriormente estaban a cargo de la federación y atiende a la población abierta, por lo que cuenta con 5 hospitales de segundo nivel y 203 centros de salud. Por su parte, la Secretaría de Salud del Estado administra al Hospital del Niño Morelense (OPD), al Hospital de las Mujeres, y a la Comisión Estatal de Arbitraje Médico (infraestructura originalmente estatal). Al igual que el funcionamiento orgánico, los programas medico-asistenciales siguen la rutina que marcan los convenios de apoyo federal<sup>81</sup> y un mínimo de programas adicionales como son: Salud Bucal, Enfermedades Diarreicas Agudas e Infecciones Respiratorias Agudas. El Nuevo Seguro Popular fijó como metas de afiliación 2007 a 11 072 familias y se lograron afiliar 16 453 (48.60% más de la meta), con una clasificación a diciembre de ese año de 0.34% en afiliaciones contributivas y 99.66% en no contributivas<sup>82</sup>.

Los programas del DIF Estatal, sin iniciativas locales al respecto, se basan en las 4 estrategias del DIF Nacional. La Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario cuenta con 2 programas con valor en la modalidad oportunidades de ingreso: Capacitación para el Autoempleo y el Desarrollo Comunitario, y Unidades de Producción para el Desarrollo (UNIPRODES). El programa de Atención a la Infancia y a la Adolescencia cuenta con 18 vertientes típicas: Club de la Salud del Niño (menores de 6 años), Red de Centros de Atención Infantil (CAI, capacitación para mejorar las condiciones de vida de los niños), Programa Asistencial de Desarrollo Infantil (CADI, servicios educativos para hijos de madres trabajadoras o en condición vulnerable), Red de Difusores Infantiles, Prevención y Atención a la Explotación Sexual Comercial Infantil, Educación para la Salud Sexual y Reproductiva, Rescate de Menores en Situación de Calle e Infractores, Menores Trabajadores (PROPADETIUM, desalentar la práctica), Terapia Psicológica en la Violencia Intrafamiliar, Diplomado para la Familia, Investigación sobre Familia, Tutelas, Adopciones, Custodia, Asesoría en Derecho Familiar, Atención a la Violencia en la Familia, Casos Urgentes de Trabajo Social y Vinculación, y Familias Críticas de Segundo Nivel<sup>83</sup>.

La Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria cuenta con 3 esquemas básicos: Seguridad Alimentaria (alimentos básicos), Nutrición Escolar (ración en horas de clase), y Nutrición Extraescolar (ración alimentaria para menores de 5 años). La Estrategia de

---

<sup>80</sup> Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Desarrollo Humano, *VIVE Estrategia de Política Social Integral*, México, 2008, SDH, pp. 43-44.

<sup>81</sup> Los cuales son Equidad, Género y Salud Reproductiva; Vacunación; Adicciones; y CONESIDA.

<sup>82</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Salud según solicitud con el número de expediente 0001200283208 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); noviembre del 2008.

<sup>83</sup> Información proporcionada por el Sistema DIF Morelos según solicitudes con los números de expediente 00025508 y 0059008 del sistema INFOMEX Morelos, 20 de mayo y 4 de agosto del año 2008, respectivamente.

Rehabilitación y Asistencia Social incluye 12 servicios: Formación Gerontológica (capacitación para familiares y voluntarios); Promoción para la Atención al Adulto Mayor; Recreación, Deporte y Cultura para los Adultos Mayores; Centro de Día para Adultos Mayores; Casas Hogar del DIF para Ancianos; Ancianos en Desamparo (atención a necesidades básicas); Recreativo y Deportivo para Personas con Discapacidad; Salud Visual; Prótesis y Órtesis; Rehabilitación Integral; Atención de Primer Nivel a la Discapacidad, Telemedicina y Unidad Móvil (atención médica de calidad en centros regionales); y Padrón Estatal y Credencialización de Personas con Discapacidad<sup>84</sup>.

Los Programas del sector Desarrollo Social, ante la inexistencia de una secretaría relativa a esa materia en el estado de Morelos, son operados por la Subsecretaría de Planeación y Desarrollo de la Secretaría de Finanzas y Planeación. Los esquemas descentralizados por convenio con la SEDESOL que contaron con aplicaciones compensatorias fueron 4, de los cuales 2 se relacionaron con opciones de ingreso y 2 con apoyos asistenciales. Dentro de la primera categoría, el POP y el PET desarrollaron 192 proyectos y 128 acciones respectivamente. A su vez, El PJA permitió la inversión del 40.07% de su techo financiero en Vivienda y del 51.95% en apoyos asistenciales, y en el Programa Hábitat el 16.22% de la inversión correspondió a acciones sociales y el 0.06% a titulación<sup>85</sup>. Los programas PDLM y 3x1 Migrantes no tuvieron aplicaciones redistributivas, fueron aplicados en infraestructura al 100%. Fuera de los programas anteriores, la Subsecretaría de Planeación y Desarrollo no opera programas de diseño e inversión propia. El Subsecretario de Planeación y Desarrollo expresa que las principales dificultades para implementar una política social de carácter subsidiario en el estado son: a) existen organizaciones como intermediarios de la gestión social, lo cual es señal de la politización del sector en el estado; b) los programas netamente asistenciales ocupan casi todo el presupuesto del sector; c) el federalismo en materia social es lento y consistente, hay criterios imperantes en el sentido vertical; d) las decisiones presupuestales del estado en materia social están sujetas a criterios sociales y a decisiones económicas; e) no hay definición de gasto social; y e) las decisiones sectoriales están muy atadas a acuerdos en el congreso<sup>86</sup>.

Los programas que presta el Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos son prácticamente los que alcanza a financiar el proyecto PAIMEF, el cual en su versión 2007 contempló: a) Transversalidad, diplomado en derechos humanos, curso sobre civilidad y

---

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> Información proporcionada por la Subsecretaría de Planeación y Desarrollo de la Secretaría de Finanzas y Planeación Morelos según solicitud con el número de expediente 00058908 del sistema INFOMEX Morelos, 4 de julio del año 2008.

<sup>86</sup> Información proporcionada para esta investigación por el Subsecretario de Planeación y Desarrollo de la Secretaría de Finanzas y Planeación Morelos, 4 de julio del 2008.

violencia, y reunión de presidentes municipales; b) Prevención, asesoría psicológica y legal, curso en Zacualpan de Amilpas, talleres adicionales, autogestión de ocupación productiva, obra teatral *Abre Tu Puerta*, y Línea Mujer; c) Estudios, estadísticas de la situación morelense, diagnósticos previos a la atención jurídica y psicológica, armonización de leyes en torno a la de *Vida Sin Violencia*, estructura mínima del instituto, contratación de supervisor y evaluador de proyectos federales, y traducción de libro sobre *Globalización Feminista*; y d) Refugios, fortalecimiento de la casa hogar de *Nuestra Santísima Trinidad A. C.*, y profesionalización del plantel denominado *Patlaniliztli Papalotl*<sup>87</sup>.

En forma similar a lo anterior, los programas del sector Educación son solo los que se descentralizan del orden federal. El PRONABES incluyó 1519 becas mediante una participación 50-50% federal-estatal. A su vez, sin la participación estatal, el Programa de Acciones Compensatorias del CONAFE consideró, en educación inicial, atender 6 662 padres, beneficiar a 7 815 niños, apoyar 417 promotores, y emplear 39 supervisores de módulo y 11 coordinadores de zona; en apoyo a la educación básica, se distribuyeron 25 783 paquetes de útiles escolares y 104 paquetes de auxiliares didácticos, se asesoraron 68 escuelas (consejos técnicos estatales), se capacitaron 216 asociaciones de padres de familia, y se otorgaron 508 apoyos a la gestión escolar y 41 a la supervisión escolar; en fortalecimiento institucional, se organizó un equipo técnico pedagógico, un curso gerencial y un proyecto de contraloría social<sup>88</sup>.

En suma, la coordinación de las dependencias ejecutoras de políticas redistributivas en el Estado de Morelos sólo llega a darse con sus similares del orden federal. Lo anterior, aunado a la inexistencia de una Secretaría de Desarrollo Social en la administración estatal, es la razón por la cual se explica la imposibilidad actual de una integración horizontal en el orden estatal.

## **Intentos del DIF Estatal y de la Junta de Asistencia Privada en Querétaro.**

Las Políticas Compensatorias queretanas son las que se descentralizan del orden federal por convenio con iniciativas importantes de adecuación o de mayor desarrollo. Los sectores Salud y DIF Estatal coinciden en aprovechar los esquemas de la SEDESOL para mejorar los apoyos asistenciales típicos de su sector. El sector Vivienda (desarrollado en el Capítulo VI) ha descentralizado hasta el orden municipal los programas federales de subsidios

---

<sup>87</sup> Información proporcionada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social según solicitud con el número de expediente 2099900017608 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); 6 de junio del 2008.

<sup>88</sup> Información proporcionada por el Consejo Nacional de Fomento Educativo según solicitudes con los números de expediente 1115000006508, 1115000007908 y 111500010008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); 26 de junio, 26 de julio y 22 de agosto del año 2008, respectivamente.

por considerarlo propio. Por su parte, los sectores Desarrollo Social, Educación y Género ejecutan los programas federales descentralizados sin adicionar iniciativas o esquemas propios. En general, bajo una mayoría de esquemas asistenciales, destacan 3 programas de Desarrollo Social, 2 del DIF Estatal y 3 de la Casa Queretana de Artesanías, direccionados hacia la generación de oportunidades de ingreso. Para desarrollar los detalles de lo expuesto, las acciones correspondientes al ejercicio fiscal 2007 se describen en las siguientes líneas.

La Secretaría de Salud Querétaro, para el financiamiento de los programas médico-asistenciales, distribuye los recursos del FASSA a través de las partidas de cada concepto y complementa el gasto correspondiente a 11 programas con recursos estatales. En lo particular, los esquemas que impulsa la autoridad federal de salud mediante la dotación de insumos adicionales por convenio se refieren a Equidad, Género y Salud Reproductiva; Vacunación; CONASIDA; Programas de Promoción de la Salud; y Adicciones<sup>89</sup>. Merece especial atención un mecanismo de vinculación que ha establecido la Secretaría de Salud Querétaro con el programa federal Oportunidades, el cual tiene dos vertientes: 1) apoyo alimentario a través de complementos alimenticios que se otorgan a los lactantes de entre 6 meses y 2 años, a los infantes entre los 2 y los 5 años si están en estado de desnutrición, así como a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia; y 2) consultas y medicamento gratuito en el primer nivel de atención abarcando el Paquete Básico de Servicios de Salud a través de la estrategia de prevención y promoción durante la línea de vida<sup>90</sup>.

Los programas de salud que se ejecutan sin insumos adicionales de origen federal son los relativos a Salud Bucal, Enfermedades Diarreicas Agudas, Infecciones Respiratorias Agudas, y Enfermedades Transmisibles. En el Nuevo Seguro Popular, instrumentado a través de la Dirección del Régimen Estatal de Protección Social en Salud, el financiamiento federal reportado por la Secretaría de Salud Querétaro se realiza sin una contrapartida estatal, por lo que se intuye que la cuota estatal solidaria es cubierta mediante la inversión en unidades estatales de atención médico-hospitalaria. El sistema de salud de Querétaro cuenta con un Hospital General en Querétaro, un Hospital del Niño y la Mujer, un Hospital en Cadereyta, un Hospital en San Juan del Río, un Hospital en Jalpan, un Centro Estatal de Salud Mental, y un Laboratorio Estatal. En 2007, las metas de afiliación del Nuevo Seguro Popular fueron 11 569

---

<sup>89</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Salud Querétaro según solicitud con el número de expediente 74/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 12 de mayo del año 2008.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

familias y se lograron afiliar 14 752 (27.51% más de la meta). Del universo total en diciembre de ese año, 4.31% fueron contributivas y 95.69% fueron no contributivas<sup>91</sup>.

Las políticas que aplica el Sistema DIF Estatal, más allá de la relación vertical exclusiva con el DIF Nacional, aprovechan los programas HABITAT y Coinversión Social que descentraliza la SEDESOL y se coordinan con diversas instituciones públicas del gobierno estatal para desarrollar 3 programas eje: a) Plan de Vida, integra los esquemas dirigidos a la atención del adulto mayor mediante una red que incluye Centros de Día, Proyectos Productivos Basados en Granjas Integrales (hortaliza y conejo), Consejos de Coordinación Municipal, Programas Recreativos, y un Programa de Capacitación que Incluye una Universidad; b) Programa de Atención a Menores y Adolescentes (AMA), integra los programas de prevención dirigidos a la población infantil y adolescente, incorpora la perspectiva familiar y comunitaria, desarrolla los esquemas jurídicos en la materia, e impulsa la investigación y profesionalización; y c) Centro de Rehabilitación Integral, proporciona servicios de rehabilitación no hospitalaria a personas discapacitadas objeto de asistencia para su reintegración social<sup>92</sup>. Cada uno de los programas anteriores opera con un presupuesto de gastos y un programa operativo anual autorizado por el ejecutivo estatal. Por su parte, la Estrategia Integral de Asistencia Alimentaria es operada a través de 3 de los esquemas propios del DIF Nacional, los Comedores Asistenciales para Ancianos, la Nutrición Escolar y la Nutrición Extraescolar<sup>93</sup>. Se cuenta también con una Agencia Laboral (VALDAR, evaluación para vinculación laboral).

Los Programas del sector Desarrollo Social, por la inexistencia de una secretaría relativa a esa materia al igual que en el Estado de Morelos, son ejecutados directamente por la Secretaría de Finanzas y Planeación. Los esquemas descentralizados por convenio con la SEDESOL se operan sin complementos locales, esto es, la estructura administrativa estatal no cuenta con programas de diseño e inversión propia. Bajo esta condición, los programas que contaron con aplicaciones compensatorias fueron 4, de los cuales 3 se relacionaron total o parcialmente con opciones de ingreso y uno con apoyos asistenciales exclusivos. El POP y el PET, como opciones de ingreso, incluyeron 382 y 205 acciones respectivamente. El Programa 3x1 Migrantes incluyó 3 acciones de becas y un proyecto productivo denominado granja

---

<sup>91</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Salud según solicitud con el número de expediente 0001200283208 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); noviembre del 2008.

<sup>92</sup> Información proporcionada por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Querétaro según solicitud con el número de expediente 82/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 26 de mayo del año 2008.

<sup>93</sup> Información proporcionada por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Querétaro según solicitudes con los números de expediente 70/2008 y 155/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 9 de mayo y 25 de julio del año 2008, respectivamente.

avícola. El Programa Hábitat permitió que el 18.28% de la inversión fuera aplicada en acciones sociales y 0.41% a titulación<sup>94</sup>.

El Instituto Queretano de la Mujer regularmente opera el programa federal descentralizado por INDESOL denominado PAIMEF, cuyo ejercicio 2007 incluyó: a) Transversalidad, capacitación a funcionarios públicos del DIF, personal de seguridad pública, maestros, médicos, estudiantes y líderes comunitarios; b) Prevención, campaña, página web y anuncios en medios masivos; c) Estudios, armonización legal y encuesta del INEGI; y d) Refugios, equipamiento del refugio *Nu Ju* del Instituto<sup>95</sup>. Además de desarrollar las acciones anteriores, el instituto ejecuta la Línea Mujer y la Asesoría Jurídica y psicológica<sup>96</sup>.

La Junta de Asistencia Privada del Estado de Querétaro desarrolla la función de impulsar el fortalecimiento y la regulación de 92 instituciones de asistencia privada en el Estado, las cuales se ubican principalmente en los municipios de Querétaro, Tequisquiapan, San Juan del Río, Cadereyta, Jalpan, Corregidora y Colón. Dichas instituciones se registran según la función más importante que desarrollan, pudiendo incluso tener dos o tres funciones simultáneas, cuyas variantes son: *Educación, Desarrollo Comunitario, Albergue, Adicciones, Salud, Tercera Edad, Ecología y Discapacidad*. La junta desarrolla la labor de regulación a través de la fiscalización y la inspección, a su vez, la vertiente de fortalecimiento emplea mecanismos de asesoría, capacitación, auditorías administrativas, diagnósticos institucionales, dotación de servicio social, dotación de voluntariado, y acreditación. Esta última es necesaria para que las Instituciones de Asistencia Privada del Estado puedan tramitar apoyos de las dependencias estatales. El acompañamiento es la principal estrategia de la Junta, pues si bien impone las regulaciones a la vez coadyuva para que solventen las inconsistencias que presenten y logren la certificación. La Junta es un desconcentrado de la Secretaría de Gobierno que cuenta con 12 años de antigüedad, su órgano de gobierno está integrada por funcionarios adscritos a diferentes entidades estatales, su presupuesto sólo considera sus gastos administrativos<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Información proporcionada por la Dirección de Obra Pública y Gasto Social de la Secretaría de Finanzas y Planeación Querétaro según solicitud con el número de expediente 140/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 10 de julio del año 2008.

<sup>95</sup> Información proporcionada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social según solicitud con el número de expediente 2099900017608 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI); 6 de junio del 2008.

<sup>96</sup> Información proporcionada por el Instituto Queretano de la Mujer según comunicado de su coordinadora con fecha 8 de mayo del 2008.

<sup>97</sup> Información proporcionada por la Junta de Asistencia Privada del Estado de Querétaro según solicitud con el número de expediente 66/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 2 de mayo del año 2008.

Los programas educativos que se desarrollan en el estado de Querétaro se refieren exclusivamente a aquellos que descentraliza el Sector Educativo Federal. Los esquemas del PRONABES y del Programa Ver para Aprender Mejor alcanzaron las metas de distribuir 3988 becas y 2350 anteojos respectivamente, con una inversión 50-50% federal-estatal<sup>98</sup>. En el Programa de Acciones Compensatorias del CONAFE, sin incluir financiamiento estatal alguno, en educación inicial se atendieron 10 202 padres, se beneficiaron 11 942 niños, se apoyaron 875 promotores, y se emplearon 91 supervisores de módulo y 30 coordinadores de zona; en apoyo a la educación básica, se distribuyeron 67 173 paquetes de útiles escolares y 302 paquetes de auxiliares didácticos, se asesoraron 140 escuelas (consejos técnicos estatales), se capacitaron 572 asociaciones de padres de familia, y se otorgaron 662 apoyos a la gestión escolar y 89 a la supervisión escolar, y se distribuyeron 194 incentivos a docentes; en fortalecimiento institucional, se organizó un curso gerencial y un proyecto de contraloría social<sup>99</sup>.

Una contribución importante en la materia que nos ocupa es la que desarrolla la Casa Queretana de las Artesanías, la cual aplica políticas compensatorias basadas en la comercialización de artesanías por consignación, la realización de exposiciones estatales de artesanía, y la promoción del autoempleo dentro de la actividad<sup>100</sup>.

En resumen, las muestras de coordinación local no alcanzan a involucrar a todos los sectores que operan políticas redistributivas. En forma clasificada, el DIF Estatal y la Junta de Asistencia Privada actúan como entidades integradoras sólo en la parcialidad de sus respectivos esquemas: el de la vulnerabilidad individual y el del apoyo a las acciones privadas respectivamente.

## **Conclusiones del Capítulo V.**

La evaluación de las políticas redistributivas coordinadas desde el orden estatal con respecto a los elementos del Principio de Subsidiariedad deriva en lo que a continuación se expresa:

---

<sup>98</sup> Información proporcionada por Servicios para la Educación Básica del Estado de Querétaro según solicitud con el número de expediente 122/2008 del Sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 20 de junio del año 2008.

<sup>99</sup> Información proporcionada por el Consejo Nacional de Fomento Educativo según solicitudes con los números de expediente 1115000006508, 1115000007908 y 111500010008 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SIS); 26 de junio, 26 de julio y 22 de agosto del año 2008, respectivamente.

<sup>100</sup> Información proporcionada por la Casa Queretana de las Artesanías según solicitud con el número de expediente 82/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 12 de mayo del año 2008.

En cuanto al elemento de Analogía Jerárquica, los grados de asociación estratégica estatal no componen una jerarquización cercana a su esencia, pues la coordinación no se logra en 4 casos de la muestra y en los 2 restantes arroja resultados cuestionables. El Estado de Morelos presenta el caso extremo, simplemente no se observa una integración general ni existen indicios que se encaminen a ella. En el Estado de Aguascalientes tampoco existe una coordinación general, pero se encontró un rasgo mínimo basado en el hecho de que una dependencia interviene en programas de otros sectores para facilitar su focalización. En el estado de Querétaro, dos dependencias integran al resto para la ejecución de sus programas, solventando parcialmente la inexistencia de una coordinación general. En el Estado Baja California, también sin interrelaciones sistemáticas, una dependencia pretende organizar la asistencia privada y coadyuvar solo materialmente en la estrategia de mayor desarrollo en el estado.

Para los casos que si presentan una asociación estratégica estatal, la situación menos favorable se da en el Estado de Guanajuato, en donde existe un Gabinete Social cuya política central es el aprovechamiento de un programa federal como eje, adicionando las acciones estatales en base a un asistencialismo focalizado. En el mejor contexto estatal, el Estado de Jalisco cuenta con una Comisión para el Desarrollo Social, cuya *Estrategia Integral de Política Social Vive* es un modelo ideal con ausencias de subcoordinación sectorial, y en donde no se logra todavía el equilibrio entre acciones de capacidades, oportunidades de ingreso, patrimonio y asistencia.

La Distribución Competencial presenta como aliciente la característica general de un centralismo normativo y financiero que se proyecta hacia escenarios de descentralización financiera motivada por un mejor ejercicio de la planeación estatal. La legislación en Salud señala una rectoría federal basada en la regulación sectorial y en el financiamiento estratégico, y una ejecución directa de once especialidades de salud a cargo de los estados. La visión conjunta de los gobiernos estatales prevé conservar centralizada la distribución de los bienes públicos y descentralizar el financiamiento referente a la atención de la población abierta. La legislación en Asistencia Social impulsa una concurrencia a nivel federal para definir una política nacional y para coordinar los programas federales y las entidades asistenciales. La propuesta de la CNH señaló un cofinanciamiento programático en función de los niveles de pobreza estatal, una focalización con criterios estatales claros, y un equilibrio entre acciones de capacidades, oportunidades de ingreso, patrimonio y asistencia. La legislación en Educación faculta al ejecutivo federal para operar programas compensatorios, y define 6 tipos de acciones

paralelas para buscar la equidad. La proyección futura se resume en conservar la concurrencia estratégico-financiera.

Para el Elemento de Exactitud de Aplicación, la realidad es que no se encontraron registros oficiales de las capacidades estratégicas locales en materia compensatoria, la autolimitación de los gobiernos estatales es interpretada como la contradicción principal a este elemento. Con respecto al Elemento de Derecho Social se presenta una clasificación lograda en la presente investigación. En la posición más alejada a la autonomía estratégica, el Estado de Morelos no aplica modificaciones importantes a los programas federales por iniciativa propia y no cuenta con programas de diseño propio, sus esquemas son mayoritariamente asistenciales y sólo algunos apuntan hacia un desarrollo comunitario por capacidades. El Estado de Guanajuato muestra 4 estrategias sectoriales federales ampliadas con iniciativas locales, un sector estatal que implementa un esquema propio, y una clasificación conjunta de esquemas mayoritariamente asistenciales destacando como contraparte el desarrollo de un programa comunitario en Vivienda Social. El Estado de Baja California cuenta con 3 estrategias sectoriales federales diversificadas con variantes locales, un sector estatal que desarrolla un esquema propio, y una tipificación conjunta mayoritariamente asistencial con algunos programas de desarrollo comunitario en capacidades.

El Estado de Querétaro mejora con iniciativas propias 2 estrategias sectoriales federales, cuenta con un sector estatal que implementa 3 esquemas propios, así como con una clasificación general mayoritariamente asistencial en donde contrasta el desarrollo de esquemas dispersos de oportunidades de ingreso. El Estado de Aguascalientes amplía con iniciativas locales 3 estrategias sectoriales federales, sobresale además un sector estatal que implementa 8 esquemas propios, y agrupa sus programas de manera mayoritariamente asistencial con algunos esquemas de desarrollo comunitario en capacidades y en organización. En el Estado de Jalisco se encuentran 4 sectores estatales que implementan varios esquemas propios, la clasificación general de los programas es mayoritariamente asistencial con sólo algunos de desarrollo comunitario en capacidades.

Finalmente, el Elemento de Necesidad de Subsidium encuentra sus contrastes en cuanto a la constancia de ejecutar programas anuales asociados a las fuentes de financiamiento de mayor cuantía, perdiéndose así, dentro de la operatividad administrativa estatal, la trascendencia de diseñar Políticas Redistributivas estatales para llegar nuevamente a una autolimitación de las estructuras estatales. La confusión aludida se magnifica al mezclar las Políticas Redistributivas con las referentes a servicios públicos y al desarrollo económico, entre otras.

## Capítulo VI.

### La Legislación Urbana y las Políticas Habitacionales.



Mural en el Palacio del gobierno estatal de Jalisco (José Clemente Orozco).

*Además, así como en cada Estado es preciso que las relaciones que median entre la autoridad pública y los ciudadanos, las familias y los grupos intermedios, se regulen y gobiernen por el principio de la acción subsidiaria, es justo que las relaciones entre la autoridad pública mundial y las autoridades públicas de cada nación se regulen y rijan por el mismo principio. Esto significa que la misión propia de esta autoridad mundial es examinar y resolver los problemas relacionados con el bien común universal en el orden económico, social, político o cultural, ya que estos problemas, por su extrema gravedad, amplitud extraordinaria y urgencia inmediata, presentan dificultades superiores a las que pueden resolver satisfactoriamente los gobernantes de cada nación.*

*Es decir, no corresponde a esta autoridad mundial limitar la esfera de acción o invadir la competencia propia de la autoridad pública de cada Estado. Por el contrario, la autoridad mundial debe procurar que en todo el mundo se cree un ambiente dentro del cual no sólo los poderes públicos de cada nación, sino también los individuos y los grupos intermedios, puedan con mayor seguridad realizar sus funciones, cumplir sus deberes y defender sus derechos.*

Carta Encíclica Pacem In Terris, 1963.

### La Concurrencia Confusa en Materia Urbana.

La proyección óptima de la Legislación Urbana estatal en función de los Elementos del Principio de Subsidiariedad define el grado máximo del patrón a aplicar en la valoración. Por el Elemento de Analogía Jerárquica, el orden estatal debe implementar políticas de vivienda social mediante la coordinación de los sectores públicos y privados. El Elemento de Delimitación Competencial debe inducir una Legislación que fundamente una Política Social de Suelo y Vivienda ampliamente coordinada, y que además descentralice las facultades urbanas hacia la instancia municipal, complementándose con un sistema de evaluación integral y constante a la intervención de sectores públicos y privados en materia de Vivienda Popular y Regularización de la Tenencia de la Tierra, lo que representaría el acato del Elemento de Exactitud de Aplicación. El Elemento de Derecho Social se vería cumplido con la coordinación estatal de los sectores públicos y privados en materia de Vivienda Popular. En el caso del Elemento de

Necesidad de Subsidium, la Política Estatal de Vivienda Popular no requeriría de suplencia alguna.

Al igual que en los demás capítulos, el análisis general es la primera de las ocho secciones que conforman el presente, la cual se titula *De las Políticas Habitacionales Federales a la Administración Urbana Local*. Los seis apartados siguientes incluyen el análisis particular de la muestra de estados y se denominan: *La Comisión Estatal de Desarrollo Urbano de Aguascalientes; Las Inmobiliarias Públicas y Privadas de Baja California, Guanajuato y sus Casas DIFerentes; Jalisco, un Proyecto Metropolitano sin Vivienda Social; Morelos, sin Definición Administrativa y sin Política Social; y La Estrategia Habitacional Frustrada de Querétaro*. Tanto en los antecedentes generales como en los diagnósticos particulares, el propósito fue contrastar las disposiciones legales con respecto a las acciones que se desarrollan en la práctica, definiendo así los grados de apego con respecto a los Elementos de Principio de Subsidiariedad. Se cierra el presente con las *Conclusiones del Capítulo VI*.

## **De las Políticas Habitacionales Federales a la Administración Urbana Local.**

Como aspecto básico de una Política Social de Vivienda, el estado debe resolver la distribución hacia las clases populares de aquellos elementos básicos que garanticen el Derecho a la Vivienda: el financiamiento para la construcción y la dotación de suelo urbano. Pese a que ambos elementos complementan la conformación integral del satisfactor Vivienda, el estado mexicano ha administrado en forma diferenciada cada uno de ellos. El financiamiento de la construcción, desde la década de los veinte, es parte de una política federal que no ha privilegiado preferentemente las necesidades de los demandantes, en cambio, mediante una política implementada en forma mayoritaria a través del crédito para diferentes grupos poblacionales, ha estimulado la oferta especulativa de Vivienda. Recientemente, un sistema de subsidios y algunas acciones de descentralización han sido destinados a atender a la población desplazada del mercado de Vivienda, así como a sumar la participación de los gobiernos estatales y algunos municipales respectivamente.

En 1925 se creó el Programa de Crédito General para Empleados, operado por una Dirección de Pensiones Civiles que posteriormente pasó a ser el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para las Trabajadores del Estado (ISSSTE). En 1934, facultado por la Dirección de Pensiones Civiles, el Departamento de Distrito Federal (DDF) fue el primero de varios organismos que construían directamente Viviendas para transferirlas a sus trabajadores cobrándoselas a crédito, el modelo fue reproducido por el Instituto Mexicano del Seguro Social

(IMSS) después de su creación en 1943, por la Dirección de Pensiones Militares en 1955, y por Petróleos Mexicanos (PEMEX) en 1958. En 1963, se creó el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía para la Vivienda (FOGA), para ofrecer crédito a la población asalariada en general y no sólo a los empleados públicos, ampliando así la cobertura del modelo. En 1970, se modificó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares para otorgar préstamos del tipo hipotecario, garantizando así el pago de los créditos que se otorgaban. Sobre tal base, y a efecto de reorganizar en forma sectorial a las entidades públicas que construían y financiaban Vivienda, ese mismo año se crearon el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Fondo de la Vivienda Militar de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FOVIMI-ISSFAM). En 1992 los organismos habitacionales de cobertura nacional se centraron en el financiamiento, dejaron de construir, y a cambio impulsaron a los sectores social y privado para que lo hicieran en adelante, pugnando además por una desregulación de la Vivienda<sup>1</sup>.

Actualmente, los programas del FOVI y del INFONAVIT, las dos entidades públicas de mayor actividad financiera para la Vivienda, no dependen del gasto público sino del nivel de empleo y del financiamiento de organismos internacionales, pues el INFONAVIT construye con las aportaciones de los trabajadores y el FOVI con recursos del Banco Mundial<sup>2</sup>. A la labor de los organismos públicos, se suma la actividad de las instituciones de financiamiento comercial. En el año 2007, el mercado de créditos habitacionales se concentraba en ocho bancos de los 35 que operan en el país, seis de los cuales financian créditos para personas que comúnmente no tienen acceso a los servicios bancarios. En ese mismo año, existían además 36 sociedades financieras de objeto limitado (SOFOL) y 45 instituciones microfinancieras, de las cuales 12 eran Sociedades Financieras Populares y 33 eran Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo<sup>3</sup>.

Con relación a los programas basados en el subsidio, su antecedente se remonta al año de 1947, cuando el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S.A. (BANOBRAS) desarrolló programas de construcción tendientes a especializar una oferta a través del Fondo de Casas Baratas, que en 1949 fue sustituido por el Fondo de Habitaciones Populares. Para 1981, se crea el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAHPO), con objeto

---

<sup>1</sup> Pedro Leobardo Jiménez Sánchez, *Simplificación Administrativa y Promoción de Vivienda Popular en el Estado de México 1994-1997*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1998, pp. 54-57.

<sup>2</sup> Javier Amaro, *Las Dos Caras de la Moneda*; Revista Obras, Editorial Expansión, Año XXVII, No 333, Septiembre 2000, p. 64.

de atender a la población no asalariada de bajos ingresos mediante autogestión y Vivienda Progresiva en lotes con servicios<sup>4</sup>. En la actualidad, según la visión neoliberal de focalización de la pobreza, los programas habitacionales de subsidios son los siguientes: a) Vivienda Rural, operado por FONAHPO, atiende a familias seleccionadas que viven en pobreza patrimonial y en localidades menores a los 5 000 habitantes, otorgando subsidios de hasta \$ 30 000 para ampliación de Vivienda y de hasta \$ 15 000 para mejoramiento<sup>5</sup>; b) Tu Casa, operado por FONHAPO, atiende a familias que han calificado en un proceso de selección, otorgando subsidios de hasta \$ 50 000 para adquisición o edificación de Vivienda, de hasta \$ 37 500 para edificación de Vivienda Rural, de hasta \$ 17 500 para ampliación o mejoramiento de Vivienda Urbana, y de hasta \$ 13 500 para ampliación o mejoramiento de Vivienda Rural<sup>6</sup>; c) Programa Especial de Créditos y Subsidios a la Vivienda (PROSAVI), operado por bancos y SOFOLES en coordinación con el FOVI, atiende a familias con ingresos no mayores a cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, mediante un subsidio del 20% del valor de la Vivienda para complementar el pago inicial (enganche) en desarrollos habitacionales con precios controlados<sup>7</sup>; y d) Esta Es Tu Casa, operado por 37 entidades públicas y privadas mediante convenio con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), atiende a familias para que la adquisición de terrenos, Viviendas nuevas o usadas, o autoconstrucción; mediante un sistema que combina proporcionalmente un subsidio y el ahorro del beneficiario<sup>8</sup>.

En referencia a las acciones de descentralización, estas inician en 1982 al constituirse los Institutos Estatales de Vivienda, acción diseñada desde el gobierno federal por la extinción y transferencia de facultades del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO), organismo destinado a realizar investigaciones sobre la Vivienda y su demanda desde 1954, y que cuantifica las necesidades de Vivienda por entidad federativa desde 1970<sup>9</sup>. Los Institutos Estatales de Vivienda ejecutan actualmente el gasto federal descentralizado del FONHAPO (Vivienda Rural y Tu Casa), y en algunos casos también el de la CONAVI (Esta Es Tu Casa),

---

<sup>3</sup> Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal, con el apoyo de la Comisión Nacional de la Vivienda y Joint Center for Housing Studies de la Universidad de Harvard; *Estado Actual de la Vivienda en México 2007*; México, CIDOC-SHF, 2007, pp. 48-50.

<sup>4</sup> Pedro Leobardo Jiménez Sánchez, *Op. Cit.*, p. 54.

<sup>5</sup> Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, 30 de diciembre de 2007, séptima sección, p. 6.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 6-7.

<sup>7</sup> FOVI, *Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda*, texto publicado en <http://www.fovi.gob.mx/PROSAVI.html>.

<sup>8</sup> Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal, *Op. Cit.*, pp. 43-44.

<sup>9</sup> Pedro Leobardo Jiménez Sánchez, *Op. Cit.*, pp. 54-56.

siendo francamente raro el hecho de que los programas federales sean complementados con iniciativas locales.

Pasando ahora a la dotación del otro elemento cuyo alcance social podría garantizar el Derecho a la Vivienda, es necesario iniciar reconociendo la omisión en los programas federales de un financiamiento exclusivo de suelo urbano, lo que se ha encaminado a conformar un mercado preferente de casas terminadas que favorece la ganancia de las empresas inmobiliarias. Por su parte, para los gobiernos estatales, el suelo urbano ha sido el principal objeto de regulación en pro del ordenamiento de las ciudades, y en virtud de que sólo el sector inmobiliario ha tenido la capacidad de acatar la clasificación del territorio, los procesos de desarrollo habitacional popular resultan opuestos al sentido de orden de la autoridad. De manera análoga a lo que ocurrió con el subsidio habitacional, las acciones de descentralización han llevado la regulación del suelo urbano a la jurisdicción de los municipios en este caso, cuyo largo proceso ha enfrentado la negativa de los gobiernos estatales con respecto a perder el control de las ciudades.

En 1933 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Primera Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California, la cual pretendía inducir un proyecto urbano elaborado por una comisión de planificación a través de planos reguladores. Hasta 1976, los gobiernos estatales habían imitado la experiencia del Distrito Federal, por lo cual, bajo enfoques distintos y con atención nula hacia los aspectos sociales, pretendían ordenar las ciudades estableciendo un diseño a seguir en el aprovechamiento del suelo urbano. Algunos estados, como el de México, habían beneficiado a la iniciativa privada dotándole de suelo urbanizable barato para construir grandes proyectos urbanos de Vivienda, evidenciando también una asociación funcional entre las autoridades estatales y el sector inmobiliario. Sin embargo, dado también el descontrol de algunos desarrolladores privados, la legislación urbana tendía hacia la complejidad por la definición de gravámenes para modelos de urbanización indeseados, por la incentivación hacia los desarrollos deseables, y por las sanciones al incumplimiento de las obligaciones adquiridas en la autorización de los conjuntos habitacionales.

En 1976, una reforma a la Constitución General de la República y la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, pretendieron instituir un nuevo enfoque de planeación y regulación urbana para mejorar las condiciones de vida de la población, así como, establecer la concurrencia de los órdenes de gobierno y de la participación social en materia de asentamientos humanos. De esta manera, la federación intervino mediante la elaboración masiva de planes urbanos para la mayoría de las ciudades del país, los cuales, valiéndose de

un análisis integral tipificado, pretendían impulsar la descripción de estrategias de infraestructura y la clasificación gráfica del territorio para establecer una normatividad al respecto. Por otro lado, el proceso de reforma legislativa federal previó la descentralización de algunas facultades urbano-administrativas hacia el municipio libre, sin embargo, el proceso consecuente de adecuación legislativa estatal invariablemente intervino el ejercicio de las nuevas facultades municipales. De este modo, puede percibirse una nueva tendencia hacia la complejidad legislativa a efecto de diversificar los componentes de la administración urbana para transferir a los ayuntamientos las funciones mínimas, acatando así el texto constitucional y aprovechando retóricamente el término concurrencia para que las demás atribuciones quedaran sujetas a la intervención de los gobiernos estatales.

Originalmente, el término concurrencia pretendió orientar hacia la elaboración en forma conjunta y consensada de planes y programas urbanos para su posterior instrumentación coordinada, dentro de los respectivos ámbitos jurisdiccionales pero con un objetivo común. Sin embargo, en la práctica, bajo un artificio en la legislación urbana de los estados, la conformación de una Política Urbana *para mejorar las condiciones de vida de la población* quedó en la inconcurrencia, lo aparentemente concurrente fue la obligación de compartir los componentes de la Administración Urbana tradicional. Por ello, el esquema establecido sobre la planeación urbana conjunta por los tres niveles de gobierno en las conurbaciones no logró su aplicación efectiva, su puesta en práctica suponía que los equipos gobernantes estarían dispuestos a compartir la planeación y regulación de las ciudades, lo cual, en la práctica y hasta la fecha no ha sucedido<sup>10</sup>. En el caso de la planeación municipal de los centros de población, para afianzar una relación burocrática y subordinada enclavada en una clasificación vasta de planes, los procesos de aprobación han generalizado una concurrencia basada en que los gobiernos estatales emitan dictámenes de congruencia basados en sus propios instrumentos de planeación. A su vez, la participación social no ha contado con una representatividad plena y permanente, por lo que la estrategia urbana de las clases populares no alcanzó su definición<sup>11</sup>.

Otro precepto sin resultados tangibles fue la adición a la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1981, la cual facultó a los tres niveles de gobierno para que, en forma concurrente, realizaran programas y acciones que facilitaran la adquisición de predios destinados a cubrir las necesidades de vivienda proyectadas a cinco años. El enfoque social de la Ley General de Asentamientos Humanos

---

<sup>10</sup> Antonio Azuela de la Cueva. En Gustavo Garza (compilador), *Una Década de Planeación Urbano-Regional 1978-1988*, Primera edición y primera reimpresión, México, 1992, El Colegio de México, p. 64.

<sup>11</sup> Juan Manuel Ramírez Saiz, *Carácter y Contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos*, México, 1983, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Cuaderno de Investigación Social Número 8, p. 147.

concluyó el 21 de julio de 1993, cuando fue publicada una nueva Ley dispuesta ahora desde la visión del desarrollo económico. A partir de entonces, la Política Urbana se refiere a la alta rentabilidad de los recursos físicos y condiciones del mercado, antes de buscar un sentido social a las operaciones inmobiliarias.

Lo efectos de la especulación, ante la falta de una política social para la dotación de suelo, desplazan a las clases populares del mercado formal de terrenos, buscando así satisfacer su necesidad en un mercado informal. Dado que más de la mitad del territorio nacional se clasifica como propiedad comunal y ejidal<sup>12</sup>, se genera así un grave problema de irregularidad en la tenencia de la tierra<sup>13</sup>. Para convertir la propiedad social en suelo urbano se debe, redundando en lo que no se ha logrado sistematizar, establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno en función de sus respectivos marcos jurídicos para beneficio social y casi siempre en contradicción a la Normatividad Urbana vigente. La regularización de la propiedad social es dirigida principalmente por el gobierno federal a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Tal procedimiento se basa en la expropiación de los ejidos a favor de la dependencia referida por decreto del presidente de la república, la asignación de uso del suelo de carácter urbano a cargo de los ayuntamientos, el trámite de aprobación de la traza urbana por conducto de los gobiernos provinciales o de los ayuntamientos, según lo determine la legislación local, y la escrituración de lotes y transmisión del dominio a sus poseedores mediante la CORETT. Según los programas recientes de este organismo, el Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar los Asentamientos Humanos (PASPRAH), representa la posibilidad de un subsidio hasta por \$ 7 000.00 para apoyar los trámites individuales de regularización. Esto nos habla de que el orden federal de gobierno prevé a los asentamientos irregulares como una problemática permanente en el futuro, ante la falta de soluciones locales anticipadas de suelo urbano para las clases marginadas.

Como una variante de lo anterior, a partir de una reforma al artículo 27 constitucional, ocurrida en 1992<sup>14</sup>, se sumó el Registro Agrario Nacional (RAM) mediante un nuevo

---

<sup>12</sup> La propiedad ejidal (denominada también genéricamente propiedad social) es un logro de la Revolución Mexicana, consistente en la concesión de tierra común a un núcleo campesino en su conjunto, quienes la administran sin conceder propiedades individuales mientras sea considerada como ejido, existiendo además los procedimientos burocráticos para la desincorporación del régimen ejidal para ser considerada propiedad privada, y hasta entonces pueda asignarse el dominio individual del terreno.

<sup>13</sup> Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal, *Op. Cit.*, p. 76.

<sup>14</sup> La décima quinta reforma al artículo 27 constitucional, publicada en el diario oficial del 6 de enero de 1992, expresó en la fracción VII: "La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los

procedimiento que puede orientarse a la regularización de terrenos, el cual se denomina *Adquisición del Dominio Pleno*. Este procedimiento es previsto para su gestión directa a través de los núcleos agrarios, los cuales, por acuerdo directo de la asamblea deciden desincorporar las parcelas del régimen ejidal ante el RAN, con la posibilidad de que, ya con el carácter de propiedad privada, puedan fraccionarse comercialmente y, según sea el caso, regularizar los asentamientos existentes y/o servir de suelo virgen para nuevos desarrollos. Por la falta de capacidad técnica y de gestión de los núcleos ejidales, y dada la falta de asesoría gubernamental, los ejidatarios generalmente se valen de terceros para que estos gestionen ante las diferentes instancias interventoras cada uno de los trámites que el proceso incluye. Se induce así una práctica común en la actualidad que consiste en la asociación de núcleos ejidales con empresas inmobiliarias, en donde estas últimas realizan las gestiones señaladas y participan de las utilidades a los ejidatarios una vez que los terrenos cuentan con las facilidades para su desarrollo. Por lo anterior, se logra evitar que el suelo ejidal cumpla una función social.

La regularización de la propiedad privada, por su parte, es dirigida principalmente por los gobiernos estatales a través de sus organismos regularizadores y con el apoyo de los ayuntamientos. Ambos niveles de gobierno, mediante los antecedentes de cada caso y asegurando la no propiedad estatal o municipal, combinan el Derecho Civil y Administrativo para lograr la regularización de lotes. De este modo, según la voluntad del propietario original del lote ocupado y los antecedentes registrales, la *Usucapion Longitemporis* y la *Inmatriculación Administrativa* son opciones para regularizar dentro de esta categoría. La complejidad inherente se refiere entonces a que los diferentes funcionarios, en el marco de sus propios ordenamientos, coadyuvan en procedimientos de regularización de la propiedad privada con antecedentes variados. Los contactos y solicitudes intergubernamentales se dan únicamente de manera formal mediante promociones escritas, convenios de colaboración y operación de comités intergubernamentales<sup>15</sup>. Destaca la rivalidad entre los gobiernos estatales y municipales por aprovechar los procesos de regularización de la propiedad privada en sentido político-clientelar. Es por esto que las acciones conjuntas en la materia muchas veces dejan de ser de coordinación y cooperación, convirtiéndose en bloqueos administrativos mutuos.

Por lo expuesto hasta aquí, es posible afirmar que los tres órdenes gubernamentales no alcanzan la concurrencia *per se*, sentando de este modo graves deficiencia en cuanto a los

---

*procedimientos por los cuales los ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley”.*

<sup>15</sup> En el caso del Estado de México, los comités se denominan de prevención y control del crecimiento urbano.

Elementos de Analogía Jerárquica y Delimitación Competencial del Principio de Subsidiariedad. El único medio que logra integrar las actividades del estado en materia habitacional, en detrimento del establecimiento de políticas sociales concurrentes, resulta ser entonces la actividad inmobiliaria. Este sector posee gran capacidad de asociación y organización con el sector financiero, con el estado y con la industria de la construcción. En consecuencia, existe una amplia manipulación de recursos financieros nacionales y extranjeros<sup>16</sup>, de los elementos que otorga el estado como el crédito para Vivienda y el suelo urbanizable<sup>17</sup>, y del proceso industrial<sup>18</sup> respectivamente. Más aún, los mecanismos de planeación urbana inducidos originalmente por la Ley General de Asentamientos Humanos han terminado asegurando los intereses del sector inmobiliario y manifestaron los límites objetivos en los que actualmente opera, pues es el sector inmobiliario el único capaz de cumplir a cabalidad la normatividad urbana.

---

<sup>16</sup> Las empresas inmobiliarias se originan cuando existe una sobreacumulación de capital y sus propietarios buscan una actividad que permita continuar reproduciendo dicho capital con los mejores rendimientos posibles, el capital nacional y el extranjero se combinan en la búsqueda de este fin. AUSTROPLAN fue un consorcio de empresas de la Federación de Sindicatos Alemanes (Neueheimat) que operó en México. Casas GEO, inicialmente ORVI, contó con el capital del padre del fundador, Jorge Orvañanos, quien fue presidente de la COPARMEX en los sesentas, para 1994 inició cotizando en la bolsa de valores de Nueva York<sup>16</sup>, hoy es considerada dentro de las cuatro más rentables en materia bursátil. Grupo FRISA resultó como una extensión al presente de la aristocracia porfirista, y en consecuencia aún conserva la antigua fórmula de reproducción en cuanto a la posesión masiva de tierras, se asocia además con diferentes propietarios de terrenos o promotores menores. La estirpe de Grupo PROFUSA proviene de Barcelona, su abuelo abandonó Cataluña con su familia huyendo de la guerra civil, y antes de establecerse en México, los negocios de familia Fountanet probaron suerte en Francia, Panamá y Costa Rica.

<sup>17</sup> La asociación de las empresas inmobiliarias con personajes de la política, orienta en su beneficio las acciones del estado. AUSTROPLAN inició desarrollando parte de Ciudad Satélite en terrenos del expresidente Miguel Alemán, más tarde, por guardar afinidad obrero-sindicalista, aprovechó la relación con la CTM para construir en terrenos que ya contaban con autorizaciones hacia el gremio, asegurando el mercado mediante créditos INFONAVIT (90%) y FOVI (10%). Casas GEO ha establecido un amplio sistema de relaciones y un banco de información en 27 ciudades de los 15 estados donde desarrolla sus operaciones, además, los socios mayoritarios han integrado como accionistas a algunos políticos como Miguel Gómez Mont, quien estando ya en el sector inmobiliario fundó la CANADEVI. Francisco Gil Díaz, como secretario de hacienda y crédito público, declaró que consideraba a Jorge Orvañanos su amigo, juntos fundaron en 1965 una fraternidad estudiantil en el ITAM. Grupo FRISA inició desarrollando el fraccionamiento La Herradura en terrenos del expresidente Manuel Ávila Camacho, más tarde, el gobernador del Estado de México, Jorge Jiménez Cantú, le autorizó muchos fraccionamientos dentro de los valles de Toluca y México, mismos que a la fecha aún no ejecutan o están en vías de ser desarrollados. Dentro de las empresas del grupo han participado como socios diversos exfuncionarios públicos, incluso exgobernadores como Guillermo Rossell de la Lama (Hidalgo). Grupo PROFUSA ha declarado en medios que fueron invitados por el gobernador Leonel Cota (Baja California Sur) cuando fue electo, ya que una de sus promesas de campaña había sido generar Vivienda. Manifestaron también que entre los mismos gobernadores se preguntan ¿Cómo quedaron los Fountanet?, refiriéndose en un caso a los ejecutivos de Puebla y México. En este último estado, Francisco Fountanet fungió como secretario de desarrollo económico bajo las instrucciones del gobernador Arturo Montiel Rojas.

<sup>18</sup> El dominio del proceso industrial maximiza los beneficios. AUSTROPLAN publicó en forma interna un manual de trámites y de construcción en serie, chequeras de pago por precio alzado, e introdujo en México prefabricados para alcanzar una producción de diez mil viviendas al año. Casas GEO lanzó el concepto de vivienda mínima La Morada, mismo que se simplifica constructivamente en forma continua, desarrolló además plantas para producir insumos y desarrolla a partir de clusters para minimizar el equipamiento urbano. Grupo PROFUSA fue reconocido por el INFONAVIT como la compañía que más vivienda económica ha producido, adicionalmente, al igual que FRISA, son especialistas en asociarse con propietarios de terrenos para lograr sus desarrollos sobre suelo barato, en muchos casos de carácter ejidal.

En la época reciente, las compañías constructoras de vivienda se han visto beneficiadas mediante su participación directa en la modificación de los planes urbanos, la diversificación y adecuación comercial de las tipologías de Vivienda, la desregulación administrativa, y la disminución de cargas tributarias. El primero de los rubros anteriores resulta clave en cuanto al doble propósito de cumplir con la norma urbana y maximizar la ganancia, pues permite al sector privado adquirir terrenos no urbanos para convertirlos en áreas urbanizables<sup>19</sup>. Como mayor contradicción, se ha hecho evidente que las condiciones de vida de las clases marginadas no son mejoradas por los planes y programas urbanos, sino que a veces son deterioradas por la especulación del suelo ocasionada precisamente cuando este adquiere el carácter urbano<sup>20</sup>. Al existir en el mercado sobreoferta de Vivienda para clases medias, la creciente existencia de proyectos habitacionales para extranjeros jubilados es ahora la nueva forma de privilegiar la ganancia privada antes que ocuparse por las necesidades de los marginados.

### **La Comisión Estatal de Desarrollo Urbano de Aguascalientes.**

El congreso del Estado de Aguascalientes, a través del Código Urbano del Estado, ha distribuido facultades urbanas entre los municipios y el estado, descentralizado hasta la instancia municipal el otorgamiento del uso del suelo, de fusiones y subdivisiones de terrenos menores de 5 000 metros cuadrados, y de la factibilidad en el servicio de agua potable. La concurrencia en la administración urbana ocurre principalmente por el funcionamiento de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano (CEDU), un órgano colegido presidido por el gobernador del estado y en el que participan los presidentes municipales; cuya función es evaluar los programas de desarrollo urbano y vivienda, dictaminar sobre reservas territoriales y usos del suelo, supervisar la planeación urbana municipal, autorizar los conjuntos urbanos y combatir los asentamientos irregulares. La división competencial configurada en Aguascalientes manifiesta el acatamiento al texto de la Constitución General de la República, sin embargo, la legislación local establece funciones y procedimientos que permiten al gobierno estatal continuar siendo el principal director de la dinámica urbana: la planeación de reservas y aprobación masiva de espacios habitacionales se realiza a través de la CEDU como una ventanilla única y concurrente que encabeza la autoridad estatal, acción que se complementa, según la Ley de Catastro del

---

<sup>19</sup> En el año 2007, las reservas de terreno con las que contaban los desarrolladores mexicanos que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores permitía una actividad habitacional continua de acuerdo a las cantidades de años siguientes: Geo 7.1, Urbi 6.5, Ara 5.9, Homex 4.6, Sare 3.0 y Hogar 4.8. Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal, *Op. Cit.*, p. 35.

<sup>20</sup> Juan Manuel Ramírez Saiz, *Op. Cit.*, p. 83.

Estado, mediante el control exclusivo del registro catastral en toda la demarcación por conducto de la Secretaría de Finanzas del Estado.

Con el ejercicio de las facultades descritas, la visión de la planeación estatal consigna la preferencia del control de los elementos del desarrollo urbano sobre la búsqueda de una Política Social de Vivienda. En el escaso texto que contiene el Plan de Desarrollo del Estado de Aguascalientes 2004-2010 sobre el diagnóstico del rubro Vivienda, subyace lo siguiente: a) tal diagnóstico se ubica en la sección denominada *Cohesión y Dinámica Poblacional* en lugar de estar contenido en el apartado de *Desarrollo Social*, lo cual proyecta la aplicación de una política de control poblacional antes que una estrategia de desarrollo social; b) la valoración de la vivienda es somera y se realiza en cuanto al número de habitantes, en cuyo caso, bajo la óptica unilateral de este último indicador, ocho municipios del estado manifiestan un hacinamiento habitacional ligeramente crítico (rebasan los 5 ocupantes por Vivienda), mientras que en la metrópoli central de Aguascalientes, que concentra el 62.23% de la población estatal<sup>21</sup>, el grado de hacinamiento aparenta menores presiones o necesidades de Vivienda (4.5 ocupantes por Vivienda); y c) para el caso específico de la ciudad capital se determina la *suburbanización de la metrópoli central*, ratificando así una virtual oferta de espacio urbano-habitacional invariablemente sujeta a especulación, razón por la cual *los movimientos de la población se dirigen principalmente a la periferia de la ciudad, integrando así una zona suburbana con los municipios vecinos*<sup>22</sup>.

Bajo la perspectiva del diagnóstico expresado, la estrategia parece sólo limitarse al aprovechamiento de los elementos ya existentes en el sector urbano-administrativo. En primer término, la basta actividad inmobiliaria del estado, en la que existe una sobreoferta de créditos habitacionales (170.4%<sup>23</sup>) y en la cual participan tres desarrolladores de cobertura nacional, uno internacional y seis regionales; es ocupada para establecer la mayor parte de las estrategias estatales: 1) vivienda terminada para trabajadores transfronterizos, 2) casas en renta para matrimonios jóvenes, 3) coparticipación del sector privado en los programas del Instituto de Vivienda del Estado, 4) fomentar el pago a las acciones del Instituto de Vivienda, y 5) transparencia y modernización en la autorización de fraccionamientos (163-168). El segundo tipo de estrategias se realiza mediante la adaptación de los programas federales descentralizados de desarrollo social, tales como Tu Casa (FONHAPO), que fue implementado

---

<sup>21</sup> II Censo Nacional de Población y Vivienda 2005, INEGI.

<sup>22</sup> Gobierno del Estado de Aguascalientes, Comité de Planeación del Desarrollo del Estado de Aguascalientes COPLADE, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional SEPLADE, *Plan de Desarrollo del Estado de Aguascalientes 2004-2010*, México, COPLADE, 2005, pp. 66-67.

<sup>23</sup> Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal, *Op. Cit.*, p. 32.

en ocho variantes para beneficiar a 8 810 personas en 2008, con una inversión de \$ 21 287 652.00 (veintiún millones doscientos ochenta y siete mil seiscientos cincuenta y dos pesos); Esta Es Tu Casa (CONAVI), que para 2008 fue implementado en dos variantes para beneficiar a 18 135 habitantes, con una inversión de \$ 183 861 630.00 (ciento ochenta y tres millones ochocientos sesenta y un mil seiscientos treinta pesos); y Programa Hábitat para adquisición de reservas territoriales, que benefició a 5 000 personas en el año 2008, con una inversión de \$ 5 000 000.00 (cinco millones de pesos)<sup>24</sup>. El tercero y último bloque de estrategias se basa en inducir el ejercicio de las facultades municipales hacia la constitución y urbanización de reservas territoriales, destacando en ello la criminalización del poblamiento popular bajo la línea estratégica *Prevención y Control de Asentamientos Irregulares*<sup>25</sup>.

Por su parte, la autoridad municipal comparte el mismo sentido del diagnóstico de planeación con respecto al estatal, no obstante, las estrategias parecen guardar un contenido más humano. El Plan de Desarrollo Municipal 2008-2010 establece que por la disposición horizontal de la ciudad, la subutilización de los lotes del área urbana y el encarecimiento de la vivienda económica; se provoca la especulación de suelo urbano y una expansión no requerida de la ciudad<sup>26</sup>. En consecuencia, la estrategia impulsa un sistema que permita equilibrar el crecimiento urbano y el nivel de atención de los servicios, basándose para ello en la actualización del estatuto de suelo, denominado en este caso Programa de Ordenamiento Territorial, en programas de regularización de la tenencia de la tierra y de intervención para el ordenamiento de los asentamientos irregulares, y en la simplificación de trámites urbanos<sup>27</sup>. Destaca el hecho de que, en virtud de la dinámica de poblamiento periférico, y por la declaración de conurbación entre los municipios de Aguascalientes, Jesús María y San Francisco de los Romo<sup>28</sup>; la lógica de las reservas para la atención de las mayorías es ubicarla en los últimos dos municipios, saliendo así de la jurisdicción competencial del municipio capital para pasar a la agenda de una Comisión de Conurbación coordinada por funcionarios estatales.

La búsqueda de terrenos baratos principalmente en la periferia de la metrópoli central ha obligado a que las clases marginadas adquieran fracciones de ejido en condiciones de irregularidad legal. En la década de los noventas, cuando el mercado informal de suelo alcanzó

---

<sup>24</sup> Información proporcionada por el Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2753 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 8 de mayo del año 2008.

<sup>25</sup> Gobierno del Estado de Aguascalientes, Comité de Planeación del Desarrollo del Estado de Aguascalientes COPLADE, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional SEPLADE, *Op. Cit.*, pp. 163-168.

<sup>26</sup> Honorable Ayuntamiento de Aguascalientes 2008-2010, *Plan de Desarrollo Municipal 2008-2010*, México, 2008, pp. 77.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 79-80.

su mayor actividad en la región, el procedimiento de adquisición del dominio pleno orientó la búsqueda de la regularidad del suelo en el 90% de los casos, dejando a la CORETT los procesos conflictivos de regularización. En tales circunstancias, los procedimientos de adquisición del dominio pleno lograron evadir el control urbano que impone el código estatal de la materia, la CEDU perdió así el control de los procedimientos del RAN<sup>29</sup>, y para colmo, el objetivo de regularizar se logró a medias pues las parcelas sólo lograban sustituir el régimen ejidal por el privado, sin alcanzar la autorización de un fraccionamiento en lotes de tamaño apropiado para viviendas unifamiliares.

Actualmente, el procedimiento de adquisición del dominio pleno prevalece sobre las expropiaciones a favor de la CORETT. En el periodo 2006-2008, la CORETT regularizó tres fracciones ejidales que suman casi 63 has. y que representan 1201 nuevos lotes urbanos (superficie promedio de 534 m<sup>2</sup>, incluye calles y espacios públicos)<sup>30</sup>. Por su parte, el RAN concedió el dominio pleno en 23 fracciones ejidales que aproximadamente suman 2 852 has. y que a su vez involucran 593 parcelas (superficie promedio de 48 000 m<sup>2</sup>)<sup>31</sup>. Esto puede estar generando dos efectos: 1) la desincorporación del régimen ejidal continúa preferentemente fuera del control urbano-administrativo, lo cual ocasiona la posterior intervención de la CORETT para complementar el proceso de regularización, duplicando así los esfuerzos del aparato público federal<sup>32</sup>; y 2) dado que el trámite de adquisición del dominio pleno lo realizan fácilmente particulares, se puede predecir la asociación de empresarios inmobiliarios con núcleos ejidales a efecto de transformar el ejido en materia prima para nuevas inversiones especulativas.

Para hacer más complejo el proceso de la regularización de la tenencia de la tierra, la proliferación de asentamientos irregulares ha contrastado con la política urbano-administrativa estatal, logrando endurecer los procedimientos locales necesarios para la citada regularización. En tal sentido, la SEPLADE expresa que *en cuanto a la regularización de predios urbanos, semi urbanos y rústicos, el fraccionamiento de la tierra sigue los mismos procesos enmarcados por el*

---

<sup>28</sup> Información proporcionada en entrevista con el Director de Asentamientos Humanos de la Secretaría de Planeación del Estado de Aguascalientes.

<sup>29</sup> Información proporcionada en entrevista con el Supervisor Estatal de la CORETT en el Estado de Aguascalientes, 10 de julio del 2008.

<sup>30</sup> Datos condensados por el autor con información proporcionada por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) según solicitud con el número de expediente 1507500005308 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SIS), 22 de mayo del año 2008.

<sup>31</sup> Datos condensados por el autor con información proporcionada por el Registro Agrario Nacional según solicitud con el número de expediente 1511100019408 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SIS), 10 de julio del año 2008.

<sup>32</sup> Este supuesto no es sólo una conjetura, la CORETT tiene registrados diversos expedientes bajo la categoría de Programa Especial al tratarse de intervenciones posteriores a la adquisición del dominio pleno, se trata de una regularización en la que el propietario de la parcela debe expedir un mandato a favor de la CORETT, para que esta pueda tramitar las autorizaciones urbanas que faltaron a efecto de escriturar individualmente los lotes resultantes: autorización del fraccionamiento, aprobación de claves catastrales y trámite de títulos de propiedad, entre otros.

*Código Urbano para el Estado de Aguascalientes y están estructurados bajo el Sistema Estatal de Administración del Desarrollo Urbano, estableciéndose procesos homologados para emprender líneas de acción libres de discrecionalidad*<sup>33</sup>. La actuación de la CORETT queda entonces subordinada a la legislación estatal y, pese a la existencia de un convenio marco para la agilización de trámites necesarios en los procesos de regularización, se imponen los periodos establecidos por la secuencia de sesiones de la CEDU.

Los asentamientos irregulares deben organizarse para iniciar el trámite de regularización, nombrar un promotor o representante, deben ser factibles de urbanizar, de dotárseles del servicio de agua potable, de contar con medidas de calles dentro de las normas urbanas, y de contar con el uso del suelo correspondiente. Por esta razón, existen en el estado de Aguascalientes 162 asentamientos irregulares registrados, de los cuales sólo en 47 casos es factible su regularización<sup>34</sup>. Los escasos avances al respecto se expresan dentro de las sesiones de la CEDU, *el P.A.R.C:E. (Programa de Aprovechamiento de Reservas de Crecimiento Ejidal) es un programa donde concurren los tres niveles de Gobierno para otorgar certidumbre jurídica y técnica a la ocupación humana del suelo estatal en propiedad ejidal. Se obtuvo la aprobación por parte de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano para regularizar los asentamientos denominados "Cumbres III" (Mediante sesión de fecha 14 de diciembre de 2007, el cual se encuentra en trámite administrativo, para su publicación oficial; así como el asentamiento denominado "Tierra y Libertad" publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha 5 de mayo de 2008. Siguiendo las bases de un fraccionamiento legal. Ambos asentamientos se derivaron de ventas informales*<sup>35</sup>. En función de lo anterior, si la CEDU autoriza un promedio de 4 asentamientos irregulares para su regularización en forma anual, el rezago en la materia podría abatirse en cuarenta años según la dinámica de tal comisión.

La única simplificación administrativa posible en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra no se refiere a la existencia de un procedimiento *ex profeso*, sino a la incorporación de la tecnología en los trámites, *el proceso de integración de expediente para regularización de un asentamiento está contenido en el Código Urbano y puede ser realizado en línea. La demora existe al haber carencias en la información integrada precisamente por los*

---

<sup>33</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación (SEPLADE) Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2759 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 7 de mayo del año 2008.

<sup>34</sup> Información proporcionada en entrevista con el Director de Asentamientos Humanos de la Secretaría de Planeación del Estado de Aguascalientes, 10 de julio del 2008.

<sup>35</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación (SEPLADE) Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2759 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 7 de mayo del año 2008.

*interesados*<sup>36</sup>. A los ayuntamientos también se les atribuyen carencias que redundan en demora, *la problemática que enfrentan los ayuntamientos es no contar con los instrumentos de planeación (esquemas, programas y planes) que les permitan emitir cambios de uso de suelo de agrícola a habitacionales; por otra parte la factibilidad de suministro de agua potable y alcantarillado, es un factor de suma importancia para regiones semiáridas como Aguascalientes*<sup>37</sup>.

En cuanto a la política municipal de asentamientos humanos, en los primeros nueve meses de la administración municipal 2008-2010 se ha a definido un diagnóstico y un plan que contiene las siguientes estrategias: a) dado que existe una gran cantidad de ejidos que han gestionado la adquisición del dominio pleno, se planteó, a partir de una mesa de trabajo con CORETT, un programa de colaboración intergubernamental basado en regularizar *por mandato*, cuyo universo se estima en 1600 o 1700 lotes; b) el municipio planeó también colaborar como gestor en los procesos de adquisición del dominio pleno, dado que su trámite se realiza en la Ciudad de México y esto para algunos núcleos agrarios representa un obstáculo; c) no se descarta el mecanismo tradicional de la CORETT de las expropiaciones, sin embargo, este sólo aplica o muestra ventajas en un solo ejido; d) cuando por la clasificación agraria del suelo al interior de los ejidos existe una reserva de crecimiento del asentamiento habitacional, pero que esta se ha desarrollado en forma irregular, se planteó la regularización del suelo con base en la legislación agraria; el mecanismo involucra aproximadamente a 41 ejidos; e) en virtud de que la legislación urbana estatal le confiere al municipio la facultad de autorizar subdivisiones menores de 5000 metros cuadrados, se previó la regularización de asentamientos desarrollados en superficies menores de la señalada cuando el régimen sea propiedad privada; desconociéndose el universo a la fecha; y f) cuando los asentamientos irregulares se han desarrollado en el régimen privado pero que no se localiza un propietario original, se previeron procedimientos de *Usucapion Longitemporis*; los casos más comunes son las zonas de protección que se designaron cuando las antiguas haciendas fueron expropiadas para la conformación de ejidos, el posterior abandono de los cascos de hacienda dio pie a la invasión de tales zonas; se desconocen los casos coincidentes pero se están ponderando actualmente<sup>38</sup>.

Como puede apreciarse, el Ayuntamiento de Aguascalientes ha basado su estrategia en la clasificación y cuantificación del fenómeno de irregularidad en la tenencia de la tierra dentro

---

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Información proporcionada para la presente investigación por el Responsable del Área de Asentamientos Humanos del Ayuntamiento de Aguascalientes, 13 de octubre del 2008. El servidor público referido es exfuncionario de la Procuraduría Agraria, y señala que no existen antecedentes claros de una política de asentamientos humanos a nivel

de su jurisdicción, para plantear soluciones factibles que pudieran implementarse mediante el ejercicio de las facultades municipales, o bien, en el marco de la colaboración federación-municipio. Con ello, se prevé que se pueda eludir la complejidad de trámites implantada por la CEDU, invocando así la influencia de legislaciones no urbanas para encontrar soluciones obligadas incluso fuera de la arena de coordinación estatal.

### **Las Inmobiliarias Públicas y Privadas de Baja California.**

Según la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, las atribuciones sobre el otorgamiento del uso del suelo, la autorización de fusiones y subdivisiones de terrenos, y los permisos para la ejecución de conjuntos urbano-habitacionales corresponden a los ayuntamientos del estado. Estos últimos, sujetos a dictámenes de carácter estatal en los siguientes casos: 1) urbanizaciones de impacto estatal no consideradas en los planes municipales, 2) urbanizaciones que afecten áreas naturales protegidas, y 3) dotación de 3% del área vendible para la construcción de escuelas. Si bien en apariencia, se cumple con la distribución de facultades pretendida desde el texto de la Constitución General de la República, el gobierno estatal ha conservado el ejercicio de dos funciones que le dan una amplia participación en el sector urbano-administrativo. Por un lado, los servicios de agua potable los presta el orden estatal a través de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos, por lo que la factibilidad del servicio queda a cargo de estas comisiones. Por otra parte, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado (SIDUE) otorga directamente autorizaciones de urbanización para promociones que se ubiquen fuera de los límites de los centros urbanos.

El sistema de planeación estatal, sin aportar inicialmente un análisis de datos, concluyó directamente que prevalece una gran demanda insatisfecha de Vivienda Popular, que existen condiciones de precariedad en las casas habitadas por familias pobres, y que los programas públicos al respecto son escasos y de poco impacto. El Programa Sectorial Estatal de Vivienda, documento en proceso de elaboración hacia octubre del 2008, parece aportar el estudio de demanda y rezago habitacional omitido de inicio, definiendo metas habitacionales por 235 000 unidades para la administración estatal en curso. La estimación de las metas se debe a que el estado cuenta con un Padrón Único de Solicitantes de Suelo y Vivienda, cuya información le permite el análisis y proyecciones en el sector<sup>39</sup>. En función de su diagnóstico, el Plan Estatal

---

municipal, por lo que él se encuentra en el proceso de integración de una nueva área administrativa municipal que atenderá los rezagos del sector.

<sup>39</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la Jefe del Departamento de Vivienda y Reserva Territorial de la SIDUE, 27 de octubre de 2008.

de Desarrollo 2008-2013 fija como objetivo del sector fomentar y poner al alcance de las familias más necesitadas las facilidades para que cuenten con Vivienda digna, las estrategias correspondientes son: a) implementar programas que impulsen la construcción y el mejoramiento de Viviendas Populares que reúnan las condiciones de habitabilidad (destacando la autoconstrucción), b) brindar apoyo a las familias de escasos recursos para que puedan acceder a una Vivienda propia, y c) impulsar un marco regulatorio integral que favorezca la participación social comprometida en el desarrollo y mantenimiento de la Vivienda<sup>40</sup>.

En la instrumentación de la estrategia, las acciones de autoconstrucción y mejoramiento de Viviendas populares se basan en la distribución de paquetes de materiales para que las familias con Viviendas de mala calidad realicen ampliaciones de 16 m<sup>2</sup>, construcción de techos de 30 m<sup>2</sup>, muros de 12 m<sup>2</sup>, e impermeabilizaciones de 60 m<sup>2</sup>. Para dimensionar la acción histórica del gobierno estatal, se asienta que durante la administración 2002-2007 se realizaron 2 834 acciones de las anteriores, lo que representó en promedio 472 acciones por año<sup>41</sup>. Por su parte, los apoyos para que las familias de escasos recursos puedan acceder a una Vivienda propia se han basado en mezclar las inversiones federal, estatal y municipal, así como de la iniciativa privada y el ahorro del beneficiario; resultando conceptos como: a) Programa de Subsidio a la Vivienda Económica conformado por INFONAVIT, Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y el Gobierno del Estado; diseñado para familias que perciben 2 salarios mínimos mensuales, se registraron en promedio 96 acciones anuales entre 2002 y 2007; b) Programa de Ahorro, Crédito y Subsidio para la Vivienda Progresiva "TU CASA"; orientado para familias que perciben 3 salarios mínimos mensuales, se registraron en promedio 588 acciones anuales entre 2002 y 2007; c) Programa de Apoyo a la Vivienda Tipo Económico en Coinversión; destinado a familias que perciben 3 salarios mínimos mensuales, se registraron en promedio 867 acciones anuales entre 2002 y 2007; y d) Vivienda Tradicional para Bajos Ingresos (TBI) en Coinversión; propio para familias que perciben menos de 5 salarios mínimos mensuales, se registraron en promedio 806 acciones anuales entre 2002 y 2007<sup>42</sup>.

Con referencia a la tercera de las estrategias señaladas, considerando que Baja California es la entidad federativa que registra el mayor superávit de créditos habitacionales (184.9%<sup>43</sup>), la autoridad estatal ha resuelto aprovechar con mayor sentido social la constante

---

<sup>40</sup> Gobierno del Estado de Baja California, *Plan Estatal de Desarrollo 2008-2013*, México, 2008, pp. 151-152.

<sup>41</sup> Información proporcionada por la Inmobiliaria del Estado de Baja California, Zona Mexicali (IEBC), y la Inmobiliaria Estatal Tijuana-Tecate (IETT), según solicitud con el número de expediente 001859 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 6 de mayo del año 2008.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal, *Op. Cit.*, p. 32.

que representa el desarrollo privado de Vivienda, logrando incrementar así en un 228% la oferta total de Vivienda con un promedio de 50 000 acciones diversificadas por año en el periodo 2002-2007<sup>44</sup>. La estrategia ha mostrado tres variantes: a) inducir la construcción privada de Vivienda económica; b) transformar el suelo no urbano en suelo urbanizable, urbanizado y económico; y c) concesionar la construcción de Vivienda en desarrollos tramitados directamente por las inmobiliarias del estado.

El Sistema de Apoyo a la Vivienda (SAV) hizo asequible un ejercicio inmobiliario bajo mejores condiciones y mayor superficie de construcción para la población estatal de bajos ingresos, destacando la suscripción anual del Convenio General de Coordinación y Apoyo a la Vivienda entre el Ejecutivo del Estado (SIDUE y SPF), la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) y la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI). En este documento, el gobierno estatal asume como compromisos el suscribir convenios específicos y el apoyar las erogaciones que por concepto de derechos y productos en el trámite de los fraccionamientos realicen los desarrolladores. A su vez, las cámaras se comprometen a que sus agremiados construyan Viviendas con un valor comercial hasta por 90 000 UDIs en los municipios de Tijuana, Rosarito, Tecate y Ensenada; y hasta por 80 000 UDIs en el municipio de Mexicali. En ambos casos, el 25% de las Viviendas desarrolladas no deben exceder un valor de 60 000 y 50 000 UDIs respectivamente<sup>45</sup>. Sobre el compromiso de apoyar las erogaciones en el trámite de fraccionamientos, el gobierno estatal definió un procedimiento que estipula, después de que los promotores hayan cubierto las recaudaciones de acuerdo a las bases legales y de que hayan individualizado las Viviendas, el pago de un apoyo por Vivienda a los desarrolladores correspondientes de acuerdo a tarifas que se actualizan anualmente, y que para el año 2008 fueron: para la Zona Valle (Mexicali), \$ 288.00 (doscientos ochenta y ocho pesos) para créditos INFONAVIT y \$ 1847.00 (mil ochocientos cuarenta y siete pesos) para créditos SHF, FOVISSSTE u otros; y para la Zona Costera (Tecate, Tijuana, Playas de Rosarito y Ensenada), \$ 538.00 (quinientos treinta y ocho pesos) para créditos INFONAVIT y \$ 2097.00 (dos mil noventa y siete pesos) para créditos SHF, FOVISSSTE u otros<sup>46</sup>. Para dimensionar las acciones estatales, En el año 2007, se

---

<sup>44</sup> Información proporcionada por la Inmobiliaria del Estado de Baja California, Zona Mexicali (IEBC), y la Inmobiliaria Estatal Tijuana-Tecate (IETT), según solicitud con el número de expediente 001859 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 6 de mayo del año 2008.

<sup>45</sup> Gobierno del Estado de Baja California, *Acuerdo para el Apoyo a la Vivienda que Celebraron el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, la Cámara Nacional de la Industria y Promoción de Vivienda de Baja California (CANADEVI), y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción de Baja California (CMIC)*, 1º de enero de 2008.

<sup>46</sup> Gobierno del Estado de Baja California, *Mecanismo para el Pago de los Apoyos del Programa de Fomento y Apoyo a la Vivienda Económica y de Interés Social*, documento anexo al Acuerdo para el apoyo a la vivienda, 1º de enero de 2008.

apoyaron 5488 viviendas con un monto de \$ 1 536 640.00 (un millón quinientos treinta y seis mil seiscientos cuarenta pesos)<sup>47</sup>.

Además de lo anterior, otros estímulos han sido: 1) exención de derechos por servicios de registro público de la propiedad tales como análisis de documentos para registro, anotaciones notariales, inscripción de gravámenes o contratos de garantía, inscripción de diferencias en el monto del crédito inscrito, inscripción de adquisición individualizada de vivienda de interés social, inscripción de contratos de crédito hipotecario para adquisición de vivienda de interés social, inscripción de la constitución de patrimonio familiar, inscripción de fraccionamientos o relotificaciones, inscripción de propiedades en condominio, expedición de certificaciones de gravamen, y expedición de cancelación de gravámenes; para el año 2007, se realizaron 95 739 actos en estos rubros con una desgravación de \$ 65 702 649.06 (sesenta y cinco millones setecientos dos mil seiscientos cuarenta y nueve pesos 06/100); 2) exención de servicios públicos en el caso de conexión de drenaje y toma de agua potable, expedición de dictamen de factibilidad de servicios de agua potable y drenaje, revisión de proyecto de redes de agua potable y drenaje, revisión de obras de agua potable y drenaje de acuerdo a proyecto autorizado, y expedición de certificados de libertad de gravamen; para el año 2007, se realizaron 38 194 actos en estos rubros con una desgravación de \$ 64 828 383.01 (sesenta y cuatro millones ochocientos veintiocho mil trescientos ochenta y tres pesos 01/100); 3) exención de servicios que presta la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUE) como revisión de proyectos de alcantarillado y rasantes de vía pública, y revisión de obras de drenaje de acuerdo a proyecto autorizado; para el año 2007, los actos en estos rubros arrojaron una desgravación de \$ 2 239.23 (dos mil doscientos treinta y nueve pesos 23/100); y 4) exención de derechos por publicación en periódico oficial, esto es, inserciones de particulares por plana; para el año 2007, los actos en este rubro arrojó una desgravación de \$ 1 885.52 (un mil ochocientos ochenta y cinco pesos 52/100)<sup>48</sup>.

Algunos otros aspectos ideales han sido incluidos en el convenio general, sin embargo, estos aún no alcanzan un implementación práctica, tal es el caso del desgravamiento de Viviendas con mayores superficies de construcción y terreno, cuya intención es que los desarrolladores ofrezcan más superficies de ambos conceptos por costos estandarizados. Un aspecto más no aplicado, reflejado en este caso en los planes, es el de favorecer la participación social comprometida en el desarrollo de la Vivienda, impulsando sobre todo las

---

<sup>47</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la Jefe del Departamento de Vivienda y Reserva Territorial de la SIDUE, 27 de octubre de 2008.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

OSC, el cual apenas se está proyectando mediante organizaciones campesinas y asistenciales que distribuirán apoyos para techos, muros y pisos por cuarto<sup>49</sup>.

En cuanto a la transformación del suelo no urbano en suelo urbanizable, urbanizado y económico; durante el periodo 2002-2007 destaca la adquisición y habilitación de 245 hectáreas dispuestas en los cinco municipios del estado, mediante la aplicación de recursos federales y de la iniciativa privada. En consecuencia, se ha podido disponer de 56 597 lotes habitacionales, los cuales, una vez urbanizados, fueron aptos para la edificación de Vivienda preferentemente para familias de ingresos menores a cinco salarios mínimos<sup>50</sup>. En el futuro, se prevé nuevamente adquirir reservas territoriales por el mismo mecanismo e iniciar acciones de redensificación en ciudades como Mexicali y Ensenada que se caracterizan por una expansión subutilizada<sup>51</sup>.

Las acciones directas del gobierno estatal para el desarrollo de Vivienda se basan en el trámite de autorizaciones de fraccionamientos y, dado que las paraestatales no pueden construir Viviendas directamente, en la concesión a inmobiliarias privadas para la construcción y comercialización de casas con precio controlado. De este modo se han logrado edificar Viviendas con 40 metros cuadrados de construcción en lotes de 140 metros cuadrados de superficie, disminuyendo el monto del crédito a \$ 140 000 (ciento cuarenta pesos) en promedio, lo que permitió que familias de menos de 3 salarios mínimos contaran con una Vivienda digna<sup>52</sup>. Las Viviendas se asignan por medio de créditos INFONAVIT. En octubre del año 2008 se estaba desarrollando el Fraccionamiento Valle de las Misiones, un proyecto de 3 031 Viviendas al oeste de Mexicali con construcciones de 38 m<sup>2</sup>, quedando aún 787 lotes por desarrollar en la fecha señalada. Valle de las Misiones benefició a 1 518 personas en el año 2006 mediante una inversión de \$ 262 917 600.00 (doscientos sesenta y dos millones novecientos diecisiete mil seiscientos pesos), y para el año 2007 se beneficiaron 430 personas mediante una inversión de \$ 77 357 000.00 (setenta y siete millones trescientos cincuenta y siete mil pesos). Ángeles de Puebla representa otro proyecto de 4 676 Viviendas al este de Mexicali, con superficie aproximada de 100 has., contaba con 3837 Viviendas terminadas a octubre del 2008. Para el año 2007, Ángeles de Puebla benefició a 1 258 personas mediante una inversión de \$ 226 314 200.00 (doscientos veintiséis millones trescientos catorce mil doscientos pesos). Portobello es un proyecto de 448 Viviendas en San Felipe (207 km. al sur de

---

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> Información proporcionada por la Inmobiliaria del Estado de Baja California, Zona Mexicali (IEBC), y la Inmobiliaria Estatal Tijuana-Tecate (IETT), según solicitud con el número de expediente 001859 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 6 de mayo del año 2008.

<sup>51</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la Jefe del Departamento de Vivienda y Reserva Territorial de la SIDUE, 27 de octubre de 2008.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

Mexicalli), contaba con 384 Viviendas terminadas a octubre del 2008, habiendo beneficiado a 232 personas en el año 2007 mediante una inversión de \$ 41 736 800.00 (cuarenta y un millones setecientos treinta y seis mil ochocientos pesos)<sup>53</sup>.

Los desarrollos habitacionales de interés social localizados en Tijuana y Playas de Rosarito presentan una mayor diversificación de Vivienda: la Vivienda económica consta de un pié de casa de 29 ó 32 m<sup>2</sup> de construcción sobre terreno de 60 m<sup>2</sup> y con valor de \$ 180 000.00, la Vivienda TBI consta de una casa de 32 ó 37 m<sup>2</sup> de construcción sobre terreno de 60 m<sup>2</sup> y con valor de \$ 230 000.00, la Vivienda tradicional consta de una casa de 45 m<sup>2</sup> de construcción sobre terreno de 60 m<sup>2</sup> y con valor entre \$ 270 000.00 y \$ 320 000.00, y la Vivienda COFI consta de una casa de más de 60 m<sup>2</sup> de construcción sobre terreno de 120 m<sup>2</sup> y con valor de \$ 360 000.00<sup>54</sup>.

Haciendo referencia a los fraccionamientos que el gobierno estatal desarrolla en Tijuana y Playas de Rosarito, en Lomas de San Martín se produjeron 33 Viviendas en el año 2007, y para octubre del 2008 se habían concluido 228 casas. Urvivila del Prado es un proyecto de 3256 Viviendas, en el año 2007 se terminaron 3147 Viviendas para beneficiar a igual número de familias. Manglecito – Delicias registró 2 520 hogares terminados en el año 2007. El Laurel (Villa del Campo II) contó con 2 294 Viviendas terminadas en el año 2007, y para octubre del 2008 se habían concluido 692 casas. Río Seco y Tres Viejos (Villa del Campo II) es un proyecto de 5 447 Viviendas, en el año 2007 se terminaron 33 unidades y para octubre del 2008 se habían concluido 2264 hogares. El Mirador (Parajes del Valle) es un proyecto de 1406 Viviendas que arrojó 53 casas construidas en el año 2007, y para octubre del 2008 se habían concluido 690 Viviendas. Real de Rosarito es un proyecto de 721 Viviendas con registro anual de 149 producidas hasta octubre del 2008.

En la actualidad, la escasez de créditos ha frenado la producción de Vivienda que el gobierno estatal realizaba directamente en fechas recientes. Por otro lado, en el pasado, la asignación de créditos presentó ciertas deficiencias de selección, pues en Valle de las Misiones muchas casas no han sido habitadas por sus propietarios razón por la cual han sido saqueadas (puertas, ventanas y muebles de baño)<sup>55</sup>. Por su parte, los desarrollos localizados en Tijuana y Playas de Rosarito presentan entre un 36 y un 40% de deserción de Vivienda<sup>56</sup>. Es importante señalar que la implementación de la estrategia estatal contempla una coordinación intersectorial

---

<sup>53</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal de INDIVI, 28 de octubre de 2008.

<sup>54</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Subdirector Técnico de INDIVI Tijuana, 29 de octubre de 2008.

<sup>55</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal de INDIVI, 28 de octubre de 2008.

<sup>56</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Subdirector Técnico de INDIVI Tijuana, 29 de octubre de 2008.

entre la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado (SIDUE) y sus 16 organismos paraestatales, así como una coordinación intergubernamental con la Secretaría de Desarrollo Social del Estado (SEDESOE) y con los ayuntamientos. En este último caso, las metas globales consideran las acciones que desarrollan los Fideicomisos Municipales: Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de Mexicali (FIDUM), Fideicomiso Inmobiliaria Municipal de Tijuana (FIMT), y Fideicomiso Municipal para el Desarrollo Urbano de Ensenada (FIDUE)<sup>57</sup>.

El sistema de planeación correspondiente a la ciudad más grande del estado destaca como problemática urbana de Tijuana, bajo una visión reparadora del desorden urbano existente, el predominio del uso del suelo habitacional en la ciudad, los riesgos que representa el utilizar los baldíos intraurbanos para construir vivienda, y las dificultades para la ubicación del equipamiento<sup>58</sup>. La estrategia adoptada por el Ayuntamiento de Tijuana se refiere a: 1) promover fraccionamientos populares para inhibir asentamientos irregulares en zonas de riesgo; aprovechando los programas de FONHAPO, los proyectos del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) y la intervención de la iniciativa privada; 2) incrementar la reserva territorial a través del Fideicomiso Inmobiliario de Tijuana; 3) impulsar la regularización de la tenencia de la tierra, celebrar convenios al respecto; 4) impulsar el equipamiento urbano, promover áreas de donación y construcción; y 5) utilizar la Vivienda como núcleo básico de desarrollo<sup>59</sup>.

En paralelo a las acciones que desarrolla el gobierno del estado, destaca la labor del FIMT, organismo paramunicipal que inicio regularizando la tenencia de la tierra en Tijuana en colonias como 10 de mayo, Héros de la Independencia, Pípila, Granjas Familiares, y Tierra y Libertad. El FIMT fue facultado posteriormente para subastar terrenos municipales a efecto de tener capacidad financiera inicial para el desarrollo de Vivienda de interés social en aquellos lotes patrimoniales aptos para tal fin, el financiamiento por esta vía representó el 34% de la inversión 2007 del organismo, la cual fue fortalecida mediante el programa federal Tu Casa (41% en inversión 2007) y con aportaciones municipales (24% en inversión 2007). De este modo, en el año 2006 desarrollaron 103 viviendas económicas en el Conjunto Habitacional XVIII Ayuntamiento, y en 2007 construyó 892 Viviendas económicas en el Fraccionamiento Tijuana Progresiva, los valores de Vivienda en octubre de 2008 se ubicaban en \$ 180 000.00. Para asignar las Viviendas terminadas, el FIMT cuenta con un padrón de más de 7 000 personas demandantes de unidades, a quienes se les ha podido atender a dos años de haberse inscrito. Actualmente, la reserva territorial del FIMT es de 27.6541 has., de las cuales 16.9 has. son

---

<sup>57</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la Jefe del Departamento de Vivienda y Reserva Territorial de la SIDUE, 27 de octubre de 2008.

<sup>58</sup> XIX Ayuntamiento 2007-2010, *Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010*, México, COPLADEM, pp. 165-166.

<sup>59</sup> *Ibidem*, pp. 166-169.

habitacionales, 0.0964 has. son para equipamiento comercial y de servicios, 1.0227 has. son para recreación, y 9.635 son para venta o intercambio de tierra. No obstante, la inseguridad ha frenado la subasta de terrenos, lo que representa el principal problema financiero para el organismo paramunicipal<sup>60</sup>.

En materia de asentamientos humanos, la gran dinámica poblacional existente en el estado de Baja California ha rebasado históricamente los esfuerzos gubernamentales por anticipar una oferta de suelo urbano para Vivienda, por lo que persiste un mercado informal de terrenos cuya actividad ha permanecido constante. El gobierno del estado de Baja California creó en 1990 un organismo descentralizado estatal para la regularización de la tenencia de la tierra, con personalidad y patrimonio propio<sup>61</sup>, el cual dejó de existir en el año 2008 al ser absorbido por el Instituto Estatal de Vivienda (INDIVI). La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado (CORETTE) expresó así la magnitud de su encargo: *el rezago total aproximado en el estado de Baja California hasta el año de 2007 es de 210 desarrollos habitacionales irregulares, que representan alrededor de 57,500 lotes, por lo que el avance logrado en los años de 2006, 2007 y el primer trimestre de 2008 representa una parte significativa, ya que suman 32,594 lotes que es un 57% del rezago. Sin embargo, este rezago se ha mantenido casi constante porque cada año se genera un nuevo rezago que fluctúa entre 10,000 y 15,000 lotes*<sup>62</sup>.

El personal de la extinta CORETTE recuerda como antecedente se ese organismo al Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra (PRTT), el cual dependía del Catastro Estatal. En su inicio el organismo se orientó a solucionar los problemas que ocasionaban los líderes invasores, la CORETTE asumía la regularización de la tenencia de la tierra por medio de dos procedimientos, el que aplicaba en parcelas donde ya se había asumido el dominio pleno y otro para asentamientos ubicados en canales en desuso (CONAGUA). Este último se basaba en un decreto de 1954, en cuyo texto se interpretaba que correspondía a la entidad federativa la propiedad de las franjas en desuso, sin embargo, en 1996 CONAGUA cuestionó la interpretación de tal decreto y detuvo los procesos regularizadores. Actualmente se estiman 1500 familias asentadas en drenes y canales solo en Mexicali. Los mecanismos de regularización incluían la negociación y sólo iniciaban si se había vendido más del 50% de la

---

<sup>60</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal del FIMT, 30 de octubre de 2008.

<sup>61</sup> La subdelegada operativa de la CORETTE en el estado de Baja California manifestó que existían varias dependencias regularizadoras en el estado, *el gobernador Ernesto Rufo Apel creó su propio organismo regularizador (CORETTE) para competir con la CORETTE federal, porque esta última se había organizado como trampolín político*, 29 de octubre del 2008.

<sup>62</sup> información proporcionada por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado de Baja California según solicitud con el número de expediente 001864 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 6 de mayo del año 2008.

superficie útil, procediéndose a dictaminar los usos del suelo y los riesgos<sup>63</sup>. Al inicio la CORETTE se regía por la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, después se omitió la observancia urbana para basarse sólo en trámites ante el registro público de la propiedad. Con el paso del tiempo, la regularización de la tenencia de la tierra se convirtió en la *costumbre gubernamental* de actuar bajo un rezago constante. En la actualidad, el personal de INDIVI está en la expectativa de cómo será en el futuro la política de regularización de la tenencia de la tierra. La venta irregular sigue siendo el principal problema, actividad que los municipios no alcanzan a controlar según apreciaciones del INDIVI<sup>64</sup>, y al parecer, la facultad de regularizar será descentralizada hacia esa instancia.

Los esfuerzos de la CORETTE resultaban mayores que los de la CORETT federal, dado que en el periodo 2006-2008 esta última regularizó solo una fracción ejidal con superficie de 23 has. que representaron 500 nuevos lotes urbanos (superficie promedio de 460 m<sup>2</sup>, incluye calles y espacios públicos)<sup>65</sup>. El procedimiento que ha conservado la CORETT es el de expropiación, en donde existen convenios de pago por escrituración. Este procedimiento es aceptado por el núcleo agrario por percibir ingresos al vender lotes irregulares y nuevamente cobrar al recibir la indemnización por expropiación. En contraposición, la pretensión de los ayuntamientos es la de exigir el cumplimiento de las normas de desarrollo urbano y el cobro del traslado de dominio. El delegado pugna por que le tasan sus promociones como a la Secretaría de la Reforma Agraria y no como a un fraccionador privado. El ejido de Matamoros (13 000 lotes), por ejemplo, ha dilatado ocho años en la certificación de sus poligonales. La mejor relación la tiene la CORETT con el municipio de Mexicali, mientras que con Tijuana y Playas de Rosarito se mantiene bajo tensión, los convenios de coordinación han resultado intentos fallidos<sup>66</sup>. En el mismo periodo 2006-2008, mientras la CORETT y los ayuntamientos no logran acuerdos, el RAN concedió el dominio pleno en 3 fracciones ejidales que aproximadamente suman 210 has. y que a su vez involucran 37 parcelas (superficie promedio de 56 798 m<sup>2</sup>)<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal de la extinta CORETTE, reubicados hoy en INDIVI, 28 de octubre del 2008.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> Datos condensados por el autor con información proporcionada por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) según solicitud con el número de expediente 1507500005308 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI), 22 de mayo del año 2008.

<sup>66</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la Subdelegada Operativa de la CORETT en el Estado de Baja California, 29 de octubre del 2008.

<sup>67</sup> Datos condensados por el autor con información proporcionada por el Registro Agrario Nacional según solicitud con el número de expediente 1511100019408 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI), 10 de julio del año 2008.

## Guanajuato y sus Casas DIFerentes.

En 1997, mediante la adecuación de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato, se llevó a cabo la descentralización de facultades urbano-administrativas hacia los ayuntamientos de la entidad, de tal modo que las estructuras municipales fueron facultadas para el otorgamiento del uso del suelo, la autorización de fusiones y subdivisiones de terrenos, la factibilidad de los servicios de agua potable y drenaje, y la aprobación de conjuntos habitacionales. La descentralización súbita hacia el ámbito municipal ocasionó problemas por la saturación de las administraciones locales, varios municipios no contaban en el año referido con una dependencia de desarrollo urbano que recibiera las nuevas facultades. La heterogeneidad municipal es evidente, al noreste del estado se encuentran los municipios pobres, algunos con población decreciente, por lo que hasta la fecha administrar lo urbano no les resulta prioritario<sup>68</sup>.

Por su parte, la organización de las escasas facultades urbanas que conservó el orden estatal ha sido lenta en los años posteriores a la descentralización municipal. La concurrencia se ha basado en que algunos trámites urbano-administrativos requieren de la emisión de dictámenes de impacto ambiental a través del Instituto Estatal de Ecología, o de la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano sobre promociones con impacto regional. En contraparte, varios municipios han optado por una administración urbana inconcurrente, la dictaminación de impactos no es precisa en la Legislación Urbana vigente, lo cual propicia y facilita tal inconcurrencia. Adicionalmente, los promotores inmobiliarios también promueven la inconcurrencia, la conmutación práctica de las posibles obligaciones derivadas de los dictámenes de impacto por apoyos discrecionales al municipio es algo común<sup>69</sup>.

La participación estatal en la materia urbana ha sido afectada también por la modificación constante de la estructura administrativa responsable de ejercer las facultades. La Unidad de Proyectos de Inversión, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social y humano, fue creada en 1997 a raíz de la descentralización municipal. En este caso, dicha Unidad debía saldar los pendientes del área de desarrollo urbano y asumir las escasas facultades en la materia que conservó el orden estatal. Destaca el hecho de que actualmente muchos expedientes siguen aún siendo asuntos pendientes<sup>70</sup>, además de que la Secretaría de Desarrollo Social y Humano acepta el incumplimiento de algunas funciones, al expresar que *a la fecha la Procuraduría del Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato no ha sido establecida o*

---

<sup>68</sup> Información proporcionada en entrevista con el Subdirector General del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato, junio del 2008.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

creada como organismo descentralizado de ninguna de las secretarías que han tenido las atribuciones conferidas por la Ley de la materia<sup>71</sup>. Recientemente, en julio del año 2007, el congreso local promulgó un decreto que crea el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG), el cual inició su funcionamiento en enero del 2008 con el personal que le transfirió la Unidad de Proyectos de Inversión.

Con la creación del IPLANEG, se prevé en el futuro que el gobierno estatal retome sus facultades urbano-administrativas después de una década de ausencia en la materia. Un claro indicador de lo anterior es la reciente declaración de la primera conurbación del estado, la cual corresponde a la integrada por los municipios de Silao, San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón y León; según decreto número 72 publicado en el periódico oficial del estado con fecha 23 de mayo del 2008. La secretaría técnica de la Comisión de Conurbación se prevé la ejerza el titular de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, mientras la secretaría ejecutiva quedará a cargo del titular del IPLANEG. Otro indicio de la reactivación del gobierno estatal es la reciente promulgación de una nueva Ley Estatal de Vivienda.

En lo referente a la planeación que el orden estatal ha realizado sobre el sector Vivienda, el Plan de Gobierno 2006-2012 contiene, en forma muy breve y sin abordar lo referente a reservas de suelo urbanizable, la valoración de la Vivienda en cuanto al número de habitantes (4.7 en 2005), la calidad de los materiales (piso de cemento 53.1%, madera 38.3% y tierra 8.1%), y otras referencias como los servicios públicos con los que cuentan los hogares del estado<sup>72</sup>. Bajo este antecedente, la estrategia estatal se subdivide en acciones para poseedores de Vivienda precaria y acciones para demandantes de Vivienda, conformando así *el impulso a la calidad de la vivienda y el acceso a la vivienda de calidad* respectivamente. De las estrategia sobresale el hecho de que, aún con un diagnóstico muy escueto, se señalan metas cuantitativas muy precisas, sin revelar la proporción en la cual tales metas satisfacen las necesidades de la población estatal.

En función de lo anterior, bajo un contexto de oferta y compromiso político, el impulso a la Vivienda prevé apoyar a 83 mil familias con piso firme, a 20 mil familias con techo firme, a 36 mil familias con el Programa Mi Casa DIFerente (autoconstrucción), y crear el programa de créditos preferenciales para Vivienda. A su vez, el acceso a la Vivienda contempla promover la realización de 132 mil acciones de Vivienda en coordinación con los municipios y la federación, preferentemente para familias con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos; otorgar 6 mil créditos preferenciales para el mejoramiento de Vivienda; facilitar el acceso a 132 mil créditos

---

<sup>71</sup> Información proporcionada por la Coordinación General de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo según solicitud con el número de expediente 04845, 1º de julio del año 2008.

para la adquisición de Vivienda; y lograr la firma de 10 convenios con instituciones afines para la mejora, construcción y adquisición de Viviendas<sup>73</sup>.

La instrumentación de la estrategia, ejecutada principalmente por el Instituto de Vivienda de Guanajuato (IVEG), se basa en el crédito para el mejoramiento de la Vivienda de mala calidad en el caso de las personas que ya cuenten con esta, o para cubrir el primer pago parcial (enganche) para la adquisición de lotes o Viviendas en el mercado inmobiliario. De esta forma, en el año 2006 se otorgaron 2 482 créditos de entre \$ 2 000 (dos mil pesos) y \$ 32 000 (treinta y dos mil pesos), orientados a la autoconstrucción o al enganche de casas o terrenos para seis diferentes clasificaciones de demandantes. Para el 2007 los créditos bajaron ligeramente a 1 903. Durante el mismo periodo 2006-2007, otra línea de acción del IVEG ha consistido en la construcción de 713 casas en 11 municipios del estado hasta mayo del 2008, sumando los recursos propios (52%) con los de FONHAPO (Tu Casa, 30%), PROVIVAH (fideicomiso constituido por empresarios privados, 10%), y los beneficiarios (8%)<sup>74</sup>. Los municipios donde se ha implementado este programa son Apaseo el Grande (30 unidades, Guadalupano II, Tu Casa), Abasolo (50 unidades, Hacienda El Potrero, Tu Casa), Ocampo (21 unidades, San Antonio, Tu Casa), Cuerámara (25 unidades, Camino Real, Tu Casa), Huanímara (50 unidades, Villa de las Flores, Tu Casa), Ciudad Manuel Doblado (30 unidades, Fundadores, Tu Casa), Juventino Rosas (275 unidades, Praderas del Sol, PROVIVAH), Irapuato (80 unidades, General Emiliano Zapata III, PROVIVAH), Salamanca (83 unidades, El Campanario, PROVIVAH), San Felipe (36 unidades, La Joya, PROVIVAH) y Acámbaro (33 unidades, 19 de septiembre, PROVIVAH)<sup>75</sup>. Como puede apreciarse, las soluciones integrales suelo-Vivienda representan la minoría, la mayor parte de las acciones del IVEG se basan en apoyar sólo mediante el crédito el mejoramiento de la precariedad lograda individualmente, o encaminar a la población hacia el endeudamiento con el mercado inmobiliario existente.

En paralelo a los esfuerzos del IVEG, mediante un sistema de subsidios en lugar de créditos, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado (DIF), a través del Programa Mi casa DIFerente, se ha propuesto lograr Viviendas dignas rurales por medio de la autoconstrucción, por lo cual durante el año 2007 se beneficiaron 6 787 personas con casas, 277 con techo de lámina y 273 con techo de losa<sup>76</sup>. El programa fue diseñado para apoyar

---

<sup>72</sup> Gobierno del Estado de Guanajuato, *Plan de Gobierno 2006-2012*, México, 2006, Tomo I, pp. 43-44.

<sup>73</sup> *Ibidem*, Tomo II, pp. 15-16.

<sup>74</sup> Información proporcionada por el Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato (IVEG) en entrevista con el Titular de Comunicación Social, 6 de mayo del año 2008.

<sup>75</sup> Gobierno del Estado de Guanajuato, *Ficha Ejecutiva del Evento, Firma del Convenio IVEG-PROVIVAH-COMEX*.

<sup>76</sup> Información proporcionada por la Coordinación General de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo según solicitud con el número de expediente 04807, 25 de junio del año 2008.

preferentemente a mujeres solas, aunque aplica también para adultos mayores. Se trata de una solución comunitaria para la construcción de espacios habitacionales. La implementación ha variado con el tiempo, inicio mediante la construcción de prototipos de lámina, el diseño actual es progresivo, algunos consideran instalaciones para discapacitados, todo ello normado en manuales validados por la Secretaría de Obras Públicas del Estado. Los materiales que se distribuyen para apoyar el programa son del Ramo 33 (FAM, FAIS). Los municipios trazan las obras y también apoyan con materiales. Al inicio del periodo administrativo se fijó un rezago de 200 000 unidades para personas en situación de pobreza patrimonial, por lo cual, de acuerdo a la capacidad institucional, se estableció una meta sexenal de 36 000 unidades (6 000 anuales). El programa también recibe donativos para aplicarlos en el programa<sup>77</sup>.

Para el caso del municipio de León, la ciudad más grande del estado, el diagnóstico de planeación es más amplio y preciso con respecto al estatal, lo cual demuestra el conocimiento en la materia de los Institutos Municipales de Planeación y de Vivienda. Al abordar el tema de suelo urbanizable, subyace el combate a la especulación urbana así como la determinación de que las reservas de suelo son suficientes: *en el año 2003 las superficies baldías en especulación correspondían a 4,005.71 has, que representan el 22.4 % del total de la zona urbana, las cuales podrían alojar a 480,000 habitantes, con una densidad de 120 hab/ha. El municipio cuenta con una reserva de crecimiento aproximada de 11,108.46 has fuera de la zona urbana, que podrían alojar una población aproximada de 1'300,000 habitantes (considerando una densidad baja de 120 hab/ha) y una zona de crecimiento controlado de 19,500.17 has que representan un 15.19% del total del territorio municipal*<sup>78</sup>. El Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) ha combatido realmente a la especulación urbana, durante la administración municipal anterior enfrentó incluso al presidente municipal por posiciones divergentes en cuanto a la integración de un terreno rústico al área urbanizable, lo cual ocasionó un escándalo político manifestado principalmente en los medios impresos<sup>79</sup>. No obstante, la defensa del IMPAN por la racionalidad urbana no alcanzó a reflejarse en las estrategias del Plan Municipal de Gobierno, se consigna sólo en el Plan de Ordenamiento Territorial (estatuto de suelo).

En el diagnóstico habitacional del Plan Municipal de Gobierno, después de realizar un breve inventario sobre la calidad de las viviendas y los servicios con los que cuenta, *los datos del sector muestran que en el año 2005 la cantidad de hogares (núcleos familiares) era mayor*

---

<sup>77</sup> Información proporcionada en entrevista con el Coordinador de Planeación, Evaluación e Informática del Sistema DIF estatal, 25 de noviembre del 2008.

<sup>78</sup> Honorable Ayuntamiento de León 2006-2009, *Plan de Gobierno Administración Municipal 2006-2009 (Versión Integra)*, México, 2006, pp. 17-19.

<sup>79</sup> Información proporcionada en entrevista con la Directora del Instituto Municipal de Planeación de León (IMPLAN), 25 de abril del 2008.

al número de viviendas, lo cual presenta una situación de déficit habitacional (13,587viviendas) focalizado, mayoritariamente, en los sectores de bajos ingresos, los cuales se encuentran en su mayoría en asentamientos irregulares o de riesgo, en condiciones precarias y de hacinamiento. Como respuesta al diagnóstico, la estrategia incluye crear programas sociales de apoyo al mejoramiento de la Vivienda, ejercer el programa Esta Es Tu Casa (CONAVI) en forma descentralizada<sup>80</sup>, así como realizar estudios y proyectos necesarios para la implementación de alternativas para la edificación<sup>81</sup>. Sobre este último aspecto, los logros en proceso de desarrollo son los fraccionamientos Villas de San Juan (7620 viviendas), Villas de la Luz (1164 hogares), y Villas de San Nicolás (2861 casas); ubicados todos al sureste de la mancha urbana de León. En tales desarrollos el gobierno municipal *invirtió la cantidad de 144'210,960.12 (ciento cuarenta y cuatro millones doscientos diez mil novecientos sesenta pesos 12/100 m.n.), cantidad que corresponde únicamente al costo de terreno en donde se desarrollaron los fraccionamientos citados... cabe señalar que dichos predios fueron adquiridos en conjunto por este Instituto y dos desarrolladores de vivienda*<sup>82</sup>. Una vez que fue resuelta la existencia del recurso suelo, la implementación de proyectos alternativos para la edificación *se basa en diversos convenios, a saber, Convenios de colaboración para la Adquisición de Reserva Territorial y como consecuencia, Convenios de Colaboración para el desarrollo de Vivienda en dichos fraccionamientos*<sup>83</sup>.

Retomando el aspecto del suelo urbanizable, es importante señalar que si bien en el municipio de León el IMPLAN pugna por producir y utilizar sustentablemente el suelo urbanizable, resulta interesante observar que sucederá con esta tendencia al iniciar su funcionamiento la comisión de conurbación correspondiente. Las únicas opciones son la persistencia y liderazgo de la visión del IMPLAN o su subordinación a la visión estatal cuando esta alcance una definición<sup>84</sup>. En el caso de las demás municipios del estado, es importante señalar que si bien todos los ayuntamientos han aprobado un Plan de Ordenamiento Territorial, muchos no están actualizados. Algunos municipios presentan sobreoferta de Vivienda para ciertos sectores, otros, como Celaya, cuentan con normas urbanas que han cerrado la posibilidad de Vivienda económica. La gran mayoría de las administraciones municipales no han madurado sus sistemas de planeación urbana, por lo cual, la incidencia de los promotores

<sup>80</sup> Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal, *Op. Cit.*, p. 44.

<sup>81</sup> Honorable Ayuntamiento de León 2006-2009, *Op. Cit.*, p. 54.

<sup>82</sup> Información proporcionada por el Instituto Municipal de Vivienda según solicitud con el número de expediente 0072/2009 de la Unidad de Municipal Acceso a la Información Pública, 28 de enero del año 2009.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> Es importante señalar que los primeros y actuales directivos del IPLANEG, quienes ejercerán la secretaría ejecutiva en la Comisión de conurbación, en otra época fueron directivos del IMPLAN León.

inmobiliarios en municipios administrativamente débiles e inexpertos es aprovechada por los primeros para lograr fácilmente la aprobación de sus inversiones especulativas<sup>85</sup>, y esto sucede ante la indefinición de una estrategia urbano-popular.

En materia de regularización de los asentamientos humanos, el primer aspecto que destaca es la actuación exclusiva de las dependencias federales ante la inconcurrencia e indiferencia de los gobiernos estatal y municipal. La CORETT opera autorizando en forma autónoma sus programas, sólo enterando a los municipios en materia catastral y al estado en cuanto a los trámites del Registro Público de la Propiedad. El RAN realiza lo propio en cuanto a la adquisición del dominio pleno. En tal sentido, León parece llevar el registro de los asentamientos irregulares pero haber cedido su atención: *en 2005, el Instituto Municipal de Vivienda (IMUVI) registró 329 asentamientos irregulares. La población de los asentamientos irregulares se concentra en los 7 polígonos que estableció SEDESOL como áreas con problemas de marginación. En éstos se asientan un total de 233 colonias, que representan el 23.51% del total en la ciudad de León.*

Adicionalmente, la CORETT no registra una actuación reciente en León, su mayor trabajo en el estado lo realiza en el municipio de Celaya, en donde además se ubica su delegación estatal. En Celaya, la CORETT regularizó en el periodo 2006-2008 seis fracciones ejidales que suman casi 47 has. y que representan 2 070 nuevos lotes urbanos (superficie promedio de 227 m<sup>2</sup>, incluye calles y espacios públicos)<sup>86</sup>, lo anterior puede ser consecuencia de la señalada inexistencia de reservas territoriales para la construcción de Vivienda económica. En León es el RAN quien está transformando la propiedad ejidal, durante el periodo 2006-2008, esta dependencia concedió el dominio pleno en 17 fracciones ejidales que suman 435.44 has. y que a su vez involucran 258 parcelas (superficie promedio de 16 877 m<sup>2</sup>)<sup>87</sup>. Lo anterior puede ser indicio de que en León la propiedad social se está desincorporando preferentemente para el desarrollo de inversiones especulativas.

---

<sup>85</sup> En abril del 2008, los diarios locales anunciaron el desarrollo de un nuevo conjunto habitacional en el Municipio de Apaseo el Grande. Bajo la denominación de *Nuevo Querétaro* se pretende aprovechar el atractivo turístico de esta ciudad cercana, capital del estado vecino, sin embargo, el impacto urbano e incluso de identidad causado puede fácilmente suponerse al expresar que *Nuevo Querétaro* tendrá una extensión mayor que la cabecera municipal misma de Apaseo El Grande.

<sup>86</sup> Datos condensados por el autor con información proporcionada por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) según solicitud con el número de expediente 1507500005308 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI), 22 de mayo del año 2008.

<sup>87</sup> Datos condensados por el autor con información proporcionada por el Registro Agrario Nacional según solicitud con el número de expediente 1511100019408 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI), 10 de julio del año 2008.

## Jalisco, un Proyecto Metropolitano sin Vivienda Social.

En forma muy similar a lo sucedido en el estado de Guanajuato, en 1995, mediante la reforma de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, se llevó a cabo la descentralización de facultades urbano-administrativas hacia los ayuntamientos de la entidad, de tal modo que las estructuras municipales fueron facultadas para el otorgamiento del uso del suelo, la autorización de fusiones y subdivisiones de terrenos, y la aprobación de conjuntos habitacionales. Las diferencias con respecto a Guanajuato radican, por un lado, en que la mayor dinámica urbana estaba y sigue estando concentrada en la Zona Metropolitana de Guadalajara y en Puerto Vallarta, en donde los municipios contaban ya con ciertos antecedentes urbano-administrativos. Por otra parte, el gobierno estatal no desapareció por completo en cuanto al ejercicio de facultades urbanas, lo cual se basó principalmente en la planeación de la conurbación central, declarada como tal desde 1978<sup>88</sup>, y en el hecho de que *la Secretaría de Desarrollo Urbano tiene como función el asesorar si es que el municipio lo solicita*<sup>89</sup>.

El sistema estatal de planeación, según el Programa Sectorial 10 “Desarrollo Humano y Social Sustentable”, ha condensado el diagnóstico del sector Vivienda en tres rubros básicos: un déficit de Vivienda, un déficit de suelo urbano y las condiciones de concentración urbana existentes. Sobre el déficit de Vivienda se expresa que *el hacinamiento de hogares y las viviendas a reponer constituyen dos rezagos habitacionales que significan un requerimiento superior a las 111 mil viviendas de nueva construcción para la población que reside en Jalisco, según cifras del año 2005. Estimando el comportamiento demográfico y el estado físico del parque habitacional, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) considera que el requerimiento de vivienda nueva se habrá de incrementar paulatinamente hasta el año 2010,*

---

<sup>88</sup> De conformidad con la fracción VI del artículo 115 constitucional y con fundamento en la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco, en el año de 1978, el Congreso del Estado emitió un decreto que reconocía el proceso de conurbación de Guadalajara y estableció dos zonas para el ordenamiento territorial: la región de Guadalajara con 19 municipios y la zona conurbada, delimitada en un principio por un radio de 25 km y actualmente comprende siete municipios, a saber, Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Juanacatlán y Tlajomulco, con superficie de 700 km<sup>2</sup>. En el mes de octubre del mismo año en que se declara la zona conurbada de Guadalajara y como consecuencia de la declaratoria, se integró la Comisión de Conurbación de Guadalajara por los presidentes municipales de los siete municipios conurbados, el secretario general de gobierno y el departamento de Planeación y Urbanización, como secretario técnico. Esta Comisión tenía como principal función elaborar y revisar el programa de ordenación de la zona conurbada. En el año de 1979 la Comisión elaboró el Plan regional urbano de Guadalajara, y en 1981 concluyó el Plan de ordenación de la zona conurbada; ambos planes, decretados y aprobados por el Congreso del Estado. Artemio Roque Álvarez, *Opciones de Coordinación en la Zona Metropolitana de Guadalajara*. En *Revista Vínculo Jurídico*, Número 23, julio-septiembre de 1995, <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvrij/rev23-6.htm>.

<sup>89</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Urbano Jalisco según solicitud con el número de expediente 00200708 del sistema INFOMEX Jalisco, 21 de abril del año 2008.

con la tasa de construcción anualizada de casi 53,200 viviendas para ese año<sup>90</sup>. En cuanto al déficit de suelo urbano, la cuantificación realizada señala que *de acuerdo con las proyecciones de crecimiento de CONAPO, en los próximos 25 años existirá una mayor demanda por suelo; sólo para el periodo 2007 - 2013 las necesidades de suelo apto para vivienda alcanzarán las 9,418 hectáreas*<sup>91</sup>. El aspecto de concentración urbana define que Guadalajara concentró el 74.48% de vivienda construida recientemente, con lo que se demuestra una clara desigualdad con relación a las 11 regiones de Jalisco, reflejada también en los niveles de atención de los servicios públicos.

Derivado del diagnóstico expuesto, el programa sectorial referido presenta como objetivo el generar oportunidades acordes a la capacidad crediticia y preferencias de la población, con tratamiento especial a aquella de menores ingresos. Sin embargo, las estrategias no demuestran un esfuerzo mayor con referencia a las acciones realizadas anteriormente, expresando sólo: coordinación intergubernamental para la producción de suelo urbanizable (1 000 has. en la ZM de Guadalajara y ciudades medias, y registro de la propiedad social que se desincorpora), el aprovechamiento de los programas federales para la Vivienda Social y otras acciones no menos importantes pero que no inciden directamente en la solución inmediata del problema, como el premio estatal de Vivienda y becas a la investigación en la materia<sup>92</sup>. La instrumentación de las estrategias se basa en la actuación de la Inmobiliaria y Productora de Vivienda de Interés Público del Estado (IPROVIPE), por lo que parte de la estrategia también se encamina a su fortalecimiento.

Durante el ejercicio fiscal 2007, las acciones registradas del IPROVIPE en cuanto a programas federales fueron del siguiente orden: 1) en Tu Casa, unidad básica de Vivienda zona urbana, se realizaron 1 193 acciones mediante una inversión federal de \$ 41 158 500.00 (cuarenta y un millones ciento cincuenta y ocho mil quinientos pesos), estatal de \$ 31 371 592.00 (treinta y un millones trescientos setenta y un mil quinientos noventa y dos pesos), municipal (8 municipios) de \$ 46 278 318.00 (cuarenta y seis millones doscientos setenta y ocho mil trescientos dieciocho pesos), y beneficiarios de \$ 9 867 250.00 (nueve millones ochocientos sesenta y siete mil doscientos cincuenta pesos); con un total de \$ 136 010 659.00 (ciento treinta y seis millones diez mil seiscientos cincuenta y nueve pesos); 2) para Tu Casa, ampliación o mejoramiento de Vivienda, se realizaron 1 589 acciones mediante una inversión federal de \$ 12 095 000.00 (doce millones noventa y cinco mil pesos), estatal de \$ 4 030 000.00 (cuatro

---

<sup>90</sup> Gobierno de Jalisco, Poder Ejecutivo, Secretaría de Planeación, *Programa Sectorial 10 "Desarrollo Humano y Social Sustentable"*, *Programas Sectoriales y Especiales (CD)*, México, 2008, pp. 35-36.

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> *Ibidem*, pp. 72-74.

millones treinta mil pesos), municipal (23 municipios) de \$ 4 030 000.00 (cuatro millones treinta mil pesos), y beneficiarios de \$ 2 226 500.00 (dos millones doscientos veintiséis mil quinientos pesos); con un total de \$ 22 381 500.00 (veintidós millones trescientos ochenta y un mil quinientos pesos); y 3) en el Programa Vivienda Rural, mejoramiento o ampliación, se realizaron 403 acciones mediante una inversión federal de \$ 3 734 298.75 (tres millones setecientos treinta y cuatro mil doscientos noventa y ocho pesos 75/100), estatal de \$ 497 906.50 (cuatrocientos noventa y siete mil novecientos seis pesos 50/100), municipal (12 municipios) de \$ 497 906.50 (cuatrocientos noventa y siete mil novecientos seis pesos 50/100), y beneficiarios de \$ 248 953.25 (doscientos cuarenta y ocho mil novecientos cincuenta y tres pesos 25/100); con un total de \$ 4 979 065.00 (cuatro millones novecientos setenta y nueve mil sesenta y cinco pesos)<sup>93</sup>.

En forma adicional a los programas anteriores, el IPROVIPE agregó dos conceptos de diseño estatal: a) en el Programa Mejoramiento de Vivienda se otorgaron 2 619 créditos de hasta \$ 12 000.00 (doce mil pesos) mediante una asignación estatal de \$ 9 105 900.00 (nueve millones ciento cinco mil novecientos pesos), municipal (13 municipios) de \$ 4 552 950.00 (cuatro millones quinientos cincuenta y dos mil novecientos cincuenta pesos), y beneficiarios de \$ 1 517 650.00 (un millón quinientos diecisiete mil seiscientos cincuenta pesos); con un total de \$ 15 176 500.00 (quince millones ciento setenta y seis mil quinientos pesos); y b) para el Programa Lotes con Servicios, se realizaron 230 acciones en los municipios de Jesús María y Sayula, mediante una inversión estatal de \$ 1 537 500.00 (un millón quinientos treinta y siete mil quinientos pesos), municipal (2 municipios) de \$ 615 000.00 (seiscientos quince mil pesos), y beneficiarios de \$ 922 500.00 (novecientos veintidós mil quinientos pesos); con un total de \$ 6 150 000.00 (seis millones ciento cincuenta mil pesos)<sup>94</sup>. De esta manera, las iniciativas programáticas de origen estatal se perciben como tenues adiciones a los programas federales, distantes de hacer específica la atención de las necesidades estatales y solo justificables en cuanto a la oportunidad de la colaboración municipio-beneficiarios.

Para el caso del municipio de Guadalajara, el Plan Municipal de Desarrollo 2007-2009 registra como problemática específica el contraste existente en la ocupación habitacional, pues un total de 14 417 casas son habitadas por una persona, mientras que 12 627 hogares presentan hacinamiento. Se hace hincapié, por lo que respecta a la primera cifra, que la subutilización de las Viviendas es un fenómeno creciente y nuclear<sup>95</sup>, y se establece, bajo el eje

---

<sup>93</sup> Información proporcionada por la Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado (IPROVIPE) según solicitud s/n, 27 de noviembre del año 2008.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> H. Ayuntamiento de Guadalajara, *Plan Municipal de Desarrollo Guadalajara 2007-2009*, México, 2007, p. 18.

*Una Ciudad Atractiva*, la más compleja y costosa de las soluciones: generar la habitabilidad en zonas de renovación urbana<sup>96</sup>. No obstante, dado que la Ciudad de Guadalajara será la sede de los Juegos Panamericanos en el año 2011, este evento se está promocionando como una oportunidad de rescate urbano, por esto, varias manzanas contiguas al Parque Morelos han sido expropiadas para la construcción de la Villa Panamericana, la cual seguramente después del evento serán utilizadas para Vivienda, siendo este el modelo de la renovación urbana pretendida.

Para conocer que sucede en la periferia de la metrópoli, el lugar donde acuden las clases marginadas a buscar un hogar al ser desplazados de las áreas centrales, es importante conocer el modelo de planeación del municipio de Zapopan, una de las demarcaciones con mayor reserva territorial en la Zona Conurbada que nos ocupa. El Plan Municipal de Desarrollo 2007-2009 de ese municipio diagnóstica crecimiento irregular, carencia de servicios públicos (sobre todo de agua potable), y *aunque se ha estado promocionando un número elevado de fraccionamientos y cotos, la infraestructura urbana es insuficiente*<sup>97</sup>. Sólo el 87.79% de las viviendas en el municipio cuentan con todos los servicios, por lo que una población superior a los 150 000 habitantes (13%) carece de algún servicio básico. La estrategia general de urbanización es apoyar la inversión de la industria de la construcción promocionando los desarrollos inmobiliarios habitacionales, comerciales, de servicios y entretenimiento<sup>98</sup>. La actividad inmobiliaria es apoyada con estrategias de crecimiento ordenado del territorio: actualizar 10 Planes Distritales de Desarrollo Urbano y los 30 Planes Parciales de Desarrollo Urbano, además de promover nuevos planes de desarrollo urbano en áreas del municipio que lo requieran; ampliar la creación de reservas territoriales para el uso de Vivienda Social; y redensificación de la zona del Centro Histórico<sup>99</sup>.

Los procesos de regularización de la tenencia de la tierra confirman las tendencias encontradas en los dos municipios metropolitanos. En Guadalajara, como muestra de las necesidades de espacio urbano para clases marginadas, la CORETT regularizó en el periodo 2006-2008 dos fracciones federales que resultaron del fraccionamiento clandestino de algunos patios del ferrocarril, las cuales suman casi 4 has. y representan 750 nuevos lotes urbanos (superficie promedio de 53 m<sup>2</sup>)<sup>100</sup>. A su vez, En Zapopan, como posible transferencia de la

---

<sup>96</sup> *Ibidem*, pp. 71.

<sup>97</sup> H. Ayuntamiento de Zapopan, *Plan Municipal de Desarrollo Zapopan 2007-2009*, México, 2007, pp. 14-15.

<sup>98</sup> *Ibidem*, pp. 58.

<sup>99</sup> *Ibidem*, pp. 65-66.

<sup>100</sup> Datos condensados por el autor con información proporcionada por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) según solicitud con el número de expediente 1507500005308 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI), 22 de mayo del año 2008.

propiedad social hacia la inversión especulativa, durante el mismo periodo 2006-2008, el RAN concedió el dominio pleno en 12 fracciones ejidales que suman 479.97 has. y que a su vez involucran 126 parcelas (superficie promedio de 38 093 m<sup>2</sup>)<sup>101</sup>.

Al igual que en el caso de Guanajuato, destaca la actuación exclusiva de las dependencias federales ante la inconcurrencia e indiferencia de los gobiernos provincial y local. En las promociones a regularizar, casi siempre los avecindados organizados disponen áreas de equipamiento donde incluso los gobiernos estatal y municipal han desarrollado elementos de equipamiento, sin que esto represente un apoyo local a los procesos de regularización, pues el gobierno estatal y los ayuntamientos esperan pacientemente hasta que la CORETT desincorpore las áreas de equipamiento y se las entregue. En las promociones donde no existen áreas de equipamiento, porque los vecinos no tuvieron la capacidad de organización espontánea, se hace más evidente la ausencia de una autoridad local que induzca tal organización<sup>102</sup>.

### **Morelos, sin Definición Administrativa y sin Política Social.**

Para establecer la distribución de facultades urbanas entre el estado y los municipios, la Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos del Estado de Morelos resulta ambigua en cuanto a tal distribución, de tal modo que las partes continuamente recurren a la suscripción de convenios, existiendo en consecuencia duplicidad de atención de ambos órdenes de gobierno en materia urbano-administrativa. Las estructuras municipales han sido facultadas permanentemente para la autorización de fusiones y subdivisiones de terrenos y para la aprobación de conjuntos habitacionales, sin embargo, la condición convenida es que las autorizaciones deben darse al interior de órganos colegiados, para los cuales existe además la obligación de invitar a la autoridad estatal a sus sesiones. Asimismo, por la celebración de convenio que se refrenda al inicio de cada administración municipal, algunos municipios han asumido la facultad de aprobar el uso del suelo en forma concurrente y otros en forma exclusiva. Actualmente, es concurrente en los municipios de Emiliano Zapata, Huitzilac, Jantetelco, Jonacatepec, Miacatlán, Ocuituco, Temoac, Tepalcingo, Tepoztlán, Tetecala, Tlalnepantla, Tlaltizapán, Tlaquiltenango, Totolapan y Yecapixtla. Es exclusiva en los municipios

---

<sup>101</sup> Datos condensados por el autor con información proporcionada por el Registro Agrario Nacional según solicitud con el número de expediente 1511100019408 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI), 10 de julio del año 2008.

<sup>102</sup> Información proporcionada en entrevista con el Subdelegado Administrativo de la CORETT en el Estado de Jalisco.

de Amacuzac, Atlatlahucan, Axochiapan, Ayala, Coatlán del Río, Cuautla, Jojutla, Mazatepec, Temixco, Tetela del Volcán, Tlayacapan, Xochitepec, Yautepec, Zacatepec, Zacualpan, Puente de Ixtla y Temixco<sup>103</sup>.

El sistema estatal de planeación, en contraste con la gran actividad de la materia urbano-administrativa, omite un diagnóstico sobre el tema de la Vivienda y consigna un vago análisis urbano que señala la concentración en las grandes aglomeraciones urbanas del estado, lo cual genera un desarrollo regional desigual<sup>104</sup>. Sin mayor esfuerzo, la estrategia del Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012 se basa en el aprovechamiento de los programas federales para la construcción y mejoramiento de Vivienda Social en los ámbitos urbano y rural, así como, en fortalecer la coordinación con la iniciativa privada en la provisión de infraestructura social<sup>105</sup>. La instrumentación de la estrategia queda a cargo del Instituto de Vivienda del Morelos (INVIMOR) y del sector inmobiliario de Vivienda respectivamente. En acción conjunta, mediante Acuerdo General para el Fomento de la Vivienda en el Estado de Morelos publicado en el periódico oficial del estado del 9 de mayo de 2007, el INVIMOR asumió el compromiso de disponer facilidades administrativas para la actuación del sector inmobiliario representado por la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI). En cuanto a los programas públicos, el INVIMOR ha registrado las siguientes metas: a) en Vivienda Rural, se realizaron 80 acciones en 2007 con una inversión de \$ 4 097 133.33 (cuatro millones noventa y siete mil ciento treinta y tres pesos 33/100); y b) Para Tu Casa, se realizaron 3 950 acciones en 2007 con una inversión de \$ 39 745 464.00 en 2007 (treinta y nueve millones setecientos cuarenta y cinco mil cuatrocientos sesenta y cuatro pesos)<sup>106</sup>.

Por su parte, mediante el grado de ocupación por Vivienda (4 personas en promedio), del promedio de Viviendas con piso de tierra (2.7%), y de diversos indicadores sobre la dotación de servicios públicos<sup>107</sup>; el sistema municipal de planeación del municipio capital redunda en otorgar poca importancia al tema de la vivienda. De este modo, el Plan Municipal de Desarrollo de Cuernavaca 2006-2009 contiene mayoritariamente políticas de control urbano contra una sola estrategia de tipo social. Las primeras involucran la evaluación, actualización y operación de los planes y programas urbanos; y el inspeccionar obras privadas para verificar el

---

<sup>103</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas Morelos según solicitud con el número de expediente 00026108 del sistema INFOMEX Morelos, 30 de abril del año 2008.

<sup>104</sup> Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, Número 4521, 6ª época, 29 de marzo de 2007, *Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012*, p. 55.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>106</sup> Información proporcionada por el Instituto de Vivienda de Morelos (INVIMOR) según solicitud con el número de expediente 00025708 del Sistema INFOMEX Morelos, 11 de junio del año 2008.

<sup>107</sup> H. Ayuntamiento de Cuernavaca 2006-2009, *Plan Municipal de Desarrollo de Cuernavaca 2006-2009*, México, 2006, p. 23.

cumplimiento de las disposiciones legales en materia de uso del suelo y construcción. A su vez, la segunda estrategia se basa en un programa de escrituración de predios. En concordancia al sistema de planeación estatal, destaca también como estrategia de apoyo al sector inmobiliario la simplificación administrativa para obtener licencias de uso de suelo, de construcción, fraccionamientos, condominios y conjuntos urbanos<sup>108</sup>.

Morelos es también una entidad que propicia la actuación exclusiva de las dependencias federales ante la inconcurrencia e indiferencia de los gobiernos estatal y municipal hacia regularización de la ocupación ejidal. La delegación estatal de la CORETT se ve en la necesidad de gestionar ante los ayuntamientos la inscripción de claves catastrales, y ante el gobierno estatal las inscripciones en el Registro Público de la Propiedad, estas últimas llegan a dilatar hasta seis meses, por lo que se deduce la inexistencia de simplificación administrativa o coordinación en este rubro<sup>109</sup>. En forma similar al caso de Guadalajara, por las necesidades populares de espacio urbano, la CORETT regularizó en el periodo 2006-2008 una fracción federal que resultó del fraccionamiento clandestino de la estación del ferrocarril, la cual sumó casi 21 has. y representó 550 nuevos lotes urbanos (superficie promedio de 381 m<sup>2</sup>)<sup>110</sup>. El RAN presenta una actividad moderada en el mismo periodo, concedió el dominio pleno en 2 fracciones ejidales que suman 11.53 has. y que a su vez involucran 12 parcelas (superficie promedio de 9 616 m<sup>2</sup>)<sup>111</sup>.

### **La Estrategia Habitacional Frustrada de Querétaro.**

La ambigüedad competencial del Código Urbano para el Estado de Querétaro es similar a la de la ley de la materia en el estado de Morelos, sin embargo, en lo general, la distribución de facultades urbano-administrativas otorga relativa autonomía a los cuatro municipios más urbanizados del estado<sup>112</sup> y mantiene en la concurrencia al resto de ellos. Por lo expuesto, los ayuntamientos que otorgan directamente autorizaciones en materia de conjuntos habitacionales y licencias de uso del suelo son Querétaro, El Marqués, Corregidora y San Juan del Río. Todos los municipios acuerdan directamente la aprobación de fusiones y subdivisiones, en cambio,

---

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>109</sup> Información proporcionada en entrevista con un empleado de la Delegación Estatal de la CORETT.

<sup>110</sup> Datos condensados por el autor con información proporcionada por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) según solicitud con el número de expediente 1507500005308 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SIS), 22 de mayo del año 2008.

<sup>111</sup> Datos condensados por el autor con información proporcionada por el Registro Agrario Nacional según solicitud con el número de expediente 1511100019408 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SIS), 10 de julio del año 2008.

<sup>112</sup> Que además son los que tiene accesibilidad por la autopista 57 o autopista México-Querétaro.

mediante celebración de convenio, existe concurrencia con la autoridad estatal para la autorización de conjuntos habitacionales, renotificaciones y uso del suelo en los municipios de Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Colón, Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Peñamiller, Pinal de Amoles, San Joaquín, Tequisquiapan y Toluca<sup>113</sup>. La concurrencia en cuanto a conjuntos habitacionales y renotificaciones consiste en la revisión y supervisión conjunta en las etapas de autorización de expedientes y recepción de las promociones respectivamente. En cuanto al uso del suelo, la concurrencia consiste en la observancia de los instrumentos de planeación urbana o en la adopción de criterios para el caso. La función aún centralizada en el orden estatal es la de otorgar factibilidad del servicio de agua potable y alcantarillado, pues con excepción del municipio de San Juan del Río que cuenta con un organismo autónomo para la prestación de los servicios hidráulicos, la Comisión Estatal de Aguas (CEA) presta el servicio en el resto de los municipios del estado<sup>114</sup>.

El sistema estatal de planeación parte de un diagnóstico que expresa el grado de deficiencia de las Viviendas ya existentes, según datos para el año 2000, el 7% de las Viviendas son de adobe y de otros materiales provisionales, el 29% corresponde a Viviendas con techos de materiales ligeros y naturales, y 9% con piso de tierra<sup>115</sup>. Adicionalmente, se establece una proyección numérica sobre el déficit de Vivienda en el estado, aceptando sin cuantificar la necesidad de Vivienda Popular y definiendo claramente las probables metas en la Vivienda para trabajadores solventes. Según datos de la CONAFOVI, las necesidades de Vivienda pasarán de 17,400 en 2004 a 20,000 en 2008. *El estado tiene un déficit en vivienda principalmente para aquellos grupos poblacionales que tienen ingresos menores a 3 salarios mínimos y quienes no son asegurados, lo que ocasiona asentamientos humanos irregulares... Sin embargo, más de 50 mil trabajadores, pertenecientes a diferentes niveles de ingresos, están ya en condiciones que les permiten ejercer esta opción (Vivienda a crédito)*<sup>116</sup>. Los demás problemas que cita el diagnóstico y que se relacionan con la Vivienda se refieren a que la reserva territorial del estado es insuficiente para cubrir la demanda social, agudizándose el problema por la escasez de agua en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro, el insuficiente financiamiento y la complejidad de los trámites que hay que llevar a cabo<sup>117</sup>.

---

<sup>113</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas Querétaro según solicitud con el número de expediente 76/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 13 de mayo del año 2008.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

<sup>115</sup> Gobierno del Estado de Querétaro, *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009, México*, 2004, pp. 17-18.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> *Ibidem*.

En función de lo anterior, la estrategia del Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009 es la que existe en la mayoría de los estados analizados, por lo que la coordinación con el sector inmobiliario, el cual se beneficia con una sobreoferta de créditos habitacionales (100.3%<sup>118</sup>), se da mediante estrategias como: impulsar la creación de polos de desarrollo de Vivienda que cumplan con los criterios de desarrollo sustentable, acortar el tiempo de respuesta en los trámites para la construcción y titulación de Viviendas, y crear una normatividad que regule la participación de los organismos involucrados (19-20)<sup>119</sup>. En el mismo sentido mayoritario, el Instituto de Vivienda del Estado de Querétaro (IVEQ) aprovecha los programas federales descentralizados *Tu casa* y *Vivienda Rural* para desarrollar la estrategia de fomentar programas de construcción de Vivienda Social, así como acciones de mejora, reparación y ampliación de las Viviendas actuales<sup>120</sup>. Como particularidad del caso, el gobierno del estado de Querétaro ha considerado conveniente que la ejecución de los programas relacionados con los subsidios federales de Vivienda sean administrados directamente por los municipios del estado. Las actuales solicitudes de apoyo de Vivienda que se reciben en el instituto, y se turnan a cada uno de los municipios para su adecuado seguimiento. En el ejercicio 2007, los recursos asignados de este programa al estado de Querétaro se ejecutaron ya directamente por los municipios y la delegación de Querétaro de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).<sup>121</sup>

Con relación al sistema de planeación del municipio capital, después de un diagnóstico que sólo describe el nivel de atención de los servicios públicos y fija la ocupación habitacional en 4.2 personas, se determina el Plan de Vivienda Innovador del Gobierno Municipal 2006-2009. Dicho Plan está dirigido a *dotar de vivienda digna a las familias que habitan en el municipio de Querétaro y que perciben ingresos de 1 hasta 3 salarios mínimos... Para el logro de este objetivo se ha trazado un programa ambicioso de construcción, en colaboración con Gobierno del Estado y en corresponsabilidad con los desarrolladores de vivienda, en el que el Municipio aportará suelo, derechos y permisos, Gobierno del Estado toma de agua y los desarrolladores invertirán en obras de urbanización*<sup>122</sup>. Además de lo anterior, la estrategia se complementa con la actualización de los Planes de Desarrollo Urbano Municipal<sup>123</sup>.

---

<sup>118</sup> Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal, *Op. Cit.*, p. 36.

<sup>119</sup> Gobierno del Estado de Querétaro, *Op. Cit.*, pp. 19-20.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> Información proporcionada por el Sistema para el Instituto de Vivienda del Estado de Querétaro según solicitud con el número de expediente 157/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 25 de julio del año 2008.

<sup>122</sup> Presidencia Municipal de Querétaro, *Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009*, México, COPLADEM, 2006, p. 26.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 103.

Pese a lo que la planeación municipal asentó de inicio, el Plan de Vivienda Innovador del Gobierno Municipal 2006-2009 fue cancelado argumentando la indisponibilidad del suelo que se tenía previsto utilizar, entrando en sustitución la ejecución de los programas de subsidios federales que cedió el gobierno estatal. De esta manera, para el ejercicio 2008 del Programa Tu Casa, hasta el mes de julio se habían beneficiado a 5 545 personas, la inversión federal ascendía a \$ 4 696 380.00 (cuatro millones seiscientos noventa y seis mil trescientos ochenta pesos), la inversión estatal era de \$ 9 916 080.00 (nueve millones novecientos dieciséis mil ochenta pesos), y los recursos municipales aplicados eran del orden del \$ 5 219 700.00 (cinco millones doscientos diecinueve mil setecientos pesos). En el programa Apoyo a la Vivienda se habían realizado 2 487 acciones de ampliación y mejoramiento en el periodo 2007-2008, con una inversión de \$ 36 826 320.00 (treinta y seis millones ochocientos veintiséis mil trescientos veinte pesos). Dentro de las acciones realizadas en los programas de ampliación y mejoramiento de Vivienda se habían atendido zonas urbanas y rurales, mediante acciones de pisos de concreto, losas prefabricadas, cuartos con baño, cuartos 4 x 5 metros, fosas sépticas, y dotación de tinacos<sup>124</sup>.

Para compensar las escasas políticas sociales en el rubro Vivienda, en forma similar a lo acontecido en el estado de Baja California, la regularización masiva de espacios urbanos es una *costumbre gubernamental* de varios años, lo cual a su vez genera una amplia concurrencia. Mediante la gestión intergubernamental, la CORETT obtiene del Gobierno del Estado dictámenes de uso del suelo (en su caso), dictámenes de protección civil, autorización cartográfica (en su caso), inscripción de escrituras en el registro público, y puede celebrarse incluso un convenio de coordinación por asentamiento. Complementariamente, el organismo regularizador obtiene de los ayuntamientos queretanos dictámenes de uso del suelo (en su caso), dictámenes técnicos, autorización cartográfica (en su caso), autorizaciones de cabildo, acuerdo de nomenclatura, y aprobación de venta de lotes<sup>125</sup>. En función de la propensión descrita, el 20 de julio del año 2007 fue publicada en el periódico oficial del estado *La Sombra de Arteaga*, la Ley Para la Regularización de Asentamientos Humanos Irregulares, la cual ha tenido antecedentes similares. Esta Ley tiene una vigencia de aplicación de tres años y establece dos procedimientos de regularización, a través de los ayuntamientos con base en sus facultades constitucionales, o bien a través de la Comisión Estatal para la Regularización de Asentamientos Humanos Irregulares la cual es presidida por el ejecutivo del estado. A la fecha

---

<sup>124</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Querétaro según solicitud con el número de expediente 0400/08 de la Unidad de Información Gubernamental del Municipio de Querétaro, Qro.; 13 de agosto del año 2008.

<sup>125</sup> Información proporcionada en entrevista con la Subdelegada Operativa de la CORETT en el Estado de Querétaro.

se tiene instalada la Comisión Estatal para la Regularización de Asentamientos Humanos Irregulares, sin embargo, los ayuntamientos han optado en su mayoría por implementar su procedimiento<sup>126</sup>, lo cual nos habla de una competencia política entre los órdenes de gobierno por la atención de los beneficiarios.

En tal contexto, la CORETT y el Municipio de Querétaro convinieron recientemente en conjuntar acciones con el objeto de crear el *Programa de Regularización Integral de Asentamientos Humanos Irregulares en el Municipio de Querétaro*. El programa se conceptualiza como un *Ordenamiento Urbano Correctivo*, debido a que los asentamientos humanos irregulares no reúnen los elementos técnicos ni jurídicos para ser considerados como conjuntos habitacionales formales, razón por la cual no es procedente aplicar las normas del Código Urbano y se orientan a una tramitación especial por considerárseles situaciones de hecho. El Ayuntamiento de Querétaro, con el ánimo de coadyuvar en la creciente carga de trabajo de la delegación estatal de la CORETT, ha sumado a los procesos de regularización personal, equipo de cómputo, equipo de topografía, oficinas municipales, y organización para lograr enlaces. De esta manera, los procesos de regularización del municipio de Querétaro se han sistematizado en dos etapas, la recolección inicial de información técnica y social ha quedado a cargo del personal del ayuntamiento, y la gestión agraria y escrituración la ejerce la CORETT. Destaca también el hecho de que, en paralelo al proceso de urbanización, los promotores organizan la participación ciudadana para la urbanización de las nuevas áreas urbanas<sup>127</sup>.

Los procesos de regularización de la tenencia de la tierra en el municipio de Querétaro han alcanzado metas muy altas, la CORETT regularizó en el periodo 2006-2008 58 fracciones ejidales las cuales suman casi 513 has. y representan 15 476 nuevos lotes urbanos (superficie promedio de 331.48 m<sup>2</sup>)<sup>128</sup>. A su vez, el RAN duplica la superficie desincorporada por la CORETT, pues en el mismo periodo concedió el dominio pleno en 21 fracciones ejidales que suman 1 247.93 has. y que a su vez involucran 359 parcelas (superficie promedio de 34 761

---

<sup>126</sup> Información proporcionada por la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda Querétaro según solicitud con el número de expediente 121/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 12 de junio del año 2008.

<sup>127</sup> Información proporcionada por la Dirección de Regularización Territorial Querétaro Qro. según solicitud con el número de expediente 170 de la Unidad de Información Gubernamental del Municipio de Querétaro Qro., 5 de mayo del año 2008.

<sup>128</sup> Datos condensados por el autor con información proporcionada por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) según solicitud con el número de expediente 1507500005308 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SIS), 22 de mayo del año 2008.

m2)<sup>129</sup>. En el caso de la adquisición del dominio pleno, procedimiento que ocupan tanto promotores populares como privados, al igual que en el caso de Aguascalientes, la desincorporación del régimen ejidal se da sin la coadyuvancia de los gobiernos estatal o municipal, lo cual ocasiona la posterior intervención de la CORETT para complementar el proceso de regularización, duplicando así los esfuerzos del aparato público federal<sup>130</sup>.

## **Conclusiones del Capítulo VI.**

El fundamento jurídico de las políticas habitacionales locales a través de la interacción entre los órdenes de gobierno arroja, como evaluación con respecto a los elementos del Principio de Subsidiariedad, lo que a continuación se menciona:

En cuanto al elemento de Analogía Jerárquica, la concurrencia de los sectores públicos y privados define diferentes combinaciones que pueden clasificarse desde la posición más adversa con respecto a la acción subsidiaria hasta la menos disímil. Morelos se encuentra en la inconcurrencia operativa tanto habitacional como de asentamientos humanos, en ambos casos, los programas federales no logran integrar el esfuerzo del estado y de los municipios, los programas habitacionales son exclusivamente aquellos descentralizados al estado y los de asentamientos humanos son sólo los que desarrollan directamente las dependencias federales. Aguascalientes inicia el grupo de estados que aplican una concurrencia operativa, en este caso, existen una serie de acciones a desarrollarse en el futuro entre la federación y el municipio capital en materia de asentamientos humanos pero en un contexto de legislación estatal adversa; manteniendo la inconcurrencia habitacional solo con la delegación de programas de subsidios federales hacia la instancia estatal. Querétaro muestra una concurrencia operativa para la regularización de la tenencia de la tierra entre la federación y el municipio en un contexto de legislación estatal *ex profeso*, ante la inconcurrencia habitacional y sólo con la delegación de los programas de subsidio federal hasta la instancia municipal.

En Jalisco existe concurrencia operativa entre el estado y algunos municipios en cuanto a la normatividad específica de dos programas habitacionales de diseño estatal con normas propias, siendo inconcurrente en materia de asentamientos humanos. En Guanajuato existe también inconcurrencia operativa tanto habitacional como de asentamientos humanos, para la materia habitacional, el gobierno estatal ha concurrido con la iniciativa privada y ha adecuado al

---

<sup>129</sup> Datos condensados por el autor con información proporcionada por el Registro Agrario Nacional según solicitud con el número de expediente 1511100019408 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI), 10 de julio del año 2008.

<sup>130</sup> Información proporcionada en entrevista con la Subdelegada Operativa de la CORETT en el Estado de Querétaro.

respecto los programas federales sin realizar acciones de adquisición de suelo urbano, mientras que los gobiernos municipales han aprovechado el patrimonio municipal y también han adecuado los programas federales al respecto; en materia de asentamientos humanos tanto el gobierno estatal como los ayuntamientos han omitido una política al respecto, dejando actuar a la federación en forma exclusiva. En el caso considerado como el más cercano al modelo subsidiario, Baja California se desempeña en la inconcurrencia operativa tanto habitacional como de asentamiento humanos, en materia habitacional, con mayor éxito por la adquisición de suelo urbano y por lograr mayores metas, se aplica el mismo esquema de Guanajuato; en asentamientos humanos, el gobierno estatal aprovechó la legislación federal para intervenir en forma inconcurrente, mientras que los gobiernos municipales han omitido una política relativa para someter las acciones federales a la lógica del orden urbano y a las contribuciones locales.

En cuanto al Elemento de Delimitación competencial, los estados de la muestra más avanzados con respecto a la acción subsidiaria han acatado la distribución competencial constitucional en materia urbana, y han desarrollado una legislación local que permite implementar una Política Habitacional inconcurrente. El resto de los estados representan menores rangos de descentralización urbana distrayendo así la conformación de una Política Estatal Habitacional o de Asentamientos Humanos. En tal sentido, para iniciar la jerarquía, en Baja California se delegaron facultades urbano-administrativas a la instancia municipal y se conformó un marco jurídico estatal para el desarrollo de una Política Habitacional local. En Guanajuato se delegaron facultades urbano-administrativas a la instancia municipal y se conformó un marco jurídico para el desarrollo de una Política Habitacional local de menor impacto que la de Baja California por no considerar la adquisición de suelo urbano. En Querétaro se delegaron facultades urbano-administrativas a los cuatro municipios urbanos del estado, se convinieron facultades concurrentes con los demás municipios, se desconcentraron programas de subsidios federales a todos los ayuntamientos, y se conformó un marco jurídico para el desarrollo de una Política de Asentamientos Humanos. En Jalisco se delegaron facultades urbano-administrativas a la instancia municipal, sin promulgar leyes propias para el desarrollo de Políticas Habitacionales o de Asentamientos Humanos. En Aguascalientes se mantiene una concurrencia de la materia urbana en pro del orden urbano, sin legislación alguna en lo referente al desarrollo de Políticas Habitacionales o de Asentamientos Humanos. Representando el grado más disímil, en Morelos se mantiene una concurrencia de la materia urbana sin patrón claro, omitiendo la conformación de un marco jurídico para el desarrollo de Políticas Habitacionales o de Asentamientos Humanos.

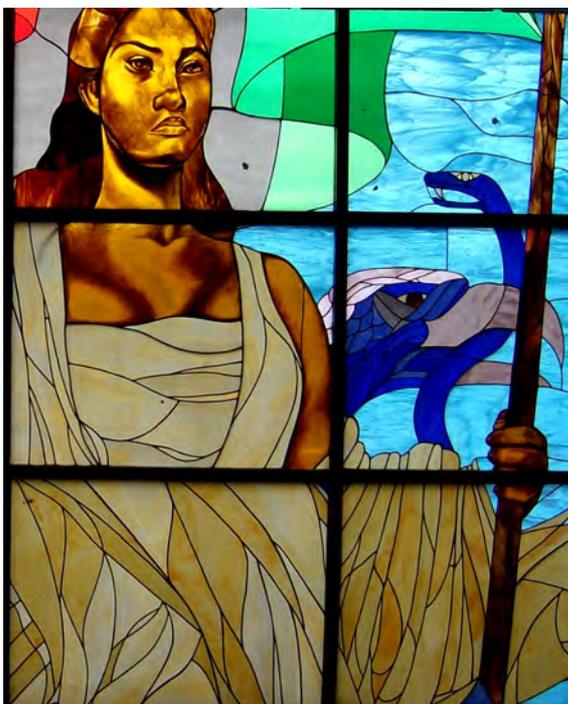
Para el Elemento de Exactitud de aplicación, no se detectaron registros de tipologías estatales o municipales para hacer específica la asunción de las facultades inconcurrentes en materia habitacional o de asentamientos humanos. Finalmente, por lo que respecta a los dos últimos elementos, Derecho Social y Necesidad de Subsidiario, un análisis simple redundaría en lo anterior por lo que se considera necesario replantear nuevamente una proyección óptima con base en estos últimos elementos y en la resultante de los anteriores. De esta forma, Baja California ha desarrollado Políticas Habitacionales y de Asentamientos Humanos, Tijuana ha iniciado una Política Habitacional con relativo éxito pero muestra una administración urbana poco favorable en cuanto a la prevención y solución de los asentamientos humanos. La concurrencia debe aplicarse en cuanto a sumar esfuerzos para maximizar metas y solventar las carencias de los programas habitacionales, y para eliminar las carencias urbano-administrativas antes de la municipalización de la política de asentamientos humanos. En Guanajuato se han desarrollado políticas habitacionales y no se han aplicado acciones de asentamientos humanos, León reproduce el esquema estatal. La concurrencia estatal-municipal deseable debe darse en el sentido para maximizar metas y solventar las carencias de los programas habitacionales, en paralelo a una concurrencia federal-estatal que amplíe la acción conjunta en materia de asentamientos humanos.

Querétaro tiende a mantener una concurrencia urbano-administrativa y a descentralizar hasta la instancia municipal los programas habitacionales y de asentamientos humanos, la ciudad capital de ese estado ha asumido las materias descentralizadas y ha intentado sin éxito un programa habitacional de viviendas terminadas. Los estados de Jalisco, Aguascalientes y Morelos no han desarrollado ni Políticas Habitacionales ni de Asentamientos Humanos; los dos últimos estados mantienen además la concurrencia urbano-administrativa, sus principales municipios carecen también de una Política Social de Vivienda y, a excepción de Aguascalientes (capital), también de asentamientos humanos. Es aquí donde se hace muy necesaria la acción de un organismo de asociación intergubernamental de las entidades federativas en materia habitacional, o la concurrencia federal-estatal en su defecto, para inducir subsidiariamente la conformación de Políticas Estatales de Vivienda Social y de Regularización de la Tenencia de la Tierra, dejando a la vez a la concurrencia estado-municipios el finiquito competencial de lo urbano-administrativo y la política de control de los asentamientos humanos.

**TERCERA PARTE**  
**Sentido Ascendente, Organización Ciudadana**

## Capítulo VII.

### La Organización Ciudadana y el Financiamiento Público.



Vitral en el Instituto de Educación Básica Edo. de Morelos (Autor Desconocido).

*La actividad económica, en particular la economía de mercado, no puede desenvolverse en medio de un vacío institucional, jurídico y político. Por el contrario, supone una seguridad que garantiza la libertad individual y la propiedad, además de un sistema monetario estable y servicios públicos eficientes. La primera incumbencia del estado es, pues, la de garantizar esa seguridad...*

*El estado puede ejercer funciones de suplencia en situaciones excepcionales, cuando sectores sociales o sistemas de empresas, demasiado débiles o en vías de formación, sean inadecuados para su cometido. Tales intervenciones de suplencia, justificadas por razones urgentes que atañen al bien común, en la medida de lo posible deben ser limitadas temporalmente, para no privar establemente de sus competencias a dichos sectores sociales y sistemas de empresas y para no ampliar excesivamente el ámbito de intervención estatal de manera perjudicial para la libertad tanto económica como civil...*

*No han faltado excesos y abusos que, especialmente en los años más recientes, han provocado duras críticas a ese estado de bienestar, calificado como estado asistencial...*

*Debe ser respetado el principio de Subsidiariedad.*

Carta Encíclica Centésimus Annus, 1991.

### La Conservación de la Cooperación Cívica.

Como se ha mencionado al inicio de cada capítulo, la evaluación subsidiaria ocupa una escala de contraste con un extremo basado en una visión construida con los elementos del principio que nos ocupa, el contexto opuesto y los grados intermedios que resulten; para preconcebir tales escalas se señalan a continuación los puntos de contraste en cada elemento. Por el Elemento de Conciencia Social, se constituiría una asociación estratégica, financiera y ejecutiva entre actores sociales con capacidad de auto-organización permanente; en forma contraria, existiría una asunción gubernamental exclusiva del financiamiento y la planeación pública. El Elemento de Delimitación Competencial considera instrumentos jurídicos que garanticen la autogestión de políticas e insumos para instrumentar directamente acciones y obras públicas, fuera de esto, la normatividad relativa puede omitir el cofinanciamiento social y la participación ciudadana en el proceso de planeación.

Sobre el Elemento de Exactitud de Aplicación, se prevé un proceso consecutivo de diagnóstico social en relación a la autogestión y a la planeación pública para perfeccionar los programas de participación ciudadana, el grado oponente sería que la evaluación constante de la participación ciudadana no sea factor para la depuración de los programas públicos de desarrollo. El Elemento de Derecho Social posibilita normas para la autogestión de inversión pública y para la integración funcional constante de ciudadanos y asociaciones civiles en los procesos de planeación, contrastando con lo anterior, se omitirían las expresiones ciudadana en el manejo de la inversión y el tratamiento de los asuntos públicos. En el caso del Elemento de Necesidad de Subsidiario, los funcionarios públicos asumirían funciones ciudadanas de planeación y financiamiento solo por el tiempo que los actores sociales no cuenten con la capacidad para ello, y en el extremo contrario estaría la suplencia gubernamental del cofinanciamiento y la intervención ciudadana en las acciones públicas.

En la composición general del presente capítulo, la revisión histórica con carácter de antecedente se denomina *De las Juntas Patrióticas a los Convenios de Desarrollo Social*, y se vale para su fin de un primer acercamiento general utilizando básicamente los Elementos de Conciencia Social, Delimitación Competencial y Derecho Social del Principio de Subsidiariedad. Las secciones siguientes, que corresponden a la revisión de la muestra de municipios en este caso, se titulan: *Los Subsidios Privados del Municipio de Aguascalientes, Ags.*; *El Fondo de Infraestructura Social Municipal de Tijuana B. C.*; *El Fideicomiso de Obra Pública por Cooperación de León, Gto.*; *El Programa Esfuerzos Compartidos de Zapopan, Jal.*; *El Programa de Obras por Cooperación de Cuernavaca, Mor.*; y *La Autolimitación Normativa de Querétaro, Qro.* En estos últimos apartados se afinó el análisis basado en los tres elementos señalados anteriormente y se agregó el correspondiente a los Elementos de Exactitud de Aplicación y de Necesidad de Subsidiario. Como sección de cierre se presentan las *Conclusiones del Capítulo VII*.

## **De las Juntas Patrióticas a los Convenios de Desarrollo Social.**

Hacia el comienzo del siglo XX, la población había venido participando en la formación de grupos sociales de diferente índole, la orientación productiva de su organización respondía principalmente a los trabajos iniciales para las celebraciones de la iglesia católica, mismos que encabezaban las célebres mayordomías. Otras formas de organización, vigentes hasta nuestros días en algunas regiones del estado de Oaxaca, son las que adoptaron los pueblos indígenas para la realización de trabajo comunitario a través de faenas o aportación de materiales. Este

sistema es comúnmente denominado *Tequio*, representa una tradición arraigada desde que la autoridad colonial impuso tributos a las comunidades indígenas para ser pagados con trabajo.

De las formas primarias aludidas destacan las características sobre las cuales los gobiernos municipales organizaron a la sociedad para conformar comités de mejoras materiales: a) la obra pública fue un escenario de organización de la sociedad<sup>1</sup>, b) la organización vecinal requirió fundamentalmente de la voluntad y del acuerdo entre los vecinos, el gobierno municipal y la organización vecinal se complementaron y se reforzaron mutuamente<sup>2</sup>, y c) la sociedad municipal mexicana poseía un carácter corporativo que se expresaba como una libertad jerarquizada según el rango de los vecinos<sup>3</sup>. Con base en esto último, durante la segunda década del siglo XX la organización vecinal que promovieron los ayuntamientos tuvo como eje el nacionalismo de estado, mismo que coordinó a las sociedades municipales bajo el liderazgo de los ciudadanos de mayor solvencia cívica.

Las Juntas Patrióticas fueron formadas para organizar las manifestaciones públicas en conmemoración de las fiestas o lutos nacionales. Para alcanzar sus fines, tales órganos podían construir obras materiales para mejorar el aspecto del municipio en el marco de las festividades cívicas, en cuyo caso, debían recolectar fondos por subscripciones públicas. Los gastos erogados así como la declaración de los comprobantes respectivos quedaban a disposición de los vecinos para su examen<sup>4</sup>. Las principales obras a cargo de las juntas patrióticas fueron realizadas en parques y caminos, infraestructuras donde se celebraban los actos cívicos y desfiles patrios. A manera de ejemplo, un acuerdo de cabildo encontrado en el archivo histórico del municipio de Cuautitlán Estado de México, de fecha 14 de noviembre de 1919, se refiere a la solicitud que hace el cuerpo edilicio a los propietarios de carros que habitaban en la cabecera municipal para que ayudaran a componer el camino a Tultitlán en el tramo del cruce de San José<sup>5</sup>. En la actualidad, el hecho de que un ayuntamiento realice una solicitud similar a los ciudadanos sería risible.

De esta manera, el orden municipal recurrió en forma creciente a las contribuciones para mejoras materiales a efecto de hacer más obra pública, su equivalente en presupuesto público resultaba considerable<sup>6</sup> y determinante para la construcción de equipamientos e infraestructuras

---

<sup>1</sup> Miguel Bazdresch Parada, *Gestión Municipal y Cambio Político*. En Mauricio Merino, *En Busca de la Democracia Municipal, la Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano*, México, El colegio de México, 1994, p. 26.

<sup>2</sup> Raúl Olmedo Carranza, *Participación Ciudadana y Organización Vecinal*, México, Proyecto PAPIME EN302803, 2007, p. 9.

<sup>3</sup> Alicia Chávez Hernández, *Op. Cit.*, p. 18.

<sup>4</sup> Gobierno del Estado de México, *Gaceta del Gobierno*, Número 23, 17 de septiembre del 1919, Decreto número 116, *Ley Orgánica Municipal*, p. 186.

<sup>5</sup> Joel Mendoza Ruiz, *Cuautitlán a Través del Siglo XX*, México, H. Ayuntamiento de Cuautitlán México, 1999, p. 15.

<sup>6</sup> Raúl Olmedo Carranza, *Op. Cit.*, p. 46.

locales<sup>7</sup>. Las contribuciones podían realizarse de diversas formas según la magnitud y complejidad técnica de la obra a realizar, las opciones eran aportaciones en materiales, en mano de obra, o dinero en efectivo. La creciente solidaridad de los mexicanos tuvo un gran manifiesto a nivel nacional en 1938 con motivo de la expropiación de la industria petrolera, cuando la ciudadanía participó mediante donaciones en especie que les fueron recibidas en el Palacio de Bellas Artes. Para 1950, el modelo contributivo de organización vecinal había sido retomado por otros organismos como los Comités Pro-Construcción de Escuelas y las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material. Para los setentas, la denominación de las células municipales de organización vecinal cambió a Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana, esquema vigente hasta nuestros días en la mayoría de municipios urbanos del país. En apoyo a estos consejos, y de acuerdo a la amplitud de las jurisdicciones territoriales, han surgido Juntas de Vecinos, Comités por Obra Determinada<sup>8</sup>, Comités de Festejos, Jefes de Manzana o Sección, etc.

El despojo gradual de las funciones municipales en materia de servicios públicos propició que algunos de éstos servicios fueran subsidiados o sufragados por los diversos niveles de gobierno. La mayor parte de las demandas de servicios públicos provenía de un creciente sector cuya capacidad para aportar y participar en el financiamiento de sus servicios era sumamente limitada. Sin embargo, es en estos grupos donde se observaba una mayor disposición a organizarse para cooperar y un mayor grado de solidaridad en organización de tipo vecinal<sup>9</sup>. Por ello, se considera que el subsidio de los servicios a través de diferentes niveles de gobierno actuó en detrimento de la organización vecinal que la instancia municipal había logrado.

Algunos modelos contemporáneos que han aprovechado la organización social contributiva han evolucionado hacia sistemas político-locales un poco más complejos. En el estado de Tlaxcala, como respuesta a la creciente participación social y al reclamo de las localidades para que se les dotara de autonomía y de recursos municipales aplicables al ámbito microlocal, se promovió una reforma legislativa para incrementar el poder de los barrios urbanos y de las comunidades interiores. Se instituyeron Presidentes Municipales Comunitarios, los cuales además fueron integrados al ayuntamiento como Regidores de Pueblo, de este modo, el

---

<sup>7</sup> La inquietud del autor para abordar el tema de contribuciones ciudadanas para mejoras surgió al encontrar un antiguo recibo que dejaba constancia sobre una aportación que otorgó mi padre para la construcción de la escuela primaria de la colonia. La fecha del recibo era anterior a mi nacimiento y la contribución fue realizada en pro de una escuela a la que nadie de la familia asistió. Con esto me percaté del valor inmenso de la solidaridad que existía en torno a la construcción de las infraestructuras comunitarias, donde persistía la iniciativa de colaborar pese a que no se obtuviera un beneficio directo de las obras.

<sup>8</sup> Victoria E. Rodríguez, *Op. Cit.*, p. 243.

<sup>9</sup> Yolanda Guadalupe Valladares Valle, *Op. Cit.*, pp. 93-95.

proceso de toma de decisiones fue ampliado hacia todas las comunidades<sup>10</sup>. Estas nuevas formas de administración pública municipal no pueden ser objeto de una capacitación equivalente a la administración formal ni de un servicio civil de carrera<sup>11</sup>. Cada Presidencia Municipal Comunitaria se organiza internamente en Consejos de Desarrollo Comunitario y en comités que cumplen las funciones que les asigna la Asamblea de la Comunidad, mediante la sinergia propia son capaces de multiplicar su poder productivo en cada momento. En consecuencia, antes de introducir en ellos modelos de capacitación que le son ajenos, la organización ciudadana debe conservar el tejido social típico de las localidades y el sentido de mejora continua del bienestar local<sup>12</sup>.

En forma contraria al ejemplo anterior, se puede asegurar que han existido recientemente muchas prácticas administrativas federales destinadas a buscar sólo un acercamiento coyuntural entre gobernantes y gobernados, sin permitir una organización social perdurable que de continuidad al éxito demostrado por la creatividad financiera sociedad-municipio. Si bien con el PRONASOL la descentralización incluyó el manejo ciudadano directo de las decisiones, los proyectos, los recursos, la ejecución, y la fiscalización de la obra pública en sus respectivas comunidades<sup>13</sup>; el efecto real de esta descentralización fue el despojo de las funciones municipales, desintegrando así el binomio creativo sociedad-municipio en aras del lucimiento político del ejecutivo federal.

Más adelante, al evolucionar el PRONASOL en las aportaciones municipales del Ramo 33, se conformaron fondos de aportaciones administrados por los ayuntamientos bajo lineamientos federales, cuyo incremento de techos financieros creó la idea de que el mayor subsidio federal sustituía el Cofinanciamiento Sociedad-Estado. Además, por la normatividad de los programas, los ediles municipales debían formar un órgano paralelo, el Consejo Municipal de Desarrollo Social (CODEMUN), que es el que determina las prioridades en la distribución de ese fondo, restándole autoridad al ayuntamiento electo por la ciudadanía<sup>14</sup>. El CODEMUN se integra por los ediles del ayuntamiento y por vecinos que el mismo cabildo determina unilateralmente. Por ello, en muchos casos, ante la modificación de la lógica vecinal contributiva y por lo restringido de la representación vecinal, las acciones aprobadas tienen cada vez coberturas y alcances más limitados. La explicación es que los escasos representantes ciudadanos actúan para beneficio exclusivo de sus comunidades y sin promover las

---

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>12</sup> Miguel Bazdresch Parada, *Op. Cit.*, p.39.

<sup>13</sup> Raúl Olmedo Carranza, *Op. Cit.*, p. 33.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 73.

aportaciones vecinales, esto último en el ejercicio del nuevo poder político que les confiere su participación en el órgano de distribución presupuestal<sup>15</sup>.

El intento vigente sobre el aprovechamiento de la organización social contributiva para construir redes de corresponsabilidad, similar al PRONASOL por la poca atención hacia la reconstrucción del binomio sociedad-municipio, son los programas que ofrece la SEDESOL con ejecución descentralizada mediante la celebración de convenios con los estados. Los casos específicos son: el Programa de Desarrollo Local Microrregiones (PDLM), el Programa 3x1 Migrantes, el Programa Hábitat, el Programa Rescate de Espacios Públicos (REP), y el Programa Jornaleros Agrícolas (PJA). Por su parte, la SEP cuenta con el Programa Escuelas de Calidad (PEC) para lograr un aprovechamiento similar con las contribuciones de los beneficiarios hacia los planteles de educación básica. Por el recuento anterior, se considera que la conservación de estructuras cofinanciadas entre sociedad y gobierno es un hecho que abona a favor del Elemento de Delimitación Competencial del Principio de Subsidiariedad. Sin embargo, la limitación coyuntural de las acciones por la focalización temporal y territorial del gasto descentralizado crea una contradicción en función del Elemento de Conciencia Social.

Mientras la organización social contributiva tiende a ser centralizada, las innovaciones administrativas recientes demuestran que en el ámbito local no se trabaja preferentemente en el reestablecimiento de la sociedad creativa entre el municipio y sus ciudadanos, constituyendo así una deficiencia en función del Elemento de Derecho Social del Principio de Subsidiariedad. A manera de ejemplo, un acercamiento coyuntural entre autoridades y ciudadanos fue el que establecieron los días de atención ciudadana exclusiva, originados en León Guanajuato bajo la denominación *Miércoles Ciudadano*. Se trata de un evento semanal donde el presidente municipal y todos los titulares de la administración atienden las peticiones y demandas de la ciudadanía en el patio central del palacio municipal. El programa se calificó como un dispositivo populista que sólo buscaba visibilidad política, los indicadores de atención demuestran lo contrario en el caso de León Gto., sin embargo, en muchas de las replicas que surgieron en otros municipios, el objetivo original del programa se desvirtuó llegando incluso al extremo de constituir un *día taurino* al no poder satisfacer el exceso de peticiones. Actualmente, los días ciudadanos se caracterizan por generar participaciones sistemáticas a través de un porcentaje muy limitado de la población, la mayoría de ellas orientadas a incrementar el gasto de inversión. El sistema se fractura al ser abandonado por sectores de la población cuyas necesidades no son consideradas prioritarias, por el contrario, si se tratara de mantener el sistema funcionando

---

<sup>15</sup> Cierta enseñanza práctica de la niñez decía: *el que parte y comparte se queda con la mayor parte*. En este caso, la mayoría tiende a no salirse de la simplicidad de este esquema.

en todos los sectores, se corre el riesgo de no necesariamente privilegiar a los más necesitados<sup>16</sup>.

### **Los Subsidios Privados del Municipio de Aguascalientes, Ags.**

En el Municipio de Aguascalientes, el ejercicio 2007 de los programas convenidos con la SEDESOL registró acciones cuya estructura cofinanciera no logró integrar simultáneamente la participación estatal y la municipal, denotando una rivalidad política. El Programa Hábitat contó con 90 conceptos, cuyo rasgo característico es que donde hay participación estatal no hay municipal y viceversa. El Programa REP incluyó 22 acciones sin participación estatal, únicamente se acusa inversión municipal. En esta pugna aparente, el rasgo común es que en ninguna de las acciones de los programas anteriores se gestionaron aportaciones de los beneficiarios. Los únicos casos que incluyeron contribuciones de origen social fueron 2 acciones del Programa 3x1 Migrantes, mismas que alcanzaron el 25% de su valor total dada la normatividad del mismo programa; así como un programa réplica de carácter estatal denominado Programas Especiales, del cual no se tuvo acceso a los datos correspondientes a contribuciones ciudadanas del ejercicio 2007.

En cuanto a los programas de inversión municipal directa, no existen en el periodo reciente registros que evidencien una organización contributiva de carácter ciudadano, pese a que el Reglamento del Sistema de Participación Ciudadana contempla que los beneficiarios de las obras paguen una parte del costo y la otra parte sea cubierta por entidades de gobierno (artículo 37). En cambio, la autoridad municipal expone acciones de subsidio como logros en el rubro de participación ciudadana: a) *restauración de las fachadas en fincas que forman parte del patrimonio arquitectónico en el centro histórico, a través del cual la administración municipal aporta hasta el cuarenta por ciento del costo y el propietario, por medio de pagos mensuales, absorbe el resto; de este programa en el año dos mil seis se aplicaron \$4,337,449.00 (cuatro millones trescientos treinta y siete mil cuatrocientos cuarenta y nueve pesos) y en el año dos mil siete \$3,800,000.00 (tres millones ocho cientos mil pesos), significándose en total, la restauración de 80 fincas diferentes;* y b) *tiraderos de escombros, donde el propietario otorga en uso su terreno para tales fines y el municipio implementa su operación; en el año dos mil seis,*

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 228.

*bajo este esquema, se constituyeron cinco tiraderos de escombros, en el dos mi siete, tres más y en lo que va del año presente, dos más*<sup>17</sup>.

### **El Fondo de Infraestructura Social Municipal de Tijuana B. C.**

Según los registros de acciones correspondientes al Municipio de Tijuana, los programas convenidos con la SEDESOL en el ejercicio 2007 no incluyeron participaciones ciudadanas como parte de la estructura cofinanciera. Tal fue el caso de 62 acciones inscritas en el Programa Hábitat y 33 obras del Programa REP. Sin embargo, una participación más directa por parte de la ciudadanía se registró en el ejercicio de la inversión del FISM (Ramo 33). El COPLADEM regularmente induce la participación financiera de los beneficiarios convocando para elegir un Consejo de Obra, las estructuras presupuestales de participación FISM-beneficiarios son 80-20% en su mayoría, aunque se han ejercido 70-30% y hasta 60-40%, todo ello con apego a la Ley de Obras públicas del Estado. El programa se ha especializado 50% en pavimentación y el restante 50% en escaleras, banquetas y andadores. Los principales problemas detectados se refieren a que la gente se rehúsa a adquirir obligaciones, a asistir a reuniones de capacitación, o bien a llenar documentos. La virtud del programa es que cada delegación posee un techo financiero anual, por lo que los vecinos pueden priorizar sus necesidades y organizarse durante cada ejercicio presupuestal<sup>18</sup>.

### **El Fideicomiso de Obra Pública por Cooperación de León, Gto.**

En el caso del Municipio de León, el ejercicio 2007 de los programas convenidos con la SEDESOL incluyó un Programa Hábitat con 27 acciones sin que sus registros de inversión demostraran la existencia de participación ciudadana. Esta último sólo se manifestó en el Programa 3x1 Migrantes mediante 2 acciones con contribuciones ciudadanas del 25%. En cambio, las capacidades de organización vecinal contributiva son aprovechadas por el Fideicomiso de Obra Pública por Cooperación (FIDOC), organismo público municipal cuyo fiduciario es el Banco HSBC. Para la programación de las obras que ofrece el FIDOC, la modalidad considera necesariamente la participación económica de los vecinos interesados, sin

---

<sup>17</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2761 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información (SISAI), 23 de mayo del año 2008.

<sup>18</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista del 30 de octubre del 2008 con personal de la Secretaría de Desarrollo Social del XIX Ayuntamiento de Tijuana.

ofrecer la opción de participaciones en especie. Los porcentajes de contribución vecinal son el 30% y el 50%, el primer porcentaje se ofrece para obras del Ramo 33 y el segundo, que corresponde a la mayoría de obras programadas, se refiere al Programa Normal del FIDOC. Cabe señalar que se han llegado a ejercer obras donde los vecinos han aportado el 100% de los recursos, las capacidades vecinales son evaluadas por un área administrativa de trabajo social. Las obras más comunes son las pavimentaciones seguidas por las electrificaciones, en las primeras no se incluye en la estructura presupuestal el financiamiento de proyectos, supervisión u obras inducidas (hidráulicas básicamente); estos son conceptos cuyo financiamiento los absorbe el directamente el FIDOC. Las electrificaciones no son más de diez por año y la participación ciudadana no forma parte de la estructura presupuestal de la obra, sino que se ejerce para programar trabajos adicionales a la electrificación. Durante el ejercicio 2008 el FIDOC aplicó \$ 170 000 000.00 (ciento setenta millones de pesos), de los cuales \$ 50 000 000.00 (cincuenta millones de pesos) correspondió a los vecinos, \$ 50 000 000.00 (cincuenta millones de pesos) al gobierno del estado y el resto al gobierno municipal<sup>19</sup>.

El proceso de programación de obras del FIDOC contempla las siguientes etapas: a) solicitud de aplicación del programa, b) explicación del programa a los interesados, c) elaboración de hoja de anuencia, d) verificación de datos para factibilidad, e) establecer por escrito el compromiso de participar en la obra por parte de los propietarios que correspondan al 85% de los frentes de lote ubicados en la calle motivo de la obra, f) que la obra conecte con otra calle ya pavimentada, g) que la calle tenga menos de 13 metros de ancho, h) que la calle esté en una zona regular, i) que se integre un Comité de Obra, j) que se realice una asamblea para determinar el periodo de pago de las aportaciones ciudadanas (12 ó 18 meses), y k) los trabajos preliminares inician cuando las aportaciones vecinales alcanzan el 30%. La limitante del programa resulta ser que el presupuesto gubernamental siempre es rebasado por la demanda de obra, se prevé que el programa continuará en el futuro para potenciar los recursos públicos<sup>20</sup>. En cuanto a otros programas públicos municipales independientes del FIDOC, el de Escuela Digna recibe solo aportaciones de mano de obra de los padres de familia, por lo que se deduce que las instancias municipales aportan materiales para que la organización escolar ejecute los trabajos<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Entrevista con el Jefe del Área Administrativa del Fideicomiso de Obras por Cooperación (FIDOC), 24 de noviembre del 2008.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Obra Pública del Municipio según solicitud con el número de expediente 0210/2008 de la Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública de León, 6 de junio del año 2008.

## **El Programa Esfuerzos Compartidos de Zapopan, Jal.**

Para el Municipio de Zapopan, los programas convenidos con la SEDESOL en el ejercicio 2007 incluyeron 41 acciones dentro del Programa Hábitat y 4 acciones en el Programa REP. En ambos casos, no se incluyeron participaciones ciudadanas como parte de la estructura cofinanciera. En contraste, el Reglamento Interno del Ayuntamiento y de la Administración Pública Municipal de Zapopan (artículo 116, fracción XII) ha instituido el Programa Esfuerzos Compartidos (PEC), el cual representa una garantía para los ciudadanos *a fin de que encuentren en su capacidad de participación y organización el principio de la solución de sus problemas*. La mecánica operativa del programa incluye: a) una solicitud inicial de obra por parte de los vecinos, b) la Dirección de Participación Ciudadana establece contacto con los ciudadanos solicitantes, explica en asamblea los mecanismos del PEC, y forma un Comité de Obra de cinco integrantes; c) el Comité de Obra recauda de los vecinos y del ayuntamiento los importes correspondientes a los materiales o mano de obra (según las bases del PEC), y contrata directamente los trabajos. Las obras que comúnmente se realizan por este programa son empedrados, adoquinados, pavimentaciones asfálticas, pavimentaciones de concreto hidráulico, obras de agua potable y drenaje, acciones de alumbrado público y electrificaciones<sup>22</sup>.

El PEC inició su operación en el año 1998 y actualmente se financia con recursos 100% municipales. En el año 2007, *con el apoyo de una inversión de 12 millones 737 mil 940 pesos, se logró la realización de 57 obras*<sup>23</sup>. Para 2008, *se ejecutaron 91 obras de pavimentación de empedrado y adoquín... reportando además por concluir en los próximos meses 43 obras... invirtiendo en este rubro más de 90 millones de pesos*<sup>24</sup>. En el caso de las obras de pavimentación, casi siempre los vecinos aportan la mano de obra y el ayuntamiento los materiales y la construcción de terracerías, si además se requiere el cambio de infraestructura subterránea ésta se realiza sin costo para los ciudadanos. En las obras de empedrados, los beneficiarios terminan aportando aproximadamente el 12% del costo de la obra. En forma contraria a la ejecución de pavimentos, en obras de agua potable y drenaje los vecinos aportan los materiales y el ayuntamiento la mano de obra especializada. Se prevé un potencial extraordinario en este tipo de obras en función de la infraestructura faltante en el municipio, las

---

<sup>22</sup> Entrevista con el jefe de control y gestión de obra de la Dirección General de Desarrollo Social y Humano, 12 de noviembre del 2008.

<sup>23</sup> Información proporcionada por la Secretaría General de Desarrollo Humano y Social y la Tesorería Municipal del H. Ayuntamiento de Zapopan Jalisco, según solicitud con el número de expediente 00243308 del sistema INFOMEX Jalisco, 16 de mayo del año 2008.

<sup>24</sup> H. Ayuntamiento de Zapopan, *Segundo Informe de Gobierno*, información publicada en [www.zapopan.gob.mx](http://www.zapopan.gob.mx).

dificultades presentadas se refieren a que existen programas de obras sin aportaciones vecinales y los vecinos se inconforman por tratamientos diferenciados<sup>25</sup>.

### **El Programa de Obras por Cooperación de Cuernavaca, Mor.**

Las obras ejecutadas en el Municipio de Cuernavaca según el convenio con la SEDESOL correspondiente al año 2007, se refieren a 48 acciones del Programa Hábitat y 43 acciones obras del Programa PEC. En ambos casos, los registros de inversión presentan en cero las aportaciones ciudadanas. A su vez, para los programas del Ramo 33 se expresa que como *su finalidad radica en combatir la extrema pobreza y el rezago social... se ha optado por ejecutar las obras durante 2006, 2007 y 2008 sin aportación económica de los beneficiarios.*

La experiencia concreta de obras con contribuciones ciudadanas, fundada en una previsión del presupuesto municipal de egresos, es el *Programa de Obras por Cooperación*, el cual cuenta con inversión municipal dentro del presupuesto anual autorizado a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Dicho programa consiste en que el municipio otorga materiales y asesoría técnica y el ciudadano aporta mano de obra<sup>26</sup>, para construir de esta forma aulas, pavimentaciones e infraestructura urbana en general. En cuanto a su gestión, las delegaciones municipales tienen formatos de trámite, los interesados deben llenar los formatos en siete tantos, que corresponden desde el presidente, el regidor de obras públicas hasta diversas entidades administrativas de obras públicas. La solicitud genera una inspección, un levantamiento, un anteproyecto, un presupuesto y una respuesta. En general, los responsables del programa revisan la factibilidad técnica, social y económica de la obra; la viabilidad de las acciones depende de la prevención de responsabilidades y de que la obra se pueda ejecutar en forma completa para que la pueda inaugurar el presidente municipal. La Jefatura de Obras por Cooperación se encuentra limitada de personal, motivo por el cual las obras generalmente se ejecutan un año después de su gestión. Las obras deben ejecutarse bajo la asesoría y especificaciones técnicas del ayuntamiento. En 2007, se realizaron solo 5 obras por cooperación, para 2008 el programa se encuentra suspendido siendo la competición presupuestal al interior de la dependencia responsable la causa de ello<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Entrevista con el Jefe de Control y Gestión de Obra de la Dirección General de Desarrollo Social y Humano, 12 de noviembre del 2008.

<sup>26</sup> Información proporcionada por la Dirección de Obras Públicas del H. Ayuntamiento de Cuernavaca Morelos, según solicitud con el número de Folio 005/2008 de la Unidad de Transparencia del Municipio de Cuernavaca, 14 de mayo del 2008.

<sup>27</sup> Información proporcionada en entrevista con el Subdirector de Obras por Cooperación del H. Ayuntamiento de Cuernavaca Mor., 31 de julio del 2008.

## **La Autolimitación Normativa de Querétaro, Qro.**

En el Municipio de Querétaro, el ejercicio 2007 de los programas convenidos con la SEDESOL registró acciones en cuya estructura cofinanciera no se registraron contribuciones ciudadanas. El Programa REP contó con 56 acciones cuya participación ciudadana es del 0%, mientras que en el Programa Hábitat los registros impiden la identificación de las obras de específicas de Querétaro (capital) pero los porcentajes ciudadanos son los mismos. En lo referente a otros esquemas que incluyan la acción contributiva de los ciudadanos, las autoridades municipales manifiestan la inexistencia de estos: *ya que las leyes y reglamentos de nuestra entidad no permiten el cobro económico de las obras públicas, solo se establecen acuerdos con los habitantes, propiciando la participación comunitaria en las obras que así lo requieran*<sup>28</sup>.

## **Conclusiones del Capítulo VII.**

Por la revisión en cuanto a los elementos del Principio de Subsidiariedad de las relaciones sociedad-estado en el financiamiento público, se llega a lo siguiente:

En cuanto al Elemento de Conciencia Social, los antecedentes de centralización de facultades y gasto en servicios públicos han dado como resultado un proceso desintegrador del binomio creativo sociedad-municipio, sustituyéndole por programas federales de desarrollo social cuyas recaudaciones ciudadanas no son realizadas por las dependencias ejecutoras como tendencia casi general, con la excepción del Programa 3x1 Migrantes en virtud de que la participación ciudadana es su esencia. En el análisis específico de la muestra de municipios, la rehabilitación de programas municipales que construyan capacidades locales de asociación financiera solo se da en cuatro de los seis casos, Aguascalientes y Querétaro no cuentan con esquemas relativos, incluso en el primer caso la participación ciudadana es interpretada como acciones de subsidio a las obras privadas para el embellecimiento de la imagen urbana del centro histórico. En los casos de León, Zapopan y Cuernavaca; las obras por cooperación representan una organización coyuntural por cada obra o acción, sin la delegación de facultades ejecutivas en el primer caso dado que las reglas del programa privilegian la ejecución contractual de las obras sobre la organización vecinal. Por su parte, los programas de Zapopan

---

<sup>28</sup> Información proporcionada por la Coordinación General del COPLADEM Querétaro Qro. según solicitud con el número de expediente 168 de la Unidad de Información Gubernamental del Municipio de Querétaro Qro., 29 de abril del año 2008.

y Cuernavaca si incluyen facultades ejecutivas delegadas a los comités de obra, sin embargo, el esquema de Cuernavaca tiende a desaparecer por la competición presupuestal al interior de la dependencia responsable, y en el caso de Zapopan el programa sigue una propensión creciente. El modelo de Tijuana se considera que contiene mayor potencialidad socio-organizativa, dado que la implementación delegacional con un techo financiero anual puede evolucionar hacia una asociación contributiva sistemática entre el municipio y los vecinos.

Sobre el Elemento de Delimitación Competencial, se considera que pese a que los instrumentos jurídicos propios mencionan como salvaguarda la participación ciudadana en la estructura financiera de distintos programas, en la práctica los diferentes grados de acato y desacato son la evidencia de que no se constituye realmente una garantía de carácter general. La contribución financiera de la sociedad en las reglas de las aportaciones y de los programas de desarrollo social descentralizados por convenio, es una premisa prácticamente nula por su desacato abrumadoramente mayoritario, con la excepción del caso del FISM en el municipio de Tijuana. En los municipios de Aguascalientes, Cuernavaca y Querétaro; la no instrumentación de los ordenamientos municipales soslaya la intervención social financiera. En Zapopan, el Reglamento Interno del Ayuntamiento y de la Administración Pública Municipal de tal entidad es una base jurídica mínima que motiva uno de los mejores programas de la muestra. En la mejor posición jerárquica, como el mejor fundamento legal de la muestra por constituir una fórmula financiera *ex profeso*, se considera la solución que representa el Fideicomiso de Obra Pública por Cooperación de León.

Con respecto al Elemento de Exactitud de Aplicación, por la inoperatividad de las contribuciones ciudadanas en los programas federales y por la inexistencia práctica de programas municipales en tres municipios de la muestra, resta enunciar el orden jerárquico que por conducto de la presente investigación resulta, siendo las contribuciones ciudadanas en orden ascendente: Zapopan con el 12% del costo de la obra más representativa; Tijuana con el 20% en su mayoría, aunque se ejercen 30% y 40%; y León con el 30% para obras del Ramo 33 y el 50% para la mayoría de obras programadas.

En cuanto al Elemento de Derecho Social, se considera que únicamente el modelo de Zapopan posibilita derechos ciudadanos contributivos y ejecutivos por obra o acción; y con una evaluación menos favorable estarían los municipios de Tijuana, León y Cuernavaca, por contar con mecanismos de cooperación amplia en la inversión pública pero sin la posibilidad de ejecución directa. Finalmente, para el Elemento de Necesidad de Subsidiario se define un orden complementario con respecto al establecido para el Elemento de Exactitud de Aplicación, esto es: un subsidiario del 100% para los municipios de Aguascalientes, Cuernavaca y Querétaro;

88% como promedio típico para Zapopan, 80% para Tijuana con algunas posibilidades de 70% y 60%; y para León, 50% y 70% para la mayoría de las acción y para obras del Ramo 33 respectivamente.

## Capítulo VII.

### La Organización Ciudadana y las Políticas Públicas.



Mural en el Palacio de San Idefonso, Ciudad de México (José Clemente Orozco).

*El estado que quiere proveer todo, que absorbe todo en si mismo, se convierte en definitiva en una instancia burocrática que no puede asegurar lo más esencial que el hombre afligido – cualquier ser humano – necesita: una entrañable atención personal. Lo que hace falta no es un estado que regule y domine todo, sino que generosamente reconozca y apoye, de acuerdo con el principio de Subsidiariedad, las iniciativas que surgen de las diversas fuerzas sociales y que unen la espontaneidad con la cercanía de los hombres necesitados de auxilio.*

*El deber inmediato de actuar dentro de un orden justo en la sociedad es más bien propio de los fieles laicos. Como ciudadanos del estado, están llamados a participar en primera persona en la vida pública. Por tanto, no pueden eximirse de la multiforme y variada acción económica, social, legislativa, administrativa y cultural, destinada a promover orgánica e institucionalmente el bien común. La misión de los fieles es, por tanto, configurar rectamente la vida social, respetando su legítima autonomía y cooperando con los otros ciudadanos según las respectivas competencias y bajo su propia responsabilidad*

Carta Encíclica Deus Caritas Et, 2005.

### El Ascenso Organizado de la Ciudadanía.

En el uso de las mismas escalas de contraste preconfiguradas en el capítulo anterior, este capítulo incluye ocho secciones aparte de la presente. Basado en los contrastes de los Elementos de Conciencia Social, Delimitación Competencial y Derecho Social del Principio de Subsidiariedad; el análisis de la situación general de la integración ciudadana en el diseño de Políticas Públicas se incluyó en la sección denominada *La Participación Social en el Proceso de Planeación Gubernamental*. Los seis apartados siguientes conforman la revisión particular de la muestra de estados y se denominan: *En Aguascalientes: Foros Estatales y Debates Municipales*; *Las Consultas Ciudadanas de Baja California*; *Los Institutos de Planeación de Guanajuato*; *La Gran Alianza por Jalisco*; *Morelos, sin Evidencias de su Participación Social*; y

*Los Consejos de Concertación Ciudadana de Querétaro.* El sentido de estos seis apartados fue detallar las características particulares en función de todos los elementos del principio de referencia, con especial atención en la búsqueda de indicadores de los Elementos de Exactitud de Aplicación y Necesidad de Subsidiium. Al término del presente se registraron las *Conclusiones del Capítulo VIII.*

## **La Participación Social en el Proceso de Planeación Gubernamental.**

La integración de grupos sociales al proceso de planeación del gobierno federal fue sistematizada en 1983, cuando se reformó el Artículo 26 Constitucional y se promulgó la Ley de Planeación, organizándose en consecuencia el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Esta integración social se instrumentó a través de foros de consulta que se celebran para que participen las organizaciones representativas de los sectores poblacionales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y sus Programas. Entre los sectores poblacionales, la Ley de Planeación relaciona al obrero, al campesino, al popular, al académico, al empresarial, y en forma especial a los diputados y senadores del Congreso Federal así como a las comunidades indígenas<sup>1</sup>. Para cumplir con la premisa constitucional de coordinar el proceso de planeación con los gobiernos de las entidades federativas<sup>2</sup>, el orden federal indujo la estandarización de los procesos de planeación mediante la promoción de leyes estatales de tal materia. Con la promulgación de estas últimas, la organización sectorial de la participación social fue simplemente reproducida al nivel estatal, mientras que para la instancia municipal, orden incluido en las leyes estatales, la organización sectorial fue combinada con la que habitualmente se manejaba de carácter territorial o comunitario.

La organización social típica del orden municipal posee mayor antigüedad que la organización sectorial para la participación democrática, pues tal como se expuso en el capítulo anterior, la primera tiene su origen en el esquema nacionalista de contribuciones para mejoras materiales coordinado por las Juntas Patrióticas. Hacia la mitad del Siglo XX, las facultades normativas de las Juntas Patrióticas evolucionaron hacia una mayor participación en la planeación municipal, de tal modo que estos organismos formulaban un programa de trabajo y lo sometían a la consideración del ayuntamiento<sup>3</sup>. Sin embargo, los procesos de centralización

---

<sup>1</sup> Artículo 20 de la Ley de Planeación.

<sup>2</sup> Párrafo tercero del Artículo 26 Constitucional.

<sup>3</sup> Rasgo encontrado en algunas Leyes Orgánicas Municipales de la época, con es el caso de la correspondiente al Estado de México. Gaceta del Gobierno, Número 48, 13 de diciembre del 1950, Decreto número 101, *Ley orgánica municipal*, p. 3.

administrativa que llevaron a los municipios a compartir la producción de servicios públicos con los órdenes superiores de gobierno, redujeron las áreas de la acción municipal y las de las Juntas Patrióticas. De esta forma, el surgimiento de la participación social en el proceso de planeación hacia 1983, precedido de una diversificación intergubernamental de la inversión pública, se tradujo en un relajamiento de las responsabilidades cívicas y de la capacidad asociativa de los municipios. La obra social fue retirada del dominio contributivo de las Juntas Patrióticas, orientando a los ciudadanos a participar masiva y coyunturalmente en los procesos de planeación para que sus necesidades fueran consideradas en los planes gubernamentales, y para gestionar posteriormente la asignación de dinero público delegado desde los órdenes superiores de gobierno.

Como se ha hecho patente en los capítulos anteriores, la redefinición competencial federación-estados tiende a interrumpir los avances del único orden que ha contado con continuidad y resultados en la integración sociedad-gobierno: el municipal. En algunos casos, la falta de coparticipación en las construcciones sociales del municipio ha desvirtuado la función inicial de estos. A manera de ejemplo, las Juntas Patrióticas lograron solucionar en muchas localidades la existencia de servicios comunitarios elementales como redes de agua potable y panteones, y en algunos casos principalmente rurales, las comunidades conservaron posteriormente la administración directa de los servicios a través comisiones vecinales. La falta de una aptitud estatal para orientar en estas comisiones vecinales el desarrollo subsidiario de una capacidad ejecutiva ciudadana, ha permitido que la iniciativa se desvirtúe. Los ingresos contributivos para cubrir aparentes costos de operación son a menudo motivo de cacicazgo y corrupción<sup>4</sup>. La variante urbana del ejemplo es el servicio de recolección de residuos sólidos a través de gremios que se benefician de las propinas y que reciben denominaciones como boteros, pepenadores, etc. Fuera del control de los órdenes gubernamentales, las actividades de los grupos poblacionales que administran directamente servicios públicos representan actualmente una concesión política tácita.

En otros aspectos administrativos que tienden a ampliar la brecha de la desintegración sociedad-gobierno, la auto-organización de algunos sectores poblacionales se ha dado sobre la base de la disidencia, en cuyo caso, los vecinos de zonas habitacionales con niveles económicos solventes han formado Organizaciones No Gubernamentales (ONG) intituladas genéricamente Asociaciones de Colonos. En forma mayoritaria, estas asociaciones no precisamente se crean para establecer acciones complementarias con los órdenes

---

<sup>4</sup> El negocio de las comisiones vecinales de agua potable resulta altamente rentable al cobrar suministros domésticos cuyo costo en bloque no es retribuido a la federación o a los sistemas estatales, según sea el caso.

gubernamentales, por el contrario, su origen corresponde a la conformación de un contrapeso político a la acción estatal, por lo cual su operación resulta antagónica a las decisiones y regulaciones de la autoridad. Dentro de las acciones de las ONG vecinales, destacó la resistencia que presentó la asociación de colonos de Ciudad Satélite para evitar la urbanización de las áreas adyacentes a su fraccionamiento, misma que culminó con la construcción del Parque Urbano Naucalli. Sobre el aspecto de las regulaciones, destaca también la posición de las asociaciones de la Zona Esmeralda en Atizapán Estado de México, las cuales han sido capaces de aprobar reglamentos internos que compiten dentro de su comunidad con la legislación estatal o con la reglamentación municipal. Cabe señalar también que los desacuerdos planteados han originado organizaciones más complejas como las coaliciones de asociaciones de colonos, descritas como *la movilización de grupos diversos que, al percibir los efectos negativos del crecimiento urbano excesivo, intentan detenerlo buscando lograr un equilibrio social y ambiental en el espacio urbano*<sup>5</sup>.

Para retomar las particularidades del sistema vigente de planeación democrática, es necesario señalar que su antecedente inmediato surgió en 1976, cuando el orden central de gobierno estableció, mediante la Ley de Asentamientos Humanos, la planeación y ordenamiento de los centros de población a través de la concurrencia entre los tres niveles de gobierno y la participación ciudadana por sectores. Esta iniciativa recibió fuertes críticas de algunos grupos industriales que afirmaban que era una ley con fuerte carácter populista, además de que atentaba contra la propiedad privada debido a la importancia que se le otorgaba a la participación social en la elaboración de los planes urbanos<sup>6</sup>. En los ochentas, los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana, órganos ciudadanos resultantes de la evolución de las Juntas Patrióticas al ser sustituida su capacidad contributiva por mayor inclusión en el proceso de planeación, adquirieron también facultades sobre la administración urbana, las cuales se basaron principalmente en la emisión de opiniones en torno a las autorizaciones de la materia. En muchos casos, por la falta de una formación previa de capacidades urbano-administrativas en el conjunto social, este esquema ha sido derogado al comprobarse que las anuencias vecinales no se fundaban en la racionalidad urbana, sino en una especie de trueques para ganar inversión local en infraestructura: *los comités vecinales buscaban que beneficios adicionales le dejaba el desarrollador a la colonia a cambio de la anuencia*.

---

<sup>5</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Acción Pública y Desarrollo Local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 53.

<sup>6</sup> La oposición panista de aquel tiempo por conducto del diputado Miguel Ángel Conchello Dávila calificó a la iniciativa como *Ley de Estancamientos*.

Sin embargo, la principal conclusión desde este antecedente de participación social en el proceso de planeación y administración urbana, es que no todos los sectores involucrados alcanzaron a definir una visión interna de desarrollo que permitiera diseñar políticas específicas articuladas a los propósitos generales de distribución de beneficios. La participación social permitió que el sector empresarial participara en los procesos de planeación urbana asegurando estrategias a favor de sus intereses, lo cual se dio ante la expresión vaga de las garantías para el sector popular, de aquí resultó la incapacidad de éste último para definir una estrategia de desarrollo constante que estableciera un contrapeso al modelo del sector privado.

Según el modelo vigente de planeación democrática del desarrollo, Los órganos creados para motivar la participación de los sectores sociales en la elaboración de planes estatales y municipales, mismos que combinan este propósito con el de coordinar la implementación de algunas políticas intergubernamentales, son la Comisión de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) y la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) respectivamente. La revisión funcional de estos órganos con respecto a su esencia de inclusión social constituye una evaluación en función del Elemento de Delimitación Competencial del Principio de Subsidiariedad. Para el caso de la COPLADE, si bien se expresó en el Capítulo IV que estos órganos cuentan con un alto potencial en materia de RIG, en cuanto a la planeación social estratégica el centralismo reproducido a nivel estatal ha conformado en la mayoría de las comisiones simulaciones de Sistemas Estatales de Planeación Democrática. En tal sentido, el desarrollo de los foros y consultas dentro del proceso de planeación cuenta con la propensión de imponer el criterio del ejecutivo estatal en lugar de promover la deliberación coordinada con los sectores sociales. En sí, el mecanismo generalizado de imposición es que los foros y consultas sirvan como filtro para captar propuestas afines a la central y mediar las escasas divergencias mediante arreglos informales. En consecuencia, las sesiones plenarias son asambleas de mero trámite, la asistencia y votaciones son poco formales y hábilmente controladas ante el consenso tácito de los representantes sectoriales, cumpliendo de esta manera con el marco jurídico.

Por su parte, los ayuntamientos han intentado modelos híbridos de organización ciudadana que suman al sistema formal las estructuras tradicionales de organización vecinal, valiéndose del funcionamiento central de la COPLADEMUN para cumplir con los preceptos legales. Se demuestra así que generalmente en el orden municipal existe la convicción de que la representación y el trabajo de consulta deben valerse de mecanismos que garanticen la inclusión de todas las porciones poblacionales, evitando así soluciones masivas y garantizando la vinculación entre las propuestas de las comunidades y las decisiones de los ayuntamientos.

En la representación territorial y en la consideración efectiva de las propuestas pueden encontrarse diferentes grados de implementación: a) la más descentralizada se refiere a autodiagnósticos comunitarios y toma de decisiones por consenso, misma que en un sistema de comunidades más grande o complejo puede realizarse mediante la cobertura territorial de demandas y la elección de representantes a través de Consejos de Desarrollo Comunitario, para realizar una selección posterior de acciones a través de un Consejo General Ciudadano; b) le sigue en el orden una mayor intervención de actores gubernamentales mediante la disposición de una dependencia desconcentrada para la recepción directa de propuestas, y la difusión consecuente de información de programas de desarrollo comunitario de alcance microregional; y c) con el mayor desempeño de funcionarios públicos, puede disponerse de delegados para hacer un diagnóstico participativo de la problemática por comunidad. Con esquemas similares a los anteriores, se pretende disminuir el solitario protagonismo gubernamental y aumentar el peso de los individuos y de sus organizaciones<sup>7</sup>, reivindicando así el actual funcionamiento de la organización sectorial descrito en el párrafo anterior.

Como variante municipal en el ámbito de la descentralización administrativa de carácter urbano-estratégico, muchas ciudades grandes e intermedias, generalmente con gobiernos de extracción panista, han creado un instituto de planeación similar al modelo implantado en la municipalidad de Curitiba, Paraná (Brasil). En este caso, el carácter semiautónomo del instituto logra estrechar la interacción con la iniciativa privada, representada en el órgano directivo, salvando así la brecha que existe entre los sectores público y privado. Se busca así mejorar la regulación del desarrollo urbano, frenar el crecimiento y, en algunos casos, desplazar la atención gubernamental hacia proyectos pequeños que sirvan a la mayoría de los ciudadanos en lugar obras magnas de lucimiento político.

Resulta claro que los modelos de funcionamiento para motivar la participación social en el diseño de Políticas Públicas no garantizan por sí mismos eficiencia para la planeación democrática. Si en las estructuras gubernamentales no existe la voluntad política de favorecer la inclusión ciudadana, la complejidad organizativa puede aprovecharse para distanciar sistemáticamente el trabajo de los diferentes comités con respecto de las decisiones gubernamentales. En el reciente paradigma de la alternancia de las autoridades locales, el acercamiento constante hacia la sociedad se ha basado en la multiplicación de eventos de inclusión ciudadana como la celebración de sesiones de cabildo abierto, el uso de instituciones jurídicas como el plebiscito y el referéndum, los informes continuos de gobierno, y otras novedades de gestión como los días ciudadanos. Sin embargo, todas las formas de

---

<sup>7</sup> Rodrigo Sánchez citado por Raúl Olmedo Carranza, *Op. Cit.*, p. 34.

participación pueden surgir como una necesidad propia de la comunidad pero también como instrumentos de manipulación del gobierno<sup>8</sup>.

En función de lo anterior, para superar la principal limitación que los actores gubernamentales imponen a la participación social estratégica, las entidades que diseñan las Políticas Públicas deben solventar su incapacidad para considerar las opiniones de los ciudadanos. En la congruencia subsidiaria, se debe erradicar el efecto legitimador a través de mecanismos de participación simulada o distraente como la organización corporativizada, el clientelismo, la rutinización, la multiplicación de consejos o comités no ejecutivos<sup>9</sup>, y las consultas ciudadanas<sup>10</sup>. Más aún, en el intento del trabajo conjunto sociedad-gobierno dentro del proceso de planeación, se hace necesario vencer las imágenes negativas o prejuicios que existen entre la autoridad y la ciudadanía. Por un lado, la ciudadanía suele percibir a la participación ciudadana como una abrogación de la responsabilidad gubernamental<sup>11</sup>, pues después de muchos años de paternalismo estatal le resulta difícil aceptar que de pronto le asignen responsabilidades y compromisos<sup>12</sup>. Por otra parte, pareciera que los gobernantes temen que los vecinos se organicen porque adquieren un poder que incrementará sus demandas de servicios y de seguridad, la organización vecinal es en ocasiones percibida como un problema y no como una solución a estos<sup>13</sup>. Con ambos posicionamientos, se mantienen ausentes las condicionantes del Elemento de Conciencia Social para el ejercicio de un proyecto real de planeación democrática.

Para una integración efectiva entre actores públicos y sociales, las instancias gubernamentales deben considerar que en la labor de organizar la planeación democrática se deben prever la comunicación y los tiempos adecuados. Lo anterior en virtud de que es difícil esperar que los protagonistas utilicen el lenguaje, las categorías cognoscitivas y las formas

---

<sup>8</sup> Raúl Olmedo Carranza, *Op. Cit.*, p. 50.

<sup>9</sup> Victoria E. Rodríguez, *Op. Cit.*, p. 241.

<sup>10</sup> La simulación en las consultas realizadas en el marco de la planeación urbana son una de las experiencias que presencié el autor y que, de alguna forma, motivaron la presente investigación. En Cuautitlán México, para 1996, por el interés de cubrir los requisitos de ley para la aprobación del Plan del Centro Estratégico de Población por parte de la legislatura local, la consulta ciudadana fue cubierta mediante una simulación consistente en la conformación de una comisión de planeación sin representantes de los sectores sociales, sólo actuaron en ella funcionarios de la misma administración municipal y ciudadanos allegados al alcalde. En el caso del municipio de Atizapan de Zaragoza México, para el año 2003, fueron acatados los requisitos de consulta ciudadana señalados en el Código Administrativo del Estado de México sólo para cubrir las formalidades para la aprobación edilicia, sin embargo, los procedimientos de análisis de los planteamientos propuestos por la ciudadanía no tuvieron efecto alguno. No existen instrumentos que certifiquen que los planteamientos ciudadanos hayan sido seriamente analizados en función de su aceptación o rechazo por parte de la mayoría de los beneficiarios directos, o bien, en función de su viabilidad técnico-instrumental. Por lo anterior, se afirma que la consulta fue vista como un requisito, mas no como elemento a considerar en el dictamen.

<sup>11</sup> Victoria E. Rodríguez, *Op. Cit.*, p. 245.

<sup>12</sup> Lorenzo Rodríguez Gallardo, *Op. Cit.*, p. 294.

<sup>13</sup> Raúl Olmedo Carranza, *Op. Cit.*, p. 10.

institucionales adecuadas para nuevas relaciones sociedad-gobierno<sup>14</sup>. Los ritmos lentos y graduales de la vida pública permiten que la organización vecinal asimile una nueva actitud política, esto es, una nueva ética ciudadana en la que puedan percibir transformaciones duraderas en los individuos que integran las organizaciones. Merece especial atención también el tamaño de las metas propuestas, las cuales deben ser alcanzables mediante tareas específicas y concretas. Apelar a la participación ciudadana por medio de diferentes instancias y programas de gobierno puede contribuir a generar un efecto social contrario cercano al inmovilismo social<sup>15</sup>. Si se logra la integración funcional sociedad-gobierno para el diseño de Políticas Públicas, acatando así el contenido del Elemento de Derecho Social del Principio de Subsidiariedad, en una etapa sucesiva se deben modificar los procedimientos administrativos para involucrar a los ciudadanos en las rutinas del gobierno<sup>16</sup>, las obras se pueden realizar bajo un nuevo sistema incluyente y articulado para lograr efectos de desarrollo comunitario<sup>17</sup>.

Otro aspecto a considerar es el respeto que la autoridad debe guardar con respecto a la diversidad encontrada en el conjunto social. Una actitud contraria recurrente se presenta cuando los gobiernos de la alternancia tratan de romper con formas de representación basadas en la corporativización sectorial laboral, como lo son gremios de transportistas, profesores, comerciantes organizados, pepenadotes, etc.; mismos que consideran lógico centralizar las decisiones por encima de algunas instancias como los municipales<sup>18</sup>. Con ello, ponen a prueba la gobernabilidad y su capacidad de gobernar<sup>19</sup>, ya que se afectan los intereses de importantes grupos locales que han actuado tradicionalmente como verdaderos grupos de presión. La efectividad en la capacidad de negociar y conseguir resultados es el aspecto determinante en estos casos, reconociendo también en estas organizaciones la capacidad de utilizar las formas organizativas y políticas que la cultura tradicional de la comunidad considera como legítimas.

Finalmente, la organización de la participación social en el diseño de políticas públicas no debe pasar por alto que también los actores sociales pueden presentar limitaciones de asociación, tal carencia es originada principalmente por la agresividad que han alcanzado algunos contextos sociales. En este sentido, las capacidades intelectuales de los individuos, en la búsqueda primaria del sustento diario y de la seguridad familiar, se ramifican en múltiples

---

<sup>14</sup> Luís García Abusaid y Victoria Zúñiga, *Democracia Cotidiana: Criterios y Límites*. En Mauricio Merino, *En Busca de la Democracia Municipal, la Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano*, México, El Colegio de México, 1994, p. 96.

<sup>15</sup> Alicia Ziccardi, *La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas*, México, IIS-UNAM Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 29.

<sup>16</sup> Victoria E. Rodríguez, *Op. Cit.*, p. 243.

<sup>17</sup> Raúl Olmedo Carranza, *El Cuarto Orden de Estado*, México, Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, 2005, p. 15.

<sup>18</sup> Luís Alfonso Ramírez, *Sociedad, Gobierno y Desarrollo Urbano*. En Mauricio Merino, *Op. Cit.*, p. 198.

direcciones y se integran con diversos fenómenos, por lo que las carencias o problemáticas comunes las percibe ajenas. La autoconservación se logra al precio de devaluar todo el mundo contextual, esto le concede al individuo un espacio y un tipo de libertad personal cerrada firmemente frente a los círculos vecinos, extraños o antagónicos. De este modo, la capacidad de asociación se limita y los contactos interpersonales pasan a ser breves y escasos<sup>20</sup>. Otro obstáculo de la asociación vecinal es cuando ésta sí se alcanza pero con autolimitación territorial y/o temática, esto es, cuando los comités sí existen pero carecen de una visión amplia para la planeación de programas cuyos beneficios contengan un radio de influencia que incluya más comunidades aparte de la propia, y que vislumbren un desarrollo general incluyendo temas como la Seguridad Pública y el Desarrollo Económico, además de la inversión pública de tipo material.

### **En Aguascalientes: Foros Estatales y Debates Municipales.**

Como plataforma de la participación ciudadana, la Ley de Planeación del Estado de Aguascalientes integra lo que denomina Sistema de Planeación Democrática Estatal e induce la coordinación del proceso de planeación del desarrollo con la federación y con los municipios (artículo 1). En cuanto a la función democrática, el sistema se orienta a consultar permanentemente las *opiniones de las representaciones de obreros, campesinos, comités de solidaridad y demás organizaciones del sector social; de los empresarios profesionales e instituciones de investigación científica, académica y de desarrollo cultural y artístico* (artículo 35); para lo cual se vale de foros (artículo 36). Para coordinar el proceso de planeación relativo, se erige el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE, artículo 3), el cual, según el Decreto Número 106 que promulgó la Ley del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes, integra a los siguientes sectores sociales por invitación del gobernador: a) representantes de organizaciones registradas de empresarios, b) representantes de educación superior, y c) representantes de organizaciones civiles registradas.

En cuanto al funcionamiento del COPLADE, el Reglamento Interno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes asienta que la Asamblea Plenaria (AP) celebrará dos sesiones ordinarias al año (artículo 11, f. I), y que la Comisión Permanente (CP) se integra por funcionarios estatales y federales que, cuando consideren necesario, podrán integrar presidentes municipales o representantes del sector público, social o privado

---

<sup>19</sup> Alicia Ziccardi, *Op. Cit.*, pp. 31.

<sup>20</sup> Georg Simmel, *Apuntes de la Clase del Seminario Teórico Metodológico II*, 1998.

(artículo 12). En el desarrollo del trabajo de la CP, los subcomités sectoriales y especiales celebran sesiones ordinarias trimestrales (artículo 17, f. I) y los subgrupos de trabajo derivan su agenda de las instrucciones de la AP (artículo 20).

Con base en lo anterior, se hace evidente que el registro de organizaciones civiles y empresariales actúa como instrumento selectivo para acceder al órgano coordinador de la planeación estatal. En cuanto a la incidencia de actores ciudadanos en el trabajo continuo de planeación, el reglamento interno del COPLADE tiende a excluir representantes de la base social y de los ayuntamientos al hacer específica la legislación de la materia, limitando la participación ciudadana solo a la ocasión de los foros. Además de lo anterior, la revisión de la Minuta correspondiente a la VIII Asamblea Plenaria del COPLADE, celebrada el 30 de septiembre del 2008<sup>21</sup>, permite afirmar que estas asambleas son dedicadas completamente a la presentación de resultados por temas, tendiendo así al cierre de ciclos depurados en el trabajo continuo.

En el ámbito municipal, tomando como ejemplo al municipio de Aguascalientes (capital estatal), el Reglamento del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) establece que tal instituto es responsable de elaborar y actualizar los planes del Sistema Integral de Planeación Municipal, el cual incluye al Plan Municipal de Desarrollo, al Plan Municipal de Desarrollo Urbano y a los instrumentos derivados de ambos (artículo 4). En tal caso, corresponde al Consejo Consultivo (CC) del instituto promover mecanismos para incorporar la participación ciudadana a los procesos de planeación (artículo 21). Como parte de la estructura de elaboración de planes, el CC se reúne en forma ordinaria una vez al mes (artículo 20), está integrado por el director general y diez ciudadanos elegidos por la Junta de Gobierno a propuesta que haga la sociedad por conducto del presidente municipal (artículo 17). Los periodos de renovación no coinciden con los del ayuntamiento, cosa que en teoría separa el trabajo de planeación del político-administrativo (artículo 19). El Instituto Municipal de Planeación reproduce el modelo implementado en la ciudad de Curitiba (Paraná, Brasil), cuyo modelo está destinado a que un consejo apoyado por investigadores ejecute una planeación con enfoque urbano. Sin embargo, en la adaptación de Aguascalientes resultó un CC ejecutando planeación para el desarrollo, y el apoyo de los investigadores fue sustituido por las RIG y la participación democrática.

Como resultado de la alternancia electoral en la renovación del ayuntamiento, el Código Municipal de Aguascalientes (artículo 15, f I) y el Reglamento del Sistema de Participación

Ciudadana constituyeron recientemente un Consejo de la Ciudad, como *la máxima instancia pública de representación, consulta y participación ciudadana, en la que intervienen las instancias públicas existentes y permite la diversidad social en el territorio del Municipio de Aguascalientes* (artículo 12). El Consejo de la Ciudad cuenta con representantes ciudadanos que son electos cada dos años y funcionarios sujetos al tiempo que dure su gestión, los primeros se integran como sigue: 1) hasta 20 elementos de la sociedad civil organizada a través de representantes de las asociaciones; 2) hasta 5 miembros de las principales instituciones de la ciudad, con base en su reconocimiento ante la sociedad; 3) hasta 5 ciudadanos más destacados en los diferentes ámbitos; y 4) hasta 10 ciudadanos que se inscriban a título personal como aspirantes a consejeros. Los interesados deben cubrir los requisitos reglamentarios y estar inscritos en el Registro de Participación Ciudadana (artículo 25). Una vez dada su integración, el Consejo de la Ciudad forma comisiones temáticas, especiales y temporales.

Por lo expuesto, se deduce que la alternancia política en la renovación del ayuntamiento propicia la ampliación de la base social en el proceso de planeación democrática, manteniendo en este caso un instrumento selectivo de ingreso mediante la cobertura de requisitos y la inscripción en el Registro de Participación Ciudadana.

## **Las Consultas Ciudadanas de Baja California.**

La Ley de Planeación para el Estado de Baja California define al Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo como aquel que *integra y vincula a los órganos y autoridades responsables del proceso de formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales y municipales de desarrollo* (artículo 11); en el sistema *concurrirán los sectores social y privado en forma concentrada o inducida, y la comunidad a través de las demandas que formule o participando en la consulta* (artículo 12). Según decreto publicado en el periódico oficial del estado de fecha 23 de julio de 1999, para consolidar la planeación para el desarrollo en el estado se creó el organismo público descentralizado denominado Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California (COPLADE, artículo 1), el cual incluyó como representantes sociales a los titulares de organizaciones cuyas acciones incidan en el desarrollo socioeconómico, a los representantes de organizaciones sociales registradas, y a los representantes de instituciones de educación superior (artículo 3).

---

<sup>21</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 4833 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes,

El Reglamento Interno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California, para definir el funcionamiento del COPLADE, incluye como órganos ejecutivos a la Asamblea Plenaria (AP), a la Junta Directiva (JD), a un Director y al Comisariato (artículo 6). El trabajo de planeación continua se desarrolla a través de los subcomités, que son entidades auxiliares del COPLADE con orientación sectorial, tales subcomités son coordinados por el titular de cada sector administrativo quien además propone la composición del mismo (artículo 21 y 22).

Por lo expuesto, se determina que en forma similar al caso anterior el ingreso de organizaciones sociales al COPLADE queda condicionado a una inscripción previa en los registros estatales. Adicionalmente, el reglamento interno del COPLADE induce una participación selectiva de los representantes de la base social en el trabajo continuo. Para señalar los mecanismos específicos de participación ciudadana, la revisión del acta correspondiente a la Asamblea Plenaria del COPLADE del 14 de mayo del 2008, señala alcances de trabajo a razón de *5 000 propuestas de la ciudadanía a través de la consulta pública así como de los trabajos en los subcomités para la obtención de la información de los apartados del Plan Estatal de Desarrollo 2008-2013*<sup>22</sup>. De este modo, queda definida la consulta como evento único de participación ciudadana, para que el trabajo de los subcomités sectoriales realice a partir de ella la función de síntesis y diagnóstico de planeación.

Para el nivel municipal, considerando el caso del municipio de Tijuana como modelo, el Acuerdo para la Creación y Estructura Orgánica del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) dice que este se integra por los siguientes órganos: 1) la Junta de Gobierno (JG), 2) la Coordinación General y Administrativa (CGA), 3) la Asamblea General (AG) que a su vez integra al Consejo de Desarrollo Sectorial (CDS) y al Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN), 4) los Subcomités Sectoriales, y 5) los Subcomités Delegacionales (artículo 6). La AG se celebrará solo al inicio de cada administración para integrar al COPLADEMUN.

Según el Reglamento Interno del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal del Municipio de Tijuana, los Subcomités Sectoriales se integrarán por tres funcionarios y entre cinco y trece ciudadanos, existiendo actualmente 25 subcomités en función de las materias de la administración pública municipal (artículo 18). Por su parte, los Subcomités Delegacionales se integrarán por un regidor, un delegado, un secretario y cinco ciudadanos electos de los

---

25 de enero del año 2009.

<sup>22</sup> Información proporcionada por Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California según solicitud con el número de expediente 02812 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 9 de enero del año 2009.

Comités Vecinales (CV, estructura territorial de gestión), conformado así 18 subcomités según la división territorial del municipio (artículo 20). Los foros más recientes de consulta ciudadana para la planeación estratégica se realizaron el 8 de marzo de 2008 en las delegaciones municipales, la asistencia a los foros superó los 8 400 representantes sociales y las demandas registradas fueron 5 500. A su vez, los foros sectoriales de consulta pública se llevaron a cabo entre el 27 de febrero y el 6 de marzo del 2008, se desarrollaron a partir de 11 temas para que 544 participantes de las mesas de trabajo llegaran a 387 propuestas<sup>23</sup>. Cabe hacer notar la existencia de un Instituto Municipal de Planeación, el cual se dedica puntualmente a asesorar al sector público y privado para generar un crecimiento ordenado y sustentable de la ciudad, por lo que, apegándose más al modelo curitibano, queda al margen de las estructuras de planeación para pasar al intento de inducir un desarrollo urbano más ordenado.

En suma, a nivel municipal la AG del COPLADEMUN prácticamente excluye la participación de actores ciudadanos, sin embargo, sienta las bases para organizar la inclusión social en el trabajo continuo tanto de los Subcomités Sectoriales como de los Delegacionales. Por ello, en los dos ámbitos organizativos del proceso de planeación la autoridad municipal da cuenta de una consulta ciudadana muy activa, los foros delegacionales consistieron en el registro de propuestas y los sectoriales organizaron mesas de trabajo.

## **Los Institutos de Planeación de Guanajuato.**

Para conformar el Sistema Estatal de Planeación, la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato fija como su objeto instaurar *las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política para el Estado de Guanajuato*; asimismo, establecer *las bases que permitan promover y garantizar la participación social en la elaboración, seguimiento y evaluación de los planes y programas a que se refiere esta Ley* (artículo 1). La operación del COPLADEG se basa en la interrelación de tres tipos de consejos, el Técnico (CT), los Regionales (CR) y los Sectoriales (CS, artículo 20). El CT coordina al sistema en general, elabora la propuesta del Plan Estatal de Desarrollo y le da seguimiento (artículo 21). Los CR y CS participan en el diagnóstico y seguimiento del referido plan e impulsan el tipo de planeación de su competencia, estableciendo Comisiones de Trabajo (artículo 22). Los CR se integran por un representante social por cada COPLADEM de la región,

---

<sup>23</sup> Información proporcionada para esta investigación por el Área de Transparencia de la Sindicatura Municipal, 28 de

tres representantes de dependencias estatales designados por el gobernador, un delegado relacionado con la planeación federal, los presidentes municipales de la región, y representantes sociales a propuesta del mismo CR (artículo 28); debiéndose reunir cada dos meses (artículo 55). Los CS involucran a los integrantes de los órganos consultivos de las entidades estatales y a representantes de los Consejos Especiales que se formen (artículo 39), sus reuniones se celebrarán por lo menos cada cuatro meses (artículo 55).

En el Estado de Guanajuato, el modelo curitibano del instituto municipal de planeación ha sido adaptado al orden estatal mediante la creación del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG). Al igual que en los patrones municipales, corresponde al Consejo Consultivo (CC) del IPLANEG promover mecanismos para incorporar la participación ciudadana a los procesos de planeación, el CC está integrado por líderes de trayectoria social nombrados por el gobernador del estado, sin embargo, la intención futura es que la función del CC dentro del IPLANEG sea sustituida por la del COPLADEG en forma directa. Actualmente, el IPLANEG tiene encomendadas las tareas de iniciar una planeación estratégica de largo plazo y de asumir la planeación urbana de la conurbación de León<sup>24</sup>.

En general, para la integración del COPLADEG se define un proceso de selección de actores ciudadanos basado en dos caminos: en el ingreso a los CR o a los CS y en la elección como representante de estos para integrar el CT. El análisis de la última Sesión Ordinaria del Consejo Técnico del COPLADEG, celebrada el 7 de diciembre de 2006<sup>25</sup>, muestra que en ese momento existía la integración de representantes ciudadanos a comisiones de trabajo para la revisión de diversos asuntos relacionados con el proceso de planeación, sin embargo, lo remoto de ese evento indica una interrupción considerable en las formas anteriores de inclusión ciudadana. Si lo anterior se relaciona con la pretensión del IPLANEG en cuanto a hacer del COPLADEG su órgano consultivo, se intuye una reorganización del Sistema Estatal de Planeación Democrática que de inicio está afectando los procesos de integración social.

Como complemento del Sistema Estatal de Planeación, y tomando como ejemplo el caso del municipio de León, el Sistema de Planeación Democrática Municipal funciona a través de un COPLADEM cuyo trabajo continuo, según el Reglamento de Planeación Democrática Municipal, lo ejercen las Comisiones de Trabajo (CT) y los Consejos Municipales (CM, artículo 15). Las CT son ocho y analizan las propuestas surgidas en los CM (artículo 25); debiéndose integrar por el titular de la dependencia relacionada con el tema, un representante ciudadano de

---

mayo de 2008.

<sup>24</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Subdirector General del IPLANEG, Mayo del 2008.

cada CM involucrado en el tema, un representante del ayuntamiento, un secretario, y especialistas convocados (artículo 26). Los CM han sido diversificados integrando la participación de los colonos de las zonas urbanas, de las comunidades y del ámbito rural; constituyendo así el Comité Municipal de Comités CONVIVE, el Consejo Municipal de Comités Comunitarios y el Consejo Municipal Rural, respectivamente<sup>26</sup>. Los CM se dedican a obtener las aportaciones y propuestas surgidas de la participación organizada de la sociedad; componiéndose por un presidente, un secretario, un tesorero, y un mínimo de cuatro vocales. Tanto los CT como los CM definen su agenda por normatividad interna.

De este modo, la estructura general del COPLADEM reproduce el proceso de selección ciudadana del COPLADEG basado en dos filtros: en el ingreso a los CM y en la elección como representante de estos para integrar los CT. No obstante, como virtud del modelo, la revisión del acta correspondiente a la última Sesión Ordinaria de la Comisión Permanente del COPLADEM, celebrada el 12 de noviembre del 2008, permite apreciar los resultados parciales de una agenda anual denominada Proceso COPLADEM 2008-2009. Su programa de actividades incluye un calendario para el desahogo de diversas etapas, la consulta institucional se basó en el tema de Desarrollo Social y fue realizada entre el 30 de mayo y el 26 de junio del 2008, la consulta ciudadana urbana se dio entre el 7 de julio y el 1º de agosto del mismo año, y la consulta ciudadana rural se llevó a cabo en el mismo periodo que la anterior. Posteriormente, la priorización de las propuestas derivadas de las consultas fue realizada en el mes de agosto del 2008, a través de reuniones con representantes ciudadanos. La factibilidad técnica se realizó durante el mes de octubre del 2008 con la participación de consejeros ciudadanos<sup>27</sup>. Todo la agenda es coordinada por la Directora General del IMPLAN en su calidad de secretaria técnica del COPLADEMUN. De esta manera, el modelo leonense constituye un proceso continuo de planeación con la intervención de actores sociales en diversas etapas, denotando cierta madurez que ha logrado la primera réplica del Instituto Municipal de Planeación al estilo de la ciudad de Curitiba.

---

<sup>25</sup> Información proporcionada por la Coordinación General de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo según solicitud con el número de expediente 5796, 9 de febrero del 2009.

<sup>26</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Op. Cit.*, pp. 225-226.

<sup>27</sup> Información proporcionada por la Dirección de la Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública según solicitud con el número de expediente 0077/2009 del Sistema de Acceso a la Información Pública, 28 de enero del año 2009.

## **La Gran Alianza por Jalisco.**

El Comité de Planeación del Estado de Jalisco (COPLADE) tiene un objeto similar al descrito en los casos anteriores y, según el Decreto que crea lo crea, la incorporación de actores sociales se realiza por invitación del gobernador hacia los representantes de organizaciones obreras y campesinas registradas así como hacia los representantes de organizaciones empresariales registradas. En cuanto a su funcionamiento, el Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios señala que el COPLADE tendrá como órganos una Asamblea Plenaria (AP), una Comisión Permanente (CP), los Subcomités, la Unidad de Control y Evaluación (UCE) y los Grupos de Trabajo (artículo segundo). Los Subcomités participan en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo definiendo prioridades sectoriales, especiales o regionales (artículo 20); los Subcomités Sectoriales o Especiales se componen según el acuerdo del Gobernador del Estado, los Regionales tienen una composición y funcionamiento análogo al COPLADE y existe uno por cada región del estado (artículo 22). A su vez, los grupos de trabajo son instancias auxiliares del COPLADE y tienen la integración y funciones que este determine (artículo 9, f XI). En todos existe el imperativo de considerar la participación ciudadana (artículo 9, f XI).

Como esquema espacial desarrollado en la presente administración estatal, el gobierno estatal ha puesto en marcha el Programa Sectorial de Participación Ciudadana cuyos objetivos son: 1) incrementar la participación de la sociedad organizada en el quehacer público, a través de la capacitación y desarrollo de liderazgos y el fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana; 2) generar el acceso a canales de información y comunicación permanente a los ciudadanos; 3) establecer un sistema integral de seguimiento a los asuntos ciudadanos; 4) fortalecer la coordinación de las instancias, dependencias y entidades del ejecutivo, de manera que se atiendan, se de seguimiento y se satisfagan las demandas ciudadanas; 5) impulsar el fortalecimiento institucional de las instancias de participación ciudadana dentro de las estructuras del gobierno del estado; 6) formar y capacitar ciudadanos para su participación real en la toma de decisiones; 7) impulsar la transparencia y la rendición de cuentas; y 8) revisar y promover la actualización del marco jurídico de la participación ciudadana. La implementación estratégica es asumida por *La Gran Alianza por Jalisco*, mientras que otras dependencias involucradas en acciones específicas son la Secretaría de Desarrollo Humano (incisos 1, 5, 6 y

8), la Secretaría General de Gobierno (incisos 1, 2, 5, 6 y 8) y la Coordinación General de Políticas Públicas (1, 3, 3 y 7)<sup>28</sup>.

El enfoque aplicado en el Programa Sectorial de Participación Ciudadana reproduce las definiciones, principios y recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la cual *reconoce que cuando el ciudadano se organiza y participa en la dirección de su propia vida, este ciudadano adquiere poder político y la capacidad de producir un cambio colectivo*. El programa aludido diagnóstica que en México la concepción común de los derechos ciudadanos tiende a conducir hacia la exigibilidad y no hacia la participación, por ello, es necesario encauzar a las asociaciones civiles *al compromiso de los sujetos con el destino de la sociedad, a la participación de los individuos en la actividad comunitaria, al control ciudadano sobre los poderes públicos y a la presencia de los individuos en la circulación de ideas y opiniones en el espacio público. El Estado debe ser capaz de absorber y reflejar las nuevas prácticas de los movimientos sociales y combinar las políticas públicas con el capital social que la propia sociedad, a través de sus organizaciones, va forjando... construyendo su representación frente al Estado y frente a los poderes económicos*.

La Gran Alianza por Jalisco ha puesto en marcha la estrategia mediante la instalación de mesas de participación ciudadana, las cuales tienen como coordinador a un ciudadano y como secretario técnico a un funcionario público. Con ello, se pretende llegar a la ejecución de un presupuesto 100% ciudadanizado, las mesas existentes en marzo del 2008 eran 83 regionales que cubrían 21 temas, 41 temáticas organizadas en torno a cuatro ejes estratégicos, y 55 municipales para el desarrollo de 22 temas<sup>29</sup>. Para noviembre de 2008, la nueva alianza se encontraba conformando 125 mesas municipales para la separación de residuos sólidos en apoyo a la Secretaría de Medio Ambiente, se había inducido la actuación del Consejo Estatal de Infraestructura preferentemente sobre decisiones ciudadanas, y las mesas habían iniciado acciones de ejecución y vigilancia.

Sobre el presupuesto ciudadanizado, la página web de La Gran Alianza por Jalisco reporta 3 variables: 1) directo, cuando los ciudadanos deciden la aplicación y el gobierno aporta el recurso; 2) coparticipativo, si ciudadanos y gobierno deciden juntos; y 3) de validación ciudadana, si el recursos etiquetado es validado por los ciudadanos. Hasta el 2 de octubre del 2008, las dependencias estatales habían reportado el siguiente presupuesto: a) \$ 1 784 468 825.00 (mil setecientos ochenta y cuatro millones cuatrocientos sesenta y ocho mil pesos

---

<sup>28</sup> Gobierno del Estado de Jalisco, *Programa Sectorial 19 "Participación Ciudadana", Programas Sectoriales y Especiales (CD)*, Secretaría de Planeación, México, 2008.

<sup>29</sup> Gobierno del Estado de Jalisco, *Mesas de la Gran Alianza por Jalisco*, Presentación Power Point, Coordinación General de la Gran Alianza por Jalisco, 2008.

ochocientos veinticinco pesos, 45%) de presupuesto directo, b) \$ 1 459 981 302.00 (mil cuatrocientos cincuenta y nueve millones novecientos ochenta y un mil trescientos dos pesos, 36%) de presupuesto coparticipativo, y c) \$ 750 869 116.00 (setecientos cincuenta millones ochocientos sesenta y nueve mil ciento dieciséis pesos, 19%) de presupuesto de validación ciudadana<sup>30</sup>. Pese a las cifras oficiales, una revisión por rubros permite detectar coincidencias en las cifras publicadas con respecto a los montos asignados en programas federales que establecen como requisito la autorización ciudadana, por lo que resulta difícil establecer los logros efectivos del Programa Sectorial de Participación Ciudadana.

En suma, las aparentes bondades del Sistema de Participación Democrática de Jalisco son: 1) la organización regional de la participación ciudadana en la búsqueda de mayores coberturas para las consultas, y 2) la existencia de un programa que forma capacidades ciudadanas para su mejor participación en los asuntos públicos. Con relación al primer inciso, el análisis del acta correspondientes a la Tercera Reunión del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco, celebrada el 26 de mayo del 2008, arroja como resultados de participación social un *foro de consulta ciudadano realizado en el mes de enero del presente año, con una participación de 900 ciudadanos de los diferentes municipios del estado*<sup>31</sup>. En tal sentido, y considerando que actualmente la administración jalisciense está concluyendo la elaboración de los 22 programas sectoriales y que continuará con los regionales, se vislumbra una participación ciudadana cuya continuidad va al paralelo de una instrumentación técnica y exhaustiva que desarrolla la Secretaría de Planeación del estado. No se puede pasar por alto que el número de ciudadanos consultados es menor que el registrado en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, asimismo, que el correspondiente a procesos de consulta celebrados en otros estados con población menor.

Por su parte, el Programa Sectorial de Participación Ciudadana, cuya virtud inicial es reconocer las carencias ciudadanas, se ha valido de experiencias prácticas de aprendizaje en el intento de crear sinergia sociedad-gobierno y modificar la cultura ciudadana. Con base en los resultados estatales de otros capítulos de la presente investigación, se puede afirmar que en el estado de Jalisco las estrategias de los instrumentos de planeación vigentes son de gran calidad técnica, sin embargo, los resultados de ellas se afecta gravemente cuando la instrumentación hace frente a las grandes inercias contextuales. Por ello, la Gran Alianza por Jalisco debe ir más allá de las actuales experiencias de aprendizaje sobre conocimiento básico, de estímulo de liderazgo, y de integración social solo a la toma de decisiones de la inversión.

---

<sup>30</sup> Información publicada en <http://granalianza.jalisco.gob.mx/>

Los métodos generales, más allá de la publicación terminal de logros supuestos, deben proseguir hacia el adiestramiento sobre el diseño de Políticas Públicas y hacia la modificación de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, de tal modo que se modifiquen los filtros de selección en la integración del COPLADE Jalisco. Si lo anterior no sucede, el programa se resumirá en: *solo sinergia sin mayor organización del conjunto social*.

En el ámbito municipal, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) Zapopan incluye como actores sociales a los representantes de los Consejos de Distrito, a los representantes de los Consejos de Colonia, a un representante de Organizaciones Sociales Representativas, a un representante de Organizaciones Empresariales Representativas, y a personalidades distinguidas de Zapopan (artículo 3). Los últimos tres conceptos requieren para su integración de la invitación directa del presidente municipal. El funcionamiento del COPLADEMUN ocupa el esquema de distribución competencial entre una Asamblea Plenaria (AP), una Comisión Permanente (CP) y una estructura administrativa (artículo 4). La CP se integra por el presidente municipal, los regidores, siete funcionarios públicos, los coordinadores de las Comisiones de Trabajo (CT), los representantes de los Consejos de Distrito (CD) y el representante del COPLADE (artículo 4, f II).

Las CT son once y constituyen la base de la planeación sectorial, se componen por funcionarios públicos relacionadas con el tema del que se trate, un vocal por cada CD, representantes sociales convocados, personalidades distinguidas invitadas por el presidente municipal, y representantes de otros Consejos Sectoriales relacionados. Los CD son trece e instituyen los órganos de planeación territorial, estos consejo recaban y ordenan las propuestas hechas por los Consejos de Colonia (CC), cada colonia o comunidad participa en el CD por medio del Coordinador de Consejo de la Colonia y su Secretario de Actas<sup>32</sup>. Como rasgo característico de Zapopan, ajeno al ámbito directo de la planeación, se acusa la existencia de Comités Ciudadanos que administran directamente el servicio de agua potable en algunas localidades de ese municipio, el caso emblemático es Aguas Unidas del Batán, cuyas actividades han sido incluso apoyadas por el ayuntamiento<sup>33</sup>.

Como modelo de organización territorial representativa, muy similar al de León, los resultados del trabajo del COPLADEM Zapopan son cuestionables dada la reserva de las

---

<sup>31</sup> Porcentajes calculados por el autor con información proporcionada por la Secretaría de Planeación Jalisco según solicitud con el número de expediente 00819608 del Sistema INFOMEX Jalisco, 13 de enero del 2009.

<sup>32</sup> Información proporcionada por la Dirección del COPLADEMUN del H. Ayuntamiento de Zapopan Jalisco, según solicitud con el número de expediente 00233408 del sistema INFOMEX Jalisco, 21 de mayo del año 2008.

<sup>33</sup> Entrevista con el jefe de control y gestión de obra de la Dirección General de Desarrollo Social y Humano, 12 de noviembre del 2008.

autoridades locales ante la solicitud de información correspondiente al desempeño específico del sistema local de planeación.

### **Morelos, sin Evidencias de su Participación Social.**

El Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado de Morelos (COPLADE), con base en su Reglamento Interior, integra como actores ciudadanos a los representantes de organizaciones gremiales que invite el gobernador, a los representantes de organizaciones empresariales registradas, a los representantes de organizaciones de educación superior, y los partidos políticos que lo soliciten (artículo 3). Con un objeto similar al descrito en los casos anteriores, el funcionamiento del COPLADE se fundamenta en el reglamento anteriormente aludido y designa como órganos operativos a la Asamblea Plenaria (AP); a los Subcomités Sectoriales (SS), Especiales (SE) y Regionales (SR); y a los Grupos de Trabajo (GT). Los SS son cinco (artículo 18), y se integran por un coordinador sectorial, un secretario técnico, un vocal, los titulares de los organismos federales con representación regional, y los representantes sociales que realicen actividades relacionadas con el sector (artículo 19). Los SE pueden ser hasta 20 (artículo 22); tendrán una función y una composición análoga a los SS en el ámbito de su competencia (artículo 21 y 23). Los GT serán creados por los SS y por los SE para fines específicos, su composición queda sujeta al acuerdo del subcomité respectivo (artículo 25). Los SR corresponderán a la regionalización vigente (artículo 26); y se componen por un coordinador, un representante del gobierno del estado, un secretario técnico, los funcionarios federales y estatales con representación regional, y los representantes sociales que realicen actividades relacionadas con la región (artículo 27). Todos los Subcomités deben sesionar cuando menos cada tres meses (artículo 29).

No obstante, la actividad efectiva del COPLADE queda en entredicho por la inexistencia de registros de su trabajo continuo, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado señaló que *la extinta Dirección General de Organización y Funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Morelos (COPLADEMOR) no levantó acta de la asamblea*<sup>34</sup>. Dado el antecedente estatal de comités administrativos descritos en ley pero sin desempeño práctico, como fue señalado en el Capítulo II, se previene que el COPLADE constituye un caso similar. Para estas circunstancias, pudiera resultar significativa la integración al COPLADE de

---

<sup>34</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Planeación Morelos, según solicitud con el número de Folio 00222208 de la Unidad de Transparencia del Municipio de Cuernavaca, 15 de enero del 2009.

*partidos políticos que lo soliciten*, cuando Morelos es un estado caracterizado por su aljidez política.

En el contexto municipal morelense, considerando la representatividad del municipio de Cuernavaca (capital estatal), el Reglamento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Cuernavaca (COPLADEMUN) enuncia como sus integrantes ciudadanos a los representantes de comisariados ejidales y de bienes comunales, a los representantes de grupos de población indígena, a los representantes de organizaciones gremiales y vecinales, a los representantes de organizaciones empresariales, y a los representantes de instituciones de investigación y educación superior (artículo 14). En cuanto a su funcionamiento, los órganos con los que se cuenta son la Asamblea Plenaria (AP), el Consejo Permanente (CP), los Subcomités Sectoriales (SS) y Especiales (SE), y los Organismos Administrativos Auxiliares (OAA, artículo 25). Los SS se instalan en función de los temas del Plan Municipal de Desarrollo y tienen como tarea proponer políticas para mejorar cada sector (artículo 30). Se hace notar que la estructura del COPLADEMUN no incluye Subcomités para la organización territorial de la propuesta ciudadana en el proceso de planeación, por lo que el trabajo continuo de la ciudadanía es omitido desde la misma reglamentación municipal. Como característica adicional de la organización social de Cuernavaca, en forma similar a lo que acontece en Zapopan, se registran 11 Comités Ciudadanos a cargo de la administración de panteones, y en la operación de sistemas de agua potable existen órganos vecinales en las comunidades de Ahuatepec, Ocoatepec, Santa María, Tetela y Colonia Lázaro Cárdenas del Río. Todos estos comités ciudadanos dependen del ayuntamiento<sup>35</sup>.

## **Los Consejos de Concertación Ciudadana de Querétaro.**

La Ley de Planeación del Estado de Querétaro define *las normas y principios básicos conforme a los cuales se lleva a cabo la planeación del desarrollo de la Entidad... y los lineamientos para la integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Concertación Social* (artículo 1). Según la misma ley, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro (COPLADEQ) incluye como actores ciudadanos a los representantes de los sectores social y privado que invite el gobernador (artículo 23). En cuanto al funcionamiento del sistema, la Comisión Permanente (CP) realiza la coordinación general, integrándose para ello por un secretario técnico, un coordinador de control y evaluación, un coordinador operativo, un representante de los coordinadores de los Consejos de Concertación Ciudadana, y un

representante del Congreso del Estado (artículo 23, f III). Por su parte, los Subcomités están conformados por funcionarios de los tres niveles de gobierno y tienen como propósito apoyar en la instrumentación de propuestas y proyectos institucionales, asimismo, en aquellos planteados por los Consejos de Concertación Ciudadana (CCC) mediante el trabajo conjunto de la sociedad y el sector público (artículo 24). Los CCC se integrarán por un coordinador general de origen ciudadano, un secretario que será un funcionario público según la materia del Consejo, un asesor técnico que será un funcionario federal, las Comisiones de Trabajo que el coordinador determine, los representantes de los Consejos de Participación Social Municipales correspondientes, invitados del gobernador del estado, y un representante de la Legislatura Local (artículo 36). Los CCC están facultados para promover consultas ciudadanas y servir como órganos consultivos (artículo 35). Existe además el Instituto Estatal de Concertación Social, cuyo objeto es fortalecer al sistema de concertación social (artículo 26).

En síntesis, el modelo queretano de integración social en el proceso de planeación estatal minimiza la representación ciudadana en la Asamblea Plenaria, al realizarse a través de un sólo representante de los coordinadores de los CCC, cuya estructura se ocupa como mecanismo de selección piramidal. En cuanto al trabajo continuo, este se vale de 13 Consejos Sectoriales y ninguno regional, lo cual de inicio representa una limitante de acceso participativo basada en el centralismo territorial. Ante la inexistencia del Instituto Estatal de Concertación Social, para contradicción de la ley temática estatal, la visión de la coordinación de los CCC busca la consolidación de una democracia participativa mediante un solo camino que tiene además un carácter político: *la concertación sociedad-gobierno*. De este modo, se impulsa el manejo del conjunto social mediante la concesión de la información pública, un ambiente de colaboración en los planeas de gobierno, y un sentido de cumplir con la práctica de valores cívicos. Los medios se orientan hacia el encuentro mutuo entre la voluntad política de los órganos de gobierno y el inicio de una cultura de participación y responsabilidad compartida, estimulando así la confianza suficiente entre sociedad y gobierno. Sin embargo, el programa de los CCC se encuentra limitado hasta metas temáticas mínimas de sentido político, previéndose así únicamente al desarrollo de planes de obra pública y la difusión oportuna de sus logros<sup>36</sup>.

La misma Ley de Planeación del Estado de Querétaro especifica que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) son asistidos por el Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN), por el Consejo Municipal de Participación Social (CMPS) y por otras organizaciones ciudadanas que invite el presidente municipal (artículo 30). Los CMPS,

---

<sup>35</sup> Información proporcionada en entrevista con el Director de Gestión y Enlace Ciudadano, 31 de julio del 2008.

de acuerdo a lo que prevé la Ley Orgánica Municipal del Estado, se organizarán en función de las modalidades sectorial, territorial y temática e involucrarán de esta forma a las organizaciones sociales en el proceso de planeación (artículo 34, f II). En el caso específico del municipio de Querétaro (capital estatal), cabe señalar también la existencia de un Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) dentro de la funciones locales de la materia, sin embargo, este tiene la labor puntual de asegurar las políticas de largo plazo dentro del contexto del desarrollo regional y nacional (artículo 3 del Reglamento Interior del Instituto Municipal de Planeación), replicando así el modelo curitibano.

Por lo anterior, se deduce que la función del COPLADEM sigue la misma tendencia señalada anteriormente para el COPLADE. Esto se comprueba mediante la revisión del Acta de la Quinta Sesión Ordinaria del COPLADEM 2006-2009, celebrada el 5 de diciembre del 2008<sup>37</sup>, la cual sólo incluye la presentación de los techos financieros autorizados para el ejercicio del Ramo 33 (FISM y FORTAMUNDF).

### **Conclusiones del Capítulo VIII.**

La contrastación de los elementos del Principio de Subsidiariedad con relación a la Organización Ciudadana para el diseño de Políticas Públicas, permite llegar a los siguientes resultados:

Con referencia al Elemento de Conciencia Social, la revisión funcional de los órganos coordinadores de la planeación estatal para el desarrollo permite una jerarquización, en cuyo caso, las posiciones de cada estado de la muestra se ubican entre un grado muy alejado hasta otro de cumplimiento mínimo para la asociación estratégica sociedad-gobierno. El Estado de Morelos, en el sitio más alejado del status ideal, muestra la inoperatividad de unos subcomités regionales y sectoriales que solo se enuncian en la ley. Los Estados de Aguascalientes y Baja California suelen permitir una integración ciudadana ocasional a criterio de los funcionarios públicos. El Estado de Jalisco desarrolla una integración regional mal implementada que reincide en esquemas de expresión ciudadana muy generales. El Estado de Guanajuato promovió una integración ciudadana por comisiones pero que ha sido interrumpida por la adecuación orgánica del gobierno estatal. En el mejor de los casos, el Estado de Querétaro ha

---

<sup>36</sup> Conclusión del autor mediante el análisis de COPLADEQ, *Manual Operativo de los Consejos de Concertación Ciudadana*, información publicada en [www.queretaro.gob.mx](http://www.queretaro.gob.mx).

<sup>37</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social Querétaro Qro. según solicitud con el número de expediente 135 del Sistema de Solicitudes de Información Vía Internet del Municipio de Querétaro Qro., 21 de enero del año 2009.

impulsado una asociación estratégica continua de capacidades ciudadanas en la definición de Políticas Públicas, con logros mínimos y oficialmente controlados.

En el ámbito local de gobierno, la jerarquización lograda inicia en el mismo grado distante, sin embargo, la posición máxima alcanza una cercanía muy aceptable con respecto al ideal asociativo sociedad-gobierno. El Municipio de Cuernavaca representa la inexistencia de subcomités para integrar actores sociales al trabajo continuo de planeación. El Municipio de Zapopan describe un trabajo continuo de planeación sin registro de resultados. El Municipio de Querétaro presenta un trabajo consecutivo sesgado hacia la limitante de desarrollar solo las decisiones colegiadas para dirigir la inversión pública local. El Municipio de Aguascalientes muestra un trabajo permanente recientemente organizado mediante un debate ciudadano de unos cuantos representantes. El Municipio de Tijuana ha desarrollado un trabajo constante caracterizado por la realización de consultas ciudadanas en los 18 subcomités regionales. En cambio, El Municipio de León cuenta con un trabajo organizado en periodos continuos de recepción, priorización y factibilidad de las propuestas; cuya única observación es no haber cedido aún algunas funciones organizativas para aspirar a un proceso 100% ciudadanizado.

Dentro del mismo Elemento de Conciencia Social, se hace sumamente necesario señalar la existencia de dos casos, Cuernavaca y Zapopan, que cuentan con Comités Ciudadanos Administradores de Servicios Públicos. Paradójicamente, los comités aludidos subsisten en municipios evaluados con un bajo nivel dentro de la jerarquía que nos ocupa, lo que exalta un mérito propio y constituyen lo que en política frecuentemente se refiere como un bastión político, pese a las constantes generales de cacicazgo y corrupción. En consecuencia, la contradicción encontrada radica en que la eficiencia organizativa se interpreta como despojar a los referidos comités ciudadanos de sus funciones relacionadas con la prestación de servicios públicos, sin antes iniciar por erradicar sus vicios para pasar a apoyar su desempeño bajo la lógica subsidiaria.

Sobre el Elemento de Delimitación Competencial, la distribución de rangos resulta más cercana al extremo que corresponde a la visión del Principio de Subsidiariedad, lo cual revela una asignación de competencias superior a las prácticas asociativas descrita en los párrafos anteriores. Se hace así evidente la intervención de una mano política que se apoya en la autolimitación del conjunto social en el ejercicio de sus derechos cívicos. Para referir la distribución gradual, el rango más distante corresponde a la legislación de los estados de Aguascalientes y Baja California, que atribuye una integración social ocasional al trabajo continuo y un acceso a la Asamblea Plenaria por invitación y registro. Las leyes de Jalisco describen un trabajo consecutivo por regiones y un acceso a la Asamblea Plenaria por

invitación y registro. La normatividad de los estados de Morelos y Querétaro impulsa un trabajo permanente por subcomités y un acceso a la Asamblea Plenaria por invitación. Las reglas del Estado de Guanajuato, muy próximas al status ideal, indican una organización integral del trabajo continuo por subcomités que incluye una representación selectiva en la Asamblea Plenaria.

Por su parte, la delimitación competencial de los municipios muestreados sigue una jerarquización muy similar a la de los estados. La reglamentación del Municipio de Cuernavaca no instituye un trabajo continuo y a cambio da un acceso diversificado de grupos sociales a la Asamblea Plenaria. Los ordenamientos del Municipio de Aguascalientes integran el trabajo permanente en una Asamblea de Debate cuyo ingreso es selectivo y limitado. Las normas de los municipios de Tijuana, León, Zapopan y Querétaro; definen una organización integral del trabajo continuo por Subcomités que incluye una representación selectiva en la Asamblea Plenaria.

Para el Elemento de Exactitud de Aplicación, solo en el Estado de Jalisco existe un diagnóstico adaptado de las incapacidades sociales generales, por el cual se aplican estrategias para el incremento de la participación ciudadana. No obstante, esta experiencia no alcanza a representar un diagnóstico permanente de las capacidades sociales ni a especializar las estrategias hacia una capacitación ciudadana para el diseño de Políticas Públicas. Como fue expresado, la Gran Alianza por Jalisco solo llega a ser escuela de conocimiento básico, de estímulo de liderazgo, y de integración social a la toma de decisiones de la inversión. En el resto de los estados de la muestra, la evaluación constante de la participación ciudadana no es factor para la depuración de las Políticas Públicas.

Con respecto al Elemento de Derecho Social, los gobiernos estatales y municipales revisados coinciden en posibilitar derechos ciudadanos mínimos de propuesta, exigencia y crítica en los procesos de planeación; como una actitud de tolerancia política. Sólo el Municipio de León, en la experiencia más avanzada del conjunto, se encuentra en la misión de posibilitar la integración constante de ciudadanos y asociaciones civiles en los procesos de planeación, con detalles funcionales de asociación intervenida por actores gubernamentales. Finalmente, en el Elemento de Necesidad de Subsidiario, también el grupo coincide en la intervención asimétrica de funcionarios públicos que permiten solo derechos ciudadanos mínimos durante los procesos de planeación, y sólo en el caso de León los funcionarios públicos únicamente suplen aspectos funcionales de la asociación ciudadana durante esta secuencia.

# **CONCLUSIONES GENERALES**

## **Subsidiariedad y Federalismo**

## Conclusiones Generales.



Mural en la Biblioteca Iberoamericana, Cd. de México (Roberto Montenegro).

*El principio de subsidiariedad tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose constantemente que la acción que debe emprenderse a escala comunitaria se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local. Concretamente, es un principio según el cual la Unión no actúa, excepto para los sectores de su competencia exclusiva, hasta que su acción es más eficaz que una acción emprendida a nivel nacional, regional o local...*

Conceptos Básicos Comunitarios de la Unión Europea, 2007.

### Subsidiariedad.

Los dilemas de la *inexactitud de aplicación* del Principio de Subsidiariedad en las relaciones intergubernamentales y sociedad-gobierno, fueron el motivo para proponer el desarrollo de escalas de evaluación. En el aprovechamiento del desglose administrativo desarrollado en los 8 capítulos precedentes, cada capítulo contó con un señalamiento inicial de los contextos extremos de las escalas, y el desarrollo de cada tema o sector administrativo permitió una comparativa diferencial del cumplimiento subsidiario según los diferentes casos de la muestra de estados, perfilando una configuración inicial de los diferentes grados al interior de los contextos extremos. Una confrontación en paralelo permitió además intercalar aquellos grados que los teóricos de la *Gobernanza* han construido para el desenvolvimiento de las interacciones sociedad-gobierno y multinivel en Europa, de tal modo que en la mayoría de los casos las interacciones posicionadas por la Gobernanza en el grado intermedio coincidieron con grados mínimos subsidiarios, hacia abajo se graduó el desapego subsidiario y hacia arriba

mayores niveles de congruencia. De este modo, fueron definidas 8 escalas con nueve graduaciones (del cero al 8) para cada uno de los Elementos del Principio de Subsidiariedad.

Para el uso de las escalas, la observación de cada caso de la muestra permite asociar su *status* con la graduación de la escala que le corresponda, y la comparativa de posiciones y/o el promedio computado arrojará el sentido de evaluación por elemento. Con el dato anterior, una evaluación integrativa puede continuar por el cómputo de promedios o la comparativa por temas o por elementos de diversos temas. Es necesario entonces recordar que el Elemento de Conciencia Social, o su equivalente de Analogía Jerárquica en el ámbito multijurisdiccional, se refiere a la trascendencia lograda por la función asociativa en cada ámbito de interacción objetiva; el Elemento de Delimitación Competencial muestra las limitantes formales reales para la asignación competencial a la sociedad más compleja; el Elemento de Exactitud de Aplicación indica la existencia y resultados de la valoración formal de las circunstancias particulares; El Elemento de Derecho Social señala las garantías del individuo o las sociedades más simples para que desempeñen funciones tendientes al desarrollo de la autorresponsabilidad; y el Elemento de Necesidad de Subsidiariedad evidencia diferentes dimensiones de suplencia justificada.

En consecuencia, la evaluación integrativa puede pasar a definir un avance subsidiario por tema o sector administrativo, o bien, un grado de desarrollo para cada uno de los elementos anteriores a través de varios temas. Asimismo, un promedio general daría como resultado una evaluación subsidiaria total para el Sistema Federal Mexicano. En una siguiente etapa, con el respectivo ajuste o equivalencia de términos y categorías, la evaluación practicada a varios Sistemas Federales podría dar como resultado un *Federalismo Comparado Subsidiario*; basado en el cotejo simultáneo de los alcances asociativos, los límites de acción jerárquica, así como las capacidades, las garantías de acción y los grados de suplencia de los componentes federales. Por su parte, una *Gobernanza Subsidiaria* daría cuenta de un complemento mutuo de dos conceptos europeos, se adicionarían herramientas de evaluación continua en las relaciones sociedad-gobierno y multinivel, y se avanzaría en el tratamiento de las políticas compensatorias ante la posibilidad de reducción excesiva o inconcurrencia. Dado lo anterior, las escalas de evaluación del Principio de Subsidiariedad aplicadas al Federalismo Mexicano son las siguientes:

**Cuadro 1.- Escala de Evaluación del Área Temática *Las Relaciones Federación-Estados* en la Función Recaudatoria.**

	<b>Analogía Jerárquica.</b>	<b>Delimitación Competencial.</b>	<b>Exactitud de Aplicación.</b>	<b>Derecho Social.</b>	<b>Necesidad de Subsidiar.</b>
<b>8</b>	<i>Decisión Subsidiaria.</i> El SNCF promueve una mayor autonomía recaudatoria de los estados en relación a las principales partidas de ingreso de la federación.	Ordenamientos para la descentralización intergubernamental de las principales partidas de ingreso de la federación.	Evaluación continua e integral del desempeño intergubernamental en las principales partidas de ingreso.	Participación en la descentralización para conformar una administración concurrente de las principales partidas de ingreso de la federación.	Ejercicio descentralizado de las principales partidas de ingreso, previendo intervención federal solo para la evaluación conjunta.
<b>7</b>	<i>Decisiones Conjuntas.</i> El SNCF promueve una descentralización de regímenes intermedios con facultades concurrentes federación-estados.	Ordenamientos para la descentralización hacia una administración concurrente de regímenes intermedios.	Evaluación continua e integral del desempeño intergubernamental en relación a regímenes intermedios.	Participación en la descentralización para conformar una administración concurrente de regímenes intermedios.	Ejercicio concurrente de las principales partidas de ingreso, previendo planeación conjunta y actividad paralela de los ingresos.
<b>6</b>	El SNCF promueve facultades exclusivas sobre personas físicas para los estados a la par de conservar transferencias compensatorias.	Ordenamientos para la descentralización hacia una administración estatal exclusiva de personas físicas.	Evaluación continua e integral del desempeño exclusivo en relación a personas físicas.	Participación en la descentralización para conformar una administración estatal exclusiva de personas físicas.	Ejercicio fraccionado de las principales partidas de ingreso, descentralizando algunos componentes exclusivos.
<b>5</b>	<i>Negociaciones Intergubernamentales.</i> El SNCF promueve acuerdos de descentralización que conservan procesos decisivos independientes.	Convenios de descentralización de múltiples conceptos impositivos asequibles para las haciendas estatales.	Evaluación continua e integral del desempeño de múltiples conceptos impositivos asequibles para las haciendas estatales.	Participación en la celebración de convenios de descentralización de múltiples conceptos impositivos asequibles para las haciendas estatales..	Ejercicio fraccionado de varias partidas de ingreso, descentralizando múltiples conceptos impositivos asequibles para las haciendas estatales.
<b>4</b>	El SNCF promueve la colaboración administrativa y la eficiencia de los programas de fiscalización y recaudación.	Convenios de colaboración administrativa que incluyen mecanismos de evaluación de la eficiencia.	Evaluación continua e integral del desempeño de programas anuales de fiscalización y recaudación.	Propensión ascendente en los programas de fiscalización y 100 en los programas de recaudación.	Ejercicio controlado de las principales partidas de ingreso, con buen desempeño estatal.
<b>3</b>	El SNCF promueve la colaboración administrativa.	Convenios de colaboración administrativa.	Evaluación continua del desempeño de programas anuales de fiscalización y recaudación.	Propensión estable en los programas de fiscalización y 75 en los programas de recaudación.	Ejercicio controlado de las principales partidas de ingreso, con desempeño estatal regular.
<b>2</b>	El SNCF promueve la eficiencia solo de las recaudaciones estatales exclusivas.	Acuerdos del Subgrupo de Trabajo de Ingresos Coordinados, Fuentes de Ingreso Local y Potestades Tributarias.	Evaluación periódica del desempeño de programas anuales de fiscalización y recaudación.	Propensión estable en los programas de fiscalización y 50 en los programas de recaudación.	Ejercicio controlado de las principales partidas de ingreso, con desempeño estatal medio.
<b>1</b>	El SNCF solo aborda aspectos de gasto intergubernamental.	Acuerdos del Subgrupo de Trabajo de Gasto Público.	Evaluación coyuntural del desempeño de programas anuales de fiscalización y recaudación.	Propensión descendente en los programas de fiscalización y 25 en los programas de recaudación.	Ejercicio controlado de las principales partidas de ingreso, con mal desempeño estatal.
<b>0</b>	<i>Ajuste Mutuo y Dirección Jerárquica.</i> El SNCF promueve la extralimitación fiscal del orden federal.	Ausencia de instrumentos jurídicos para la descentralización intergubernamental de partidas de ingreso.	La evaluación de la actividad recaudadora estatal no es factor para redefinir los ámbitos de acción fiscal.	Ausencia de experiencias sobre procesos graduales y eficientes de descentralización.	Suplencia federal de facultades fiscales que impide el desarrollo administrativo de los estados.

**Cuadro 2.- Escala de Evaluación del Área Temática *Las Relaciones Estados-Municipios en la Función Recaudatoria.***

	<b>Analogía Jerárquica.</b>	<b>Delimitación Competencial.</b>	<b>Exactitud de Aplicación.</b>	<b>Derecho Social.</b>	<b>Necesidad de Subsidium.</b>
<b>8</b>	<i>Decisión Subsidiaria.</i> Los SECF promueven una mayor descentralización administrativa de las recaudaciones estatales.	Ordenamientos que permitan una descentralización gradual e integral de facultades estatales de ingreso.	Evaluación continua del desempeño municipal para la descentralización total de las recaudaciones estatales.	Participación en la eficiencia recaudatoria estatal mediante una descentralización gradual e integral de facultades estatales de ingreso.	Ejercicio descentralizado de las facultades fiscales estatales, previendo intervención solo para la evaluación conjunta.
<b>7</b>	<i>Decisiones Conjuntas.</i> Los SECF promueven una descentralización concurrente estado-municipios.	Ordenamientos que permitan una descentralización de facultades estatales de ingreso hacia ámbitos de concurrencia operativa.	Evaluación continua del desempeño municipal para la descentralización concurrente de las recaudaciones estatales.	Participación en la descentralización de facultades estatales de ingreso hacia ámbitos de concurrencia operativa.	Ejercicio concurrente de las facultades fiscales estatales, previendo planeación conjunta y actividad paralela de los ingresos.
<b>6</b>	<i>Negociaciones Intergubernamentales.</i> Los SECF promueven acuerdos de descentralización que conservan procesos decisorios independientes.	Ordenamientos que permitan una descentralización fraccionada de algunas facultades estatales de ingreso hacia ámbitos exclusivos.	Evaluación continua del desempeño municipal para la descentralización fraccionada de las recaudaciones estatales.	Participación en una descentralización fraccionada de algunas facultades estatales de ingreso hacia ámbitos exclusivos.	Ejercicio fraccionado de las facultades fiscales estatales, descentralizando algunos componentes exclusivos.
<b>5</b>	Los SECF promueven acuerdos de descentralización bajo las normas y condicionantes que establecen los estados.	Convenios de descentralización de materias administrativas reguladas redituables.	Evaluación continua del desempeño municipal para la descentralización total de materias reguladas redituables.	Participación en la descentralización redituable de materias administrativas reguladas con implicaciones fiscales.	Ejercicio fraccionado de las facultades fiscales estatales, descentralizando solo materias reguladas redituables.
<b>4</b>	Los SECF someten a consenso la delegación de funciones federales coordinadas, promoviendo además el trabajo en grupos.	Convenios de descentralización de materias administrativas reguladas no redituables.	Evaluación continua del desempeño municipal para la descentralización total de materias reguladas no redituables.	Participación en la descentralización no redituable de materias administrativas reguladas con implicaciones fiscales.	Ejercicio fraccionado de las facultades fiscales estatales, descentralizando solo materias reguladas no redituables.
<b>3</b>	Los SECF solo abordan materias coordinadas federales y exhortan la eficiencia municipal.	Convenios de descentralización de materias fiscales comprometidas con el sector privado.	Evaluación continua del desempeño municipal para la descentralización total de materias comprometidas con el sector privado.	Participación en la descentralización de materias fiscales comprometidas con el sector privado.	Ejercicio estatal de sus facultades fiscales, descentralizando solo materias fiscales comprometidas con el sector privado.
<b>2</b>	Los SECF solo abordan materias coordinadas federales.	Convenios de descentralización de materias coordinadas federales.	Evaluación continua del desempeño municipal para la descentralización de materias coordinadas federales.	Participación en la descentralización de materias coordinadas federales.	Ejercicio estatal de sus facultades fiscales, descentralizando solo materias coordinadas federales.
<b>1</b>	Los SECF solo abordan aportaciones federales y estatales, se excluyen las funciones recaudatorias.	Convenios de descentralización de aprovechamientos coordinados federales.	Evaluación continua del desempeño municipal para la descentralización de aprovechamientos coordinados federales.	Participación en la descentralización de aprovechamientos coordinados federales.	Ejercicio estatal de sus facultades fiscales, descartando las ventajas municipales como opciones.
<b>0</b>	<i>Ajuste Mutuo y Dirección Jerárquica.</i> Los SECF no existen.	Ausencia de instrumentos jurídicos que permitan la descentralización fiscal hacia el municipio.	La evaluación del desempeño municipal no es factor para incluir al municipio en competencias tributarias estatales.	Ausencia de experiencias para construir eficiencias fiscales desde el orden municipal.	Asunción estatal de facultades municipales.

**Cuadro 3.- Escala de Evaluación del Área Temática Gasto Intergubernamental en Servicios Públicos.**

	<b>Analogía Jerárquica.</b>	<b>Delimitación Competencial.</b>	<b>Exactitud de Aplicación.</b>	<b>Derecho Social.</b>	<b>Necesidad de Subsidiario.</b>
<b>8</b>	<i>Decisión Subsidiaria.</i> El SNCF promueve un mayor gasto cofinanciado.	Ordenamientos generales para proyectar un mayor gasto cofinanciado.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento inducido por el SNCF.	Ordenamientos estatales para la implementación de PPS y 50% de cofinanciamiento estatal.	Asociación público-privada continua y subsidio federal del 50%.
<b>7</b>	<i>Decisiones Conjuntas.</i> Los órganos y fondos estatales promueven la asociación público-privada en la prestación de los servicios públicos, a la par de un mayor gasto cofinanciado.	Ordenamientos estatales para la asociación público-privada en la prestación de los servicios públicos, a la par de un mayor gasto cofinanciado.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento público-privado y federal-estatal inducido por los órganos y fondos estatales.	Decretos estatales para la implementación de PPS y 43.75% de cofinanciamiento estatal.	Asociación público-privada emergente y subsidio federal del 52.25%.
<b>6</b>	Los órganos y fondos estatales promueven un mayor gasto cofinanciado.	Ordenamientos estatales para proyectar un mayor gasto cofinanciado.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento federal-estatal inducido por los órganos y fondos estatales.	37.50% de cofinanciamiento estatal.	Subsidio federal del 62.50%.
<b>5</b>	Los órganos intergubernamentales relacionados con el financiamiento los servicios públicos promueven un mayor gasto cofinanciado.	Reglamentos orgánicos para proyectar un mayor gasto cofinanciado.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento inducido por los órganos intergubernamentales.	31.25% de cofinanciamiento estatal.	Subsidio federal del 68.75%.
<b>4</b>	<i>Negociaciones Intergubernamentales.</i> Las aportaciones, rendimientos petroleros y convenios sectoriales y especiales promueven un mayor gasto cofinanciado.	Normas de operación, fideicomisos y convenios sectoriales y especiales para proyectar un mayor gasto cofinanciado.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento inducido por las aportaciones, rendimientos petroleros y convenios sectoriales especiales.	25% de cofinanciamiento estatal.	Subsidio federal del 75%.
<b>3</b>	Las aportaciones y convenios sectoriales y especiales promueven un mayor gasto cofinanciado.	Normas de operación y convenios sectoriales y especiales para proyectar un mayor gasto cofinanciado.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento inducido por las aportaciones y convenios sectoriales y especiales.	18.75% de cofinanciamiento estatal.	Subsidio federal del 81.25%.
<b>2</b>	Los convenios sectoriales y especiales promueven un mayor gasto cofinanciado.	Convenios sectoriales y especiales para proyectar un mayor gasto cofinanciado.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento inducido por los convenios sectoriales y especiales.	13% de cofinanciamiento estatal.	Subsidio federal del 87%.
<b>1</b>	Los convenios especiales promueven un mayor gasto cofinanciado.	Convenios especiales para proyectar un mayor gasto cofinanciado.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento inducido por los convenios especiales.	6.25% de cofinanciamiento estatal.	Subsidio federal del 93.75%.
<b>0</b>	<i>Ajuste Mutuo y Dirección Jerárquica.</i> El SNCF promueve la extralimitación financiera del orden federal.	Mecanismos jurídicos que omiten un cofinanciamiento estatal en la inversión pública.	La Evaluación del cofinanciamiento no es factor para optimizar el gasto en servicios públicos.	0% de cofinanciamiento estatal.	Subsidio federal del 100%.

**Cuadro 4.- Escala de Evaluación del Área Temática *Las Políticas Distributivas que Gestionan los Gobiernos Estatales.***

	<b>Analogía Jerárquica.</b>	<b>Delimitación Competencial.</b>	<b>Exactitud de Aplicación.</b>	<b>Derecho Social.</b>	<b>Necesidad de Subsidium.</b>
<b>8</b>	<i>Decisión Subsidiaria.</i> Asociación sectorial estatal, para diseñar políticas regionales que orienten eficientemente las intervenciones federales.	Intervención continua y coordinada de sectores federales en los proyectos de desarrollo regional del estado.	Evaluación continua e integral de la elaboración de proyectos y de la ejecución de obras regionales y de inversión pública descentralizada.	Política estatal de desarrollo regional, con aportaciones múltiples y coordinadas de los tres ordenes de gobierno.	La política estatal de desarrollo regional no requiere de suplencia alguna.
<b>7</b>	<i>Decisiones Conjuntas.</i> Asociación sectorial estatal, que combina negociación intergubernamental con centralización.	Intervención coyuntural de sectores federales en los proyectos de desarrollo regional del estado.	Evaluación continua de la elaboración de proyectos y de la ejecución de obras regionales y de la inversión pública descentralizada.	Política estatal de desarrollo regional, con aportaciones múltiples y coordinadas de la federación y del estado.	La política federal de desarrollo regional suple a la estatal por el tiempo que en los estados no exista capacidad para su formulación.
<b>6</b>	Asociación sectorial estatal, que se inclina hacia la centralización con algunas concesiones negociadas.	Intervención coyuntural de sectores estatales en los proyectos de desarrollo regional federal.	Evaluación continua e integral de la elaboración de proyectos regionales y de inversión pública descentralizada.	Política estatal de desarrollo regional, con aportaciones múltiples y coordinadas del estado y el municipio.	La política federal de desarrollo regional suple a la estatal en un proyecto sectorial específico.
<b>5</b>	<i>Negociaciones Intergubernamentales.</i> Asociación sectorial, con acuerdos estratégicos que conservan procesos decisorios independientes.	Intervención continua de sectores estatales en los proyectos de desarrollo regional federal.	Evaluación continua de la elaboración de proyectos regionales y de inversión pública descentralizada.	Política estatal de desarrollo regional, con aportaciones mínimas de los restantes ordenes de gobierno.	La política federal de desarrollo regional suple a la estatal en más de un proyecto sectorial.
<b>4</b>	Asociación sectorial estatal, que logra coordinar la gestión federal y la instrumentación de las acciones descentralizadas.	Celebración de 4 convenios sectoriales para la descentralización de inversión pública federal.	Evaluación periódica e integral de la elaboración de proyectos y del ejercicio de inversión pública descentralizada.	Instrumentación de las acciones distributivas descentralizadas al 100%.	La política federal de desarrollo regional suple a la estatal permanentemente.
<b>3</b>	Asociación sectorial estatal, que logra coordinar la instrumentación de acciones y no así la gestión federal.	Celebración de 3 convenios sectoriales para la descentralización de inversión pública federal.	Evaluación periódica de la elaboración de proyectos y del ejercicio de inversión pública descentralizada.	Instrumentación de las acciones distributivas descentralizadas al 75%.	Suplencia federal en la ejecución de obra descentralizada en un sector administrativo.
<b>2</b>	Asociación sectorial estatal, que logra una coordinación clasificada de la gestión federal y de la instrumentación de acciones descentralizadas.	Celebración de 2 convenios sectoriales para la descentralización de inversión pública federal.	Evaluación coyuntural e integral de la elaboración de proyectos y del ejercicio de inversión pública descentralizada.	Instrumentación de las acciones distributivas descentralizadas al 50%.	Suplencia federal en la ejecución de obra descentralizada en 2 sectores administrativos.
<b>1</b>	Asociación sectorial estatal, que logra una coordinación precaria de la gestión federal y de la instrumentación de acciones.	Celebración de un convenio sectorial para la descentralización de inversión pública federal.	Evaluación coyuntural de la elaboración de proyectos y del ejercicio de inversión pública descentralizada.	Instrumentación de las acciones distributivas descentralizadas al 25%.	Suplencia federal en la ejecución de obra descentralizada en 3 sectores administrativos.
<b>0</b>	<i>Ajuste Mutuo y Dirección Jerárquica.</i> Desempeño no cooperativo y/o centralismo estratégico.	Celebración de ningún convenio sectorial para la descentralización de inversión pública federal.	La evaluación de la planeación sectorial estatal no es factor para la depuración de las políticas distributivas.	Instrumentación de las acciones distributivas descentralizadas al 0%.	Suplencia federal en la ejecución de obra descentralizada en 4 sectores administrativos o más.

**Cuadro 5.- Escala de Evaluación del Área Temática *La Coordinación de las Políticas Redistributivas.***

	<b>Analogía Jerárquica.</b>	<b>Delimitación Competencial.</b>	<b>Exactitud de Aplicación.</b>	<b>Derecho Social.</b>	<b>Necesidad de Subsidiar.</b>
<b>8</b>	<i>Decisión Subsidiaria.</i> Asociación sectorial estatal, para depurar políticas redistributivas acordes a la desigualdad local.	Intervención puntual de sectores federales en la estrategia diseñada y coordinada por el estado.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento, la focalización y el equilibrio del tipo de acciones.	Más de cuatro sectores estatales implementan programas propios.	La política estatal redistributiva no requiere de suplencia alguna.
<b>7</b>	<i>Decisiones Conjuntas.</i> Asociación sectorial estatal, basada en estrategias federales coordinadas localmente y complementadas con programas estatales.	Intervención frecuente de sectores federales en las políticas compensatorias diseñadas y coordinadas por el estado.	Evaluación continua del cofinanciamiento, la focalización y el equilibrio del tipo de acciones.	4 sectores estatales implementan programas propios, e incluyen programas comunitarios.	Suplencia federal en la política redistributiva de 1 sector.
<b>6</b>	<i>Negociaciones Intergubernamentales.</i> Asociación sectorial estatal, basada en estrategias federales complementadas con programas estatales.	Intervención continua de sectores federales en las políticas compensatorias coordinadas por el estado.	Evaluación coyuntural del cofinanciamiento, la focalización y el equilibrio del tipo de acciones.	4 sectores estatales implementan programas propios, sin incluir programas comunitarios.	Suplencia federal en la política redistributiva de 1.5 sectores.
<b>5</b>	Asociación sectorial estatal, basada en estrategias federales coordinadas localmente.	Participación puntual de sectores estatales en las políticas compensatorias federales.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento y la focalización.	3 sectores estatales implementan programas propios, e incluyen programas comunitarios.	Suplencia federal en la política redistributiva de 2 sectores.
<b>4</b>	Coordinación parcial por organizar y cofinanciar la asistencia privada y las acciones privadas de vivienda.	Participación continua de sectores estatales en las políticas compensatorias federales, con coordinación estatal importante.	Evaluación continua del cofinanciamiento y la focalización.	3 sectores estatales implementan programas propios, sin incluir programas comunitarios.	Suplencia federal en la política redistributiva de 2.5 sectores.
<b>3</b>	Coordinación donde varias dependencias estatales integran al resto en la ejecución de los programas federales.	Participación continua de sectores estatales en las políticas compensatorias federales, con coordinación estatal media.	Evaluación coyuntural del cofinanciamiento y la focalización.	2 sectores estatales implementan programas propios, e incluyen programas comunitarios.	Suplencia federal en la política redistributiva de 3 sectores.
<b>2</b>	Coordinación por dos dependencias estatales que integran al resto en la ejecución de los programas federales.	Participación continua de sectores estatales en las políticas compensatorias federales, con coordinación estatal mínima.	Evaluación continua del cofinanciamiento.	2 sectores estatales implementan programas propios, sin incluir programas comunitarios.	Suplencia federal en la política redistributiva de 3.5 sectores.
<b>1</b>	Coordinación mínima por la intervención de una dependencia estatal en programas federales de otros sectores para facilitar la focalización.	Participación continua de sectores estatales en las políticas compensatorias federales, con intentos de colaboración estatal.	Evaluación coyuntural del cofinanciamiento.	1 sector estatal implementa programas propios.	Suplencia federal en la política redistributiva de 4 sectores.
<b>0</b>	<i>Ajuste Mutuo y Dirección Jerárquica.</i> Desempeño no cooperativo y/o centralismo estratégico.	Participación continua de sectores estatales en las políticas compensatorias federales, sin ninguna coordinación estatal.	La evaluación de la política redistributiva no es factor para la depuración de la compensación estatal.	Ningún sector estatal implementa programas propios.	Suplencia federal en la política redistributiva de más de 4 sectores.

**Cuadro 6.- Escala de Evaluación del Área Temática *La Legislación Urbana y las Políticas Habitacionales.***

	<b>Analogía Jerárquica.</b>	<b>Delimitación Competencial.</b>	<b>Exactitud de Aplicación.</b>	<b>Derecho Social.</b>	<b>Necesidad de Subsidium.</b>
<b>8</b>	<i>Decisión Subsidiaria.</i> Implementación de políticas de vivienda social mediante la coordinación estatal de los sectores públicos y privados.	Marco jurídico estatal para una política social de suelo y vivienda ampliamente coordinada, y facultades urbanas al municipio.	Evaluación estatal continua e integral de intervención de sectores públicos y privados en materia de vivienda popular y de RTT.	Coordinación estatal de intervención continua y coordinada de sectores públicos y privados en vivienda popular.	La política estatal de vivienda popular no presenta suplencia alguna.
<b>7</b>	<i>Decisiones Conjuntas.</i> Política estatal que orienta la inversión privada y que resuelve la dotación e irregularidad del suelo.	Marco jurídico estatal para una política de suelo y vivienda medianamente coordinada, y facultades urbanas al municipio.	Evaluación estatal continua de intervención de sectores públicos y privados en materia de vivienda popular y de RTT.	Coordinación estatal de intervención continua y coordinada del sector privado en vivienda popular, presencia vaga del resto.	La concurrencia estatal-privado suple la concurrencia general de los órdenes gubernamentales.
<b>6</b>	<i>Negociaciones Intergubernamentales.</i> Complemento de la descentralización de vivienda popular con inversiones privadas y con programas de suelo.	Marco jurídico estatal para una política de suelo y vivienda medianamente coordinada, y facultades urbanas al municipio.	Evaluación estatal integral de la intervención coyuntural de sectores públicos y privados en materia de vivienda popular y de RTT.	Coordinación estatal de intervención coyuntural y coordinada de sectores públicos y privados en vivienda popular.	La coordinación sectorial estatal alterna con la libre interacción de intereses privados, existen suplencias coyunturales mutuas.
<b>5</b>	Complemento de la descentralización de vivienda popular con inversiones privadas, sin soluciones de suelo.	Marco jurídico estatal para una política de suelo y vivienda no coordinada, y facultades urbanas al municipio.	Evaluación estatal coyuntural de intervención de sectores públicos y privados en materia de vivienda popular y de RTT.	Aprovechamiento estatal coyuntural de los sectores públicos y privados en vivienda popular.	La libre interacción de intereses privados suple la eficiencia estatal en la coordinación sectorial.
<b>4</b>	Concurrencia operativa estado-municipios en programas habitacionales de diseño estatal.	Marco jurídico estatal para una política de suelo y vivienda no coordinada, y facultades urbanas concurrentes.	Evaluación estatal continua de intervención federal y municipal en materia de vivienda popular y de RTT.	Aprovechamiento estatal continuo de la disposición municipal en vivienda popular, desaprovechamiento de lo privado.	La libre interacción de intereses privados alterna con la concurrencia habitacional federación-estados-municipios.
<b>3</b>	Concurrencia operativa federación-estado solo en la RTT.	Marco jurídico estatal para una política de suelo ó vivienda no coordinada, y facultades urbanas concurrentes.	Evaluación estatal continua de intervención federal en materia de vivienda popular y de RTT.	Aprovechamiento estatal continuo de la disposición federal en la RTT.	La libre interacción de intereses privados solo permite concurrencia federación-estado en vivienda social y RTT.
<b>2</b>	Concurrencia operativa federación-municipios solo en la RTT.	Facultades urbanas descentralizadas al municipio, sin política de vivienda popular ni de RTT.	Evaluación municipal continua de intervención federal en materia de vivienda popular y de RTT.	Aprovechamiento municipal continuo de la disposición federal en la RTT, inconcurrencia del orden estatal.	La libre interacción de intereses privados solo permite concurrencia federación-municipios en vivienda social y RTT.
<b>1</b>	Coordinación mínima por la ejecución descentralizada de programas de vivienda popular.	Facultades urbanas concurrentes, sin política de vivienda popular ni de RTT.	Evaluación estatal continua de intervención federal en materia de vivienda popular.	Aprovechamiento estatal y municipal continuo de la disposición federal solo en vivienda popular.	La libre interacción de intereses privados solo permite concurrencia federación-estados-municipios en vivienda social.
<b>0</b>	<i>Ajuste Mutuo y Dirección Jerárquica.</i> Desempeño no cooperativo y/o centralismo estratégico.	Inconcurrencia urbana y habitacional total en el ámbito estatal.	La evaluación de la política estatal de vivienda no es factor para la depuración de las políticas redistributivas.	Intervención discrecional de sectores públicos y privados en el sector de vivienda popular.	La libre interacción de intereses privados impide la implementación de una política estatal de vivienda popular.

**Cuadro 7.- Escala de Evaluación del Área Temática *La Organización Ciudadana y el Financiamiento Público.***

	<b>Conciencia Social.</b>	<b>Delimitación Competencial.</b>	<b>Exactitud de Aplicación.</b>	<b>Derecho Social.</b>	<b>Necesidad de Subsidium.</b>
<b>8</b>	Asociación financiera y ejecutiva continua entre actores sociales con capacidad de auto-organización.	<i>Macrogobernanza.</i> Normas para la autogestión de insumos y de instrumentos para ejecutar la inversión pública.	Proceso consecutivo de diagnóstico social de autogestión de insumos y de instrumentos para ejecutar la inversión pública.	<i>Metagobernanza.</i> 50% de cofinanciamiento social.	Subsidio gubernamental del 50%.
<b>7</b>	Asociación financiera continua, con deficiencias de auto-organización para ejecutar la inversión pública.	<i>Mesogobernanza.</i> Instituciones para la autogestión de insumos y de instrumentos para ejecutar la inversión pública.	Proceso continuo y parcial de análisis social de autogestión de insumos o de instrumentos para ejecutar la inversión pública.	<i>Instituciones.</i> 43.75% de cofinanciamiento social.	Subsidio gubernamental del 52.25%.
<b>6</b>	Asociación financiera continua, con incapacidad de auto-organización para ejecutar la inversión pública.	<i>Microgobernanza.</i> Procesos incipientes de autogestión de insumos y de instrumentos para ejecutar la inversión pública.	Proceso intermitente de diagnóstico social de autogestión de insumos y de instrumentos para ejecutar la inversión pública.	<i>Problemas y Oportunidades.</i> 37.50% de cofinanciamiento social.	Subsidio gubernamental del 62.50%.
<b>5</b>	Asociación financiera y ejecutiva coyuntural por obra o acción.	Posibilitar derechos ciudadanos contributivos y ejecutivos por obra o acción.	Diagnóstico adaptado de las incapacidades sociales de autogestión, con la aplicación de estrategias <i>ad hoc</i> .	31.25% de cofinanciamiento social.	Subsidio gubernamental del 68.75%.
<b>4</b>	Asociación financiera y ejecutiva coyuntural por obra o acción, en proceso de desintegración.	Mecanismos de cooperación amplia en la inversión pública, con la posibilidad de ejecución directa.	Reconocimiento coyuntural de las incapacidades de autogestión, con actividades importantes al respecto.	25% de cofinanciamiento social.	Subsidio gubernamental del 75%.
<b>3</b>	Asociación financiera coyuntural por obra o acción, sin la delegación de facultades ejecutivas.	Mecanismos de cooperación moderada en la inversión pública, sin la posibilidad de ejecución directa.	Reconocimiento coyuntural de las incapacidades de autogestión, con actividades moderadas al respecto.	18.75% de cofinanciamiento social.	Subsidio gubernamental del 81.25%.
<b>2</b>	Asociación financiera coyuntural por acción, sin la delegación de facultades ejecutivas y en proceso de desintegración.	Mecanismos de cooperación mínima en la inversión pública.	Reconocimiento coyuntural de las incapacidades de autogestión, con actividades mínimas al respecto.	13% de cofinanciamiento social.	Subsidio gubernamental del 87%.
<b>1</b>	Inoperatividad de la asociación financiera coyuntural.	Mecanismos de cooperación indirecta en la inversión pública.	Reconocimiento coyuntural de las incapacidades de autogestión, sin la actuación consecuente.	6.25% de cofinanciamiento social.	Subsidio gubernamental del 93.75%.
<b>0</b>	Asunción gubernamental exclusiva del financiamiento público.	Mecanismos jurídicos que omiten un cofinanciamiento social en la inversión pública.	La evaluación del cofinanciamiento social no es factor para la depuración de la inversión pública.	0% de cofinanciamiento social.	Subsidio gubernamental del 100%.

**Cuadro 8.- Escala de Evaluación del Área Temática *La Organización Ciudadana y las Políticas Públicas.***

	<b>Conciencia Social.</b>	<b>Delimitación Competencial.</b>	<b>Exactitud de Aplicación.</b>	<b>Derecho Social.</b>	<b>Necesidad de Subsidium.</b>
<b>8</b>	Asociación estratégica continua entre actores sociales con capacidad de auto-organización para protagonizar el proceso de planeación.	<i>Macrogobernanza.</i> Organización integral de autodiagnóstico y elección de representantes para priorización y factibilidad en asamblea general ciudadana.	Proceso consecutivo de diagnóstico de las capacidades sociales de planeación para perfeccionar el desempeño continuo del diseño de políticas públicas.	<i>Metagobernanza.</i> Normas para la integración funcional y constante de ciudadanos y asociaciones civiles en los procesos de planeación.	Los funcionarios públicos asumen funciones ciudadanas de planeación solo por el tiempo que los actores sociales no cuenten con la capacidad para ello.
<b>7</b>	Asociación estratégica continua, con capacidad de planeación y con deficiencias de auto-organización para planear.	<i>Mesogobernanza.</i> Organización integral del trabajo continuo por subcomités y de representación selectiva en la asamblea plenaria.	Proceso continuo de análisis de las capacidades sociales de planeación, para la capacitación ciudadana consecuente.	<i>Instituciones,</i> para la integración constante de ciudadanos y asociaciones civiles en los procesos de planeación.	Los funcionarios públicos suplen aspectos funcionales de la integración ciudadana durante los procesos de planeación.
<b>6</b>	Asociación estratégica continua, con capacidad de planeación e incapacidad de auto-organización para planear.	<i>Microgobernanza.</i> Trabajo continuo por subcomités y acceso a la asamblea plenaria por invitación.	Proceso intermitente de diagnóstico de las capacidades sociales generales, para la capacitación ciudadana consecuente.	<i>Problemas y Oportunidades.</i> Procesos incipientes de planeación.	La intervención asimétrica de funcionarios públicos afecta la constancia ciudadana durante los procesos de planeación.
<b>5</b>	Asociación continua en procesos decisivos de la inversión pública.	<i>Gobernanza Jerárquica.</i> Trabajo continuo por regiones y acceso a la asamblea plenaria por invitación y registro.	Diagnóstico adaptado de las incapacidades sociales generales, con la aplicación de estrategias para el incremento de la participación ciudadana.	Posibilitar derechos ciudadanos mínimos de propuesta, exigencia y crítica en los procesos de planeación.	La intervención asimétrica de funcionarios públicos permite solo derechos ciudadanos mínimos durante los procesos de planeación.
<b>4</b>	Integración ciudadana por comisiones pero interrumpida por la adecuación orgánica del gobierno estatal.	Integración ocasional al trabajo continuo y acceso a la asamblea plenaria por invitación y registro.	Reconocimiento coyuntural de las incapacidades sociales generales, con actividades importantes al respecto.	Mecanismos de expresión amplia de la ciudadanía en materias públicas.	Los funcionarios públicos permiten una amplia participación ciudadana en los asuntos públicos.
<b>3</b>	Integración regional y/o sectorial mal implementada que reincide en esquemas de expresión ciudadana muy generales.	Posibilidad de visita presencial del trabajo continuo y acceso a la asamblea plenaria por invitación y registro.	Reconocimiento coyuntural de las incapacidades sociales generales, con actividades moderadas al respecto.	Mecanismos de expresión moderada de la ciudadanía en materias públicas	Los funcionarios públicos permiten una participación ciudadana moderada en los asuntos públicos.
<b>2</b>	Integración ciudadana ocasional a criterio de funcionarios públicos.	Integración solo en consultas y acceso a la asamblea plenaria por invitación y registro.	Reconocimiento coyuntural de las incapacidades sociales generales, con actividades mínimas al respecto.	Mecanismos de expresión mínima de la ciudadanía en materias públicas	Los funcionarios públicos permiten una participación ciudadana mínima en los asuntos públicos.
<b>1</b>	Inoperatividad de subcomités regionales y/o sectoriales.	Integración solo en foros (fomento a la exigencia) y acceso a la asamblea plenaria por invitación y registro.	Reconocimiento coyuntural de las incapacidades sociales generales. sin la actuación consecuente.	Mecanismos de expresión ciudadana indirecta en materias públicas.	Los funcionarios públicos permiten una participación ciudadana indirecta en los asuntos públicos.
<b>0</b>	Asunción gubernamental exclusiva de la planeación.	Mecanismos jurídicos que omiten la intervención social para dar acción exclusiva a los actores gubernamentales.	La evaluación de la participación ciudadana no es factor para la depuración de las políticas públicas.	Omisión de la expresión ciudadana en el tratamiento de asuntos públicos.	Suplencia gubernamental de la intervención ciudadana y de las asociaciones civiles en la vida pública.

## Federalismo.

En la aplicación de las escalas de evaluación al Sistema Federal Mexicano, la valoración integrativa se realizó en primer término por temas (capítulos), después por Elementos del Principio de Subsidiariedad, y en tercer orden por las tres partes que agruparon los capítulos de la presente investigación, para finalizar con un promedio general. Los valores parciales se presentan al interior de paréntesis, de acuerdo a lo que a continuación se presenta:

Las *Relaciones Federación-Estado en la Función Recaudatoria* muestran un SNCF (4.16) como órgano de estandarización participativa cuyo desempeño conjunto se ubica por debajo del mínimo subsidiario. De la muestra destacan dos variables, dos estados aspiran a llegar a diferentes grados de descentralización recaudatoria general (Morelos y Baja California) y otro estado sostiene *Negociaciones Intergubernamentales* para lograr una descentralización individual (Aguascalientes), el resto presenta un acato tácito. Los convenios de colaboración administrativa (4.16) representan las limitantes de la acción jerárquica, las *Negociaciones Intergubernamentales* son la única opción para ascender más allá del desempeño estandarizado. La evaluación del desempeño estatal (4.0) se realiza en forma continua a los programas convenidos de la colaboración administrativa. La garantía de desempeño (2.0) clasifica esfuerzos, tres estados (Morelos, Aguascalientes y Baja California) tienen una propensión estable en fiscalización y un ejercicio aceptable en recaudación, y otros tres estados (Querétaro, Jalisco y Guanajuato) muestran una tendencia decreciente en fiscalización y una mala aptitud en recaudación. El grado de suplencia (2.0) se considera complementario a esta última secuencia, el promedio general es de 3.16.

Las *Relaciones Estados-Municipios en la Función Recaudatoria* incluyen SECF (1.83) que en general abordan temas fiscales ajenos a la eficiencia hacendaria estatal, generando una dispersión de intereses. Los convenios de colaboración administrativa (1.83) también representan las limitantes de la acción jerárquica, a diferencia de que no se observan *Negociaciones Intergubernamentales* como en el caso anterior. La evaluación del desempeño municipal (0.0) no es factor para incluir al municipio en competencias tributarias estatales. La garantía de desempeño (2.0) clasifica esfuerzos en función de conceptos derivados de los convenidos de colaboración administrativa federal y de algunos estatales no tributarios y poco redituables. El grado de suplencia (2.0) actúa en forma complementaria con respecto a lo anterior, el promedio general es 1.63.

En el *Gasto Intergubernamental en Servicios Públicos* se reducen los alcances de la asociación cofinanciera federación-estados (2.0) a convenios sectoriales que promueven este

tipo de estructura de inversión, contrasta un gran número de conceptos que no promueven lo mismo: aportaciones, rendimientos petroleros, órganos y fondos estatales, órganos federales relacionados con servicios públicos determinados, y el SNCF. Los convenios sectoriales (3.0) y en su caso las respectivas normas de operación constituyen las limitantes de la acción jerárquica. La evaluación del cofinanciamiento estatal (0.0) no es factor para optimizar el gasto en servicios públicos. La garantía de desempeño (2.5) muestra una secuencia de porcentajes de cofinanciamiento muy exiguos: Baja California 26.78%, Aguascalientes 25.51%, Querétaro 19.42%, Jalisco 12.84%, Guanajuato 10.32%, y Morelos 8.53%. El grado de suplencia (2.5) se considera complementario a esta última secuencia, el promedio general es de 2.00. Para una muestra de municipios, la cual fue desarrollada en paralelo a la de estados, la asociación cofinanciera se reduce dado que los convenios sectoriales dejan de ser frecuentes para los municipios. Sin embargo, considerando una comparativa local entre fondos federales y municipales, los porcentajes de cofinanciamiento indirecto son mayores que los de los estados, lo cual ratifica la lógica subsidiaria de que ante la desaparición de limitantes de jerarquía responde un mejor desempeño: Zapopan 76.99%, Querétaro (capital) 74.43%, Aguascalientes (capital) 69.65%, León 63.97%, Tijuana 58.20%, y Cuernavaca 56.55%.

Las *Políticas Distributivas que Gestionan los Gobiernos Estatales* definen dos tipos de asociaciones diferentes (4.5). Un grupo compuesto por cuatro estados (Aguascalientes, Jalisco, Morelos y Querétaro), con poco apego subsidiario, regularmente gestiona cada año asignaciones Distributivas durante el proceso de aprobación del PEF, mientras otro grupo compuesto por dos estados (Baja California y Guanajuato), con mayor sentido de autonomía, logra diseñar políticas regionales que orientan las intervenciones federales, además de realizar adicionalmente lo mismo que los primeros. Para los primeros, el financiamiento federal establece la limitante de la acción jerárquica, y para los segundos, la ausencia del orden federal en proyectos de desarrollo regional extingue la acción jerárquica (3.63). Los dos grupos definen grados extremos de evaluación sectorial (2.83), de garantía de desempeño (3.66), y de grado de suplencia (3.66) en las Políticas Distributivas. El promedio general es 3.76.

En función de seis sectores administrativos estatales que deben concurrir en materia compensatoria, la coordinación efectiva de las Políticas Redistributivas define dos tipos de asociaciones diferentes en los estados de la muestra (3.33). Un grupo compuesto por cuatro estados (Baja California, Querétaro, Aguascalientes y Morelos), varía desde la inconcurrencia hasta un máximo de dos sectores que se apoyan mutuamente, mientras otro grupo compuesto por dos estados (Guanajuato y Jalisco), con mayor sentido asociativo, utiliza órganos de coordinación horizontal para proyectar mayor eficiencia en la función Redistributiva. En ambos

casos, el financiamiento federal establece la limitante de la acción jerárquica (3.5), sin embargo, para el segundo grupo la concurrencia estatal y el complemento financiero son factibles para solventar los efectos de los desequilibrios en su origen. Los dos grupos definen grados extremos de evaluación sectorial (2.0), de garantía de desempeño (1.83), y de grado de suplencia (1.83) en su coordinación de Políticas Redistributivas. Es importante mencionar que en los dos últimos aspectos, el estado de Guanajuato reduce considerablemente su posición en la escala, lo que indica que ejecuta muy pocos programas compensatorios propios prevaleciendo así una asimetría por el predominio operativo descentralizado. De este modo, Guanajuato queda a la par de Aguascalientes, Baja California y Querétaro; cada uno de ellos con un solo sector que desarrolla programas de diseño propio; Morelos queda en el fondo sin ninguna iniciativa propia; y solo Jalisco permanece en un nivel aceptable con 4 sectores que operan esquemas propios. El promedio general es 2.49.

La *Legislación Urbana y las Políticas Habitacionales* establecen dos tipos de asociaciones diferentes (3.66). Un grupo compuesto por cuatro estados (Jalisco, Aguascalientes, Querétaro y Morelos), denotando dependencia, establece en forma diferenciada y con distintos alcances la concurrencia federación-estados ó estados-municipios para ejecutar Programas de Regularización de la Tenencia de la Tierra y de Vivienda Social respectivamente, mientras que otro grupo compuesto por dos estados (Baja California y Guanajuato) implementa programas que conjuntan inversión pública y privada en programas de Vivienda Social, difiriendo las soluciones en cuanto a que un solo estado resuelve la dotación de suelo y la regularización del mismo. En ambos casos, el financiamiento federal establece la limitante de la acción jerárquica (4.16), sin embargo, para el segundo grupo el financiamiento privado se traduce en un aprovechamiento para confrontar una solución costosa. Los dos grupos definen grados extremos de evaluación sectorial (2.16), de garantía de desempeño (3.66), y de grado de suplencia (3.66) en la manera de operar las Políticas de Vivienda Social. El promedio general es 3.46.

La *Organización Ciudadana y el Financiamiento Público* constituyen tres variantes de asociación cofinanciera sociedad-gobierno (3.0). En un grupo de dos municipios existe carencia total (Aguascalientes y Querétaro), en otro grupo de tres municipios la asociación es coyuntural (Zapopan, León y Cuernavaca), y solo en el último caso tiende a ser continua (Tijuana). Cabe señalar que en Cuernavaca el programa esta en franca decadencia, por lo que pasaría a formar parte del primer grupo. El financiamiento gubernamental establece la limitante de la acción jerárquica (3.33), sin embargo, en dos casos (Tijuana y León) la limitante se presenta como estímulo por la disposición de *Instituciones ex profeso*. La evaluación del desempeño social

(1.33) solo en un caso es factor para motivar al ciudadano en la inversión pública (Guanajuato). La garantía de desempeño (2.16) muestra una secuencia variada de porcentajes de cofinanciamiento: León 50%, Tijuana 20%, Zapopan 12%. El grado de suplencia (2.16) se considera complementario a esta última secuencia, el promedio general es de 2.39.

La *Organización Ciudadana y las Políticas Públicas* definen dos tipos de asociaciones estratégicas sociedad-gobierno (3.0). Un grupo compuesto por cinco estados (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco y Morelos) muestran un desempeño por debajo del mínimo subsidiario, describiendo así varios grados de integración ciudadana selectiva a la diversidad funcional de los COPLADE, mientras que en el estado restante (Querétaro) se considera que existe un órgano de planeación ciudadana con capacidad de participar en la planeación estatal pero con incapacidad de auto-organización para tal efecto. Los foros y las consultas ciudadanas organizadas por funcionarios públicos constituyen la limitante de la acción jerárquica (4.16), sin embargo, tres estados (Guanajuato, Morelos y Querétaro) han instituido el trabajo continuo por Subcomités como concesión ciudadana que permite mayor integración. La evaluación del desempeño municipal (0.83) no es factor para la depuración de las Políticas Públicas, a excepción de un caso (Jalisco) que presenta un diagnóstico adaptado a las incapacidades sociales generales, con la aplicación adicional de un programa destinado al incremento de la participación ciudadana. Los aspectos de garantía de desempeño (5.0) y grado de suplencia (5.0) coinciden en el nivel de posibilitar derechos ciudadanos mínimos de exigencia y crítica en los procesos de planeación. El promedio general es de 3.59. Para una muestra de municipios, la cual fue desarrollada en paralelo a la de estados, los resultados guardan paralelismo y solo destaca el caso de León, por su trabajo organizado en ciclos anuales de recepción, priorización y factibilidad de las propuestas.

La evaluación integrativa por elemento da cuenta de una comparativa entre ámbitos subsidiarios. La equivalencia elemental Analogía Jerárquica - Conciencia Social define una secuencia donde la evaluaciones más altas se refieren a funciones asociativas más encaminadas a la esencia subsidiaria, aunque aún distantes, y las más bajas se alejan de una integración social objetiva: Coordinación Distributiva (4.50), SNCF (4.16), Coordinación Habitacional (3.66), Coordinación Redistributiva (3.33), Cofinanciamiento Social (3.0), Planeación Social (3.0), Cofinanciamiento Estatal (2.0), y SECF (1.83). El Elemento de Delimitación Competencial indica el orden gradual de instrumentos con respeto a la limitación funcional de las sociedades más complejas: Limitación Distributiva Federal (4.5), Limitación Fiscal Federal (4.16), Limitación Habitacional Federal-Privado (4.16), Limitación en la Planeación Gubernamental (4.16), Limitación Redistributiva Federal (3.5), Limitación

Cofinanciera Gubernamental (3.33), Limitación Cofinanciera Federal (3.0), y Limitación Fiscal Estatal (2.33). Por su parte, el Elemento de Exactitud de Aplicación señala el escalonamiento progresivo en la conformación de valoraciones formales de las sociedades más simples: Evaluación Fiscal Estatal (4.0), Evaluación Distributiva Estatal (2.83), Evaluación Habitacional Estatal (2.16), Evaluación Cofinanciera Social (2.16), Evaluación Redistributiva Estatal (2.0), Evaluación de la Planeación Social (0.83), Evaluación Fiscal Municipal (0.0), y Evaluación Cofinanciera Estatal (0.0).

El Elemento de Derecho Social muestra la secuencia progresiva de asunción de responsabilidades de las sociedades más simples: Garantía de la Planeación Social (5.0), Garantía Distributiva Estatal (3.66), Garantía Habitacional Estatal (3.66), Garantía Cofinanciera Estatal (2.50), Garantía Cofinanciera Social (2.16), Garantía Fiscal Estatal (2.0), Garantía Fiscal Municipal (2.0), y Garantía Redistributiva Estatal (1.83). A su vez, el Elemento de Necesidad de Subsidiario hace gráfica la suplencia de responsabilidad de las sociedades más simples por parte de las mayores: Suplencia de la Planeación Social (5.0), Suplencia Distributiva Estatal (3.66), Suplencia Habitacional Estatal (3.33), Suplencia Cofinanciera Estatal (2.50), Suplencia Cofinanciera Social (2.16), Suplencia Fiscal Estatal (2.0), Suplencia Fiscal Municipal (2.0), y Suplencia Redistributiva Estatal (1.83).

En suma, la evaluación integrativa por cada una de las partes en las que se agrupan los capítulos de la presente tesis es del siguiente orden: 2.26 para la *Primera Parte, Sentido Descendente, Finanzas Públicas*; 3.22 para la *Segunda Parte, Sentido Descendente, Finanzas Públicas*; y 2.99 para la *Tercera Parte, Sentido Ascendente, Organización Social*. En una comparativa de las dos primeras, se indica un menor apego subsidiario de las Finanzas Multinivel con respecto a las Políticas Intergubernamentales, lo cual es un reflejo de que la mayor dosis de jerarquía se aplica en el ámbito financiero del Sistema Federal Mexicano. En cuyo caso, ante una concentración de desempeños abajo del mínimo subsidiario, el mayor ascenso en la escala es aquel que se da por la vía de las *Negociaciones Intergubernamentales* (Aguascalientes: punto medio de las *Interacciones Multinivel*). Para las Políticas Intergubernamentales, lo que más llama la atención es la conformación de grupos en el cuerpo de las escalas de evaluación, casi por regla el 33% de la muestra ocupa las partes superiores de las escalas y el 66% restante las partes bajas. Estas últimas evidencian que el desempeño histórico de Federalismo Mexicano ha dejado una *Inercia de Jerarquía*, la cual se percibe también en las mismas escalas cuando las evaluaciones del Elemento de Delimitación Competencial registran valores ligeramente mayores que las relativas al Elemento de Derecho Social, demostrando así que a mayor limitación normativa del orden federal no necesariamente

corresponde mayor desempeño de los demás órdenes (*Autolimitación*). La evaluación de la Tercera Parte se interpreta como un promedio de las anteriores, en donde aplica una regla que determina que en ambas escalas sólo un elemento de la muestra (16%, Municipio de Tijuana y Estado de Querétaro) avanza a la parte superior de la escala de evaluación para apuntar tímidamente hacia un mayor apego subsidiario (*Microgobernanza*). Al término de la evaluación integrativa, el promedio general es de 2.82 en escala de 8.

Sin embargo, la insensibilidad del resultado numérico no debe ser desánimo terminal, la presente investigación ha permitido ubicar nueve modelos que obtienen individualmente evaluaciones aceptables. Con ellos, basta para iniciar un objeto de estudio creciente para una *Gobernanza Mexicana*, aplicando el rigor de la crítica y la contribución académica de una difusión inductora de reproducciones. En Europa seguramente están haciendo esto ante la crisis de integración europea, nosotros los mexicanos, ¿porqué no hacer lo mismo ante la *Inercia de Jerarquía*? Las *Negociaciones Intergubernamentales* del gobierno estatal de Aguascalientes para mayor colaboración fiscal (5.0) son ejemplo de una interacción intermedia en las relaciones que define la *Gobernanza Multinivel*, pero con síntomas de individualismo que dañan la función asociativa para la acción subsidiaria. Los proyectos Guanajuato Puerto Interior (7.2) y Punta Colonet en Baja California (7.2) son buenas experiencias de Políticas Distributivas estatales, en donde se hace necesaria una vinculación general con las Políticas Distributivas Descentralizadas.

La asociación inmobiliaria público-privada en el estado de Baja California (7.0) es modelo de Política de Vivienda Social en el marco de la *Nueva Gerencia Pública*, previniendo sus deficiencias en cuanto a que la asociación público-privada tiende a sustituir la coordinación intergubernamental. El Sistema Integral de Transporte Optibus (SIT Optibus, 3.2) de León se puede aplicar también como prototipo de *Nueva Gerencia Pública*. Asimismo, el Fideicomiso de Obras por Cooperación (FIDOC) y el COPLADEMUN León son ejemplos de *Instituciones y Normas* en el proceso valorativo del *Gobierno Interactivo o Sociopolítico*, aunque el primero tiene deficiencias de continuidad de interacción y el segundo es un proceso que no ha evolucionado hacia la auto-organización plena. La Estrategia de Desarrollo Social Vive (6.8) en Jalisco es modelo de Coordinación Sectorial Redistributiva, pese a que no ha alcanzado a equilibrar los programas por objetivos de capacidades, de oportunidades de ingreso, de patrimonio y de asistencia. El Sistema de Agua Potable Acueducto II (2.6) en Querétaro, también aplica como prototipo de *Nueva Gerencia Pública*, aunque su fundamento jurídico gravemente omitió sentar las bases para evolucionar hacia un gobierno empresarial con principios.

## **BIBLIOGRAFIA**

## Bibliografía.

- Aboites Aguilar, Luis; *El Agua de la Nación. Una Historia Política de México (1888-1946)*; México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1998.
- Althusius, Johannes; *La Política: Metodológicamente Concebida e Ilustrada con Ejemplos Sagrados y Profanos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- Amaro, Javier; *Las Dos Caras de la Moneda*; Revista Obras, Editorial Expansión, Año XXVII, No 333, Septiembre 2000.
- Areilza Carvajal, José María de; *El Principio de Subsidiariedad en la Construcción de la Unión Europea*, Madrid, Fundación Para el Análisis y los Estudios Sociales, 1996.
- Aristóteles, *La Política*, México, 2006, Editores Mexicanos Unidos S. A.
- Astudillo Moya, Marcela; *La Coordinación Fiscal en México. Logros y Desafíos*. Artículo publicado en *Problemas del Desarrollo*, Revista Latinoamericana de Economía, Volumen 36, Número 141, México, 2005.
- Bacha, Ivonne; González, Jesús Isaac; *Vecinos de Primera, Ricardo y Francisco Fountanet Mange*; Líderes Mexicanos; octubre 2005.
- Barrera Zapata, Rolando; Consuelo Ferreira, Ma. Del Pilar; *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, 1989.
- Benedicto XVI, *Carta Encíclica Deus Caritas Et*, texto publicado en [www.vatican.va](http://www.vatican.va).
- Breña S., Roberto; *El Principio de Subsidiariedad y la Construcción de una Europa Social*. En El Colegio de México, *Foro Internacional*, México, Centro de Estudios Internacionales, 2000.
- Burgoa Orihuela, Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1994.
- Bustamante Quintana, Norma; *Impuesto Predial y Estructura Urbana: el caso de Hermosillo, Sonora*; México, Tesis de maestría en estudios urbanos, El Colegio de México, 1998.
- Cabrero Mendoza, Enrique; *Acción Pública y Desarrollo Local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Calzada Falcón, Fernando; *Federalismo y Finanzas Públicas, 2001-2004: ante la Convención Nacional Hacendaria*; México, Universidad Popular de la Chontalpa, 2004.
- Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Procedimiento para Registrar Programas y Proyectos de Inversión en la Cartera de la SHCP Susceptibles de Obtener Financiamiento*, México, 2006.
- Carpizo, Jorge; *Federalismo en Latinoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1973.
- Carrera, Ady; Martínez, Gabriela; "El Esfuerzo Fiscal Municipal en el Marco de los Sistemas de Coordinación Fiscal Estados-Municipios", en *los Retos de la Democracia Local. El Papel de los Gobiernos Municipales, Indígenas y Delegacionales en la Superación de la Pobreza y la Desigualdad Social*, V Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), Memoria electrónica, 2007, (ISBN 978-970-9876-04-8).
- Castillo Velasco, Jaime; *Las Fuentes de la Democracia Cristiana*, Chile, Editorial del Pacífico, 1968.
- Castillo y Piña, José; *Ketteler: Discurso Dicho por su Autor el Sr. Pbro. Dr. José Castillo y Piña, en Solemne Distribución de Premios del Seminario Conciliar de México, el 31 de Agosto del 1921*; Imprenta del Asilo Patricio Sanz, Tlalpan D. F., Septiembre de 1921.

- Cayota, Mario; *Los Orígenes de la Democracia Cristiana*, texto ubicado en [www.chasque.apc.org](http://www.chasque.apc.org).
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Régimen Fiscal de PEMEX, Efectos de los Cambios en los Derechos Petroleros 2006*, Octubre de 2005, documento publicado en [www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx).
- Cerrillo I. Martínez, Agustí; *La Gobernanza Hoy. 10 Textos de Referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- CIDE, *Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: una Etapa del Federalismo en México*, México, DICRESA S. A. de C. V., Primera edición, 2004.
- CIDE, *Seminario Nuevos Retos de la Descentralización Fiscal en América Latina*, 7 de Marzo de 2003, México, 2003.
- CIDE, Fundación Ford, *Premio Gobierno y Gestión Local Edición 2003, Prácticas Municipales Exitosas*, México.
- Cities for Mobility, *La Red Mundial para la Movilidad*; Stuttgart, Baden-Wurtemberg, Alemania; Cities for Mobiliy, octubre de 2006.
- Coindreau, José Luis; *Unidad y Mística Subsidiariedad*, México, Centro de Estudios Sociales del Consejo Coordinador Empresarial, 1981.
- Colmenares Páramo, David; *Coordinación y Colaboración Gubernamental en México*, Presentación realizada durante el International Consortium on Governmental Financial Management, Miami Fl., Mayo 2006.
- CONAGO, *Declaratorias de las Reuniones de la CONAGO y de la Convención Nacional Hacendaria*, textos ubicados en [www.conago.org.mx](http://www.conago.org.mx).
- CONAGUA, *Programas*, información publicada en [www.conagua.gob.mx](http://www.conagua.gob.mx).
- Comisión del Agua del Estado de México, *Horizontes del Agua en el Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México, 1999.
- Comisión de Hacienda, LV Legislatura de Querétaro, *Comunicado del 24 de Septiembre de 2008*, [www.legislaturaqro.gob.mx](http://www.legislaturaqro.gob.mx).
- Compagnoni, Francisco (O. P.); *La Doctrina Social de la Iglesia, Orientaciones para su Estudio y Enseñanza*, traducido por Juan Manuel Díaz Sánchez, Instituto Social León XIII, 2002. En Revista di teología morale, 85, 1990.
- Congreso Mundial de Carreteras, *La Política Seguida en México en Materia de Carreteras de Cuota*, México, Secretaría de Obras Públicas, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, 1964.
- Cosío Villegas, Daniel; Bernal, Ignacio; Moreno Toscazo, Alejandra; González, Luis; Blanquel, Eduardo; Meyer, Lorenzo; *Historia Mínima de México*, México, El Colegio de México, 1983.
- Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio; *El Problema de la Coordinación en el Gobierno Contemporáneo, Hacia un Estado Federal Coordinado*; México, Editorial IAPEM, 2006.
- Croisat, Maurice; *El Federalismo en las Democracias Contemporáneas*, Barcelona, Editorial Hacer, 1994.
- Chávez Cruz, Ma. Del Carmen; Ramírez Solórzano, Amalia Sandra; *Derechos y Usos Sociales del Agua en el Estado de México (1888-1946)*; México, UAEM, Facultad de Humanidades, 1999.
- De la Brosse, O.; Henry, Antonin-Marie; Rouillard, Philippe; *Diccionario del Cristianismo*, Barcelona, Editorial Herder, 1986, Biblioteca Herder, Sección de Teología y Filosofía, Volumen 131.
- De Tocqueville, Alexis; *La Democracia en América*, México, Editorial Gernika, 2008.
- Diario de Querétaro, *ICA Gana Acueducto II*, 1º de mayo del 2007, [www.oem.com.mx](http://www.oem.com.mx).

- 
- Díaz Casillas, Francisco José; *Las Tendencias Históricas del Transporte Público de Pasajeros en la Ciudad de México, en la Construcción de su Porvenir*; México, Tesis doctoral UNAM, 2002.
  - Díaz Cayeros, Alberto; *Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México*; México, Editorial M. A. Porrúa, 1995.
  - Fernández Díaz, Andrés; *François Perroux: Trayectoria de un Gran Maestro*, Madrid, Texto publicado en [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/11/RECP\\_083\\_007.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/11/RECP_083_007.pdf).
  - Foucault, Alberto; *Federico Ozanam y las Conferencias de San Vicente de Paul*, Buenos Aires, 1942.
  - FOVI, *Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda*, texto publicado en <http://www.fovi.gob.mx/PROSAVI.html>.
  - Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal, con el apoyo de la Comisión Nacional de la Vivienda y Joint Center for Housing Studies de la Universidad de Harvard; *Estado Actual de la Vivienda en México 2007*; México, CIDOC-SHF, 2007.
  - Fundación Este País, *La Federación a Debate*, México, 2004, [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx).
  - García Rocha, Adalberto; *Las Políticas contra la Desigualdad y la Pobreza en México*. En el nuevo milenio mexicano, [www.milenio.analisiseconomico.com.mx](http://www.milenio.analisiseconomico.com.mx).
  - Garza, Gustavo (compilador), *Una Década de Planeación Urbano-Regional 1978-1988*, Primera edición y primera reimpresión, México, 1992, El Colegio de México.
  - Gaudín, Stéphane, *La Subsidiariedad, Entre la Libertad y la Autoridad*, para Breizh-2004, Movimiento Federalista Bretón y Europeo, <http://www40.brinkster.com>.
  - Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, 3 de febrero de 1983.
  - Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, 23 de diciembre de 1999.
  - Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, 30 de diciembre de 2007, séptima sección.
  - Gobierno del Estado de Aguascalientes, *Leyes Estatales*, textos ubicados en [www.aguascalientes.gob.mx](http://www.aguascalientes.gob.mx).
  - Gobierno del Estado de Aguascalientes, Comité de Planeación del Desarrollo del Estado de Aguascalientes COPLADE, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional SEPLADE, *Plan de Desarrollo del Estado de Aguascalientes 2004-2010*, México, COPLADE, 2005.
  - Gobierno del Estado de Baja California, *Acuerdo para el Apoyo a la Vivienda que Celebraron el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, la Cámara Nacional de la Industria y Promoción de Vivienda de Baja California (CANADEVI), y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción de Baja California (CMIC)*, 1º de enero de 2008.
  - Gobierno del Estado de Baja California, *Leyes*, textos ubicados en [www.transparenciabc.gob.mx](http://www.transparenciabc.gob.mx).
  - Gobierno del Estado de Baja California, *Mecanismo para el Pago de los Apoyos del Programa de Fomento y Apoyo a la Vivienda Económica y de Interés Social*, documento anexo al Acuerdo Para el Apoyo a la Vivienda, 1º de enero de 2008.
  - Gobierno del Estado de Baja California, *Plan Estatal de Desarrollo 2008-2013*, México, 2008.
  - Gobierno del Estado de Guanajuato, *Leyes*, textos ubicados en [www.congresogto.gob.mx](http://www.congresogto.gob.mx).
  - Gobierno del Estado de Guanajuato, *Estrategia Contigo Vamos por Más Oportunidades*, [www.guanajuato.gob.mx/sdsh/programas/contigo\\_vamos.php](http://www.guanajuato.gob.mx/sdsh/programas/contigo_vamos.php).
  - Gobierno del Estado de Guanajuato, *Ficha Ejecutiva del Evento, Firma del Convenio IVEG-PROVIVAH-COMEX*.
-

- Gobierno del Estado de Guanajuato, *Plan de Gobierno 2006-2012*, México, 2006, Tomo I.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Leyes Estatales*, textos ubicados en [www.congreso.jalisco.gob.mx](http://www.congreso.jalisco.gob.mx).
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Mesas de la Gran Alianza por Jalisco*, Presentación Power Point, Coordinación General de la Gran Alianza por Jalisco, 2008.
- Gobierno del Estado de Jalisco, Gran Alianza por Jalisco, *Presupuesto Ciudadanizado*, información publicada en <http://granalianza.jalisco.gob.mx/>
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Programa Sectorial 08 "Protección y Atención Integral de la Salud"*, *Programas Sectoriales y especiales (CD)*, Secretaría de Planeación, México, 2008.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Programa Sectorial 10 "Desarrollo Humano y Social Sustentable"*, *Programas Sectoriales y Especiales (CD)*, Secretaría de Planeación, México, 2008.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Programa Sectorial 19 "Participación Ciudadana"*, *Programas Sectoriales y Especiales (CD)*, Secretaría de Planeación, México, 2008.
- Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Desarrollo Humano, *Programas y Acciones de la Secretaría de Desarrollo Humano, Archivo Electrónico Titulado Información de SDH para CGPP (Febrero 2008)*, Dirección de Planeación para el Desarrollo Humano, 2008.
- Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Desarrollo Humano, *VIVE Estrategia de Política Social Integral*, México, 2008, SDH.
- Gobierno del Estado de México, Gaceta del Gobierno, Número 23, 17 de septiembre del 1919, Decreto número 116, *Ley Orgánica Municipal*.
- Gobierno del Estado de México, Gaceta del Gobierno, Número 48, 13 de diciembre del 1950, Decreto número 101, *Ley Orgánica Municipal*.
- Gobierno del Estado de México, Gaceta del Gobierno, Número 5, 18 de julio del 1973, Decreto número 57, *Ley Orgánica Municipal*.
- Gobierno del Estado de México, Gaceta del Gobierno, Número 7, 10 de enero del 2006, *Manual de Operación para el Ejercicio de los Recursos del Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios para el Ejercicio Fiscal 2006*.
- Gobierno del Estado de México, Gaceta del Gobierno, Número 36, 21 de agosto del 2006, *Decreto Número 292*.
- Gobierno del Estado de México, Gaceta del Gobierno, Número 28, 8 de agosto del 2007, *Decreto Número 56*.
- Gobierno del Estado de México, *Ley que Crea la Junta de Caminos*, [www.transparencia.edomex.gob.mx/jcem](http://www.transparencia.edomex.gob.mx/jcem).
- Gobierno del Estado de Morelos, *Leyes*, textos ubicados en [www.morelos.gob.mx](http://www.morelos.gob.mx).
- Gobierno del Estado de Querétaro, COPLADEQ, *Manual Operativo de los Consejos de Concertación Ciudadana*, información publicada en [www.queretaro.gob.mx](http://www.queretaro.gob.mx).
- Gobierno del Estado de Querétaro, *Normatividad*, textos ubicados en [www.queretaro.gob.mx](http://www.queretaro.gob.mx).
- Gobierno del Estado de Querétaro, *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009*, México, 2004.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, Número 4521, 6ª época, 29 de marzo de 2007, *Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012*.
- Gómez Morín Escalante, Lorenzo; *¿Hacia una Sociedad de Pielas Rojas? El Distanciamiento entre la Ciudadanía y el Catolicismo en México*, Revista Bien Común, Número 156, Diciembre de 2007.

- 
- Gómez Robledo, Antonio; *Fundadores del Derecho Internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989.
  - González de la O, Eduardo; Hernández Saldaña, Víctor; *Origen y Operación del Fideicomiso para la infraestructura de los Estados (FIES)*, México, INDETEC, publicado en [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx).
  - *Guanajuato Puerto Interior, Centro Logístico e Industrial de México*, información localizada en [www.puertointerior.com.mx](http://www.puertointerior.com.mx).
  - Guillén López, Tonatiuh; *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*; México, Instituto Federal Electoral, 1999.
  - Guillén López, Tonatiuh; Rojo Calzada, Pablo (coordinadores); *Gobernar con Calidad y para el Desarrollo. Experiencias de Innovación en los Municipios Mexicanos*; México, CIDE, Fundación FORD, 2005.
  - Gutiérrez García, José Luis; *Introducción a la Doctrina Social de la Iglesia*, Barcelona, Editorial Ariel, 2001.
  - H. Ayuntamiento de Cuernavaca 2006-2009, *Plan Municipal de Desarrollo de Cuernavaca 2006-2009*, México, 2006.
  - H. Ayuntamiento de Guadalajara, *Plan Municipal de Desarrollo Guadalajara 2007-2009*, México, 2007.
  - H. Ayuntamiento de Zapopan, *Plan Municipal de Desarrollo Zapopan 2007-2009*, México, 2007.
  - H. Ayuntamiento de Zapopan, *Segundo Informe de Gobierno*, información publicada en [www.zapopan.gob.mx](http://www.zapopan.gob.mx).
  - Hammeke-Malta, *Enciclopedia de la Religión Católica*, Barcelona, 1953, Dalmau y Jover S. A., Tomo IV.
  - Hernández Chávez, Alicia; *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, México, El Colegio de México, Fondo Cultura de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1996.
  - Höffe, Otfried; Ícense, Josef (compiladores); *Panoramas de Filosofía Política*, Alemania, Konrad Adenauer Stiftung, 2002.
  - Höffner, Joseph (Cardenal); *Doctrina Social Cristiana*, Barcelona, Empresa Editorial Herder S. A., 2001.
  - Honorable Ayuntamiento de Aguascalientes 2008-2010, *Plan de Desarrollo Municipal 2008-2010*, México, 2008.
  - Honorable Ayuntamiento de León 2006-2009, *Plan de Gobierno Administración Municipal 2006-2009 (Versión Integra)*, México, 2006.
  - Hopkins, W., *Relationship intergouvernementals au Mexique et aux Etats-Unis: une Perspective Comparative*, *Revue Internationale de Science Administrative*, Número 3.
  - INDESOL, CIDE, Fundación Ford, *Premio Gobierno y Gestión Local Edición 2002, Prácticas Exitosas Municipales*, Tomo II, México.
  - INEGI, *Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).
  - INEGI, *II Censo Nacional de Población y Vivienda 2005*.
  - Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Modelos de Recaudación Fiscal*, México, 2003.
  - Instituto Nacional de Administración Pública, *La Descentralización de los Servicios de Salud: Experiencias de los Estados de Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto de Administración Pública del Estado de Guanajuato, 2000.
  - Instituto Nacional para el Federalismo, *Sistema Nacional de Información Municipal*, Versión 7.0 con sistemas asociados (datos de censo de población 2000).
-

- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *Presentación Power Point para Seminario de Catastro*, [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx).
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *Política y Estructura Fiscal del Impuesto Predial en México*, México, INDETEC, 1993.
- Jiménez Sánchez, Pedro Leobardo, *Simplificación Administrativa y Promoción de Vivienda Popular y Social en el Estado de México 1994-1997*; México, Editorial IAPEM, 1998.
- Juan XXIII, *Carta Encíclica Mater Et Magistra*, México, Ediciones paulinas S.A. de C.V., Décima sexta edición, 2000.
- Juan XXIII, *Carta Encíclica Pacem in Terris*, texto ubicado en [www.vatican.va](http://www.vatican.va).
- Juan Pablo II, *Carta Encíclica Centesimus Annus*, México, Ediciones paulinas S.A. de C.V., VI edición, 1997.
- Kasper, Walter; Baukgartner, Konrad; Bürkle, Hosrt; Kertelge, Klaus; Korff, Wilhelm; Walter, Peter; *Diccionario Enciclopédico de la Historia de la Iglesia*, Barcelona, 2005, Herder, Tomo I.
- Komonchak, Joseph A.; *Subsidiarity in the Church: The State of the Question*, The jurist 48, 1988. Citado en <http://www.scielo.cl>.
- La jornada, *Carreteras al Pasado*, texto ubicado en [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx).
- Le Play, Federico; *Federico Le Play Según Él Mismo*, Madrid, Saturnino Calleja Fernandez Casa Editorial, Versión española por C. Gallardo.
- Lenin; *El Estado y la Revolución*, México, Ediciones de cultura popular S.A., Editorial Progreso, 1978.
- León XIII, *Rerum Novarum la Cuestión Obrera*, México, Ediciones paulinas S.A. de C.V., XIX edición, 1999.
- *Ley de Coordinación Fiscal*, texto ubicado en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx).
- Loaeza, Soledad; *La Diplomacia Blanda Alemana. La Konrad Adenauer Stiftung y la Democratización Mexicana*. En El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, *Foro Internacional*, México D. F., Volumen Número 44, Número 1 (175), Enero-Marzo 2004.
- Locke, John; *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, México, Editorial Porrúa, 2005.
- Lujambio, Alonso; *¿Democratización Vía Federalismo? El Partido Acción Nacional, 1939-2000: La Historia de una Estrategia Difícil*, México, 2006, Fundación Rafael Preciado Hernández A. C.
- Mendoza Ruiz, Joel; *Cuautitlán a Través del Siglo XX*, México, H. Ayuntamiento de Cuautitlán México, 1999.
- Mendoza Ruiz, Joel; *Derecho Urbano y Municipio Libre en el Ámbito de la Urbanización Capitalista. Estudio de Caso: Cuautitlán Estado de México 1973-1999*, México, Tesis de maestría, IPN, 2000.
- Merino, Mauricio; *En Busca de la Democracia Municipal, la Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.
- Merino, Mauricio; *Los Gobiernos Municipales de México; el Problema del Diseño Institucional*; México, CIDE, 2004.
- Mill, John Stuart; *Sobre la Libertad*, España, Alianza Editorial, 2007.
- Moreno Espinosa, Roberto y otros; *Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México*; México, Gobierno del Estado de México, Coordinación General de Apoyo Municipal, Primera edición, 1992.
- Ochoa Campos, Moisés; *El Municipio, Su Evolución Institucional*; México, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS, 1981.

- 
- Ockenfels, Wolfgang F.; *Manual de Doctrina Social Cristiana*, Alemania, Wissenschaftliche Vereinigung zur Förderung der Christlichen Gesellschaftslehre e. V.
  - Olmedo Carranza, Raúl; *El Desafío Municipal*; México, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Primera reimpresión CNEM, 1985.
  - Olmedo Carranza, Raúl; *El Cuarto Orden de Estado. El Gobierno de la Comunidad*, México, Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios A. C., 2005.
  - Olmedo Carranza, Raúl; *Participación Ciudadana y Organización Vecinal*, México, Proyecto PAPIME EN302803, 2007.
  - Ontiveros Jiménez, Manuel; *La Descentralización de la Educación Básica, sus Efectos Sobre la Oferta y la Calidad Educativa y los Salarios Magisteriales*; publicado en [www.analisiseconomico.com.mx](http://www.analisiseconomico.com.mx).
  - Ortega Lomelí, Roberto; *Federalismo y Municipio*, México, FCE, 1994.
  - Ostrom, Vincent; *El Federalismo en la Vida Cotidiana en Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo*, México, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 1997.
  - Palacios Alcocer, Mariano; *Federalismo y Relaciones Intergubernamentales*, México, Senado de la República, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
  - Perroux, François; *La Creación Colectiva en la Economía de Nuestro Tiempo*, El Economista Mexicano, Revista del Colegio Nacional de Economistas, Volumen IV, Número 7, 1964, México D. F.
  - Pineda, Juan de Dios; *Enfoque de Políticas Públicas y Gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Universidad Anahuac.
  - Pío XI, *Carta Encíclica Quadragésimo Anno*, México, Ediciones paulinas S.A. de C.V., Octava edición, 1990.
  - Presidencia Municipal de Querétaro, *Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009*, México, COPLADEM, 2006.
  - Proudhon, Pedro J.; *El Principio Federativo*, México, Gernika, 2001.
  - Ramírez Saiz, Juan Manuel; *Carácter y Contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos*, México, 1983, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Cuaderno de Investigación Social Número 8.
  - Reimers, Fernando; *Aprender Más y Mejor*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
  - Revista Expansión, *La Fiesta de la Bolsa*, Editorial Expansión, Junio 28 2006, Año XXXVII, Número 943.
  - Reyes Tepach, Marcial; *La Asignación Presupuestaria del Gasto Federalizado y de las Aportaciones Federales en México, 1998-2005*, México, Cámara de Diputados, Servicio de investigación y análisis, División de economía y comercio, 2005.
  - Riding, Alan; *Vecinos Distantes. Un Retrato de los Mexicanos*; México, Editorial Joaquín Mortiz.
  - Rodríguez Gallardo, Lorenzo; *Administración Pública y Asistencia Social en México*, Tesis doctoral, México, UNAM.
  - Rodríguez Solórzano, Claudia; *La Descentralización en México, Experiencias y Reflexiones para Orientar la Política Ambiental*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Primera edición, 2003.
  - Rodríguez, Victoria E.; *La Descentralización en México, de la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
  - Roque Álvarez, Artemio; *Opciones de Coordinación en la Zona Metropolitana de Guadalajara*. En *Revista Vínculo Jurídico*, Número 23, julio-septiembre de 1995, <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webrvj/rev23-6.htm>.
-

- Sánchez González, José Juan; *Gestión Pública y Governace*, México, 2006.
- Sánchez Ildelfonso, Luís Alfredo; *La Administración Pública y los Programas de Combate a la Pobreza en México*, Tesis de Maestría en gobierno y asuntos públicos, México, UNAM, 2006.
- Santo Tomás de Aquino, *Tratado de la Ley, Tratado de la Justicia, Gobierno de los Príncipes*; México, 2004, Editorial Porrúa.
- Schteingart, Martha; *Los Productores del Espacio Habitable*; México, El Colegio de México, Primera reimpresión de la primera edición, 2001.
- Scott, John; *La Descentralización, el Gasto Social y la Pobreza en México*; documento básico para el informe de evaluación sobre la pobreza en México, México, CIDE, Banco Mundial, febrero de 1999.
- Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Morelos; *Programa de Trabajo 2008 del Subgrupo de Trabajo de Ingresos Coordinados, Fuentes de Ingreso Local y Potestades Tributarias*; Presentación Power Point, México, 2008.
- SEDESOL, *Programas Sociales*, información publicada en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).
- SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, 15 de agosto de 2003.
- SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, 2004.
- SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, 2005.
- SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, 2006.
- SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, 2007.
- Simmel, Georg; Apuntes de la clase del seminario teórico metodológico II, 1998.
- Sistema de Transporte Colectivo Metro, *Plan Maestro del Metro y Trenes Ligeros*, Resumen descriptivo, Versión 1996.
- Sotelo Nuñez, Estela Irene; *Relaciones Intergubernamentales en la Prestación de Servicios Públicos Municipales: el Caso de los Sistemas de Aguas Residuales en San Luis Potosí*; México, E.I. Sotelo Nuñez, Tesis de maestría en estudios urbanos (COLMEX), 2003.
- Tena Ramírez, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2001.
- *Tratado de Lisboa*, texto ubicado en <http://eur-lex.europa.eu>.
- *Tratado de Maastrich*, texto ubicado en <http://eur-lex.europa.eu>.
- Tortolero Villaseñor, Alejandro; *El Agua y su Historia: México y sus Desafíos Hacia el Siglo XXI*; México, Editorial siglo veintiuno, 2000.
- Ugalde Saldaña, Vicente; *Las Relaciones Intergubernamentales en el Problema de los Residuos Peligrosos: el Caso de Guadalcazar S.L.P.*; México, Tesis de maestría en estudios urbanos (COLMEX), 2002.
- Valladares Valle, Yolanda Guadalupe; *Paramunicipales, Instrumento de Descentralización para el Desarrollo de los Servicios Públicos. El Caso del Municipio de Campeche*, México, Tesis de maestría en administración pública, 1991.

- Watts, Ronald L.; *Sistemas Federales Comparados*, Madrid-Barcelona España, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S. A., 2006.
- Wright, Deil S.; *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- XIX Ayuntamiento 2007-2010, *Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010*, México, COPLADEM.
- Ziccardi, Alicia; *La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas*, México, IIS-UNAM Miguel Ángel Porrúa, 1995.