

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS
CONVENIO UNAM / H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LX LEGISLATURA

“GOBERNANZA Y NUEVO FEDERALISMO”

Alumno: NARCIZO ALBERTO AMADOR LEAL

Asesor: DR. JOSÉ LUIS VELASCO

CIUDAD UNIVERSITARIA, ABRIL 2010



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.

“En memoria de mi hija Glencora, a quien agradezco su generosidad y el ejemplo y aliento que me dio para continuar mi formación”.

“A mi esposa Belinda y a mis hijos Belinda y Alberto por su comprensión y apoyo”.

Agradecimientos:

Mi agradecimiento al Doctor José Narro Robles, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, y a los Coordinadores Parlamentarios de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, Licenciado Emilio Gamboa Patrón, Presidente y Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Licenciado Héctor Larios Córdova, Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; Licenciado Javier González Garza, Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; Licenciada Gloria Lavara Mejía, Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; Licenciado Alejandro Chanona Burguete, Coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia; Licenciado Ricardo Cantú Garza, Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo; Licenciado Miguel Ángel Jiménez Godínez, Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza; Licenciada Aída Marina Arvizu Rivas, Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina; por la decisión de abrir este espacio de reflexión y formación a los Diputados que formamos parte del programa. A la Doctora Judit Bokser Misses, Coordinadora del Programa de Posgrado en Ciencias Política y Sociales, por la acertada conducción del programa de enseñanza. A todos los académicos que con generosidad y profesionalismo nos compartieron sus conocimientos. En particular al Maestro Khemvirg Puente M., al Doctor Alejandro Navarro, desde luego, muy particularmente al Doctor José Luis Velasco Cruz por su orientación y apoyo en la elaboración de este trabajo.

Finalmente mi agradecimiento al Licenciado Enrique Ibarra Ilescas y a Patricia González Manrique por el valioso auxilio que me prestaron en la elaboración y revisión del mismo.

Contenido

| | |
|---|----|
| Introducción | 6 |
| Capítulo I. Marco teórico metodológico | 9 |
| 1.- Federalismo, Descentralización y Relaciones Intergubernamentales | 9 |
| 1.1.- Federalismo | 9 |
| 1.2.- Descentralización | 11 |
| 1.3.- Relaciones Intergubernamentales (RIG's) | 15 |
| 2.- Gobernanza | 16 |
| 3.- Problemas y opciones | 19 |
| Capítulo II. Antecedentes y contexto actual | 23 |
| 1.- Aspectos Históricos primordiales del Federalismo Mexicano | 23 |
| 2.- Evolución reciente del Federalismo de 1980 al 2000: de la desconcentración a la descentralización | 27 |
| 3.- El Federalismo en la alternancia 2000-2006 | 41 |
| 4.- El contexto actual: entre tensiones y resistencias | 48 |
| Capítulo III.- Análisis y propuestas en áreas prioritarias | 52 |
| 1.- Superación de la pobreza | 52 |
| 1.1.- Marco Legal | 52 |
| 1.2.- Asignación de recursos | 57 |
| 1.3.- Formas de evaluación de resultados | 58 |
| 2.- Desarrollo Rural | 61 |
| 2.1.- Marco legal | 61 |
| 2.2.- Asignación de recursos | 64 |

| | |
|--|-----|
| 2.3.- Formas de evaluación de resultados | 68 |
| 3.- Medio Ambiente y Recursos Naturales | 70 |
| 3.1.- Marco legal | 70 |
| 3.2.- Asignación de recursos | 78 |
| 3.3.- Formas de evaluación de resultados | 80 |
| 4.- Seguridad pública | 81 |
| 4.1.- Marco legal | 82 |
| 4.2.- Asignación de recursos | 86 |
| 4.3.- Formas de evaluación de resultados | 88 |
| 5.- Análisis comparativo | 90 |
| Capítulo IV.- Principales hallazgos y propuestas | 93 |
| 1.- Hallazgos | 93 |
| 2.- Propuestas | 97 |
| EJE 1. RELACIÓN DEMOCRÁTICA ENTRE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO | 98 |
| 2.1.- Fortalecimiento de la Democracia y del Estado de Derecho | 98 |
| 2.2.- Marco jurídico pertinente | 99 |
| 2.3.- Planeación estratégica | 99 |
| 2.4.- Acuerdo y colaboración institucional | 100 |
| EJE 2. REVISIÓN DE LAS FACULTADES COORDINADAS Y CONCURRENTES PARA EL BIENESTAR | 100 |
| 2.5.- Descentralización de recursos y facultades | 101 |
| 2.6.- Desarrollo social y superación de la pobreza | 101 |
| 2.7.- Desarrollo rural | 103 |
| 2.8.- Medio ambiente y recursos naturales | 104 |

| | |
|---|-----|
| 2.9.- Seguridad pública | 104 |
| EJE 3. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES | 105 |
| 2.10.- Fortalecimiento municipal y reconocimiento a colectividades sin personalidad jurídica | 105 |
| 2.11.- Evaluación, transparencia y rendición de cuentas | 106 |
| 2.12.- Profesionalización del servicio público de carrera | 107 |
| EJE 4. NUEVO ARREGLO INSTITUCIONAL CON LOS ACTORES SOCIALES PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL DESARROLLO LOCAL | 107 |
| 2.13.- Apertura a redes sociales | 107 |
| 2.14.- Promoción del desarrollo local y aprovechamiento del capital social | 108 |
| Anexo 1. Gasto Neto, Participaciones y Aportaciones Federales 1981-2008 | 110 |
| Anexo 2. Gasto Federal Descentralizado 1998-2008 | 111 |
| Anexo 3. Ingresos Municipales 1995-2008 | 112 |
| Anexo 4. Gasto de principales programas para la superación de la pobreza | 113 |
| Anexo 5. Gasto federal ejercido para la superación de la pobreza por ejecutor y estrategia, 2000-2008 | 114 |
| Anexo 6. Producto Interno Bruto del Sector Agroalimentario, Agropecuario y Pesquero | 115 |
| Anexo 7. Producción, consumo y superficie sembrada, cosechada y asegurada de los principales productos agropecuarios, 2000-2008 | 116 |
| Anexo 8. Producción, consumo y superficie sembrada, cosechada y asegurada de los principales productos agropecuarios, 2000-2008 | 117 |
| Anexo 9. Gasto neto devengado del sector público presupuestario 2001-2008 | 118 |
| Anexo 10. Posibles hechos delictivos denunciados en los fueros federal y común | 119 |
| Anexo 11. Indicadores del combate al narcotráfico | 120 |
| Bibliografía | 121 |

Gobernanza y Federalismo

Introducción

La transición política –accidentada y gradual- en la historia del México contemporáneo, ha transformado las relaciones entre los poderes de la Unión y entre los órdenes de gobierno. A pesar del fortalecimiento del régimen democrático y de las instituciones a través del mejoramiento del equilibrio entre poderes y del creciente arraigo del pluralismo y la alternancia en la integración de los órganos de gobierno, así como de la vigencia Constitucional de los principios del Federalismo; persiste la inercia al centralismo y al desencuentro entre los tres órdenes de gobierno. Después de un proceso ascendente de reformas constitucionales y legales, de desconcentración de las competencias federales y de transferencia de recursos y facultades a estados y municipios en el periodo 1982-2000, las propuestas de un reparto equitativo de responsabilidades y recursos entre la Federación y los estados, y entre estos y los municipios, han seguido una ruta sinuosa con frecuentes discrepancias entre el Ejecutivo Federal, la oposición en el Congreso y los gobiernos locales. Si bien el afán de colaboración y de relaciones políticas razonables entre los órdenes de gobierno ha permitido la suscripción de acuerdos provisionales; la tendencia a la centralización en sus vertientes política, económica y social, genera tensiones en la relación entre los órdenes de gobierno, así como inequidad fiscal e ineficiencia en la ejecución de las políticas sociales y productivas. Todo lo anterior podría actuar en contra de la soberanía de los estados y la libertad de los municipios y así como a obstaculizar el desempeño de las instituciones y las iniciativas de las sociedades locales a favor del crecimiento y el bienestar.

La cuestión central que motiva nuestro objeto de estudio tiene que ver con dos preocupaciones: la dificultad para superar la disputa por recursos y competencias entre los tres órdenes de gobierno, y el tipo de reformas que deben diseñarse para construir una propuesta de un Nuevo Federalismo que incorpore lo que ha funcionado de los esquemas tradicionales de la descentralización y de las relaciones intergubernamentales y se enriquezca con la visión teórica y la práctica de los nuevos modelos de gestión pública como la gobernanza.

Se trata de que a partir de la revisión somera de la experiencia histórica, de las evidencias empíricas en torno a la transferencia de recursos y facultades y de los resultados alcanzados, así como de la reflexión académica y de iniciativas legislativas sobre el tema, se contribuya a avanzar en la definición de propuestas para que la distribución equitativa, pertinente y justa de competencias y recursos, entre los tres órdenes de gobierno; contribuyan a: el desarrollo equilibrado de la nación, de las entidades, y los municipios; la superación de la pobreza; y el despliegue del desarrollo local compartido entre gobierno y los sectores sociales y productivos.

La presente monografía tiene el propósito de contribuir al diseño de un Nuevo Federalismo y a destacar la pertinencia de que los gobiernos federal y de las entidades federativas, los partidos y las fracciones parlamentarias dejen de apreciar la distribución de recursos y facultades sólo como instrumentos de la lucha por el poder. La legitimidad e incluso, la naturalidad con la que se observa esta disputa, no debe seguir siendo obstáculo para construir un Nuevo Federalismo a partir del modelo de Gobernanza que facilite el desarrollo integral y equilibrado del país y de sus componentes territoriales.

Existen dos visiones generales sobre las implicaciones del Federalismo mexicano: A) La que argumenta que los estados y municipios no tienen capacidad de gestión pública; que no están dispuestos a compartir sus tareas con la sociedad y se desempeñan con altos niveles de opacidad y corrupción por lo que es necesario continuar promoviendo el desarrollo territorial desde el centro; y B) La que esgrime que no habrá gobiernos estatales y municipales con capacidad de respuesta ni administraciones locales eficientes, eficaces, transparentes y con habilidad para la gobernanza, si no se dota de capacidades a los gobiernos y se alienta a las sociedades locales, acorde al espíritu constitucional de soberanía de los estados y libertad de los municipios.

Ambas posiciones tienen parte de razón. De ahí que sea necesario avanzar en la búsqueda de modelos –tanto desde los formatos teóricos como desde los procedimientos prácticos- que permitan encontrar respuestas razonables que disminuyan la polarización, la excesiva politización y la parálisis. Desde luego, partimos del reconocimiento de que el concepto de Gobernanza está aún a debate y se encuentra en proceso de elaboración teórica y con aplicaciones limitadas en el ámbito de las relaciones de la Unión Europea con los estados nacionales y subnacionales; así como en las tentativas para destrabar los obstáculos al desarrollo local. De modo que, el alcance de este trabajo, se limita a la tentativa de proponer un modelo que ofrezca opciones para que el principio federalista, que históricamente ha sido un factor positivo del desarrollo, encuentre nuevos cauces de entendimiento y aplicación.

El entorno de mi origen –un municipio medio urbano y rural- y la convivencia que he tenido como servidor público y como representante popular, con las comunidades, así como el conocimiento de los tres órdenes de gobierno; me hacen pensar que existe un enorme potencial humano, de recursos naturales y de capital social, que no ha sido aprovechado para el desarrollo de la nación ni del conglomerado de circunscripciones, ciudades, colonias, pueblos y comunidades que la componen.

En este contexto del debate, nos proponemos, en la parte conceptual, explorar los rasgos del Federalismo; la Descentralización y las Relaciones Intergubernamentales (RIG's) y el concepto de Gobernanza, con énfasis en su acepción territorial, como un posible modelo de aplicación práctico de un Nuevo Federalismo. A partir de esta base conceptual se procede a construir una propuesta específica. Se analiza en lo general, las competencias de los tres órdenes de gobierno en México y en particular los temas siguientes: 1) Superación de la pobreza, 2) Desarrollo rural, 3) Medio ambiente y recursos naturales y 4) seguridad pública; a partir de tres enfoques: el normativo, el de asignación de recursos y el de las formas de evaluación de resultados. Asimismo, el análisis se complementará con una referencia comparativa de los tres ámbitos.

Las principales fuentes de información serán: una selección de la bibliografía especializada en el tema, particularmente la consultada en los cursos regulares del programa de maestría; los Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación, los Informes de Gobierno y el XII Censo General de Población y Vivienda de 2000; y el II Censo de Población y Vivienda de 2005.

El trabajo se describe en tres capítulos, un apartado de conclusiones y un anexo estadístico. En el Capítulo I se presenta el marco teórico metodológico en el que se ensaya un acercamiento a los conceptos de Federalismo, Descentralización, Relaciones Intergubernamentales y Gobernanza. Se describirán los conceptos así como sus interrelaciones y las posibles limitaciones de su aplicación ante la diversidad de la realidad política, económica y social. Se expone el problema que se pretende abordar, las preguntas de investigación, hipótesis y las opciones metodológicas, el

modelo de Gobernanza que se pretende aplicar y la forma de recopilación y análisis de la información.

En el Capítulo II: Antecedentes y contexto actual se reseña un breve repaso de los aspectos históricos primordiales del Federalismo mexicano; la evolución del Federalismo de 1980 a 2000; de 2000-2008 y se resume el contexto actual.

Se abordará el análisis cuantitativo de la asignación de recursos en los periodos antes referidos. Se describen las tensiones, los puntos de acuerdo y los desencuentros entre el Ejecutivo, el Congreso y el resto de los órdenes de gobierno. Se ubica el proceso en el periodo denominado de “gobiernos divididos”, caracterizado por la alternancia, el pluralismo, la cohabitación política en el Congreso y la persistencia de una visión real en el ejercicio de las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno, como uno de los factores utilizados en la competencia electoral y se describe la situación prevaleciente.

El Capítulo III: Análisis y Propuestas en Áreas Prioritarias, enfoca el análisis a cuatro temas de interés: superación de la pobreza, desarrollo rural, medio ambiente y recursos naturales, y seguridad pública, destacando sus peculiaridades y haciendo un análisis comparativo considerando la normatividad, la asignación de recursos y las formas de evaluación de los resultados. La temporalidad del análisis serán los ejercicios fiscales desde 2000 hasta 2008. Asimismo, se formula un análisis comparativo de los temas de estudio.

Finalmente, el Capítulo IV: resume los hallazgos y se propone un modelo de gobernanza como una vía para contribuir a resolver los problemas actuales del Federalismo.

Capítulo I. Marco teórico metodológico

1. Federalismo, Descentralización y Relaciones Intergubernamentales

Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales son conceptos vinculados entre sí. Involucran elementos de organización de estructuras gubernamentales y distribución de competencias que, en esencia, tienen que ver con la distribución del poder, sobre todo, entre unidades políticas territoriales. Sin embargo, no se trata de sinónimos y aun en su cercanía contienen notables diferencias. En este sentido, conviene precisar la dimensión conceptual de cada término para definir un marco teórico adecuado que reúna las características esenciales para tratar nuestros objetos de estudio.

1.1.- Federalismo

Actualmente, la comunidad internacional está integrada y organizada políticamente por estados unitarios, descentralizados y federados. Tales modelos de organización se caracterizan de la siguiente manera:

El Estado Unitario, tal y como lo describe Andrés Serra Rojas:

“es aquel dominado por una soberanía genérica y órganos centrales de proyección nacional, es aquel que corresponde a una forma centralizada, tanto en lo político como en lo administrativo [...] en donde se forma un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen, y es el único que regula toda la organización y acción de un poder único, que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas”.¹

En cuanto a los Estados Descentralizados cabe mencionar que debido a la progresiva experiencia internacional, las tipologías de las formas de Estado han evolucionado a tal grado que se ha identificado una forma de organización del Estado en algunos países con una marcada regionalización y/o descentralización, en donde se ha otorgado una mayor autonomía a diversas regiones que los conforman. Este nuevo tipo de Estado se ha diferenciado de otros por sostener su cohesión de poder soberano a través de reconocer la autonomía territorial y política bastante elevada, por lo que estos estados regionales suelen ser considerados como “federaciones de facto” o Estados Descentralizados. El caso más recurrente es el español, donde se ha rediseñado las relaciones de colaboración entre el Estado central y las comunidades autónomas. A este respecto Eleonora Ceccherini identifica que la principal característica por cuanto al vínculo entre el gobierno central y los estados miembros se basa en:

“la aceptación del principio del Federalismo cooperativo, por el cual cualquier actividad significativa de gobierno debe desempeñarse por medio del compromiso conjunto y coordinado de parte del Estado central y los estados miembros, poniendo de manifiesto, en sentido general, el

¹ Serra, Rojas Andrés, *Las formas de estado en: Teoría del Estado México*, XIII Edición, Editorial Porrúa, 1996, p. 551.

tema de la participación de las entidades descentralizadas en la política general del Estado central”.²

La diferencia entre el Estado Federal y el Estado Descentralizado es el origen de las atribuciones, ya que en los estados regionales: el Gobierno central ha cedido o devuelto derechos y competencias a la región, mientras que en los Estados Federados son las regiones las que han cedido algunas de sus atribuciones al poder central.

Por cuanto al tercer tipo de Estado –y objeto de estudio de nuestro trabajo-, el Federal, se caracteriza por la representación de las entidades políticas territoriales bajo un orden jurídico interno para su organización de manera autónoma, más no soberana, ya que a su vez, se subordinan de manera conjunta a la norma suprema que le da origen y vida al pacto federal para constituir la federación y el gobierno central.

El término Federalismo proviene de “*federal*”, del latín *foedus-oris*: pacto, alianza; y alude a un arreglo político-institucional sostenido por una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes y federados, los cuales se norman bajo un pacto ceñido en una ley suprema.³

El Federalismo corresponde a una forma de organización del régimen político cuya evolución como modelo de gobierno se vincula a conceptos como la democracia y la reciprocidad entre órdenes o esferas de gobierno, pero sobre todo a otros como descentralización, coordinación, acuerdo y negociación. Asimismo, supone un equilibrio entre los participantes tanto horizontal – en la relación entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial – como verticalmente, entre el ámbito nacional y los espacios sub-nacionales o locales.

Este modo de organización de Estado persigue vincular a unidades políticas distintas en un sistema nacional y permite, al mismo tiempo, que cada una mantenga su integridad política fundamental. Los sistemas federales logran este resultado mediante una distribución del poder entre el gobierno central y los gobiernos constitutivos. Al exigir que las directrices políticas básicas sean formuladas y puestas en práctica mediante alguna forma de negociación, el sistema permite que todos participen en los procesos de adopción y ejecución de decisiones. Es de destacarse, no obstante, que acorde a la circunstancia histórica y política de los países puede haber Estados unitarios que constitucionalmente tienen un alto grado de concentración de facultades, pero que operan de manera descentralizada; y, que existan Estados Federales, que en la práctica, operan con un alto grado de centralización.

No existe una definición de Federalismo que sea satisfactoria para todos los especialistas, y ello se debe sobre todo a las dificultades que supone relacionar las formulaciones teóricas con el funcionamiento real de los sistemas federales. Los intentos de definición han tropezado además con los problemas que plantea la distinción entre: a) el principio federal como concepto social general y el Federalismo como programa político más restringido; b) la concepción clásica y la contemporánea de Federalismo, que tienen similitudes pero también diferencias, como las del nuevo y viejo Federalismo; c) sistemas auténticamente federales y sistemas políticos que utilizan elementos del principio federal; y d) sistemas federales maduros e incipientes, algunos sistemas

² Ceccherini, Eleonora “Las relaciones de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas. Algunas consideraciones sobre la experiencia española”, *CLAD Congreso Internacional de Administración Pública*, 1997, número 16, pág. 1.

³ *Ibidem*,

son nominalmente federales, pero en la práctica son centralistas. En fin, encontramos que el Federalismo, la descentralización y las relaciones intergubernamentales son procesos políticos, administrativos y jurídicos que tienden a asumirse como equivalentes pero que en realidad son diferenciados. Cabe destacar el punto vertebral –de naturaleza política– del esquema organizativo del Federalismo, en términos de Enrique Cabrero:⁴

“La estructura jurídica y constitucional del Federalismo es necesaria, pero si no tuviera otros elementos indispensables para su desarrollo, serían una construcción incompleta. Como se decía al inicio del texto, federal viene de foedus que significa alianza. Una alianza es mucho más que un contrato. En los contratos, las partes se someten a la letra de lo que pactaron; en las alianzas, en cambio, existe un interés común o una motivación compartida que une a las partes. El texto escrito donde se plasma la alianza es un referente de ésta pero no se identifica de forma absoluta con ella, es decir, la alianza va más allá del texto escrito.”

En una federación, las partes o sujetos que se obligan deben estar más allá del referente legal, dispuestos a cooperar para el beneficio de la sociedad a la que pertenecen. Por más claras que estén las facultades para los distintos miembros de la federación, siempre habrá espacio para que las atribuciones se empalmen y surjan algunos conflictos.”

Una definición puntual que probablemente no se discuta es la de Alicia Ziccardi para quién el Federalismo teóricamente consiste en:⁵

“un pacto entre entidades que supone una distribución funcional y territorial del Poder”.

La anterior definición puede ser complementada con lo establecido por Serra Rojas al establecer que:

“el Federalismo representa la forma territorial de la separación de los poderes públicos bajo un régimen constitucional”.⁶

En resumen, el Federalismo es la forma de distribución del poder territorial del Estado que surge de un acuerdo de las partes integradas en un pacto federal; mismo que, a través de la Constitución, define la estructura de los Estados nacionales y sub-nacionales y la organización de sus gobiernos. El propósito federalista que, históricamente, se ha desplegado en la legislación secundaria y través de los procedimientos de descentralización y de las relaciones intergubernamentales, enfrenta en la realidad mexicana, nuevos desafíos ya que el pluralismo, la competencia y la alternancia que distinguen a la actual correlación de fuerzas políticas están planteando nuevos supuestos que a su vez requieren formulaciones teóricas y procedimientos diferentes.

1.2.- Descentralización

Los procesos de descentralización de inicio de los ochenta surgieron del imperativo de transformar la gestión pública y las relaciones de poder entre los entes y órdenes de gobierno bajo una etapa democratizadora que intentaban desplazar las formas y prácticas autoritarias. Cabe destacar, tal y como lo refiere Iván Finot que:

⁴ Cabrero Mendoza, Enrique, *El Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Nostra, 2007, p. 21.

⁵ Ziccardi, Alicia, *Federalismo*, en: *Laura Baca et. al. Léxico de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 238-241.

⁶ Serra Rojas, *op. Cit.* p. 553.

“En los países en que se había iniciado procesos de descentralización administrativa para paliar la creciente ineficiencia de la gestión centralizada, la elección de gobiernos sub-nacionales implicó la introducción de elementos de descentralización política que dieron otro sentido a la reforma”.⁷

De este modo, la vía del desarrollo administrativo desencadenó elementos políticos importantes para la gobernabilidad democrática del momento. Pero, ¿qué implica la descentralización y cuáles han sido sus enfoques de estudio y aplicación por cuanto a las políticas descentralizadoras hasta este momento? Para el Dr. Rodolfo García del Castillo, la descentralización en primer lugar significa

“un traslado de competencias y capacidades del centro hacia la periferia o bien de forma descendente.”⁸

Tal y como lo plantea, el Federalismo coordinado supone intervención plural de las partes que observa de manera sistémica; “la realidad político-administrativa como una pirámide” con muchos centros de decisión o actores con autonomía. Siguiendo a Enrique Cabrero:

“en un sistema federal, la pluralidad no lleva consigo nunca la secesión o separación de las partes que integran un país; si bien éstas tienen autonomía en ciertos ámbitos, deciden unirse por medio de un pacto en una federación, la cual tendrá preponderancia sobre las sub-unidades políticas que la forman”⁹.

En este sentido García del Castillo afirma:

"se le cataloga como un fenómeno administrativo que involucra la operación del Ejecutivo. Cabe señalar que la descentralización también conlleva una distribución o redistribución de poder, pues se asignan recursos y capacidades de decisión entre los participantes. Sin embargo, es perfectamente posible pensar en aplicar políticas descentralizadoras en Estados Unitarios, pues no se cuestionan los principios que dieron origen al Estado sino sus formas de funcionamiento administrativo”.¹⁰

A pesar de las dificultades conceptuales que pueden plantear los diferentes tipos y modos de descentralización, lo importante aquí es que la centralización tiene comúnmente connotaciones negativas en el debate académico, pues se hace referencia a ella como algo que debe eliminarse. En esencia, como veremos, todos los tipos de descentralización sólo son variaciones del mismo fenómeno: dispersión de funciones y de poder del centro hacia la periferia.

Por lo tanto, resulta evidente que el término descentralización es entendido bajo diversos enfoques de aplicación, por ejemplo, la descentralización política consiste en la delegación del poder político territorialmente, lo cual ocurre al crearse dentro del Estado Federal, las entidades federativas y los municipios, se trata en sí de los distintos poderes políticos que se instituyen en una nación para gobernarse con independencia, los de índole regional con respecto a la autoridad central.

⁷ Finot, Iván, *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*, en Internet file: //A:/polítics.descentr.Amér. Lat._archivos/Finot.htm

⁸ García del Castillo, Rodolfo, *Federalismo y descentralización: problemática y perspectivas en México*, en: José Luis Calva (Coord.) *Democracia y Gobernabilidad, Agenda para el Desarrollo*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, pág. 105.

⁹ Cabrero Mendoza, Enrique, *op. Cit.* p. 22.

¹⁰ García del Castillo, Rodolfo, *op. Cit.*, 2007, p. 105.

La descentralización política tal y como lo identifica Narciso Sánchez Gómez, corresponde a la forma de Estado o forma de gobierno y se configura en una independencia de los poderes federal frente a los estatales y municipales, existiendo una autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro del límite territorial para cada esfera de competencia o de gobierno.¹¹

Por otro lado, para las nuevas corrientes del enfoque administrativo, la descentralización política se lleva a cabo en toda su extensión, equiparándola con la democratización, a la participación ciudadana y al gobierno representativo. Donde se debe otorgar un mayor poder político al conceder autonomía a los ciudadanos y a sus representantes elegidos en la toma de decisiones y en el control de los recursos.

La descentralización espacial (territorial), en términos de Rondinelli,

“busca como propósito un patrón de desarrollo urbano más balanceado que disperse geográficamente la población urbana y las actividades económicas entre asentamientos de diferentes tamaños a fin de prevenir y revertir los niveles de concentración elevados en una o dos áreas metropolitanas grandes. El resultado esperado es el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones públicas y privadas de las ciudades secundarias para recabar sus propios ingresos que les permitan adquirir y suministrar los servicios, las instalaciones y las actividades productivas requeridas para el desarrollo económico”.¹²

Por su parte, la descentralización administrativa como término normativo, que en sí mismo parte del derecho administrativo, se da en el marco propiamente de los poderes ejecutivos; a este respecto Narciso Sánchez Gómez menciona que:

“se refiere a un aspecto parcial de las funciones del Estado, ya que es lo concerniente a la administración pública, y consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos en ciertas áreas administrativas, para lograr su mayor eficacia, para ese efecto las entidades respectivas cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios.”¹³

Es importante señalar que los modos de descentralización se clasifican en: desconcentración, delegación y devolución (transferencia de facultades y recursos). La distinción entre ellas es que la última otorga cierto grado de autonomía mientras que las otras dos no lo hacen.

El primer modo de descentralización, vía desconcentración, se entiende generalmente como una transferencia de funciones, poderes y recursos a las oficinas estatales (locales) de dependencias centrales (federales). En términos generales, el centro realiza funciones normativas, de supervisión y control, de programación y presupuestación generales y de coordinación de la operación regional. También se da la desconcentración a los Estados que pueden ser responsables de la operación de servicios y programas pero manteniendo las decisiones sustantivas en el centro.

¹¹ Sánchez Gómez, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*. México: Ed. Porrúa.

¹² Rondinelli, Dennis (1990), citado por Victoria E. Rodríguez “La Descentralización en México: Reconfiguración de la Centralización” en: Victoria E. Rodríguez (Coord.) (1999). *La descentralización en México: de la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo*; México: Fondo de Cultura Económica, p. 39.

¹³ Sánchez Gómez, Narciso, *Op. cit.* p. 203.

De esta forma, la desconcentración administrativa significa el otorgamiento de funciones específicas de un órgano superior centralizado o paraestatal a un órgano inferior ubicado dentro de propia organización jerarquizada, para la realización más eficaz de las funciones que tiene encomendadas, para ese efecto se le confiere a la unidad administrativa desconcentrada autonomía técnica y de gestión.

La delegación, consiste en la transferencia de responsabilidades de la toma de decisiones y administración a organizaciones semiautónomas que no están enteramente controladas por el gobierno central, pero que, en último caso, deben rendirle cuentas. A este tipo de descentralización se le caracteriza con la creación organismos paraestatales que no forman parte de la administración pública centralizada o puede también materializarse en el nombramiento de representaciones –delegaciones – de las dependencias y entidades centrales en los Estados.

Finalmente, la tercera vía llamada devolución plantea el fortalecimiento de las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales. Este modelo se identifica con un sistema de Federalismo tripartito, donde la cooperación, la autonomía y la negociación, de acuerdo a competencias y atribuciones, pueden encontrar un espacio de equilibrio y sana reciprocidad en sus relaciones intergubernamentales.

Desde la perspectiva del gobierno central, el otorgamiento de autoridad para la toma de decisiones (y en consecuencia el otorgamiento de autonomía) constituye el problema de mayor consideración. En la mayoría de las ocasiones, si no es que en todas, el centro tiende a resistirse a ceder el control de las unidades subordinadas y avanza rápidamente hacia la disolución, antes que hacia la devolución.

Advertimos que el término devolución “*devolution*” proviene de un término anglosajón y que, por sí mismo, refiere a un concepto y un sentido preciso; la federación devuelve facultad y recursos a los estados miembros. Por cuanto a una definición clara y aplicable a nuestro campo de estudio, aún no existe traducción al español que sea generalizado y aceptado por la comunidad intelectual; sin embargo, se ha complementado con la connotación de los términos “*empowerment*” (dotación o adquisición de poder) y “*accountability*” (rendir cuentas), conceptos que dan fundamento al término “*devolution*” como medios para contribuir a un gobierno local eficaz. En nuestra realidad se trata más bien de “transferencia de recursos y facultades” más que de devolución. En los términos de Jordana:¹⁴

“la descentralización se refiere a la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial”.

Pese a la diferencia de grado, que coloca al Federalismo en el nivel de la organización del Estado a la descentralización en el nivel de funcionamiento del gobierno, su conexión –particularmente en el caso mexicano– no puede relegarse a un aspecto meramente secundario. Esto se debe quizá a la peculiar forma de evolución del Federalismo mexicano o incluso a la composición de la arena de actores políticos en nuestro país a principios de este siglo XXI.

Una vez descritas las diversas acepciones conceptuales de la descentralización, es necesario analizar el marco analítico de la descentralización sobre los tres supuestos básicos que han sido

¹⁴ Jordana, Jacint, *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. 2001 Documentos de Trabajo I-22UE. Pág. 11.

utilizados en los últimos años para delegar atribuciones y responsabilidades en diversos órdenes de gobierno en áreas específicas de bienes y servicios públicos. De este modo, tenemos los supuestos siguientes:

- a) En general, toda experiencia descentralizadora tiene un doble componente: el nivel estratégico y el instrumental. Los proyectos descentralizadores no pueden reducirse a modelos, pues su implantación y evolución son únicos y dependen de factores políticos, económicos, sociales y culturales propios de cada sociedad; por lo mismo, no es posible su reproducción y actúan como premisas básicas e insustituibles de toda política que en la materia se desee adoptar.
- b) La descentralización es resultado de un proceso histórico que, esquemáticamente, puede identificarse con la saturación funcional que enfrenta el Estado, derivada de la centralización de facultades y competencias tanto reales como formales que limitan, a la larga, la realización de los diversos órdenes de la vida social.
- c) En el plano político se condensan las iniciativas descentralizadoras que deben surgir, necesariamente, de la sociedad y adquirir en el Estado la forma institucional que les corresponde. Los ámbitos locales de gobierno propician y estimulan los cambios estructurales que contribuyen a fomentar el proceso activo de la descentralización.

En este sentido, toda estrategia descentralizadora, por definición, se propone modificar el patrón base de las relaciones políticas, económicas y administrativas del Estado con el fin de ser un elemento clave en la solución de problemas del gobierno y de la sociedad. Aunque por su misma naturaleza, este proceso no está exento de numerosas tensiones, tanto conceptuales como prácticas, en las que diversos entes de poder ponen en juego su predominio. De ahí que el alcance, y la calidad, de la descentralización esté estrechamente vinculada a la naturaleza y desempeño de las relaciones intergubernamentales.

1.3.- Relaciones Intergubernamentales (RIG's)

Las relaciones intergubernamentales son el conjunto de actividades vinculantes entre órdenes de gobierno y entre dependencias y organismos gubernamentales que por mandato constitucional, legal o por acuerdo de las partes, se realizan de manera coordinada o concurrente. Las relaciones intergubernamentales, como el Federalismo del que forman parte, son producto de un proceso histórico concreto y, finalmente, de la correlación de fuerzas de los sistemas políticos. Desde luego, además del marco jurídico, el grado de concentración o de descentralización, también son esenciales ya que definen las dimensiones y modalidades de las RIG's, así como también son esenciales las condiciones del desempeño político de los gobiernos, sobre todo, tratándose de un alto pluralismo en la integración de poderes legislativos, como en los órdenes de gobierno

Jacint Jordana¹⁵ nos dice:

“Si los países encuentran formulas más simples y efectivas de coordinación entre niveles de gobierno, tal vez el grado del pluralismo institucional en sus políticas públicas puede ser mayor sin el riesgo de que un nivel excesivo de complejidad elimine los posibles beneficios en materia de efectividad, responsabilidad y mejoras...el papel de las relaciones intergubernamentales entre el poder central y los poderes subnacionales constituye un aspecto fundamental para el éxito de un estado descentralizado siendo necesario que se produzcan equilibrios en los procesos de

¹⁵ *Ibidem.*

coordinación de la descentralización ya sean estos más o menos intensos, formales o informales o que predomine en ellos un estilo cooperativo o conflictivo.”

Agrega el autor que para lograr tales equilibrios existen tres formulas: relaciones formales entre niveles de gobierno, coordinación entre los niveles de gobierno dentro de los partidos políticos y la coordinación como efecto emergente de las redes intergubernamentales. Más que los Partidos a nivel territorial creemos que una formula imprescindible es la de las fracciones parlamentarias en el Congreso dadas las funciones de este órgano en la definición de competencias y en la distribución del presupuesto.

En suma, las RIG´S están determinadas a las circunstancias históricas y políticas de los países por el marco constitucional y legal, son dinámicas en función de cambios en la correlación de fuerzas políticas; y, para ser eficaces, requieren de determinación y voluntad para el acuerdo político de los ejecutores. Del grado de equilibrio y eficacia de las RIG´s dependerá la calidad de gestión de los gobiernos nacionales y locales, así como su posibilidad de colaboración. Tan es así que, a partir de la alta competencia política y de la efectividad del pluralismo por parte de fuerzas políticas distintas a los que representan los gobiernos centrales, se han emprendido acciones de coordinación con mayor holgura principalmente desde el plano local no obstante sus condiciones limitadas por un marco jurídico institucional acotado y la precariedad financiera – en el caso mexicano - para ejercer un gasto público capaz de incidir sustancialmente en el plano social y productivo locales.

Además, hay que añadir la capacidad que tiene el poder legislativo para incidir significativamente en la orientación de las políticas públicas a través de la aprobación de los presupuestos de egresos. Por último, otro gran alcance producto del arraigo de gobiernos divididos y que contribuye al fortalecimiento de las RIG´S, es la constitución de frentes de gobiernos locales; conferencias de gobernadores a nivel nacional y agrupaciones de municipios de los Estados, que deliberan problemáticas y situaciones que implican asuntos de gobernabilidad y desarrollo, y cuyas propuestas forman parte de la articulación de las RIG´S.

2.- Gobernanza

El propósito de imprimir un sentido renovador al tema del Federalismo desde una óptica, tanto teórica como práctica, que contribuya a armonizar las relaciones entre ordenes de gobierno y de éstos con la sociedad, nos conduce al modelo de gobernanza y su vinculación con la descentralización y las relaciones intergubernamentales.

El concepto de gobernanza tiene su origen en los procesos de reconfiguración de la gobernabilidad internacional, cuando el modelo imperante de gestión pública fue insuficiente para encauzar las nuevas realidades producto de la recomposición geopolítica, la cual contrajo fenómenos como la globalización, competitividad y conectividad. Al paso de las décadas de mayor liberalización y democratización, las administraciones públicas que fueron estables, y que promoviera las garantías y el desarrollo; pasaron a ser cuestionadas por su escasa legitimidad en diversas áreas de acción.

Desde finales de la década de los ochenta las agencias internacionales empezaron a desarrollar el concepto de gobernanza como equivalente al “buen gobierno”. Como resultado de este nuevo interés, se han producido en la academia varios usos analíticos de gobernanza, que, en la práctica,

han introducido un enfoque alternativo a los problemas usuales de la gobernabilidad y la legitimidad política. Este enfoque se caracteriza fundamentalmente por considerar “los lugares de poder” independientemente del sector (gubernamental o no gubernamental) al que pertenezcan, y por acotar a las jerarquías como el instrumento ordinario y privilegiado del gobierno tradicional.

Las diferentes definiciones sobre gobernanza coinciden en que el concepto es diferente al de gobernabilidad. En efecto, a pesar de que en un principio el término fue utilizado como una carga normativa importante, al grado de entender a la gobernanza como el legítimo y eficiente ejercicio del gobierno, el uso contemporáneo hace referencia a un modo diferente de interacción entre el Estado y la sociedad basado en redes sociales.

Ejemplos de esta nueva modalidad de interacción se puede ver desde la perspectiva organizacional de la sociedad civil que ha asumido funciones y espacios claves para convocar a los propios gobiernos en torno a asuntos de interés general y a problemáticas muy concretos. Un caso en especial versa sobre la cuestión de la seguridad pública en diversos países principalmente latinoamericanos como Brasil y Colombia. Otro caso relevante, quizá el más observado, es el relativo al de la planeación urbana, ambiental, y ecológica; en donde grupos organizados han conjuntado esfuerzos para tratar asuntos de interés general en donde toman y asumen decisiones que después comparten a las autoridades locales.

Destaca por su precisión y capacidad de síntesis los términos planteados por Luís F. Aguilar¹⁶ sobre este nuevo paradigma de gestión pública llamada gobernanza:

“Recientemente nuestra referencia intelectual o profesional es en mayor o menor grado el enfoque de la “nueva gestión pública” y/o la “nueva gobernación/gobernanza”, que han surgido con el propósito de neutralizar las malformaciones fiscales y administrativas de los gobiernos (autoritarios o no) de los Estados sociales del pasado, ofrecer respuestas gubernativas a las transformaciones sociales y económicas que experimentan las sociedades contemporáneas y dejar atrás las críticas que desde varios frentes cuestionan la obsolescencia de la teoría aceptada de la administración pública y sus prácticas defectuosas.”

A lo largo de su texto Aguilar establece las diferencias entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. La gobernanza se significa por el uso de redes sociales en las políticas públicas; la gobernabilidad es el buen uso de las jerarquías en las políticas públicas. La gobernabilidad puede ser complemento o precondition a la gobernanza, pero en cualquier caso, se trata de dos conceptos que hacen referencia al dilema de enfrentar los problemas públicos sólo con las facultades de ley o si se aplica la sociedad o a la colaboración entre gobierno.

Cabe hacer mención que la principal característica de la gobernanza a diferencia de la gobernabilidad, es que la primera se sustenta bajo un elemento esencial que es la mutua corresponsabilidad social. Además de legitimar la toma de decisiones, busca hacer eficaces, eficientes y transparentes las acciones de gobierno. Ante escenarios de incertidumbre y tensiones sociales, articula la participación de la sociedad civil; transita del ejercicio vertical de la autoridad a un modo horizontal; promueve la descentralización y la cooperación entre niveles de gobierno para el desarrollo local.

¹⁶ Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 35.

En resumen, el objeto de la gobernanza, es potenciar la coordinación entre actores no gubernamentales organizados, y los diversos órdenes de gobierno facultados –de acuerdo a su competencia- para adoptar e implementar, medidas gubernamentales y políticas públicas, sustentadas en la inclusión y participación de los grupos civiles, cualidad que permite, una permanente vigilancia de la sociedad así como de su propia auto organización a través de redes sociales que hacen de la gobernanza un esquema flexible, tanto en lo público como en lo privado.

Dicho de otro modo y asumiendo que se trata de una de las perspectivas de un campo multidisciplinario que está evolucionando, la concepción de gobernanza como buen gobierno ha transitado de la exigencia del control vertical y de la estabilidad económica a una administración más incluyente y con un perfil más socializado

Por otro lado, uno de los argumentos más importantes de la literatura académica de la gobernanza es que los sistemas sociopolíticos contemporáneos son ahora más complejos de lo que eran en el pasado. Esta complejidad se manifiesta, sobre todo, a través del incremento de la fragmentación política, entre los límites confusos y ambiguos de las esferas de lo público y lo privado –que muchas veces el propio Estado determina-, y de la auto-organización de nuevos actores en la dinámica social.

Como resultado de estas nuevas tendencias, muchos de los problemas de política pública que enfrentan los gobiernos actuales han dejado de ser asuntos de gobernabilidad para convertirse en asuntos de gobernanza implicando nuevos enfoques para su explicación y entendimiento. Es decir, esto significa que su solución requiere del empleo de las jerarquías, los mercados y las redes en diversos grados y de acuerdo al área de política pública de que se trate. Por lo que la legitimidad de los gobiernos depende cada vez más de su capacidad para alcanzar un equilibrio efectivo entre estos tres modelos de acción pública: legitimidad, gobernabilidad y gobernanza.

La aplicación del concepto de gobernanza a diversas esferas proviene de la complejidad del nuevo entorno internacional, particularmente en la búsqueda de mayor eficacia de las políticas de desarrollo urbano, local y rural de la Unión Europea en los países subnacionales que la conforman. Deriva también del afán de integrar los procesos de los diversos órdenes institucionales, así como de redes entre sectores públicos y privados. Gran parte del debate se ha orientado a discernir en qué medida las autoridades y los actores sujetos a contextos institucionales locales están encargados de perseguir sus fines en los ámbitos supranacionales. Así ha surgido el concepto de *Gobernanza de Niveles Múltiples* cuyos postulados corren de manera estrecha a lado de la revisión de las RIG's en el ámbito internacional y por tanto son aplicables en parte a los niveles múltiples nacionales. No obstante una revisión cuidadosa de la literatura sobre el tema indica en términos de B. Guy Peters¹⁷ que:

“La Gobernanza en niveles múltiples representa, hasta cierto punto, una versión transnacional de los conocidos conceptos sobre retos que se utilizan para comprender el nivel nacional de gobernanza”.

De modo que esta derivación conceptual de la Gobernanza correspondería más bien a una tentativa, por ejemplo, de revisión de los efectos del TLCAN en el desarrollo, es decir a un contexto internacional.

¹⁷ B. Guy Peters y Jon Pierre (2002). “Gobernanza de Niveles Múltiples: ¿un pacto fáustico? en: *Foro Internacional* 169: 429-453.

Otro concepto derivado de la búsqueda de aplicaciones prácticas del concepto de gobernanza se refiere a la gobernanza territorial. En términos de F. Alburquerque:

“Por Gobernanza Territorial se entiende la capacidad para construir y conservar instituciones a nivel local que faciliten los encuentros macro-meso y micro, así como la coordinación y distribución de los bienes públicos y el uso de los bienes comunes”.

La revisión somera de la literatura nos indica que existen elementos valiosos, que finalmente concurren al desarrollo local o al despliegue de las potencialidades del capital social.

Ambos conceptos, gobernanza de niveles múltiple y gobernanza territorial, se encuentran en desarrollo teórico y con avances limitados en la aplicación de modelos prácticos. Es por ello que optamos por aplicar el concepto general de gobernanza y utilizar los principios de sus aplicaciones más cercanas al afán de un nuevo Federalismo. En este sentido adoptamos la definición de Aguilar Villanueva:

“gobernanza es un proceso estructurado, institucional y técnicamente en sus actividades de definición del sentido de dirección y de realización del sentido, que articula las instituciones con las prácticas políticas y con los procedimientos técnicos del análisis y de la gestión.”¹⁸

3.- Problemas y opciones

Las limitaciones que ha tenido la vigencia de los procedimientos del Federalismo como formas de organización territorial del Estado a través de: la distribución de competencias políticas y fiscales; la descentralización de facultades y recursos, y la coordinación intergubernamental; se explican razonablemente por factores que tienen que ver con acontecimientos históricos y por consideraciones prescriptivas como la cultura del ejercicio del poder público, más allá del entramado institucional y normativo que significa un sistema federal. Diversos estudiosos del tema definen el problema central desde las tensiones entre federalismo y centralismo, respecto de las diferencias entre el carácter formal del federalismo y la práctica política con tendencias concentradoras. El fracaso de las tentativas de descentralización desde arriba y las dificultades institucionales para la promoción del desarrollo desde los gobiernos locales.

Alicia Hernández Chávez anota respecto a las tensiones entre federalismo y centralismo que:

“La oposición entre Federalismo y centralismo se expresa en la experiencia histórica mexicana, así como en otras experiencias federales, desdoblada entre opuestos: libertad o poder, federalización o centralización. En el primer caso, libertad o poder nos remite a la dimensión política y cultural, e incluso étnica, que se desenvuelve en el espacio mexicano y que reconocemos en la relación entre gobernantes y gobernados. El segundo, federalización o centralización, nos remite a la dimensión económica y social, que se relaciona sobre todo con la oferta de servicios públicos a la ciudadanía, instrucción, salud, comunicación, etcétera.”¹⁹

Sobre los aspectos reales del federalismo Luis F. Aguilar apunta:

¹⁸ *Ídem* pág. 92.

¹⁹ Hernández Chávez, Alicia, “Las tensiones internas del Federalismo mexicano” en: Alicia Hernández Chávez (Coord.). *¿Hacia un nuevo federalismo?* México: El Colegio de México – Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 16.

“A pesar de todos los esfuerzos por descentralizar el poder y acercar la toma de decisiones públicas a los problemas concretos de los grupos políticos y a la participación de las comunidades, los sistemas federales, aún los de más larga historia y mejor equilibrio entre sus órdenes de gobierno, tienden a concentrar el mando en las áreas más sensibles y vitales de la soberanía, la unidad y la prosperidad de un país. En el fondo, el Gobierno Federal es el gobierno nacional en su conjunto. Los otros órdenes de gobierno son entendidos y llamados gobiernos subnacionales. La concentración del mando es inducida frecuentemente por la misma Constitución política y mucho más por el arreglo real del sistema político; es decir, por la correlación de poder existente entre las fuerzas sociales claves y entre los gobiernos. En muchos casos, se desarrolla una diferencia entre el orden institucional de carácter federal y una práctica político-administrativa de corte más centralizado o, como solemos decir, entre el país legal y el país real.”²⁰

Enrique Cabrero Mendoza al referirse a la aplicación de modelos de descentralización impuestos afirma que:

“Parecería evidente que la descentralización de arriba hacia abajo no tiene posibilidades de éxito en el futuro inmediato; se trata de un modelo agotado pese a que nunca se profundizó en la medida que se requería. Pretender imponer exógenamente un nuevo ritmo a la acción pública local no sólo es cada vez menos eficaz como política sino que genera rechazos e interferencias múltiples en los ámbitos locales. El Gobierno Federal central, los estatales o provinciales deberán convertirse en simples promotores de la acción pública local mediante el fortalecimiento institucional y acuerdos intergubernamentales, dejar que los espacios locales encuentren su dinámica propia, aceleren la intensidad de su acción pública axial y puedan echar a andar su propio motor de desarrollo. Las interferencias desde el gobierno central o estatal pueden incluso retrasar esta evolución y paralizar a los actores locales. Cada vez son menos las posibilidades de implantar el desarrollo desde afuera; esto sólo se puede construir desde adentro, aún cuando requiriera recursos externos.”²¹

En la visión del desarrollo local y del capital social, Sergio Boisier establece:

“Quizás la limitación más severa que entraña el papel de los gobiernos sub-nacionales en relación con el fomento del desarrollo radica en su incapacidad práctica para pensar, reflexionar y aventurarse en el largo plazo.

Es fácil atribuir esta limitación a restricciones presupuestarias y de personal, pero mi experiencia demuestra que también en muchos lugares – y Chile es uno de ellos – hay en los tecnócratas públicos (especialmente en las regiones) un verdadero miedo a la innovación, que responde a patrones culturales que miran mal al innovador, que incluso llegan a castigar socialmente la innovación [...] Hay varias otras razones que impiden que los gobiernos sub-nacionales cumplan el papel que se ha imaginado para ellos [...] Me refiero al hecho de que en muchos casos la organización denominada (incluso en la ley) ‘gobierno regional’ no es tal, no tiene capacidad otorgada para hacer gobierno en el sentido politológico del término, es decir, no tiene capacidad de conducción social, ni legitimidad popular, ni autoridad real para señalar caminos de futuro ni para tomar decisiones que, por ejemplo, pudiesen significar conflictos de poder con el gobierno nacional, y por tanto no puede diseñar un proyecto de desarrollo que sea en alguna medida divergente e incluso francamente contradictorio con el proyecto nacional y debe someterse a un mimetismo y a una reducción a escala completamente inconducente.”²²

²⁰ Aguilar, Luis F., “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes” en: *Op. cit.* 19.

²¹ Cabrero Mendoza, Enrique, *Op. cit.*

²² Boisier, Sergio, “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?” en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 27 Octubre, 2003.

En fin, en el ámbito académico son múltiples los debates, todos ellos sustentados, con tendencias a la búsqueda de un punto medio entre centralización y descentralización y respecto del equilibrio en las relaciones intergubernamentales. En el espacio parlamentario y de los partidos políticos la tensión deriva del ejercicio y disputa del poder mismo y su intensidad depende de la correlación de fuerzas, y no pocas veces de las coyunturas, incluyendo, principalmente, las electorales. Esta es, quizás, la principal razón que limita la eficacia del entramado institucional del Federalismo. En este contexto se plantean dos cuestiones:

¿Por qué ha sido tan difícil superar los límites de la mera disputa de recursos y competencias entre los tres órdenes de gobierno? y; ¿Qué reformas pueden hacerse para construir una propuesta de un Nuevo Federalismo que incorpore –y a la vez trascienda– los tensiones tradicionales de la descentralización y de las relaciones intergubernamentales, y ensanche su horizonte a través del concepto de Gobernanza?

Las limitaciones que implican una adecuada aplicación de los instrumentos inherentes al federalismo; descentralización y coordinación intergubernamental, se explica por la forma en que históricamente se ha dado la correlación de fuerzas políticas y las decisiones parlamentarias de coyuntura en materia hacendaria o de distribución de competencias. Superar estas limitaciones tiene que ver con la maduración de la democracia y, como parte de ello, de la construcción de una nueva cultura política, procesos ambos, que obedecen al desarrollo mismo de cada sociedad, a la consolidación de las instituciones democráticas y al arraigo de una cultura de la tolerancia e inclusión. Los procesos pueden ser de mediano o largo plazos en función del momento histórico de cada país. Lo que sí es posible hacer, es avanzar en el diseño de un conjunto de reformas de carácter legal y administrativo, que contribuyan a superar las ineficiencias y la fragilidad, de los procesos tradicionales de descentralización y RIG's.

Una posibilidad consiste, entonces, en aplicar el modelo de gobernanza a una nueva formulación del Federalismo.

B. Guy Peters y Jon Pierre destacan:

“Dado que uno de los rasgos característicos de la gobernanza es el acopio de recursos públicos y privados para el logro de objetivos e intereses colectivos, cabría esperar que una considerable diversidad de actores participaran en la gobernanza. Esta diversidad de actores añade una interesante complejidad a la gobernanza en niveles múltiples, en virtud de que algunos actores no públicos suelen presentar una estructura jerárquica y una integración vertical muy cercana a la de los sistemas de las instituciones políticas.”²³

En este sentido, la gobernanza se asume como un concepto integrador que tiende a superar los enfoques aislados o la simple visión piramidal de un nivel de gobierno superior sobre los inferiores o de un sobre-ejercicio de la soberanía y la libertad de los inferiores que afecte la unidad y fortaleza del Estado nacional.

En este contexto, proponemos que la práctica de un Nuevo Federalismo considere los siguientes principios más cercanos al modelo de Gobernanza a saber:

²³ Peters y Pierre. *Op. cit.*

- Apego a los valores y principios de la democracia, como condición para el buen gobierno y, por consecuencia, del desempeño económico.
- Marco jurídico pertinente a la descentralización, la eficaz coordinación intergubernamental y la colaboración entre órdenes de gobierno.
- Planeación estratégica con la participación genuina de los actores institucionales y locales, que garantice un enfoque sistémico.
- Transferencia de facultades entre órdenes de gobierno y entre estos y la sociedad.
- Desempeño institucional de los órdenes de gobierno e incorporación de las colectividades no reconocidas jurídicamente.
- Apertura de los gobiernos a los actores sociales y productivos, a través de redes sociales estructuradas y reconocidas, no sólo en el plano formal sino en el diseño y ejecución de las acciones públicas.
- Reconocimiento del desarrollo local y del capital social como pilares del crecimiento económico y el bienestar
- Transparencia y rendición de cuentas.
- Profesionalización del servicio público.

Capítulo II. Antecedentes y contexto actual

1.- Aspectos históricos primordiales del Federalismo mexicano

El pacto federal se ha sustentado en la construcción de un marco Constitucional y legal que define la distribución de competencias y facultades, tanto en el orden nacional, como en el interno de los estados y municipios.

A lo largo del siglo XIX, la formación del Estado nacional constituyó un enorme desafío. Las tensiones entre Federalismo y centralismo, entre liberales y conservadores, se significó por el surgimiento de rupturas, movimientos armados, aparición temporal de dictaduras y amenazas a la soberanía de la nación, entre las que destaca la pérdida de parte importante del territorio nacional.

Un hecho exógeno trascendental fue la tendencia norteamericana por federalizar su organización política, que fue plasmada en su Constitución de 1787, una vez que los territorios originarios del Estado norteamericano habían consensuado la unidad y la cohesión de las regiones, desde la periferia hacia el centro, por medio de la delegación de ciertas facultades al gobierno central.

Este hecho fue decisivo para que en 1824 el constituyente permanente mexicano se inclinara por la conformación de una República de corte Federalista, con ayuda de las diputaciones provinciales y de los propios gobiernos locales. No obstante, la fragilidad de las instituciones del Estado y las condiciones históricas de la formación de la nueva República, despertaron la desconfianza en el modelo federalista, que fue percibido como inoperante ante el cúmulo de conflictos entre la Federación y los Estados. En palabras de Enrique Cabrero Mendoza:

“es significativo que muy pronto comenzara a tomar forma un movimiento que buscaba cambiar el modelo federal a uno centralista. Y es más aún sorprendente que dicho movimiento tuviera éxito con muy poca resistencia por parte de los Estados libres y soberanos. Con la excepción de Texas, que obtuvo su independencia por esos años, todos los demás Estados aceptaron en principio la fórmula centralista.”²⁴

A la postre, a través de las enmiendas de Santa Ana a la Constitución conocidas como “*Siete Leyes*”, se establece el régimen centralista, que desaparece las figuras de los estados y se crean los departamentos con funciones meramente administrativas. Este modelo auspicia y protege a la dictadura y propicia un activo papel del clero en la vida política y económica. Tal situación conduce a una nueva ruptura y a un nuevo orden Constitucional.

Siguiendo los postulados de “*El Federalista*,”²⁵ la Constitución mexicana del 5 de febrero de 1857, retoma el espíritu de la de 1824 y restablece la República Federal a partir de la integración de Estados libres y soberanos: asimismo, estableció como eje de su sistema fiscal la división de competencias; adoptando en esta materia un texto idéntico al del modelo de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

²⁴ Cabrero Mendoza, Enrique (2007). “Orígenes y bases jurídicas del Federalismo en México”, en: Enrique Cabrero Mendoza. *Para entender el Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Ed. Nostra, pág. 14.

²⁵ Alexander Hamilton, Santiago Madison y John Jay. “*El Federalista*”, esta obra fue el primer tratado teórico sobre naciones confederadas y federadas con base a la experiencia norteamericana.

Las condiciones políticas reales imperantes en la nación dieron lugar a una nueva dictadura y a que el régimen federal fuese violentado, haciendo nugatoria la soberanía –con Porfirio Díaz– de los Estados y asfixiando la vida de los municipios y de los pueblos y comunidades.

Así, la Constitución de 1917 reivindica el Federalismo y plasma en el Artículo 115 las bases para el desarrollo del Municipio libre, a la vez que mantiene las disposiciones de un presidencialismo puro con facultades que exceden el sano equilibrio de poderes. Tal circunstancia y la propia inmadurez de nuestra democracia, deviene en una nueva concentración de poder en el Ejecutivo Federal, en detrimento de los estados y los municipios, proceso que tiende a revertirse, de manera lenta y gradual, a partir de la década de los ochentas.

Por lo tanto, fue a partir de 1917, que el Estado mexicano ha persistido dentro del sistema federal, sin embargo, como toda Constitución no ha permanecido estática, sino que ha ido experimentando de manera gradual profundas transformaciones, que lo han conducido finalmente a un modelo propio, ajustado a nuestras peculiares condiciones políticas y cuyos perfiles contemporáneos precisa deslindar. Al respecto Salvador Carmona apunta:

“En principio, podemos afirmar que el Federalismo sigue conservando en México el rango de dogma político constitucional, en cuanto que se le considera garantía de libertad, democracia y de eficacia gestión pública en un territorio de complejas dimensiones; nadie ha cuestionado seriamente o sugerido la posibilidad de sustituirlo por otro principio configurador del Estado, como podría ser la forma central o regional. Pero si el Federalismo no se ha puesto en tela de juicio en nuestro país, tenemos que admitir que prevalecen las tensiones y la ineficiencia en la relación del gobierno federal con las entidades federativas y los municipios. Así como una tendencia neocentralista que tiende a desestimar al esfuerzo, la capacidad y hasta la legitimidad de los gobiernos locales.

La expansión de la órbita federal, como se advierte en la absorción paulatina de facultades y actividades a favor de los órganos centrales y en detrimento de las entidades federativas, en algunas ocasiones ha sido adecuada para fortalecer la convivencia del Estado nacional, pero en muchas otras, ha sido excesiva y conducido a deformaciones en el sistema federal.²⁶”

Como lo ha previsto el maestro Tena Ramírez, en el sentido de que se observa un proceso de “Federalismo hacia la federalización [de que existe] un gobierno de índole central con aspectos descentralizados [de que vivimos un] Federalismo teórico y un centralismo práctico” e incluso de que asistimos a la “decadencia del federalismo.”²⁷

Por otro lado, el Federalismo como modelo puro de organización política; presupone la existencia delimitada de entes de poder local constituidos como gobierno, para que entre todos los territorios en conjunto, erijan un gobierno central que represente y garantice el pacto federal y la consecución de sus planes y programas de impacto nacional. Sin embargo, en el caso mexicano, es relativa la aplicación de este modelo de Federalismo una vez que el mismo gobierno central ha sido quien ha asumido el papel de instrumento de cohesión natural del pacto federal, a partir de la incorporación tangible de mecanismos de control adaptados a diversas etapas de nuestra historia.

²⁶ Valencia Carmona, Salvador. (2003). *En torno al Federalismo mexicano*, en Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (Coordinadores). Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías. México: UNAM-III.

²⁷ Tena Ramírez, Felipe, “Del Federalismo a la Federalización: Trayectoria del Sistema Federal Mexicano”, en: *Revista Jurídica de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho* 1, 1977, pp. 201-278.

Una vez que el modelo de república del siglo XX trató de garantizar la justa distribución del poder político para desplegar la autonomía individual y comunitaria como valor político por excelencia de los liderazgos locales, sufrió en la práctica, el sometimiento al sistema político por las grandes figuras concentradoras de poder como medio para afianzar la recomposición y el orden de las instituciones de Estado.

Así tenemos que nuestro sistema presidencialista robustecido durante comienzos de siglo por las circunstancias de riesgo y amenaza, representó la preponderancia de la figura presidencial, que Duverger²⁸ adjudica el comienzo del “hipertrofismo” del sistema presidencialista donde su principal virtud fue el concentrar el mayor número de facultades constitucionales, legales y hasta meta constitucionales en co-varianza con un ente de interés público como lo fue el partido en el gobierno que durante décadas posibilitó la estabilidad política a través de esquemas corporativistas de control político.

En otras palabras, la institución del Federalismo fue subyugada ante históricas condiciones de graves turbulencias sociales, en la medida que la fortaleza de las incipientes instituciones reclamaba unidad de mando. En este contexto la centralización política y económica se desarrolló en consonancia con el poder de un ejecutivo federal fuerte. Así como los principios federalistas expresaban claras contradicciones entre el mandato formal de la Constitución con la realidad de las relaciones de subordinación, también se dio el contraste en el ámbito de la división de poderes; la competencia política; los derechos y libertades civiles y políticas; la constricción del sistema de justicia; entre otras cuestiones. Tal y como ejemplarmente lo describió González Casanova²⁹ al contrastar el “modelo y realidad” de las instituciones del sistema político mexicano en el periodo más álgido del Estado mexicano del siglo XX.

No fue sino a partir de los años setentas, cuando el agotamiento del sistema político se flexibilizó ante las presiones sociales y económicas. Tal y como lo asume Luis F. Aguilar Villanueva se trataba de “un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente anquilosado”³⁰ que, pese al cúmulo de obstáculos e inercias, se pudo garantizar –relativamente– una capacidad de respuesta para corregir y moderar el exceso de gasto, la regulación administrativa y el control político.

Razón por la cual, se inició un proceso de creación de leyes y reformas Constitucionales para adecuar la creciente centralización a las presiones políticas y sociales. Prueba de ello, fue la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se reglamentaba las esferas de competencia de cada Secretaría de Estado en relación a sus funciones por materia de acción; a pesar de que recientemente se había reformado la Constitución para legislar en materias marco que el Artículo 73 consagra. Posteriormente, se convocó a las primeras Convenciones Nacionales Hacendarias en las que su objetivo era simplificar a través de acuerdos intergubernamentales los ingresos tributarios en un solo ente administrativo, pero condicionándolo a una redistribución óptima y justa para las entidades federativas, aspecto que erró debido a las restricciones implícitas en las leyes de coordinación fiscal, entre otras.

²⁸ Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona. 1992, Ariel.

²⁹ González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, México: Ed. Era. 2000, pp. 23-43.

³⁰ Aguilar Villanueva, Luis, “Estudio Introductorio”; en: Luis F. Aguilar Villanueva. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 15.

Conviene reiterar que uno de los nudos torales que ha limitado nuestro Federalismo en el proceso de transición y de instauración democrática, ha sido la excesiva concentración del poder en un solo ente decisor que influyó de manera discrecional –de acuerdo a su voluntad e interés político– en las cuestiones políticas, sociales y económicas sin acuerdo de los demás ordenes de gobierno, órganos de Estado o entidades que permitieran cuestionar, limitar o fiscalizar adecuadamente la acción del gobierno central.

De ahí que el control que ejerce el poder Ejecutivo Federal sobre los demás se mantiene, aún en la alternancia, debido al modelo altamente centralizado. Las otras instituciones están jurídica y culturalmente trazadas para funcionar en detrimento de los contrapesos institucionales. Así sucede, por un lado, los estados y municipios y, por el otro, con el Poder Legislativo Federal en su papel de revisor y control del Ejecutivo.

Por lo que la viabilidad democrática del país amerita “devolver” atribuciones a los otros poderes públicos en sus diversas esferas y ordenes de gobierno. De ello dependerá gran parte de la consolidación democrática, además del papel que desempeñen los mismos gobiernos y partidos de oposición en su afán por acotar el poder central y hacerlo corresponsable con los otros órdenes de gobierno de modo que se avance hacia un Federalismo cooperativo en las materias fiscal, administrativo, jurídico y político.

Es un hecho que la existencia de medios de control, rendición y transparencia no garantizan por sí mismos la reciprocidad que el Federalismo cooperativo requiere. Cualquier intento por descentralizar o delegar cualquier actividad del gobierno central a los gobiernos sub-nacionales, deberán incluir los medios políticos, jurídicos, administrativos, financieros y humanos para poder cumplir amplia y legítimamente con los planes y programas de cualquier gobierno.

Sin las reformas constitucionales y legales que posibiliten el tránsito de un sistema de gobierno a otro –del régimen presidencial a uno semipresidencial y del replanteamiento del federalismo–; no será congruente hablar de una verdadera Reforma de Estado que contribuya eficazmente a consolidar la democracia. Tal como lo señaló Luis Javier Garrido:

“de mantenerse el status quo mediante la modificación del estilo personal de gobernar, concediendo alguna independencia a las entidades federativas y a los municipios, delegando alguna autoridad en los miembros del gabinete, así como democratizando al partido en el gobierno; sin hacerlo en el régimen en su conjunto, estaríamos ante un proceso mediatizador e ineficaz.”³¹

La tarea más importante de los gobiernos de la alternancia, recae en el imperativo de dar respuesta a las fuerzas políticas nacionales y locales que han venido impulsando desde décadas atrás los cambios institucionales –ya sean estados, municipios, partidos, sociedad civil organizada– sobre los supuestos que exigen una verdadera transición pactada que replanté la naturaleza y función de las instituciones del Estado Mexicano.

En este contexto, nos parece que los nudos del Federalismo mexicano tienen que ver con las deformaciones del presidencialismo y la calidad de la democracia. En efecto, el régimen de presidencialismo puro ha carecido de contrapesos. El gobierno ha reaccionado como respuesta a

³¹ Garrido, Luis Javier, “*The Crisis of Presidentialismo*”. En *Mexico’s Alternative Political Futures*, compilado por Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith. San Diego: Universidad de California, San Diego, 1988. pp. 417-434.

las crisis o presiones, o hay que reconocerlo, como parte de la capacidad de innovación y cambio surgida del propio régimen. No obstante y pese a la alternancia, se mantiene un poder ejecutivo fuerte –a nivel federal o estatal- lo que finalmente opera en contra de la soberanía de los estados y la libertad municipal, así como de la eficaz colaboración entre órdenes de gobierno. El otro factor estriba en que la calidad de nuestra democracia no ha sido suficiente para contener los excesos de los gobiernos central, y sub-nacionales o locales en el uso del poder y de los recursos públicos para inducir el voto ciudadano. Ante la fuerte competencia política, el pluralismo y la alternancia han provocado, por así decirlo, un “clientelismo” de niveles múltiples que está limitando la posibilidad de acuerdos para una democracia más acabada y para la vigencia de un Federalismo vivo y renovado.

En efecto, la alternancia y la competencia políticas han dado lugar a una disputa por el control de los recursos públicos entre los gobiernos federal y de las entidades federativas, y entre éstos y los municipios; bajo la idea de que la gestión directa de los programas sociales y productivos permite un mayor acercamiento con la ciudadanía y facilita los procesos de agregación política en los procesos electorales.

Los enfrentamientos que diariamente observamos en la prensa, el cúmulo de controversias constitucionales y las denuncias ante las instancias electorales sobre el uso de los recursos públicos en los procesos comiciales son un claro indicador de esta disputa irracional que, finalmente, está causando efectos nugatorios en el Federalismo.

2.- Evolución reciente del Federalismo de 1980 al 2000: de la desconcentración a la descentralización

En los diversos análisis académicos, en los debates parlamentarios y, aún, en los documentos oficiales del gobierno, se apuntan diversas tesis respecto de si las reformas sociales, económicas o políticas recientes fueron producto de: a) la reacción del régimen ante los escenarios de inestabilidad y competencia política, provocados por la crisis económica y el agotamiento del régimen de partido hegemónico; b) el avance gradual de la oposición, primero desde los municipios y después desde las entidades federativas a los estados, reivindicando desde el poder local la libertad municipal y la soberanía de los estados; y c) la acción concertada del régimen y la oposición para transformar las instituciones y el gobierno acorde a un proyecto de nación inacabado.

Los análisis, testimonios y evidencias empíricas son múltiples y escapan al propósito de este ensayo. Únicamente apuntaremos que existe parte de razón en las tres posiciones: hubo momentos de lucidez desde el gobierno para reaccionar ante las demandas de la sociedad en mutación; en otros hubo determinación y unidad de la oposición y, en otros más, lo que se manifestó fue un continuo de reformas, que por su propio peso y dinámica, son inobjtables, sea desde el gobierno, sea desde la oposición.

En este apartado nos proponemos esbozar las principales decisiones legislativas o administrativas que se dieron en este periodo en la búsqueda para fortalecer el federalismo: sea a través de la descentralización fiscal o administrativa; del fortalecimiento de las facultades jurídicas y políticas de estados y municipios o de instrumentos de promoción del desarrollo regional. El ensayo omite la reflexión respecto a las acciones supuestamente deliberadas o concertadas de desconcentración

del poder político y asume que la nueva geografía del poder nacional es producto de un proceso histórico en el que tienen valor todas las tentativas.

Partimos de la creación del sistema de coordinación fiscal en 1978, abordamos la reforma al 115 Constitucional de 1983; la desconcentración (comunitaria); concentración (política y administrativa) de Solidaridad; la creación de Progres y del Ramo 33, y la instauración de la controversia constitucional en materia municipal, así como la reforma municipal de 1999.

Para efecto del análisis cuantitativo de la repartición de recursos en el Anexo 1 se presenta la serie histórica de 1981 a 2008 del gasto neto total, las participaciones federales y, a partir de 1998, las aportaciones a estados y municipios; así como las relaciones entre estas variables y las correspondientes al PIB y a la población.

La reforma fiscal de 1978 sintetiza un largo proceso de tentativas para atenuar el centralismo fiscal. Es cierto que los signos más evidentes y contradictorios de la concentración demográfica y urbana y de la contaminación surgieron a principios de los setentas, después del movimiento estudiantil del 68 que avivó la conciencia crítica de la sociedad. En consecuencia, se inició un movimiento académico e institucional a favor de la desconcentración. Los planes de asentamientos humanos y desarrollo urbano, el desarrollo estatal y regional a través de los Comités promotores del desarrollo; el Programa de Inversiones en Desarrollo Rural (PIDER); la reforma al Artículo 73 Constitucional en materia de asentamientos humanos; la promoción de los grandes proyectos industriales y turísticos como instrumentos de desarrollo regional. Todo ello desde luego fue creando un nuevo aliento a la vida económica de los estados, las regiones y los municipios, pero siempre bajo un enfoque concentrador; es decir bajo la dirección del centro.

De ahí que se ubique a la nueva Ley de Coordinación Fiscal como pionera, en los tiempos modernos, en la idea de reivindicar los derechos constitucionales de los estados y municipios. En realidad la nueva ley busco el equilibrio entre varios factores: mantuvo los principios de la doble tributación; concentro parte de la recaudación y estableció criterios compensatorios entre entidades de mayor y menores ingresos por persona. Las ideas que permean en esta ley son las de armonización y equidad. En términos del dictamen sometido a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados destaca:

“La aprobación de este cuerpo jurídico de regulación básica del sistema eliminaría toda una serie de diferencias de criterio en la coordinación, y en la magnitud en las participaciones acordadas para cada una de las entidades federativas en cada uno de los renglones tributarios previstos por las leyes y los convenios respectivos, diferencias de criterios y magnitud que no derivan tanto de peculiaridades atendibles, sino de variaciones en el tiempo y la circunstancia, y en los objetivos conforme a los cuales en su momento fueron concertados.

Esta armonización no sería sólo una conquista técnica, sino también un paso hacia adelante en el camino para una mayor equidad, como lo explicaremos más adelante.

La iniciativa parte del reconocimiento de que con la sola excepción de la fracción XXIX del Artículo 73 de la Carta Fundamental que atribuye a la Federación en exclusiva la agravación de ciertas fuentes tributarias, y del 117 y 118 que le vedan otros, nuestra Constitución no delimita los campos impositivos federal, estatales y municipales, y autoriza a esas entidades políticas a imponer las contribuciones necesarias para cubrir sus respectivos presupuestos en ejercicio de la libertad y soberanía que en todo lo concerniente a su régimen interior les reconoce el Artículo 40

de nuestra máxima Ley, o, en el caso de los municipios, por medio de las contribuciones que para atender a sus necesidades les señalen por disposición de la fracción II del Artículo 115 constitucional las legislaturas de sus Estados. Por lo tanto, la concurrencia impositiva y la doble tributación de una misma fuente para la Federación y, al mismo tiempo, para un Estado o un municipio son –salvo lo señalado–, constitucionalmente válidas, y existentes por lo demás en la práctica.”³²

Si bien no eliminó la tributación compartida sí aumentó la transferencia de recursos a los estados y de estos a los municipios al establecer: a) una participación de 13% sobre la recaudación federal participable a los Estados, más un 0.37% del mismo concepto con carácter complementario; así como la obligatoriedad de distribuir un 20% de lo recibido por los estados para los municipios. La importancia de la reforma radica en que detuvo la inercia concentradora y dio certidumbre a los ingresos de los estados y los municipios, en el caso de estos últimos evidentemente se dio una mayor ventaja al establecer el 20% como mínimo de la transferencia a la que estaban obligados los estados. Si bien la reforma concentró la recaudación de los estados que se afiliaron al sistema de coordinación –que fueron todos– la realidad es que estableció las bases para transferir más recursos y estableció mecanismos institucionales de diálogo que permitieron el avance gradual de las participaciones.

En el gobierno de Miguel De la Madrid 1982-1988 se asume la descentralización como uno de los siete ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 y se despliega un amplio haz de actividades de desconcentración, a la vez que se sientan las bases para la transferencia de los sectores de educación y salud; y se renuevan los mecanismos de coordinación con los estados a través de la planeación regional y estatal.³³

CUADRO 1
Gasto Neto Devengado del sector público Presupuestario; Administración Central y Participaciones 1981-1988
(Millones de pesos de 2008)

| Ramos | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario | 1,558,260.40 | 1,990,323.70 | 2,310,188.10 | 2,100,671.10 | 2,067,891.40 | 2,014,826.10 | 2,200,309.90 | 2,109,483.30 |
| Administración Central | 831,994.80 | 790,500.30 | 668,145.00 | 664,328.70 | 648,823.90 | 579,138.20 | 514,099.40 | 448,308.00 |
| Participaciones a Entidades Federativas | 115,485.20 | 151,478.70 | 131,861.60 | 164,917.10 | 162,943.50 | 152,125.90 | 136,619.40 | 162,782.20 |

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta Pública. Presupuesto de Egresos de 2008. SHCP.

El Gasto Neto Total Devengado (GN) tuvo un crecimiento de 35.3 %, en tanto que, el de Gasto de la Administración Centralizada (GAC) fue de -46.1% y las participaciones (P) de 40.9%. Por un lado, se refleja la disminución del gasto central a virtud de las políticas de ajuste y, por otro, el efecto de la reforma fiscal ya mencionada.

³² Dictamen con proyecto de Decreto que expide la Ley de Coordinación Fiscal. *Gaceta Parlamentaria*. Diciembre 11 de 1978.

³³ En el Anexo 1 se presentan la información sistematizada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la cámara de respecto del Gasto Neto Devengado del sector público (GN), el gasto de la Administración Central (AC); las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (P) y las Aportaciones Federales a Estados y Municipios. Se incluyen los recursos del Programa de Apoyo a las Entidades Federativas, que en el 2007 fue incorporado al Ramo 33, pero no se incluyen las partidas de otros ramos como el 25 (previsiones salariales), 23, y 36. Tampoco se incluyen los recursos derivados de los convenios federación-estados ni los relativos a obras producto de las negociaciones para la aprobación del presupuesto. Lo anterior toda vez de que: no existe información precisa y homogénea; no se trata de recursos permanentes establecidos en ley; no son recursos que formen parte de los ingresos de los estados y municipios; y no son ejercidos, en su totalidad, directamente por estos órdenes de gobierno. La información se desagrega en cada periodo de análisis y al final, en el apartado de hallazgos y propuestas, se resumen las principales tendencias. En el anexo 2 se desagregan las partidas de Participaciones y Aportaciones, de la misma forma, es decir sin incluir los ramos mencionados. En el anexo 3 se presentan los ingresos municipales. Estas cifras se han actualizado a precios del 2008. La información disponible en estos anexos se analizará en cada uno de los periodos de estudio y, al final en el capítulo de hallazgos y propuestas se presenta una visión de conjunto.

Del análisis del mismo Anexo 2 es posible deducir para este periodo las siguientes relaciones:

CUADRO 2
Comparativo histórico del gasto neto, participaciones y aportaciones
Federales en términos relativos

| Relación | 1981 | 1988 |
|--|---------|---------|
| Participaciones/Gasto Neto | 7.61 | 7.72 |
| Participaciones/PIB | 2.75 | 2.76 |
| Participaciones (pesos de 2008)/Per cápita | 2226.20 | 2102.10 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1980-1990, SPP; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1991-2007; y para el 2008 el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008. SHCP.

Como puede observarse dada la causalidad entre participaciones y recaudación federal participable y entre ésta y el PIB esa relación se mantiene igual, en tanto que se observa una ligera disminución en las participaciones per cápita.

No obstante, la mayor aportación de esa administración al fortalecimiento del federalismo, se da con la reforma al Artículo 115 Constitucional de 1983 que, una vez aprobada por el Constituyente permanente, entró en vigor en enero de 1984. Se trata de una reforma política, fiscal y administrativa que estableció: los procedimientos de elección y disolución del cabildo y de retiro del cargo de presidente municipal; la autonomía del municipio en la administración de sus finanzas y en el ejercicio de las facultades reglamentarias; la definición de los servicios públicos a cargo de los municipios; transferencia del impuesto predial; responsabilidad de la planeación en materia urbana y facultad de convenir con los estados y la federación la prestación de servicios de manera concurrente. La reforma deja a los Congresos de los Estados a la adecuación de la norma constitucional en el ámbito local así la disposición de las leyes secundarias de modo que se tome en cuenta la experiencia histórica local. Se inició así con esta reforma una larga travesía aún inconclusa.

Otra aportación de este periodo fue la desconcentración de dependencias y organismos federales, alguno de los cuales como el INEGI fueron físicamente trasladados a al interior en este caso Aguascalientes. Sin embargo, más del 85% de los recursos fiscales siguió concentrado y bajo el control del Gobierno Federal.

En tanto la alternancia empezaba a pintar de forma multicolor a los municipios del país, en el seno de las convenciones fiscales crecían las tensiones y surgían presiones de los estados y municipios por mayores recursos.

En el periodo 1988-1994 se impulsa la reforma fiscal (de 1990); el Programa Nacional de (Solidaridad); y se formaliza la descentralización educativa. La reforma fiscal aumenta la transferencia a los estados, de la recaudación total de 13.5 a 18.5% de la Recaudación Federal Participable al tiempo que introduce criterios compensatorios para los estados más pobres.

En este lapso los rubros de gasto que analizamos, de acuerdo al Anexo 1, mostraron el siguiente comportamiento:

CUADRO 3

Gasto Neto Devengado del sector público Presupuestario, Administración Central y Participaciones 1988-1994

(Millones de pesos de 2008)

| Ramos | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Gasto Neto | 2,109,483.30 | 1,824,512.90 | 1,750,270.00 | 1,531,660.50 | 1,515,821.10 | 1,529,190.00 | 1,613,479.10 |
| Administración Central | 448,308.00 | 458,534.50 | 476,168.10 | 503,264.90 | 549,859.20 | 620,663.50 | 726,433.20 |
| Participaciones | 162,782.20 | 154,876.80 | 172,319.00 | 175,183.30 | 186,399.50 | 194,995.90 | 204,094.00 |

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta Pública. Presupuesto de Egresos de 2008. SHCP.

En este caso el GN decreció, en -23.5, producto del proceso de privatización de empresas públicas; en tanto que el gasto de la administración central se incremento en 62% y las participaciones en 25.3%, estas últimas dado la recuperación del crecimiento de la economía y los ingresos adicionales derivados de las adecuaciones fiscales.

Del mismo anexo 2 se deducen las siguientes relaciones:

CUADRO 4

Comparativo histórico del Gasto Neto, Participaciones y Aportaciones Federales en términos relativos

| Relación | 1988 | 1994 |
|--------------------------------------|---------|---------|
| Participaciones/Gasto Neto | 7.72 | 12.75 |
| Participaciones/PIB | 2.92 | 2.95 |
| Participaciones (\$ 2008)/Per cápita | 2068.40 | 2276.40 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1980-1990, SPP; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1991-2007; y para el 2008 el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008. SHCP.

La proporción de Participaciones crece dentro del GN a virtud de la disminución de otras partidas, por efectos de la privatización en tanto que crecen las participaciones per cápita en términos reales, en sólo un 10%.

En este periodo no estuvo vigente el rubro de Aportaciones pero se ejerció en el ámbito de la administración central el programa de Solidaridad. Su presupuesto creció a un mayor ritmo y fue algo más que un instrumento para ganar legitimidad. En efecto, ante el conflicto post-electoral de 1988 se extendió la versión de que el Presidente Salinas de Gortari promovió una serie de acciones para legitimarse en los hechos ya que carecía de legitimidad de origen, entre otras: la brusca renovación de los liderazgos del Sindicato de Trabajadores Petroleros de República Mexicana (STPRM) y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); las reformas económicas; la privatización de los Bancos; el inicio de las negociaciones del TLCAN y Solidaridad, como tentativa para construir una base social de apoyo al régimen. A este respecto Carlos Rojas Gutiérrez escribió:

“En un contexto que se caracterizó por el saneamiento de las finanzas públicas, la estabilización macroeconómica, transformaciones estructurales de la economía y una demanda social creciente, que rebasaba la capacidad de respuesta de las instituciones, surgió el Programa Nacional de Solidaridad. Para muchos grupos sociales, faltaban instrumentos de política social para acercar el bienestar a las comunidades más pobres y alejadas. La concepción y el método del Programa abrieron espacios para realizar las pequeñas obras o las necesidades más sentidas de la comunidad que, por distintas razones, las instituciones o los programas de bienestar social no alcanzaban a cubrir.

El proceso de ajuste económico obligó, en materia de bienestar, a la concentración de los esfuerzos hacia los grupos más necesitados de la sociedad. Frente al cúmulo de necesidades, los

recursos escasos fueron dirigidos de manera prioritaria hacia las acciones de combate a la pobreza extrema.

No sólo por la prioridad y la gravedad del problema sino, fundamentalmente, porque la restricción financiera impactó el nivel de gasto social, ocasionando el deterioro de los servicios públicos y limitando la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas de otros grupos sociales³⁴.

La descripción del Coordinador General del Programa enfatiza que se trató de un esfuerzo de articulación de social entre las instituciones y las comunidades urbanas y rurales. En este sentido no hace alusión al federalismo, sino más bien al sustento comunitario del programa. A este respecto el propio Coordinador del programa agregó:

“En México, el sentido comunitario es muy profundo. Solidaridad se ha construido a partir de esa premisa, incorporando redes intermedias de organización como las asociaciones vecinales u otras formas que provienen de patrones culturales propios de las comunidades, como el Tequio, la Mayordomía, la Mano-Vuelta o la Faena. Esta configuración de redes, que ha encontrado cauce en Solidaridad, permite expresar demandas, representar intereses pero, sobre todo, materializar proyectos.”³⁵

En este contexto, Solidaridad fue eficaz en la atención directa de las demandas sociales más sentidas, pero puso en tensión al federalismo. Fue un instrumento para integrar recursos, provenientes del presupuesto, que se redujo a las dependencias federales o de incrementos adicionales, que fueron canalizados bajo una dirección central a los comités comunitarios. Se trata entonces de un acto de concentración de recursos en un ente federal que, subsecuentemente, fueron desconcentrados, de manera directa, a las comunidades. ¿Fue eficaz esta concentración (federal) – desconcentración (comunitaria)? Si, en la medida que hizo frente dos inercias: a) las atribuidas a las dependencias y organismos de la administración pública federal reuentes a perder el control de recursos tradicionalmente administrados por el poderoso aparato central y b) la resistencia de los locales a la transferencia de recursos a las comunidades, a los pueblos y a los barrios.

De esta forma, Solidaridad venció los obstáculos burocráticos federales y locales pero disminuyó el federalismo, por lo menos en su primera fase de ejecución. En efecto, el ejecutivo federal utilizó el poder constitucional y meta constitucional para concentrar recursos y transferirlos directamente a los comités. La comunicación directa que semanalmente tenían estas bases sociales organizadas con el titular del poder ejecutivo, le generó críticas por su naturaleza clientelar, no obstante que su mira estaba puesta en el fortalecimiento de las bases sociales del Estado.

En todo caso, la aportación de Solidaridad al federalismo fue la ruptura de inercias y, sobre todo, la formación de un fondo de importantes recursos que fueron virtualmente substraídos a la burocracia federal que, a la postre, serían destinados a los municipios. El Ramo 26 asignado a Solidaridad, en el contexto del presupuesto del sector desarrollo social tuvo el siguiente comportamiento dentro del gasto del sector:

³⁴ Rojas Gutiérrez, Carlos (1994). *VII Solidaridad*, en: Arturo Warman (Comp.) *La política social en México, 1989-1994*. (Una visión de la modernización en México). México: Fondo de Cultura Económica, 1994, pp..

³⁵ *Ídem* pp. 390 y 391.

CUADRO 5
Gasto Neto Devengado del Sector Desarrollo Social, 1989-1994.
(millones de pesos de 2008)

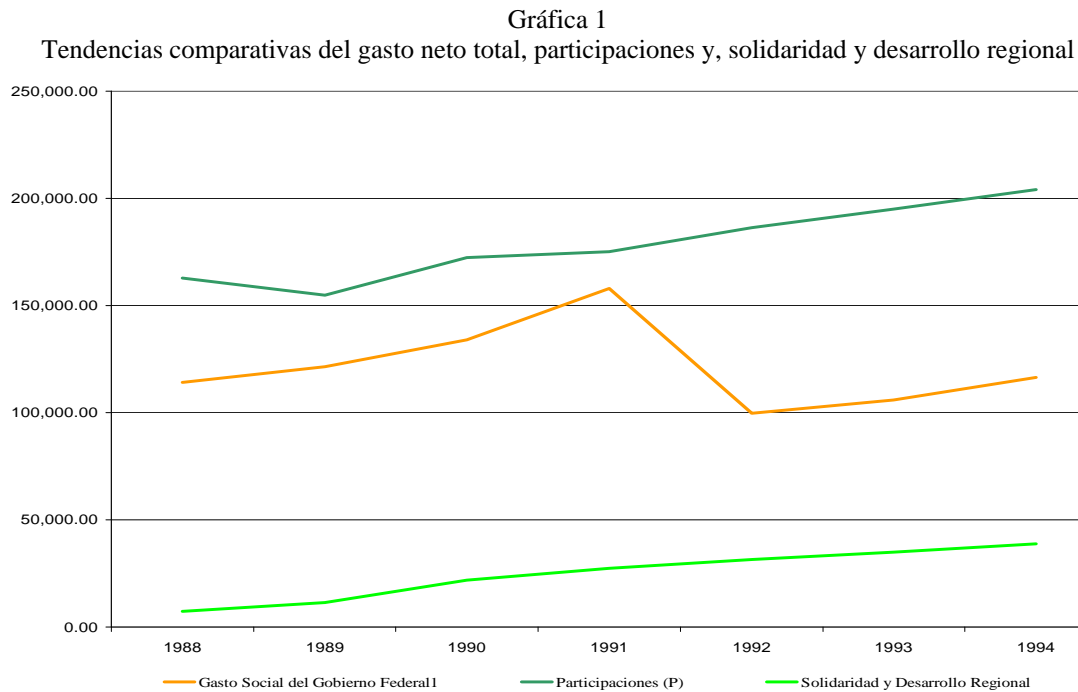
| Concepto | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Gasto Neto Total Devengado (GN) | 2,109,483.3 | 1,824,512.9 | 1,750,270.0 | 1,531,660.5 | 1,515,821.1 | 1,529,190.0 | 1,613,479.1 |
| Gasto Social del Gobierno Federal ¹ | 114,158.7 | 121,461.5 | 134,026.5 | 158,082.5 | 99,660.7 | 105,889.5 | 116,521.4 |
| Participaciones (P) | 162,782.2 | 154,876.8 | 172,319.0 | 175,183.3 | 186,399.5 | 194,995.9 | 204,094.0 |
| Solidaridad y Desarrollo Regional | 7,410.1 | 11,491.1 | 21,908.2 | 27,492.6 | 31,466.2 | 34,902.7 | 38,876.3 |

Incluye el Presupuesto de: SEP, SSA, STYPS y SEDESOL.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública, 1989-1994, actualizado a precios del 2008.

Destaca que en tanto el presupuesto del sector social del gobierno federal creció en 2%, el de Solidaridad lo hizo en 424.6% y, las participaciones lo hicieron en 25.3%.

Cabe mencionar que en el curso de su ejecución Solidaridad corrigió su aplicación territorial e incluyó más activamente a los gobiernos de los estados y municipios a través de la revisión de los convenios de coordinación de desarrollo social y de la creación de los Fondos de Desarrollo Municipal –antecedente éste del Fondo de Infraestructura Social del actual Ramo 33-. Por su parte el gasto neto total y el de participaciones, comparado con el de solidaridad y desarrollo regional mostró la siguiente tendencia:



Fuente: Elaboración propia con base a los indicadores de INEGI y del sistema de la cuenta pública. 1988-1994.

En cuanto a la descentralización educativa, quizás los rasgos que más repercusión tuvieron hacia el futuro fueron: a) se mantuvo la contratación colectiva centralizada, con el consecuente fortalecimiento del SNTE y b) las formulas de distribución de los recursos a los estados mantuvieron un carácter inercial, que operó en contra de los estados, con menor infraestructura y cobertura de los servicios educativos.

En medio de una de las crisis económicas más agudas, Ernesto Zedillo – de 1994 a 2000-, impulsó una estrategia que denominó “Nuevo Federalismo”, a partir de: la consolidación de la descentralización de los servicios de educación y salud; el establecimiento de la elección para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; la transferencia de mayores recursos a estados y municipios, a través del denominado Ramo 33 Aportaciones Federales; y, la reforma al Artículo 115 constitucional de 1999 que profundizó la de 1983.

No abordaremos los temas de educación y salud. Mencionamos únicamente que ambas experiencias descentralizadoras mantuvieron en la distribución de recursos a los estados un rasgo inequitativo, dado el carácter inercial de las fórmulas que, como ya dijimos, favoreció los estados con mayor infraestructura y cobertura al momento de la descentralización. En todo caso como veremos más adelante, los fondos de aportaciones a la salud y a la educación del ramo 33, constituyen un eje fundamental de esta nueva estructura fiscal del federalismo.

En lo que concierne al proceso de desconcentración política hacia el Distrito Federal destaca que las reformas a los artículos 44 y 122 han permitido abrir espacios democráticos a la ciudadanía del DF, con efectos evidentes en el equilibrio de las fuerzas políticas nacionales, enfáticamente a partir de la elección, a través del voto popular, del Jefe de Gobierno en 1997.

Las participaciones y aportaciones, siempre de acuerdo a la información del Anexo 2, se comportaron de la siguiente forma:

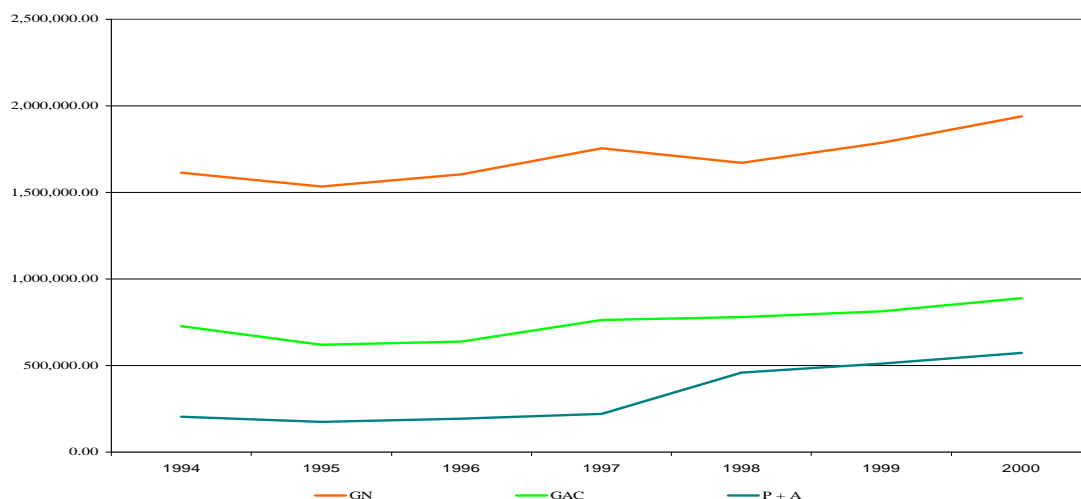
CUADRO 6
Gasto Neto Devengado del sector público Presupuestario, Administración Central, Participaciones y Aportaciones Federales 1994-2000
(Millones de pesos de 2008)

| Ramos | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Gasto Neto | 1,613,479.10 | 1,534,804.10 | 1,604,702.50 | 1,754,406.60 | 1,670,693.50 | 1,787,421.30 | 1,938,314.50 |
| Administración Central | 726,433.20 | 620,841.30 | 638,497.20 | 762,869.20 | 779,878.40 | 813,599.50 | 889,108.30 |
| Participaciones | 204,094.00 | 175,420.10 | 193,520.70 | 219,420.20 | 228,485.90 | 245,882.60 | 277,754.50 |
| Aportaciones | | | | | 230,743.80 | 265,794.80 | 293,881.20 |
| Participaciones + Aportaciones | 204,094.00 | 175,420.10 | 193,520.70 | 219,420.20 | 459,229.70 | 511,677.40 | 571,635.70 |

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta Pública. Presupuesto de Egresos de 2008. SHCP.

Si bien desde 1994 ya se habían incluido transferencias como los fondos municipales o los recursos asignados para la descentralización de la educación y la salud, es hasta 1998, que se incorpora formalmente el Ramo 33 Aportaciones federales a Estados y Municipios(A), transferencias que son parte de los ingresos de estados y municipios, pero cuyo ejercicio está condicionado por mandato de ley. El Gasto Neto se incremento en 20.1%, en tanto que el Gasto de la Administración Central en 22.3 %; y las participaciones en 36%. Las aportaciones federales a estados y municipios sumadas a las participaciones significan un incremento de 174%. He aquí un quiebre singular en la redistribución de recursos entre órdenes de gobierno, cuya tendencia como veremos más adelante se ha sostenido pese a las tensiones que se han suscitado entre federación y entidades federativas.

Gráfica 2



De análisis de anexo 2 se deducen además, las siguientes relaciones:

CUADRO 7
Comparativo histórico del Gasto Neto, Participaciones y Aportaciones
Federales en términos relativos
(Miles de millones de pesos a precios de 2008)

| Relaciones | 1994 | 2000 | Incremento (%) |
|--|---------|--------|----------------|
| Participaciones+Aportaciones /Gasto Neto | 12.65 | 29.49 | 133.1 |
| Participaciones+Aportaciones/PIB | 2.91 | 6.67 | 129.2 |
| Participaciones+Aportaciones (\$)/Per cápita | 2276 .4 | 5863.9 | 157.5 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1980-1990, SPP; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1991-2007; y para el 2008 el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008. SHCP.

Sin duda los mayores incrementos, en las partidas distintivas del Federalismo en la historia moderna del país, incluso, por encima de las que se han presentado del 2001 a la fecha.

En cuanto a los fondos del nuevo Federalismo que se transfirieron directamente a estados y municipios, cabe mencionar varios factores que les dieron origen: la transformación de la política social de combate a la pobreza; la presencia por primera ocasión de un gobierno dividido en la Cámara de Diputados y la idea de un nuevo orden institucional que animó al titular del poder ejecutivo.

Solidaridad agotó su viabilidad ya que enfrentaba problemas operativos y conceptuales: la participación de estados y municipios se resolvió solamente de manera provisional; los fondos productivos competían con otras dependencias como fomento Industrial y desarrollo rural; y los de alimentación mantenían un alto grado de dispersión y desvinculación con los sectores de salud y educación. Al mismo tiempo existía una fuerte corriente internacional a favor de la focalización de los apoyos a las familias en pobreza.

El Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 definió una estrategia integral de superación de la pobreza, pero persistieron las diferencias conceptuales y operativas entre las áreas responsables de la SHCP y la SEDESOL; finalmente se optó por una transformación gradual e institucional.

Los programas y recursos de solidaridad fueron repartidos en tres vertientes: 1) Progresá; 2) infraestructura social a través del fondo de aportaciones sociales del ramo 33, transferido a los municipios; y 3) Programas para crear opciones productivas.

Progresá se asumió como un mecanismo de transferencia de ingresos a las familias en extrema pobreza y se optó por otorgarle un carácter altamente centralizado, en su fase de experimentación y consolidación, que como veremos después se ha prolongado y radicalizado al grado de que hoy en día no participan ni los municipios, en tanto que los programas de alimentación y nutrición desde el propio gobierno federal, los estados y los municipios se duplican y se ejecutan de manera dispersa. Asimismo, los instrumentos de promoción de opciones productivas también se centralizaron. La creación del Ramo 33 fue un paso fundamental, a partir de un ejemplar acuerdo de voluntades entre el gobierno y las diversas fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados.

En este marco, la transferencia de recursos y facultades a estados y municipios manifestó como ya se dijo un cambio trascendente, que se presenta en el Anexo 2. Para el periodo de 1998-2000 su composición y tendencia fueron las siguientes:

CUADRO 8
Gasto Federalizado 1998-2000
(Millones de pesos de 2008)

| Rubro | 1998 | 1999 | 2000 |
|--|-------------------|------------------|------------------|
| Participaciones federales (P) | 228,485.9 | 245,882.6 | 277,754.5 |
| Aportaciones federales para entidades federativas y municipios(A) | 230,743.8 | 265,794.8 | 293,881.2 |
| Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) | 160,932.1 | 170,278.3 | 179,722.1 |
| Fondo de Aportaciones para la Servicios de Salud (FASSA) | 27,854.9 | 31,795.0 | 35,601.0 |
| Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) | 20,928.6 | 24,354.9 | 24,931.5 |
| FAIS/Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) | 2,537.0 | 2,951.7 | 3,021.6 |
| FAIS/FISM | 18,391.6 | 21,403.2 | 21,909.9 |
| Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) | 13,543.0 | 22,893.7 | 23,435.6 |
| El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) | - | 8,241.5 | 8,129.6 |
| Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) | 7,485.3 | 7,967.1 | 8,150.7 |
| Asistencia social (DIF) | 3,389.3 | 3,654.0 | 3,735.4 |
| Inf. en educación básica | 3,419.9 | 3,382.2 | 3,318.8 |
| Inf. en educación superior | 676.1 | 930.8 | 1,096.4 |
| Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) | - | 264.5 | 3,198.9 |
| Educación tecnológica | - | 264.5 | 2,227.8 |
| Educación para adultos | - | - | 971.1 |
| (Programa de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)/ FAFEF) | - | - | 10,711.9 |
| Total (Participaciones + Aportaciones) | 459,229.70 | 511,677.4 | 571,635.7 |

Fuente: *Evolución del Gasto Público por Ramos, 1980-2008. (Actualizado con la Cuenta Pública 2007)*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. CEFP/046/2008. San Lázaro: 2008.

Es decir, en estos tres años se incrementó el gasto federalizado en 11.3% real. En tanto que los fondos directamente dirigidos a los municipios el FISM y el FORTAMUN crecieron en un 41.9%. En este lapso se incluyeron el FASP, el FAETA y el PAFEP, que posteriormente se incluiría, ya como fondo, en el Ramo33.

Mucho se ha publicado sobre la influencia del factor “gobierno dividido” en la determinación de las transformaciones realizadas: durante la LVI Legislatura por primera ocasión el partido en el poder perdió la mayoría en la Cámara baja; de modo que esta circunstancia histórica desató los cambios en favor del Federalismo. Desde luego, desde el sentido común y la realidad de la correlación de fuerzas en la cámara de los diputados, el gobierno y su partido tuvieron que negociar, como tuvieron que hacerlo cuando les favorecía la mayoría. Parece, no obstante, que el asunto es más complejo.

En realidad, la propuesta de un Nuevo Federalismo se emprendió, como ya lo comentamos, desde tres décadas anteriores: la reforma fiscal y municipal de los ochentas, con o sin gobierno dividido, fue producto de las contradicciones que la realidad del país imponía para una nueva ruta federalista. El caso extremo fue el de Solidaridad que para sortear inercias y obstáculos, incurrió en el extremo de “pasar por alto” a estados y municipios, y apelar a la organización de los comités de base y convertirlos en ejecutores de obras y programas.

En el periodo 1994-2000 son, por los menos, cuatro factores los que incidieron en la teoría y práctica de un Nuevo Federalismo: el agotamiento del modelo de desarrollo social; los procesos de alternancia en los estados y los municipios; la presión de la oposición en el Congreso para reducir el control de la política social de la Federación en favor de los estados y los municipios; y un proyecto deliberado de Nuevo Federalismo que tuvo su mejor expresión en la reforma el 115 en los albores de 1999, que logró un “consenso entrecruzado”; casi al final de la administración. En todo caso el proceso seguido para llegar a la nueva realidad federalista muestran que es posible avanzar cuando existe el dialogo y la voluntad política para avanzar hacia un propósito común, aún en medio de manifestaciones intensas de pluralismo y alternancia.

La aparición de los gobiernos divididos en México por primera vez desde la promulgación de la Constitución de 1917, tiene como antecedente la pérdida de la mayoría calificada (no de la absoluta que retendría hasta 1997) por parte de una sola fuerza política partidaria en las elecciones de 1991. Sin embargo, desde la lección de 1988, el sistema político ya había demostrado su capacidad para construir acuerdos y propiciar la competencia, pluralismo y alternancia que trascendieron en esquemas de cohabitación política en el Congreso, y en la alternancia de una demarcación local como lo fue Baja California.

La elección de autoridades en las entidades federativas que no pertenecían al partido político del Presidente contribuyó a que las discusiones sobre el tema del Federalismo trascendieran los límites de las relaciones intergubernamentales rígidas y se ventilaran institucionalmente, dando lugar a un proceso creciente de reivindicación de las facultades y competencias de los gobiernos estatales y municipales.

Esta realidad política fue coincidente con un proyecto de gobierno que se propuso concluir, aún con inconsistencias, la etapa de ejercicio ilimitado de poderes meta-constitucionales desde el poder Ejecutivo Federal.

En la LVII Legislatura por primera ocasión se da una coalición opositora que suma más votos que el Partido en el Gobierno: PRI, 239; PRD, 125; PAN, 121; PVEM, 8; y PT, 7. La coalición se dio, en principio, para decidir sobre los órganos de gobierno de la Cámara, los que a partir de esta Legislatura asumieron un carácter colegiado y pivó el criterio de proporcionalidad de acuerdo al

número de curules que correspondía a cada partido. Al parecer ésta fue la aportación más importante de esta Legislatura.

En el mismo sentido que el intento de atribuir, a la nueva mayoría en la Cámara de Diputados, los cambios en políticas públicas estratégicas podrían estar sobreestimado. Desde luego, la nueva pluralidad y correlación de fuerzas fue un elemento histórico en las relaciones entre poderes; pero no suficiente para imponer decisiones unilaterales al Ejecutivo: en primer lugar porque el titular del Ejecutivo Federal pudo ejercer su facultad de veto, que sólo podría ser superada por la mayoría calificada, es decir, con el voto de su Partido, lo que implicaba su propia decisión. En segundo lugar porque en la Cámara de Senadores, el Partido en el gobierno tenía la mayoría con capacidad para rechazar las decisiones de la colegisladora. Así las cosas los cambios que se dieron fueron producto de un acuerdo político y de la disposición del Legislativo y del Ejecutivo para avanzar, en este caso, en el tema crucial del Federalismo.³⁶

Los cambios fueron graduales. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1997, la propuesta del Ejecutivo Federal aprobada por la Cámara de Diputados, en diciembre de 1996, sobre los Fondos descentralizados se ubica en ramos específicos, Salud 012 y Educación 025. En el caso de Seguridad Pública, se desprenden de Provisiones Generales 023, y Participaciones para Estados y Municipios se establece en el Ramo 028. Asimismo, por primera ocasión, dispone un esquema explícito de asignación de los Fondos Municipales incluyendo las fórmulas de distribución, antecedente de lo que en la Legislatura del Gobierno Dividido sería el Fondo de Infraestructura Social.

Fue así que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 1998, aprobado por la Cámara de Diputados –con la mayoría opositora al partido predominante- en diciembre de 1997, el Ejecutivo Federal, acorde con las reformas análogas propuestas a la Ley de Coordinación Fiscal, propuso la creación del Ramo 33 Aportaciones Federales en los términos siguientes:

“En lo que toca al Federalismo, el proyecto de presupuesto de gasto programable, propone asignar 87,321 millones de pesos, al Ramo de Aportaciones Federales para entidades y municipios. De este monto, 67,513 millones corresponden al Fondo de Educación Básica, 10,546 al Fondo de servicios de Salud, y 9 mil 262 millones al Fondos de Infraestructura Social”.³⁷

La propuesta fue reformada por el cuerpo del dictamen para quedar el Artículo 19 del Decreto en los términos siguientes:

CUADRO 9
Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, 1998.

| Fondo | Monto |
|---|---------------------------|
| Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) | 79,997,900,000.00 |
| Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) | 13,846,400,000.00 |
| Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), cantidad que se distribuye en: | 10,403,400,000.00 |
| Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FAIS-FISE) | 1,261,100,000.00 |
| Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FAIS-FISM) | 9,142,300,000.00 |
| Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FAFM) | 6,732,100,000.00 |
| Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) | 3,720,900,000.00 |
| Total | 114,700,700,000.00 |

Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998.

³⁶ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1997.

³⁷ Dictamen del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 1998. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. Año I; Diciembre 13 de 1997.

Como puede observarse la modificación fue sustantiva tanto por el número de fondos como por el incremento de más de 27 mil millones pesos al nuevo Ramo.

Una de las críticas pertinaz al nuevo Ramo, fue que generaba una especie de paternalismo fiscal al desincentivar a los municipios respecto de su propio esfuerzo recaudatorio. En el Anexo3 presentamos los ingresos totales de los municipios en el periodo 1998-2008. Del mismo se deduce esta manera, en el periodo 1998-2000, los ingresos de los municipios fueron ascendentes al pasar de 101,761.09 millones en 1994 a 133,249.3 millones de pesos en el 2000.

CUADRO 10
Comparativo histórico de ingresos propios municipales e ingresos por Aportaciones federales a municipios 1998-2000

| | Ingresos | Ingresos Municipales +Derechos+Productos (Im+D+Pr) | Participaciones municipales + Aportaciones municipales (Pm+Am) |
|---------------------------|------------|--|--|
| 1998 | 101,761.09 | 20,062.25 | 63,294.75 |
| 1999 | 122,640.64 | 20,788.01 | 81,282.82 |
| 2000 | 133,078.99 | 21,916.31 | 91,452.00 |
| Crecimiento 1998-2000 (%) | 30.7 | 9.20 | 44.40 |

Fuente: INEGI. Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. www.inegi.org.mx.

Las cifras han sido actualizadas a precios de 2008.

En efecto se mantiene una tendencia creciente en el incremento de Pm+Am, 44%; sobre los ingresos propios de los municipios 9.2%; es decir, la recaudación municipal no se cayó simplemente mantuvo su tendencia histórica y la participaciones y aportaciones sostuvieron la inercia proveniente de la reforma del 97. Así se observa en el crecimiento de los ingresos municipales por rubro fue el siguiente:

CUADRO 11
Incremento real de los ingresos municipales (1998-2000)

%

| Concepto | Porcentaje |
|-------------------------|------------|
| Ingresos brutos totales | 30.7 |
| Impuestos | 10.0 |
| Derechos | 19.1 |
| Productos | -14.2 |
| Aprovechamientos | -6.5 |
| Participaciones | 11.7 |
| Aportaciones | 198.0 |

Fuente: Elaboración propia en base en el anexo 3.

Como puede observarse el rubro que se dispara es precisamente el de las participaciones, sin embargo los impuestos y derechos mantienen su tendencia, en tanto que productos y aprovechamientos disminuyen. Si bien es cierto que el Gobierno Federal continúa concentrando

el cobro de los impuestos de mayor monto (IVA, ISR y IEPS) lo que deja un margen de maniobra muy estrecho a estados y municipios; lo cierto es que el caudal de las aportaciones federales se incremento, sin alterar significativamente la tendencia de la recaudación propia.

Finalmente, el avance lo acreditan también las reformas al Artículo 115 Constitucional de Diciembre de 1999. Mauricio Merino destaca:

“Desde el mirador de la autonomía municipal las decisiones tomadas en 1999, sin duda, deben ser apreciadas como uno de los cambios de mayor trascendencia histórica: nunca antes la Constitución Política les había dotado de instrumentos jurídicos capaces de garantizar un ámbito propio de atribuciones, ni había establecido con precisión en qué consistían estas facultades”.³⁸

¿Cuáles son estas atribuciones?

Se le otorgan a los municipios facultades legislativas claras para expedir los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias procedentes, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren con esos actos legislativos la participación ciudadana y vecinal.

Se determina cuales son las funciones y servicios públicos que en forma exclusiva corresponde a los Ayuntamientos y que anteriormente desempeñaban otras instancias locales o federales; o intermedias. Esta reforma además vincula la obligación de los ayuntamientos de participar en las tareas como son la educación, la salud, ecología y seguridad pública.

Por otro lado, un hecho importante se refiere al reconocimiento del municipio como orden de gobierno lo que le da mayor utilidad y alcances a la figura jurídica de la controversia constitucional como medio de defensa y salvaguarda del sistema federal principalmente con respecto a la autonomía y libertad del orden municipal.

Esta figura y medio de control constitucional que prescribe el Artículo 105 Constitucional mediante la reforma de 1994 para que los municipios pudieran promover este recurso, tiene la función de dirimir bajo el principio de constitucionalidad, los conflictos competenciales sobre jurisdicción, imperio, administración, legislación o ejecución derivados de la aplicación de leyes y/o actos entre diversas entidades, poderes y órganos de los diversos ordenes de gobierno. Este medio jurídico, tal y como lo advierte Juventino V. Castro, se traduce en

“un litigio del orden jurisdiccional, que debe ser planteado, estrictamente por los órganos que se estructuran en nuestro sistema federal respecto a la constitucionalidad de sus actos”.³⁹

En muchas ocasiones, el mismo tribunal hizo múltiples llamados al órgano reformador de la Constitución para clarificar explícitamente el sistema de reparto competencial entre la Federación, los estados y los municipios para no generar un clima de confusiones que deriven en transgresiones de soberanía, autonomía y libertades en contra de los gobiernos principalmente del orden local. En este sentido, la reforma al Artículo 105 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, tuvo el efecto directo de reconocer

³⁸ Merino, Mauricio, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Editorial Nostra 2007. Pág. 22.

³⁹ Castro, Juventino V., *El Artículo 105 Constitucional*, México: Ed. Porrúa. 2004, p. 56.

explícitamente al municipio como sujeto facultado para presentar controversias constitucionales con lo que se le reconoció desde entonces como un poder político. Además, la legitimación legal y procesal para promover controversias constitucionales fue confirmada por el pleno de la Corte desde 1996, al mencionar textualmente lo siguiente:

“los municipios ya tenían legitimación para intentar la acción de controversia constitucional, porque este alto Tribunal, interpretando dicho precepto como a la sazón estaba vigente, había establecido criterio en el sentido de considerar al municipio como un poder, para efectos de que pudiera tener acción constitucional y si se le reconoce como poder del Estado, este poder no es otro que el que deviene del sufragio como expresión de la soberanía”.⁴⁰

En todo caso, las reformas al 115 constitucional de 1999 confirmaron los derechos plenos del municipio como orden de gobierno, no obstante la contradicción que pudiera suscitarse en la interpretación del 115 con relación al Artículo 40 constitucional.

Como lo veremos más adelante, fue en el 2005 cuando el pleno de la Suprema Corte nuevamente despejó dudas y resolvió que el Estado Mexicano lo integraban cinco órdenes jurídicos: el Federal, Estatal, el Municipal, el del Distrito Federal y el Constitucional,⁴¹ con lo que finalizaba un periodo de vacíos y conflictos que pudieron haber desbordado – tal y como lo discerniremos más adelante- la interlocución entre la Federación, los estados y los municipios; una vez que el Gobierno Federal, por primera ocasión, impugnara a través de controversia constitucional, las modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2005 por parte de la Cámara de Diputados, prevaleciendo en el fondo del conflicto, las observaciones hechas por el Legislativo al gasto federalizado en materias que tienen que ver con las inversiones destinadas al campo, desarrollo social, de infraestructura y recursos hidráulicos.

Finalmente, cabe destacar que el Decreto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2000, último año de la administración de Ernesto Zedillo, articula de manera ordenada las modificaciones realizadas en años anteriores para fortalecer el Federalismo:⁴² a) establece un capítulo que integra los lineamientos específicos de Federalismo; b) incorpora en el Ramo 25 Previsiones Generales, el Programa de Apoyo para las Entidades Federativas (Artículo 84 fracción IX) con un monto de 6,870 millones de pesos, así como su distribución de acuerdo a la población; c) incluye a PROGRESA; d) establece los criterios básicos de las reglas de operación, incluyendo las leyendas en los programas aprobados para contener el posible usos partidista, desde el gobierno; integra al Ramo 33 el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública y; e) define de manera precisa las reasignaciones aprobadas por los diputados y su destino específico. Es de destacarse la capacidad de los legisladores de todos los partidos y del gobierno para consensuar los acuerdos fundamentales. A este respecto se dieron tres condiciones favorables: la inclusión del DF en el reparto del PAFEF, la obligación de señalar el uso no partidista de los programas y la asignación de partidas específicas especialmente las dirigidas al campo.

3.- El Federalismo en la alternancia 2000-2006

El gobierno de la alternancia estableció en su Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 que:

⁴⁰ Tesis del pleno de la Suprema Corte de Justicia XLIII/ 96 publicada en: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* 18 de marzo de 1996 y en: Márquez Rábago, Sergio, *La Autonomía. Su Alcance Constitucional y Jurisprudencial*.

⁴¹ Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*; XXII, Octubre de 2005; Página: 2062; Tesis: P. /J. 136/2005; Jurisprudencia: Materia (s): Constitucional.

⁴² Decreto que aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000. *Diario Oficial de la Federación* 31 de diciembre de 1999.

“La toma de decisiones sobre el destino y aplicación de recursos está todavía acotada de manera desproporcionada por los poderes federales. El esquema de equidad en el acceso de los mexicanos tanto a oportunidades como a niveles de vida sigue siendo preocupantemente inequitativo y está profundamente determinado por la simple circunstancia de la entidad federativa en la que se radica.

En el último lustro se avanzó en la descentralización de las políticas de educación, salud, infraestructura social, al tiempo que se introdujeron cambios en el sistema de transferencias no condicionadas y se crearon las transferencias condicionadas vía el Ramo 33. La mayor debilidad de este proceso es que se trató de una descentralización concebida y ejecutada desde el centro con escasa participación de estados y municipios y generalmente se limitó sólo a la transferencia de recursos, sin tomar en cuenta de manera suficiente aspectos de adaptación regional o de aseguramiento del impacto deseado”.⁴³

Asimismo, el Plan asumió de manera específica, con respecto al Federalismo, lo siguiente:

- a) Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios;
- b) Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública;
- c) Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas;
- d) Impulsar el Federalismo en materia económica;
- e) Impulsar el Federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

Dado que el PAN había encabezado la lucha por la soberanía de los Estados y la libertad municipal existían expectativas para profundizar las reformas en la materia desde la iniciativa del gobierno federal, lo cual no sucedió. Al no contar con mayoría en las cámaras del Congreso, las negociaciones sobre el presupuesto fueron subiendo de tensión. En la Cámara de Diputados, la mayoría la tuvo el PRI, 211, en segundo lugar el PAN, 207, en tercer lugar el PRD, 51, y los partidos restantes, El comportamiento de Participaciones y Aportaciones fue el siguiente:

CUADRO 12
Gasto Neto Devengado del sector público Presupuestario, Administración Central, Participaciones y Aportaciones Federales 2000-2006
 (Millones de pesos de 2008)

| Ramos | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Gasto Neto | 1,938,314.50 | 1,954,492.50 | 2,043,629.80 | 2,119,253.80 | 2,129,235.80 | 2,216,594.20 | 2,434,126.00 |
| Administración Central | 889,108.30 | 912,614.40 | 1,014,010.60 | 1,043,494.10 | 1,073,575.60 | 1,159,159.70 | 1,253,301.10 |
| Participaciones | 277,754.50 | 290,012.10 | 295,903.20 | 285,681.10 | 283,357.30 | 312,248.10 | 353,062.20 |
| Aportaciones | 293,881.20 | 327,261.20 | 331,614.70 | 353,528.00 | 364,428.90 | 376,972.60 | 393,023.00 |
| Participaciones + Aportaciones | 571,635.70 | 617,273.30 | 627,517.90 | 639,209.10 | 647,786.20 | 689,220.70 | 746,085.20 |

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta Pública. Presupuesto de Egresos de 2008. SHCP.

El gasto neto crece en 25.5% en tanto que, el de la administración central lo hizo en 40.9% y las Participaciones más Aportaciones en 30.5 %. Es decir, se da una relación inversa a la que se presentó en el periodo 1994-2000.

Del Anexo 2 se deducen las siguientes relaciones:

⁴³ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México. Presidencia de la República.

CUADRO 13
Comparativo histórico del Gasto Neto, Participaciones y Aportaciones
Federales en términos absolutos y relativos

| Relación | 2000 | 2006 | Incremento (%) |
|---|-------------|-------------|-----------------------|
| Participaciones + Aportaciones /Gasto Neto | 29.49 | 30.65 | 3.9% |
| Participaciones + Aportaciones /PIB | 6.67 | 7.60 | 13.9 |
| Participaciones + Aportaciones (\$ de2008)/Per cápita | 5,863.9 | 7,161.3 | 22.1% |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1980-1990, SPP; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1991-2007; y para el 2008 el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008. SHCP.

Acorde con el mayor crecimiento del gasto de la administración central se tiene indicadores sensiblemente más bajos que los del periodo anterior. Podría afirmarse que se mantuvo una muy ligera ventaja de lo alcanzado en el 2000 en medio de fuertes tensiones entre el ejecutivo y el Congreso.

En lo que corresponde al comportamiento de los rubros del gasto federalizado, se observa lo siguiente:

CUADRO 14
Gasto Federal Descentralizado, 2000-2006
(Millones de pesos de 2008)

| Concepto | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2000-2006 % |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| RAMO 28 | | | | | | | | |
| Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (P) | 277,754.50 | 290,012.10 | 295,903.20 | 285,681.10 | 283,357.30 | 312,248.10 | 353,062.20 | 27.1 |
| RAMO 33 | | | | | | | | |
| Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (A) | 293,881.20 | 327,261.20 | 331,614.70 | 353,528.00 | 364,428.90 | 376,972.70 | 393,023.00 | 33.7 |
| Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal | 179,722.10 | 192,400.30 | 194,381.10 | 198,369.70 | 191,667.00 | 202,167.50 | 209,605.40 | 16.6 |
| Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud | 35,601.00 | 37,312.30 | 37,985.30 | 41,776.70 | 40,789.20 | 42,592.50 | 43,604.40 | 22.5 |
| Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social | 24,931.40 | 28,074.90 | 29,993.60 | 28,327.00 | 27,771.80 | 29,825.20 | 30,537.00 | 22.5 |
| Para Infraestructura Social Estatal | 3,021.47 | 3,402.72 | 3,635.22 | 3,433.20 | 3,365.94 | 3,614.85 | 3,701.11 | 22.49 |
| Para Infraestructura Social Municipal | 21,909.92 | 24,672.16 | 26,358.41 | 24,893.80 | 24,405.87 | 26,210.30 | 26,835.91 | 22.5 |
| Fondo de Aportaciones Múltiples | 8,150.70 | 9,176.30 | 9,796.60 | 9,243.80 | 9,042.50 | 9,711.10 | 9,942.90 | 22.0 |
| Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal | 23,435.60 | 28,774.40 | 30,741.00 | 29,032.90 | 28,464.00 | 30,568.50 | 31,298.10 | 33.5 |
| Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal | 8,129.60 | 8,521.40 | 4,419.80 | 3,466.60 | 4,134.20 | 5,598.00 | 5,360.20 | -34.1 |
| Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos | 3,198.90 | 4,140.40 | 4,057.40 | 4,003.90 | 3,861.30 | 3,949.30 | 4,065.20 | 27.1 |
| Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas ¹ | 10,711.90 | 18,861.30 | 20,240.00 | 39,307.50 | 58,698.90 | 52,560.70 | 58,609.90 | 447.1 |
| Participaciones + Aportaciones | 571,635.70 | 617,273.20 | 627,517.80 | 639,209.10 | 647,786.30 | 689,220.80 | 746,085.20 | 30.5 |

Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2007.

Cabe recordar que se están incluyendo los recursos para el fortalecimiento de las entidades federativas sin que formen parte aún del ramo 33. Por su importancia la partida fue en realidad asumida como la divisas de las negociaciones entre el ejecutivo la cámara de diputados. En su conjunto las participaciones + aportaciones crecen 30.5%, aun que ligeramente las segundas crecen más; disminuyen en un 34 % los recursos destinados a la seguridad pública de los estados y; producto de las intensas negociaciones entre la federación el congreso y los estados; crece de manera significativa, 447%, el Programa de Fortalecimiento de las entidades federativas, que en 2007 se incorporaría al Ramo 33. En cuanto a Fondo de infraestructura social municipal (FISM) + FORTAMUN, se incrementan en un 28%, es decir abajo del promedio del gasto federalizado.

Respecto de si los municipios han dejado de tener incentivos para aumentar sus ingresos propios, al disponer de las aportaciones y de mayores participaciones; en el Anexo 3, presentamos los rubros que integran los ingresos totales de los municipios a precios constantes del 2008. Como ya se dijo, hemos agrupado los Impuestos (IM)+ los Derechos (D)+ los Productos (Pr) en un rubro que consideramos refleja el esfuerzo recaudatorio propio de los municipios y por otro lado la suma de Participaciones municipales (Pm) + Aportaciones municipales (Am).

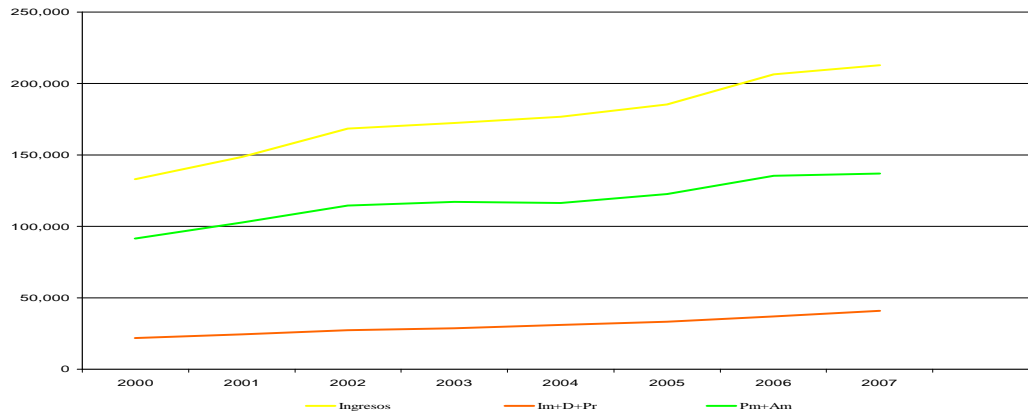
CUADRO 15

Comparativo histórico de ingresos propios municipales e ingresos por aportaciones federales a municipios

| Año | Ingresos | Ingresos Municipales +Derechos+Productos (Im+D+Pr) | % | Participaciones municipales + Aportaciones municipales (Pm+Am) | % |
|------|------------|--|-------|--|-------|
| 2000 | 133,078.99 | 21,916.31 | 16.47 | 91,452.00 | 68.72 |
| 2001 | 148,519.83 | 24,345.96 | 16.39 | 102,641.39 | 69.11 |
| 2002 | 168,451.02 | 27,302.75 | 16.21 | 114,693.46 | 68.09 |
| 2003 | 172,345.73 | 28,683.95 | 16.64 | 117,076.59 | 67.93 |
| 2004 | 176,690.50 | 31,061.64 | 17.58 | 116,541.06 | 65.96 |
| 2005 | 185,483.37 | 33,299.99 | 17.95 | 122,704.63 | 66.15 |
| 2006 | 206,472.44 | 36,963.92 | 17.90 | 135,417.02 | 65.59 |
| 2007 | 212,759.04 | 40,912.36 | 19.23 | 136,924.94 | 64.36 |

Fuente: INEGI. Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. www.inegi.org.mx. Las cifras han sido actualizadas a precios de 2008.

En tanto que los ingresos totales se incrementaron en el periodo 2000-2007 en 55%, los correspondientes a Im + D +Pr, crecieron un 68%; las Pm + Am, lo hicieron en 48% o sea siete puntos menos. De esta forma la proporción de los ingresos recaudatorios de los municipios aumentaron del 16.39 al 19.23; en tanto que las aportaciones y participaciones federales y estatales disminuyeron de 69.1 a 64.36 % de los ingresos totales.



En término de relaciones entre poderes y partidos, las negociaciones presupuestales de este periodo denotan una fuerte disputa por la distribución de los recursos fiscales. El Presupuesto del 2001, de hecho, fue elaborado por la anterior administración de manera que no contiene innovaciones sustantivas: se incorpora la Secretaría de Seguridad Pública, recién creada; se otorga un bono especial a los jubilados por 2,500 millones de pesos y, como parte de la negociación, se aumenta el apoyo a las entidades federativas en un 76.1%. Para el Presupuesto del 2002 se incluyen las partidas financieras derivadas de la reforma del IMSS, se establece en el artículo transitorio décimo sexto la obligación de la SEDESOL de descentralizar a la CONAZA y al Instituto Nacional Indigenista. Y por primera ocasión se establece en un conjunto de anexos el desglose detallado de las partidas presupuestales incluyendo las reducciones y reasignaciones decididas por los diputados.⁴⁴ Asimismo, se incluyen las inversiones por entidad federativa para el Programa sur-sureste. Igualmente se delimita la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría y de la Auditoría Superior de la Federación para el control de los recursos transferidos a los estados. En lo que concierne al presupuesto del 2003, se modifica el nombre de PROGRESA a Oportunidades, se incrementa el Programa de apoyo a entidades federativas en un 100%; tanto en el programa sur-sureste como en de la SCT, se incluye un listado específico de obras; se integra por primera ocasión el Programa para atender a la población indígena y se incluye el presupuesto del Instituto de acceso a la información. A través de las modificaciones realizadas se alcanza una reasignación del gasto de 46,623.8 millones de pesos. Por primera ocasión el presupuesto de Oportunidades (22,508.2 millones de pesos) se equipara al del Fondo de Infraestructura social (22,332.6 millones de pesos). Finalmente se integra en el nuevo ramo 39, Programa de apoyo a las entidades federativas. (PAFEF). En el apartado de Federalismo, en el artículo 9 se establece que en los Programas federales que concurren recursos de las entidades federativas no podrán ser condicionados (por las dependencias centrales) ni el monto ni el ejercicio de recursos federales a la aportación de recursos locales no considerados en sus presupuestos.

La aprobación del Presupuesto 2004 correspondió a la LIX Legislatura en la que, nuevamente, el partido oficial, el PAN, no tuvo la mayoría ni simple ni relativa. Por primera ocasión se estableció en el artículo 60 del decreto⁴⁵ de Presupuesto de Egresos 2004 la participación de los ayuntamientos en la ejecución del Programa Oportunidades al establecer:

⁴⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002. *Diario Oficial de la Federación* 1 de enero del 2002.

⁴⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2004. *Diario Oficial de la Federación* 31 de diciembre del 2003.

“Los ayuntamientos nombraran un enlace con el Programa, mediante acuerdo del cabildo, cuyas funciones de apoyo operativo, logístico y de seguridad pública, deberán regirse por los principios de apartidismo, transparencia y honestidad. Dicho enlace no podrá realizar convocatorias a reuniones ni acciones no previstas en las reglas de operación del Programa”.

Se reasignan recursos por 41,329.7 millones de pesos. Además, en el rubro de Federalismo se incorpora el fondo para la generación de empleos en la micro, pequeña y mediana empresa en las entidades federativas, sin ser incorporado al ramo 33.

Sin embargo, en el 2005, la fracción mayoritaria (PRI) sufrió una fractura y se desplazó a la coordinadora de la fracción, quién mantenía una alianza tácita con el gobierno y, gradualmente, la oposición al gobierno (PRI, PRD, PT, y PC) se coaligó, radicalizando su posición. En estas condiciones es que se dio la aprobación del presupuesto para el 2005; por primera vez en la historia moderna de nuestro país, el debate estuvo permeado de matices nunca antes vistos y de gran trascendencia política.

El 18 de noviembre del 2004 el pleno de la cámara de diputados aprobó el decreto⁴⁶ incluyendo diversas ampliaciones y reducciones cuya validez fue impugnada por el ejecutivo federal. Las observaciones que motivaron la polémica institucional de 2004 desembocaron en las observaciones que el Presidente formulará señalando, en términos generales, que la Cámara invadía su competencia al modificar los alcances del Plan Nacional de Desarrollo y que no era dable al organismo legislativo actuar como lo hizo, ya que aumentaba el alcance financiero del presupuesto y transfería a otro tipo de rubros y programas diversas partidas presupuestarias. Al recibir las observaciones del Ejecutivo, la Cámara insistió por la misma mayoría relativa de sus integrantes (excepción hecha de los integrantes de la fracción de Acción Nacional), en su primer proyecto de decreto aprobado.

El Presidente, en cumplimiento de sus obligaciones Constitucionales y para sostener la posibilidad jurídica material de la procedencia del acto reclamado por la vía de juicio de controversia constitucional, se vio obligado, con fecha 20 de diciembre del 2004, a ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación del citado ordenamiento. Simultáneamente, ejerció la acción de controversia constitucional ante la SCJN, por los mismos supuestos citados de invasión de competencias; el trámite inicial de dicha acción fue la admisión que de ella hicieron los ministros de guardia de la Suprema Corte de Justicia, puesto que el pleno del máximo tribunal mexicano se hallaba en receso vacacional.

Dicho acto de admisión, conteniendo además la orden suspensiva del ejercicio de ciertas partidas presupuestales, fue considerada como agravio constitucional por los legisladores, quienes amenazaron de iniciar juicio político a los citados ministros. Finalmente en expediente 109/2004, se instruyó la causa de control constitucional.

El 17 de mayo del año 2005 se produjo la resolución respectiva, siendo el ministro ponente Don Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Dicha resolución declaró parcialmente procedente la acción intentada por el Presidente y dejó sin efecto las modificaciones respectivas que la Cámara de Diputados había aprobado en los términos siguientes:

⁴⁶ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005. *Diario Oficial de la Federación* 20 de diciembre 2004.

CUADRO 16

Ampliación aprobada por la H. Cámara de Diputados (18 de diciembre de 2004)

| Concepto | Millones de pesos |
|--|-------------------|
| Poder Legislativo | 69.7 |
| IFE | 200.0 |
| CNDH | 4.7 |
| Gobernación | 78.9 |
| Relaciones Exteriores | 475.0 |
| Hacienda y Crédito Público | 4,342.5 |
| SAGARPA | 11,699.9 |
| Comunicaciones y Transportes | 17,120.0 |
| Economía | 1,724.9 |
| Educación Pública | 12,127.9 |
| Salud | 5,477.5 |
| Trabajo y Previsión Social | 52.2 |
| Reforma Agraria | 1,996.4 |
| Medio Ambiente y Recursos Naturales | 8,319.0 |
| PGR | 100.6 |
| Desarrollo Social | 2,484.8 |
| TFJFA | 200.0 |
| Seguridad Pública | 444.8 |
| CONACYT | 1,500.0 |
| Ramo 19 | 300.0 |
| Ramo 25 | 6,396.4 |
| Ramo 33 | 2,755.5 |
| PAFEF | 20,386.0 |
| ISSSTE | 168.2 |
| CFE | - |
| Total | 98,424.9 |

Ampliación Presupuestaria resuelta por la SCJN

| Concepto | Millones de pesos |
|--|-------------------|
| Poder Legislativo | 69.7 |
| IFE | 200.0 |
| CNDH | 4.7 |
| Gobernación | 377.4 |
| Relaciones Exteriores | 475.0 |
| Hacienda y Crédito Público | 3,155.3 |
| SAGARPA | 7,164.8 |
| Comunicaciones y Transportes | 12,953.5 |
| Economía | 1,177.3 |
| Educación Pública | 10,447.0 |
| Salud | 3,508.6 |
| Trabajo y Previsión Social | 52.2 |
| Reforma Agraria | 1,077.8 |
| Medio Ambiente y Recursos Naturales | 5,290.2 |
| PGR | 100.6 |
| Desarrollo Social | 1,161.9 |
| TFJFA | 200.0 |
| Seguridad Pública | 283.2 |
| CONACYT | 1,028.9 |
| Ramo 19 | 300.0 |
| Ramo 25 | 6,396.5 |
| Ramo 33 | 2,015.8 |
| PAFEF | 17,269.0 |
| ISSSTE | 168.2 |
| CFE | 5,299.1 |
| Total | 80,176.7 |

Como puede observarse, de las ampliaciones por 98,424.9 millones de pesos que originalmente autorizó la Cámara de Diputados, la Corte resolvió reducir 18,248.2 millones de pesos. Los rubros más afectados fueron: comunicaciones y transportes, toda vez que los diputados etiquetaron un gran número de obras para los estados; SAGARPA, cuyos programas fueron condicionados a su desconcentración; Programa de Apoyo a las Entidades Federativas, de corte claramente federalista. Destaca que en tanto los diputados no ampliaron el presupuesto de la CFE, la Corte avaló la propuesta del Ejecutivo por 5, 299.1 millones de pesos.

Es decir, el afán de los legisladores fue abiertamente a favor de los estados y los municipios en tanto que el ejecutivo defendió el gasto centralizado; una prueba de fuerza respecto de la distribución del presupuesto, que tuvo que resolverse a través de la controversia constitucional.

El Presupuesto de Egresos del 2006,⁴⁷ después de las tensiones surgidas por la controversia, fue pactado entre el ejecutivo y la cámara de diputados a través de la incorporación de propuestas innovadoras.

Por primera ocasión, el Artículo 30 establece prohibiciones a las dependencias públicas respecto de posibles acciones de proselitismo y publicidad en el contexto del proceso electoral de ese año.

⁴⁷ Decreto de Presupuestos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006. *Diario Oficial de la Federación* 22 de diciembre 2005.

Es decir, los legisladores reconocen en el Decreto de Presupuesto el imperativo dar cauce a la disputa en torno al uso político electoral de los recursos públicos.

Por otro lado, retoma las propuestas de los Diputados en el decreto de 2005 sobre el desarrollo social concurrente y establece en los artículos 33 al 66 la obligatoriedad de su Federalización; establece reglas más claras para la distribución de los excedentes petroleros. Finalmente asigna explícitamente recursos para la reconstrucción en el caso de siniestros. El Decreto establece, además, amplios criterios de descentralización para las reglas de operación de casi todos los programas federales que, a la postre, fueron revertidos.

4.- El contexto actual: entre tensiones y resistencias

La actual administración federal mantiene una posición más bien acotada en torno al federalismo.⁴⁸ Es de mencionarse que el Plan Nacional de Desarrollo sólo hace alusión al Federalismo y desarrollo regional,⁴⁹ en tres temas:

- a) En la parte relativa a la Confianza en las instituciones, la estrategia 9.6 se propone: “Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.” Para este efecto, asume el compromiso de: crear los mecanismos y propiciar las reformas legales necesarias para que, tanto las administraciones estatales, como las municipales, estén obligadas a explicar puntualmente los recursos que reciben de la federación.
- b) En materia de Federalismo fiscal: “restablecer sobre bases más firmes la relación fiscal entre el Gobierno Federal y las entidades federativas”, para este efecto propone redefinir el Pacto Fiscal, asociar las participaciones al esfuerzo de recaudación local, dotar de nuevas locales a los estados y transparentar el gasto federalizado.
- c) Promoción del Desarrollo Regional integral a través de: fomentar mecanismos de coordinación intergubernamental entre los diferentes órdenes de gobierno; asistir a los estados y municipios en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales; y fomentar la competitividad de las regiones.

Hasta ahora, la parte más significativa en materia de Federalismo, se ha dado en la reforma fiscal aprobada en 2007:

Se otorgaron potestades tributarias a los estados para que estén en posibilidad de imponer gravámenes adicionales al impuesto especial sobre producción y servicios. Esta medida, en realidad, es marginal ya que de no darse aumentos en todas las entidades, aquella que decida utilizar esta facultad, perdería competitividad y mercados.

La Ley de Coordinación Fiscal vigente no incorpora a los municipios como beneficiarios del Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública; se incorpora al Ramo 33 el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y se modifica la fórmula de

⁴⁸ En LX Legislatura el partido oficial tampoco tiene mayoría absoluta, pero sí relativa: PAN, 206; PRD, 126; PT, 11; Convergencia, 18; PRI, 106; PVEM, 17; Nueva Alianza, 9; y Alternativa 5. Además dos escaños sin partido.

En una primera fase que incluyó la toma de posesión del titular del Poder Ejecutivo, la aprobación del Presupuesto 2007, la reforma a la Ley del ISSSTE y la Reforma Fiscal, se dio una alianza clara entre PAN, PRI-PVEM y Nueva Alianza; después se incorporó una fracción del PRD para sacar la electoral, la energética y la de justicia y seguridad.

⁴⁹ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México. Presidencia de la República.

distribución del Fondo de Educación Básica y Normal para compensar a los estados que tenía un gasto federal por alumno menor al promedio nacional.

Por otro lado, las modificaciones constitucionales a los artículos 73 Fracción XXVIII y 134, en materia de evaluación y contabilidad pública, hicieron posible la nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental y las correlativas en las entidades federativas.

Las modificaciones realizadas dieron lugar al siguiente comportamiento del gasto federalizado:

CUADRO 17

Gasto Neto Devengado del sector público Presupuestario, Administración Central, Participaciones y Aportaciones Federales 2006-2008

(Millones de pesos de 2008)

| Ramos | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Gasto Neto | 2,434,126.00 | 2,595,582.20 | 2,569,450.20 |
| Administración Central | 1,253,301.10 | 1,420,629.70 | 1,310,182.40 |
| Participaciones | 353,062.20 | 345,621.30 | 400,160.60 |
| Aportaciones | 393,023.00 | 370,551.80 | 369,569.10 |
| Participaciones + Aportaciones | 746,085.20 | 716,173.10 | 769,729.70 |

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta Pública. Presupuesto de Egresos de 2008. SHCP.

El GN crece en un 1.1% y el de la administración central lo hizo en 4.5%. Asimismo las P+A en 3.1%; lo anterior dado que en tanto las primeras crecieron 13.3 % las segundas disminuyeron en 5.9%; dado el efecto del aumento de los ingresos petroleros, que no favorece las Aportaciones, a estados y municipios.

En virtud de que no tenemos información de los ingresos propios de los municipios más que para 2007, no es posible comparar el total con Pm+Am, para medir el esfuerzo recaudatorio de este orden de gobierno.

En cuanto al comportamiento de los rubros que integran el gasto federalizado destaca:

CUADRO 18
Gasto Federal Descentralizado, 2006-2008
(Millones de pesos de 2008)

| Concepto | 2006 | 2007 | 2008 | 2006-2008 % |
|---|------------------|------------------|------------------|----------------|
| RAMO 28 | | | | |
| Participaciones a Entidades Federativas y Municipios | 353,062.2 | 345,621.3 | 400,160.6 | 13.3 |
| RAMO 33 | | | | |
| Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios | 393,023.0 | 370,552.8 | 369,569.1 | -6.0 |
| Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal | 209,605.4 | 218,669.9 | 204,027.0 | -2.7 |
| Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud | 43,604.4 | 46,182.4 | 43,995.4 | 0.9 |
| Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social | 30,537.0 | 33,120.3 | 38,297.1 | 25.4 |
| Para Infraestructura Social Estatal | 3,701.1 | 4,014.2 | 4,641.6 | 25.4 |
| Para Infraestructura Social Municipal | 26,835.9 | 29,106.1 | 33,655.5 | 25.4 |
| Fondo de Aportaciones Múltiples | 9,942.9 | 10,784.0 | 12,469.5 | 25.4 |
| Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal | 31,298.1 | 33,945.6 | 39,251.5 | 25.4 |
| Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal | 5,360.2 | 5,193.3 | 6,000.0 | 11.9 |
| Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos | 4,065.2 | 4,110.0 | 4,082.3 | 0.4 |
| Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas ¹ | 58,609.9 | 18,547.3 | 21,446.4 | -63.4 |
| Participaciones + Aportaciones | 746,085.2 | 716,174.1 | 769,729.7 | 3.2 |

Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2007 y Decreto de presupuesto de egresos para el 2008. (1) A partir del 2007 se incorpora en términos de ley como Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas.

El FISM y el FORTAMUN crecen en un 25.4%. En tanto que el Fondo de aportación para el fortalecimiento de las entidades federativas disminuyó en un 63%; a cambio de esta reducción quedó finalmente establecido en ley. Pese a los avances cuantitativos persisten las tensiones y los desencuentros entre los gobiernos federal, de los estados y de los municipios, entre otras, por las siguientes razones:

- Si bien se otorgan potestades tributarias a los estados, los principales gravámenes, el ISR y el IVA permanecen centralizados.
- No se modificó en la Ley de Coordinación Fiscal respecto de que el 20% de la Recaudación Federal Participable se transfiere los estados los estados; y no se aumentó el mínimo actualmente establecido en 20% para los municipios. Esto significa que los ingresos no condicionados de estados y municipios se mantienen estáticos, solo sujetos al crecimiento de la economía y de los ingresos petroleros.
- Con lo anterior y al no modificarse la proporción del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), ni establecer el derecho de los municipios a participar en los Fondos de Aportaciones para la Seguridad Pública y de Fortalecimiento de las Entidades Federativas, los ingresos de los municipios quedan prácticamente sin movimiento. De hecho, el municipio permanece como el eslabón más débil.
- No se incorporó al Ramo 33 el Programa de Infraestructura Básica para las comunidades indígenas, ni su transferencia a los municipios y comunidades indígenas.
- El Gobierno Federal adquirió un seguro para la cobertura de precios del petróleo, que no fue consensuado con el Congreso y que únicamente protege los ingresos correspondientes al Gobierno Federal, pero no al de los estados y municipios.
- Los decretos de Presupuesto de Egresos para los ejercicios fiscales de 2007; 2008 y 2009, eliminaron diversas disposiciones en torno a las reglas de operación que eran favorables a

los estados y a los municipios. Ahora, las reglas de operación son excesivamente centralistas con lo que se está generando tensiones permanentes entre los gobiernos de los estados y las dependencias federales, particularmente SAGARPA; SEDESOL; CONAGUA y SEMARNAT. En este contexto, como en los tiempos de Solidaridad, el gobierno central está ejerciendo programas y recursos de manera directa en las comunidades y colonias, e incluso sin el conocimiento ni intervención de los estados y municipios.

- Los principales programas sociales como lo son Oportunidades; Adultos Mayores y Regiones de Atención Prioritaria, éstos dos últimos aprobados a iniciativa de los legisladores, permanecen fuertemente centralizados y con tendencias de uso clientelar. En ambos programas se eliminó la participación de los municipios.
- Los gobernadores y los legisladores de oposición han reclamado la desaparición de las delegaciones o que el nombramiento de los delegados sea compartido con los ejecutivos locales.

En suma, las relaciones intergubernamentales son insuficientes y están siendo afectadas por múltiples obstáculos, prevalece la duplicidad de estructuras y funciones, y el municipio persiste como el orden de gobierno más vulnerable, no obstante su cercanía con la ciudadanía.

En efecto, existe una permanente tensión entre las dependencias federales y estatales, en cuanto al ejercicio de los recursos y a la interpretación de las reglas de operación. En todos los casos prevalece la idea del control de la gestión pública con los grupos de beneficiarios. Aún en los gobiernos emanados del mismo partido que el gobierno federal, surgen diferencias entre los delegados federales y los servidores públicos locales, toda vez que al interior de los partidos existe también competencia política. A lo largo y ancho del país son múltiples los ejemplos de disputas y conflictos que no en pocas ocasiones derivan en la remoción de delegados. Por otro lado, es evidente la duplicidad de estructuras burocráticas al replicarse, casi de manera idéntica, el cuerpo de la administración pública federal en los estados. ¿Son necesarias las Secretarías de Contraloría y Administración, Desarrollo Social, Turismo, Reforma Agraria, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, al mismo tiempo en los ámbitos federal y estatal? Por otro lado, el municipio presenta la mayor desventaja, no obstante ser el contacto directo e inmediato con la ciudadanía. En gran parte de los programas federalizados participa como mero coadyuvante, sea de la federación o de los estados.

Tal es el caso, como lo veremos más adelante, del ámbito rural en donde los comités municipales para el desarrollo rural sólo funcionan de manera formal, ya que no es el municipio la ventanilla de acceso de las solicitudes de los productores. O en el caso de desarrollo social, en que los ayuntamientos sólo tienen la responsabilidad de la construcción de infraestructura, en tanto que programas prioritariamente municipales, como los de asistencia social alimentaria, son ejercidos, de manera simultánea e independiente por la federación, los estados y los municipios.

La vinculación del ejercicio de programas sociales y productivos con los afanes políticos de los partidos y de los gobiernos hace necesario avanzar hacia un nuevo modelo de gobernanza de niveles múltiples que haga del Federalismo un principio vigente y un instrumento para aumentar la coordinación y la eficacia intergubernamental preservando la fortaleza del Estado nacional, la soberanía de las entidades federativas y la libertad de los municipios.

Capítulo III.- Análisis y Propuestas en Áreas Prioritarias

El propósito de este capítulo es focalizar el análisis sobre los problemas y oportunidades del Federalismo mexicano en cuatro áreas prioritarias: superación de la pobreza; desarrollo rural; medio ambiente y recursos naturales; y seguridad pública. Se trata de analizar el grado de observancia del Federalismo destacando sus peculiaridades y formulando un análisis comparativo de la normatividad aplicable, las formas de asignación de recursos y de evaluación de resultados, así como esbozando algunas propuestas indicativas para un nuevo federalismo. A diferencia de los temas de educación y salud que han desarrollado ampliamente su marco normativo, la transferencia de recursos y la ejecución de las funciones desde el ámbito local, estos temas han tenido una evolución diferenciada, frecuentemente sujeta a desencuentros entre los órdenes de gobierno.

1.- Superación de la pobreza

La persistencia de la pobreza es una de las manifestaciones de la desigualdad y uno de los factores que generan inestabilidad. Se trata de un problema estructural cuya superación requiere de políticas públicas integrales y de un alto grado de coordinación intergubernamental. Si en alguna área del quehacer público es pertinente aplicar el modelo de gobernanza es, precisamente, en ésta dada la complejidad y multitud de factores que en ella inciden.

1.1.- Marco Legal

Hemos descrito en los capítulos anteriores los vínculos de la política social, en general, y de superación de la pobreza, en particular, con las decisiones sobre aspectos cruciales del federalismo. Las experiencias, los avances, las inercias, los obstáculos, las tensiones entre órdenes de gobierno, en fin; la debilidad institucional en la aplicación de las políticas públicas concurrentes para combatir la pobreza forjaron, de manera gradual, el imperativo de crear una Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

De hecho, la determinación de crear, mediante la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, el Ramo 33 y especificar –al interior del mismo- un fondo para combatir la pobreza a partir de la construcción de infraestructura social, debió ser acompañada, como fue el propósito original, de la aprobación de una ley que definiera de manera más precisa las responsabilidades de los tres órdenes de gobierno en esta materia.

Los habituales apremios de la Agenda Legislativa de fin de año impidieron que la trascendental determinación de crear el Ramo 33 y, como parte de él, los Fondos de Infraestructura Social (FAIS) y de Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), formarían parte de un orden legal secundario que trascendiera lo meramente fiscal y se inscribiera en el avance federalista, que fue complementado con las reformas al 115 constitucional realizadas en 1999. Desde luego, el tema fue, y sigue siendo, más profundo de lo que parecía ser: la transferencia directa del FAIS y del FORTAMUN a los municipios, sin una clara definición del papel de los gobiernos estatales, pudo alterar el orden interno de los estados y el libre ejercicio de los gobiernos municipales.

Fue así que se suscitó un hecho jurídico inesperado: la aprobación de una ley local para cubrir los vacíos de la Legislación Federal; este es el caso de la Ley del Federalismo Hacendario⁵⁰ del Estado Libre y Soberano de Puebla. La ley motivó una disputa jurídico-política ya que fue promovida por un Estado gobernado por el PRI y la controversia constitucional fue presentada por los gobiernos municipales gobernados por el PAN. En esencia, el proceso consistió en la inconformidad del gobierno y del estado por la asignación directa de los recursos a los municipios, sin su mediación, considerando que los términos en que fueron aprobados el FAIS y el FORTAMUN en la Ley de Coordinación Fiscal, dada su generalidad, no permitían la reglamentación en la revisión y autorización de expedientes, ni en la asignación de recursos, ni precisaban la forma de participación de la sociedad en la definición de las obras y programas a ejecutar. En efecto, el Artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que el FAIS se integrará con el 2.5% de la recaudación federal participable y que se entregará mensualmente a los estados y, a través de éstos, a los municipios, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones administrativas.

El Artículo 33 establece que los municipios utilizarán este fondo para atender a la población con rezago social y en extrema pobreza, en los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura social y productiva y vivienda. En este sentido, el gobierno del estado, prácticamente, cumpliría con la función de ventanilla única. Cabe destacar que una virtud de FAIS es que la ley establece la fórmula en que debe distribuirse entre los estados y obliga a éstos a crear formulas similares por ley en la distribución a los municipios, según lo establecen los artículos 34 y 35 de la citada ley.

A su vez, el FORTAMUN se integra con el 2.35% de la recaudación federal participable distribuyéndose a los estados en proporción a su población, excepto en el D. F. y sus demarcaciones territoriales a quienes se destina el 0.2123% de la Recaudación Federal Participable. A su vez, los estados distribuyen el FORTAMUN entre los municipios en proporción directa al número de habitantes.

En un sentido más amplio, el Gobierno del Estado de Puebla objetó el hecho de que una determinación de esa naturaleza afectaba el orden interno del Estado Libre y Soberano de Puebla, de conformidad con lo establecido en el Artículo 41 de la Constitución.

El debate desatado, a partir de la publicación de la denominada “Ley Bartlett”, se centró en los límites y alcances de la autonomía de las esferas locales de competencia, estados y municipios, frente a un régimen fiscal como el de nuestro país que descansa desde 1980 sobre la base de la “Coordinación Fiscal”.

A partir de las reformas de 1998 al Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, la federación asigna, asimismo, “aportaciones” a estados y municipios en virtud de la descentralización de diversas actividades que son materia de competencia federal y que se consignan al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, destacándose las concernientes a educación, salud, infraestructura y, a últimas fechas, educación tecnológica y seguridad. De suerte que las asignaciones federales destinadas a los municipios quedaron divididas en participaciones y aportaciones, siendo las primeras las correspondientes a la proporción de la recaudación federal

⁵⁰ Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla. *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, 28 de enero de 1998.

participable que, de manera autónoma, ejercen estados y municipios, y las segundas a asignaciones de la federación en virtud de la descentralización de servicios.

El Artículo 115 fracción IV inciso b) de la Constitución, establece que entre los rubros que conforman los ingresos municipales se encuentran “las participaciones federales, que serán cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados”. Por su parte, la Ley de Coordinación Fiscal establece que de los montos que correspondan a los Estados de la recaudación federal participable, deberán aportar, a su vez, a los municipios de su demarcación al menos el 20% del total de las mismas.

El argumento central esbozado por las autoridades locales en defensa de la validez de la ley en cuestión, consideró a los ingresos por concepto de “aportaciones federales” como ingresos propios; por lo que correspondía a la legislación local definir la manera de su distribución entre los municipios. En contrapartida, los municipios impugnantes pretendían que los montos correspondientes a sus aportaciones fuesen asignados de manera directa a su favor por parte de las autoridades federales, tal y como se realiza con las participaciones.

El criterio de las autoridades estatales en defensa de la validez de la ley “Bartlett” fue, en éste rubro, validado y aceptado por la resolución respectiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pronunciada el 10 de febrero del año 2000 dentro del expediente Controversia Constitucional 5/98, votada por la Corte en sesión plenaria a partir de el proyecto elaborado al respecto por el Ministro Ponente del caso: Genaro Góngora Pimentel.

Sin embargo, la Corte consideró que las aportaciones, por ser derivadas de la aplicación del gasto federal en materias propias de la esfera federal, no correspondían a la entera disponibilidad de las haciendas públicas locales, razón por la cual declaró inconstitucionales los artículos 73, 74 y 75 de la “Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla”, toda vez que dichas disposiciones establecían regulaciones concernientes a la entrega de las aportaciones a los municipios del Estado que, a juicio de la Corte, contravenían a las contenidas en las disposiciones federales conducentes: la Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal en curso en aquel momento.

La Corte declaró, asimismo, como inconstitucionales a las disposiciones de la ley referida que subordinaban el ejercicio presupuestal de los municipios a los criterios adoptados por los Comités de Planeación Municipal, por considerar que dichas disposiciones, artículos 13 y 14 de la ley en cuestión, creaban una instancia intermedia entre los ayuntamientos y el Gobierno del Estado en clara contravención de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 115 constitucional.

Por lo demás, la Corte declaró como inconstitucional la asignación directa de recursos a favor de las juntas auxiliares (autoridades subalternas al municipio) por parte de las autoridades del Estado, consignada en los artículos 44, 57, 82 fracción II y 92 de la ley en cuestión, toda vez que dicha instancia no se encuentra contemplada en la Constitución ni en las disposiciones federales concernientes al régimen de coordinación fiscal.

Salvo lo anterior, la Corte dio la razón al gobierno de Puebla y validó el resto del articulado. Es decir reconoció la facultad constitucional de los estados para preservar su orden interno a través, en este caso, del control en la asignación de los recursos del FAIS y FORTAMUN a los

municipios, facultad que a la fecha ejerce el gobierno de esta entidad sancionando los proyectos y suministrando los recursos de acuerdo a los avances de los programas y las obras a ejecutar.

El debate en torno a la resolución de la controversia constitucional 5/98 generó conciencia sobre la necesidad de expedir una ley general en materia de desarrollo social para la superación de la pobreza que corrigiera las limitaciones de las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

Congruente con las competencias y atribuciones que la carta magna le otorga al Congreso de la Unión sobre la expedición de leyes sobre planeación del desarrollo económico y social, a través del Artículo 73 Constitucional y los artículos 25 y 27 que fundamentan la función estatal de fomentar un desarrollo integral acorde al sistema de planeación democrática, surgió el imperativo de establecer un marco normativo-institucional para el diseño, instrumentación y coordinación de políticas encaminadas al desarrollo social.

Finalmente, después de un largo proceso de negociaciones, la LGDS⁵¹ fue aprobada por todas las fracciones parlamentarias, tanto del Senado como de la Cámara de Diputados y se publicó en el DOF el 21 de enero del 2004 después de la aprobación del presupuesto de egresos para ese ejercicio. La LGDS tiene el propósito de contar con un marco normativo para integrar los mecanismos e instrumentos para establecer una política social de Estado, a fin de articular las políticas públicas en esta materia y promover la concurrencia de los tres niveles de gobierno en la planeación, diseño y ejecución de acciones para el desarrollo.

Para cumplir con este propósito se establecieron: objetivos, nociones, principios básicos, indicadores, criterios, formas de financiamiento y evaluación para la ley, aunque desde un principio enfrentó resistencias para su aplicación, entre sus rasgos distintivos destacan:

- Establece un conjunto de principios de la política social, tales como: libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad y transparencia.
- Define los componentes para la integración de una política nacional de desarrollo social.
- Establece los derechos y obligaciones de los beneficiarios, sujetos del derecho social.
- Instituye la elaboración de un padrón único de beneficiarios.
- Obliga a que el gasto social no decrezca de un año a otro y define que crecerá por lo menos en el mismo porcentaje al crecimiento del PIB estimado en los lineamientos de política económica.
- Crea el Consejo Nacional de Evaluación de Política Social (CONEVAL) como un órgano académico plural.
- Define las funciones concurrentes de los tres órdenes de gobierno y establece disposiciones para las regiones de atención prioritaria.

Respecto de este último tópico del Federalismo la ley dispone en su Capítulo IV de las Zonas de Atención prioritaria la obligación del Gobierno Federal de hacer la declaratoria de dichas zonas de acuerdo a los criterios del CONEVAL con el propósito de asignar recursos y promover su desarrollo. Asimismo, dispone que los tres órdenes de gobierno, podrán convenir acciones y destinarán recursos para programas especiales en esas zonas.

⁵¹ Ley General de Desarrollo Social. *DOF*. 24 de enero del 2004.

Por otro lado, en el Título Cuarto del Sistema Nacional de Desarrollo Social, en los artículos 44 y 45 establece las competencias de los estados y los municipios siendo éstas básicamente de colaboración concurrente con el gobierno del estado. Asimismo, la Ley no dispone que los secretarios de Desarrollo Social formen parte del consejo consultivo. Esta omisión ha sido subsanada en el Reglamento de la Ley. En realidad se trata de una Ley que no logra romper las inercias, ni las tensiones federación-estados-municipios.

La aplicación de la LGDS, tuvo múltiples desencuentros entre el Gobierno Federal y los estados y municipios, así como con los legisladores. El nombramiento de los miembros del CONEVAL, se politizó a tal grado que termino en un reparto equilibrado entre tendencias liberales y neoliberales. Las regiones de atención prioritaria no se decretaron sino hasta el presupuesto del 2008, después de fuertes tensiones entre el gobierno y los legisladores, y no como regiones sino como municipios⁵². La ley permitió avanzar pero no ha logrado conformar una política de Estado.

Por cuando a los programas para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas el Artículo 2 del apartado B de la Constitución Federal de la República dicta que los gobiernos Federal, de las entidades federativas y de los municipios establecerán un programa anual que deberá estar incluido en los presupuestos de egresos de cada orden de gobierno para atender, prioritariamente, los problemas de educación, salud, cultura, vivienda, comunicaciones y proyectos productivos. La reforma aprobada en el contexto de las negociaciones de paz con el EZLN fue publicada en el diario oficial de la federación el 14 de agosto de 2001 y está reglamentada a partir de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. A partir del Decreto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2003 se publicó el Programa Especial Concurrente que prácticamente es una suma de las diversas acciones de las dependencias federales. El único esfuerzo adicional está significado por el programa de infraestructura básica (PIBAI) de las comunidades indígenas cuya naturaleza analizaremos más adelante. En todo caso, dista mucho de traducirse a los hechos el espíritu y la letra del mandato constitucional, en realidad el programa es un ejemplo de lo que no deben ser las RIG'S.

Otro programa relevante es el de Oportunidades cuyo referente normativo se refiere al reglamento que mantiene una estructura centralizada. Esta decisión de origen, tuvo el propósito de que el programa fuera directamente coordinado y ejecutado por el Gobierno Federal en su etapa de experimentación y consolidación que se estimó entre el periodo de 1997 y el 2000. Con el arribo del primer gobierno de la alternancia la continuación del programa, entonces Progresá, se pactó como una condición para la aprobación del presupuesto incluyendo su ampliación al nivel de bachillerato. Las reglas de operación fueron evolucionando abriendo la participación de los estados a través de una comisión que cada vez tiene menos facultades y del nombramiento de un enlace municipal designado en sesión de cabildo por los ayuntamientos, mismo que fue eliminado en el decreto del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2007 con el argumento de que los presidentes municipales manipulaban electoralmente el programa. Lo que impide una participación activa de los municipios en las funciones de evaluación desde las instancias locales

⁵² Los gobiernos federales tanto en el periodo 2000-2006 como en el actual, privilegiaron la acción directa de la federación en los municipios y delegaciones del DF. Se trata evidentemente de equilibrar el ejercicio del gasto a cargo de los Estados y de los propios municipios. Es decir de una estrategia de agregación política desde el ejercicio de los programas públicos. Es de esta forma que se incumplió con los artículos 29, 30, 31 y 32, de las zonas de atención prioritaria y fue únicamente hasta que los legisladores presentaron una propuesta formal (*Gaceta Parlamentaria*, número 2169-I, miércoles 10 de enero de 2007. (596)) que el gobierno accedió a presentar la declaratoria. Estas zonas no fueron sin embargo regiones económicas que tuviesen una identidad socio demográfica y cultural sino precisamente 1020 municipios de baja y media marginación, se cancelo así la posibilidad de tender un puente entre las políticas económica y social.

y obstaculiza la función de contraloría social, que impulsaría una integración de los ayuntamientos en la superación de la pobreza.

1.2.- Asignación de Recursos

Los recursos comprometidos en la tarea de superación de la pobreza son concentrados en los rubros de alimentación, salud y educación, de construcción de infraestructura, de desarrollo de los pueblos indígenas. Aun cuando estos recursos aparecen con un volumen significativo, resulta necesario que sean fortalecidos, tal es el caso de los fondos incluidos en el Ramo 33, que están orientados a la provisión de servicios básicos municipales a la población en situación de pobreza extrema o, en términos del CONEVAL, en pobreza alimentaria.

En cuanto a los rubros que considera el gobierno federal destinados a la superación de la pobreza, en el Anexo 4 se presentan las cifras estimadas por la SEDESOL, destacando el siguiente comportamiento:

CUADRO 19
Proporción del gasto federal ejercido para la superación de la
pobreza por ejecutor 2000-2008.

| Año | Por ejecutor del gasto (%) | | |
|-------------------|----------------------------|-------------------------|---------------------------|
| | Gobierno Federal (%) | Gobiernos estatales (%) | Gobiernos municipales (%) |
| 2000 | 57.9 | 17.7 | 24.5 |
| 2001 | 55.9 | 18.2 | 25.9 |
| 2002 | 59.1 | 17.0 | 23.9 |
| 2003 | 60.1 | 15.7 | 24.1 |
| 2004 | 65.2 | 13.4 | 21.4 |
| 2005 | 66.1 | 12.5 | 21.4 |
| 2006 ¹ | 68.0 | 11.9 | 20.1 |
| 2007* | 74.6 | 5.4 | 20.0 |
| 2008 ² | 76.7 | 5.0 | 18.4 |

¹ Para este año, cifras revisadas y actualizadas por las dependencias y entidades.

² Cifras de presupuesto aprobado original.

*A partir de 2007 el gasto para superar la pobreza se clasifica de acuerdo a los objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012.

Fuente: SHyCP con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades. Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, página 241.

La participación porcentual, correspondiente al gobierno federal creció de 57.9 %, en el 2000, a 76.7% en el 2008; en tanto que la de los municipios disminuyó de 24.5 a 18.4 % y la de los estados tuvo una caída de 17.7 a 5.0%, reiterando que en 2007 la SEDESOL reclasificó el gasto por ejecutor.

Esto es así, toda vez que el crecimiento del gasto para combatir la pobreza se ha concentrado en el gobierno federal y el de los estados y municipios se ha mantenido en sus términos después de la creación del Ramo 33, en 1998. En el caso de los estados los nuevos fondos, han sido autorizados para fines diferentes al tema social, no obstante que algunos de ellos tienen que ver con la pobreza como son los destinados a la construcción de infraestructura.

Si analizamos las cifras del Anexo 4, en el que se describe el gasto de los principales programas de combate a la pobreza, encontramos que son precisamente seis programas los que han tenido un mayor crecimiento desde el ámbito de gasto centralizado, destacando los siguientes:

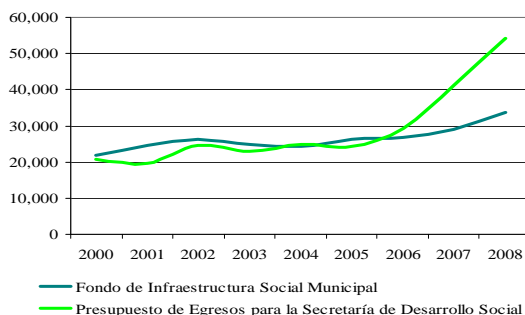
CUADRO 20
Gasto federal ejercido por los 6 principales programas, 2000-2008.
 (Millones de pesos de 2008)

| Programa | 2000 | 2008 | % |
|---|----------|----------|---------|
| Programa de Desarrollo Humano Oportunidades | 14,948.1 | 42,281.4 | 182.9 |
| Seguro Popular | - | 18,864.0 | n.a. |
| Programa de Adultos Mayores | - | 8,924.0 | n.a. |
| Caminos Rurales | 3,332.5 | 10,725.0 | 221.8 |
| Programa de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas | 484.1 | 7,256.0 | 1,398.7 |
| Programa IMSS Oportunidades | 5,715.8 | 6,000.0 | 5.0 |

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades. Citado en el Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno.

En tanto que el Fondo de Infraestructura social municipal (FISM), principal instrumento para combatir la pobreza en el orden local, de acuerdo a la información del Anexo 2, ha crecido en solo 53%.

Gráfica 4



Cabe destacar que mientras el Ramo 33, FAIS, está instituido por ley en el Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, el de Oportunidades, como ya se dijo, se mantiene centralizado y ejercido a discreción por el Gobierno Federal. De ahí que el gasto el presupuesto de la Secretaria de desarrollo Social se ha mantenido al alza.

Por otro lado, el del PIBAI asignado directamente al Gobierno Federal, no está incorporado a la Ley de Coordinación Fiscal y además se distribuye con criterios disímolos de acuerdo a la presión de las comunidades o a la forma de concertación entre la federación y los estados. En algunas entidades federativas se ha concedido a los municipios la ejecución de las obras. En todo caso, estamos lejos de una distribución equitativa y descentralizada que asigne los recursos a los municipios y las comunidades de acuerdo a la población indígena acreditada.

1.3.- Formas de Evaluación de Resultados

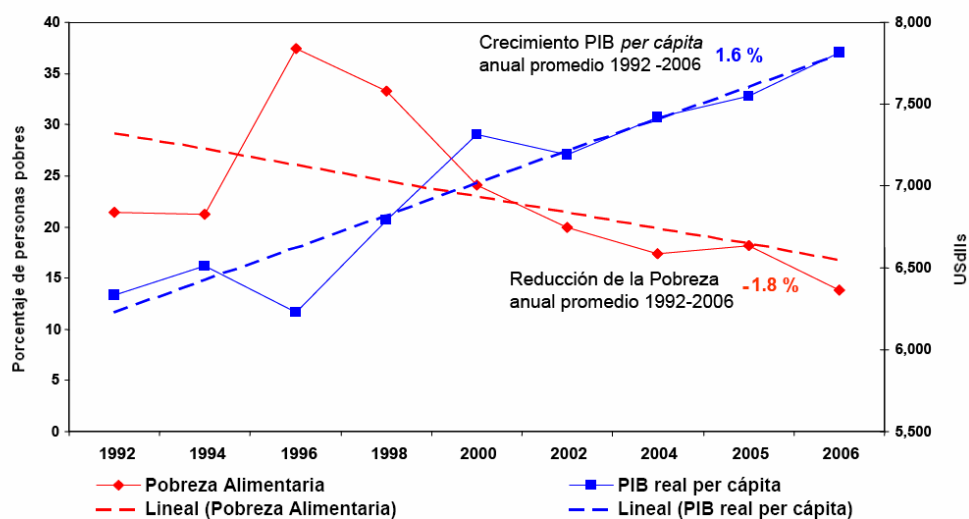
El elemento más importante, por su afectación a amplios sectores de la sociedad mexicana, es la superación de la pobreza, de la que es víctima uno de cada cinco mexicanos. La complejidad de sus orígenes, causas y consecuencias hace necesaria una revisión que garantice que la integralidad de las acciones prime en el diseño de las políticas. Desde luego, el combate a la

pobreza extrema tiene que ver con el efecto de la política económica y se complementa con los programas compensatorios específicos para romper este círculo vicioso que impide, por falta de capacidades de la gente, aprovechar los ciclos de crecimiento económico. Como ya se indicó la LGDS establece la obligatoriedad de la evaluación de todos los programas e instituye un organismo especializado el CONEVAL, que ha empezado a sistematizar la información y a medir los impactos globales de la política social y los particulares de cada programa. En este sentido, la superación de la pobreza cuenta con un marco normativo para la evaluación, si bien es difícil discernir entre efectos de la política económica y los de los programas sociales.

Hasta ahora las evaluaciones del CONEVAL, están calificadas como el modelo a seguir en el futuro. Por ahora la realidad es que es difícil que con los instrumentos con que se cuenta: informes de gobierno, cuenta pública y evaluaciones de programas específicos, sea posible evaluar el efecto integral de los programas en los que participan de manera concurrente o coordinada los tres órdenes de gobierno.

La economía mexicana ha mantenido una tendencia creciente en su producto interno bruto *per cápita*. Esta tendencia creciente ha conocido periodos de estancamiento y aún retrocesos. Pese a ello, el nivel alcanzado por este indicador se encuentra lejos de las economías más desarrolladas. En todo caso existe una clara correlación entre las tendencias del PIB/ per cápita y la pobreza.

Gráfica 5
Pobreza y PIB per cápita en México, 1992 - 2006



Fuente: Estimaciones del CONEVAL (2007).

Como puede observarse en la gráfica anterior, los momentos de estancamiento y recesión que ha experimentado la economía mexicana han derivado en un deterioro social importante. Situación que aunada a los rezagos seculares de nuestra sociedad han puesto a la agenda social en primerísimo lugar entre las prioridades que debe atender el Estado Mexicano, en sus tres poderes y en sus tres órdenes de gobierno. En este esfuerzo deben colaborar todos los actores institucionales y desde luego los tres órdenes de gobierno.

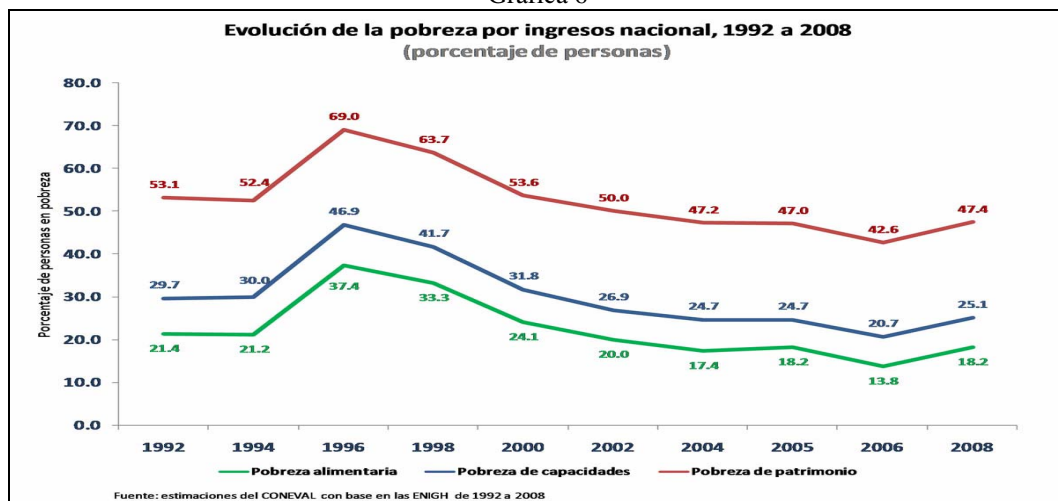
Aunado a lo anterior, la lógica de la pérdida del sentido social a lo largo de la transición política y económica, se centró en la necesidad de aceptar, tal y como ya lo hemos comentado, más por presiones externas que internas, las políticas económicas de privatización, desregulación,

desincorporación y simplificación ante las crisis recurrentes que dieron como consecuencia el descontrol de las variables macroeconómicas.

En todo caso la mera creación de la riqueza no es condición suficiente para asegurar que la población habrá de disfrutar una calidad de vida digna.⁵³ Antes debe ser considerada la forma como es distribuida en el conjunto social.

En este contexto, es que conviene ubicar el esfuerzo económico y de las políticas compensatorias para superar la pobreza. Las cifras generadas por el CONEVAL muestran un repunte de la pobreza alimentaria, que en el periodo posterior a la crisis de 1995. A partir de ese año se observa una reducción continua y paulatina de la pobreza hasta el año de 2005, cuando la pobreza alimentaria repunta en casi un punto porcentual; las pobrezas de capacidades y patrimonial se mantienen en sus niveles o con ligeros retrocesos. En cualquiera de los escenarios existe una disminución de casi cinco puntos porcentuales respecto a 1992, como se desprende de la gráfica.

Gráfica 6



Es de esperarse que con la caída del PIB que se prevé para el 2009 repunten nuevamente los niveles de pobreza. Como ya ocurrió en 2008, cuando la incidencia de la pobreza alimentaria sumó 4.4 puntos porcentuales. Entre las principales conclusiones del CONEVAL destacan dos: las estimaciones de pobreza en el año 2008 reflejan el inicio de situación económica adversa a nivel internacional y nacional; y, lo anterior precisa dirigir la atención a los aspectos estructurales que la originan (a la pobreza), a la vez que se otorga prioridad a las condiciones de vida de los grupos de población más vulnerables ante el impacto negativo de los cambios en el entorno económico⁵⁴.

⁵³ González Casanova, Pablo, “La democracia en México”, México, 2000, 23ª. Reimpresión, editorial era, Problemas de México, p.13-15. González Casanova define al desarrollo como el incremento del producto per cápita y como una distribución más equitativa de lo que representa. A ello menciona: “Todo país desarrollado tiene un producto mayor y una mejor distribución del producto. En ningún caso un país desarrollado deja de reunir ambas condiciones”. Por lo tanto, significa un aumento de los niveles de vida de la población – de su nutrición, de su salud, de su indumentaria, de educación-. Sin embargo, al hablar del desarrollo en México es hablar también hablar de sus implicaciones políticas debido a nuestro modelo de economía mixta donde el Estado posee aún la rectoría de la economía preponderantemente en áreas estratégicas. González Casanova analiza en su ensayo los problemas del desarrollo económico de México en la forma en que se pregunta ¿En qué forma la estructura del poder de un país como México condiciona y limita las decisiones en materia de desarrollo económico, o deriva en decisiones que corresponden propiamente a medias de simple crecimiento económico? ¿Hasta qué punto es posible modificar la estructura del poder para lograr el desarrollo? En sí, la cuestión del desarrollo debe ser analizado en cualquier aspecto en todas sus relaciones – principalmente con la política- y no sólo en sus aspectos económicos.

⁵⁴ CONEVAL 2009, anexo cifras sobre la pobreza por ingresos en México por el periodo 1992-2008. México: CONEVAL.

En efecto, los programas de transferencia de ingreso tienen la capacidad de disminuir la pobreza en una proporción similar al crecimiento de la pobreza alimentaria. Esta previsión ya se cumplió, aunque sin efectos aparentemente son transitorios y con una necesidad para complementar a la política social.

Como veremos más adelante en el análisis del Programa Especial Concurrente, que integra a los programas sociales y productivos, no se cuenta con una evaluación integral sino más bien con elementos parciales, de ahí que es pertinente preguntar. ¿Cuál es el impacto del programa Oportunidades y de Procampo, por ejemplo, en la disminución de los niveles de pobreza? No es posible responder con certeza estas cuestiones precisamente porque los métodos de evaluación son parciales y la diversidad y dispersión de programas impiden medir su impacto de manera integral, más aún cuando los estados y municipios realizan un conjunto de acciones igualmente importantes que inciden en la reducción de la pobreza.

2.- Desarrollo Rural

El desarrollo rural sustentable engloba un conjunto de áreas de producción principalmente del sector primario que hace de los rubros de agricultura, ganadería, silvicultura y acuicultura el eje principal de esta actividad económica del cual dependen más del 40 por ciento de la población – incluido en grado de autoconsumo – y que además, articula a otras actividades productivas, como las industriales, comerciales y de servicios. Explicar y justificar esta estimación.

Los programas y acciones emprendidas en esta materia por los gobiernos federal y de los estados, en ciertas etapas, han sido acordes a los planes de desarrollo como corresponde a una problemática estructural que debe trascender a lo coyuntural. No obstante, la política de desarrollo rural de las últimas décadas ha sido centralizada; en algunos casos más por aspectos provocados por inercias burocráticas y falta de determinación gubernamental. Es común que por ausencia de incentivos los agentes de la sociedad rural, en algunas zonas del país, se disperse la visión para atender áreas de desarrollo y oportunidad propiciando, de este modo, la incertidumbre y la persistencia de la crisis del sector rural.

En la década de los noventa surgió la tentativa de vincular, aun de manera limitada, los planes y políticas de carácter nacional a objetivos locales, sin embargo, las limitaciones e insuficiencias presupuestarias y de coordinación – al igual que en otros ramos – han hecho que el desarrollo rural sustentable sea un cometido, principalmente del Gobierno Federal, en su quehacer como promotor del desarrollo nacional, cuestión que ha contribuido a la debilidad de la gestión pública de los gobiernos locales.

De ahí que surgiera la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y el Programa Especial Concurrente (PEC) como estrategia coordinada que pretende integrar los planteamientos y acciones en un hilo conductor entre el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y los planes estatales de desarrollo, y, en menor medida, con los planes municipales de desarrollo. Sin embargo, desde el marco normativo, se presentan restricciones para garantizar la concurrencia, coordinación y descentralización de los programas y recursos como parte de una verdadera corresponsabilidad propia de un real Federalismo cooperativo.

2.1.- Marco Legal

La materia concurrente sobre desarrollo rural se desprende de la fracción XX del Artículo 27 Constitucional. La LDRS publicada en el DOF el 7 de diciembre de 2001 consagra y define el objeto social y competencias de los diversos órdenes de gobierno, instituciones públicas, sociales y privadas, así como de los beneficiarios y entes de asistencia rural integral.

Respecto al esquema de competencias concurrentes, la LDRS establece en primer término que el Gobierno Federal definirá en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales de las dependencias y entidades que la integran, las directrices de corto, mediano y largo plazos. Además de que establece la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, misma que propondrá al Ejecutivo Federal el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable que tendrá por objeto la creación y ejecución de políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo rural; garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional; y otorgar prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a la población vulnerable.

Cabe destacar que la LDRS prescribe las acciones y los términos generales que deberá contener el Programa Especial Concurrente (PEC): las actividades económicas de la sociedad rural; educación para el desarrollo rural sustentable; la salud y alimentación; planeación familiar; vivienda; infraestructura y equipamiento comunitario y urbano; combate a la pobreza y marginación en el medio rural; política de población; cuidado al medio ambiente rural; sustentabilidad de las actividades socioeconómicas del campo; producción de servicios ambientales; seguridad de tenencia y disposición de la tierra; promoción de empleo productivo, incluyendo el impulso de la seguridad social y la capacitación para el trabajo en las áreas agropecuaria, comercial, industrial y de servicios; protección a los trabajadores rurales, a los jornaleros agrícolas y migratorios; prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población rural en situaciones de desastre, y demás que determine el Ejecutivo Federal.

De manera que un primer “cruce” de objetivos y estrategias surge entre las áreas de desarrollo social a quienes la LGDS otorga la competencia nacional en la superación de la pobreza y las de desarrollo rural, mandatadas por la LDRS en el campo.

Por cuanto al apartado de la coordinación en el Capítulo II de la LDRS se estipula que es la Comisión Intersecretarial, presidida por el titular de la secretaría del ramo –en este caso el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)– quien proponga con la participación del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, al Ejecutivo Federal, las políticas y criterios para la formulación de programas y acciones de las dependencias y entidades del sector público, además de proponer los programas sectoriales de fomento agropecuario y desarrollo rural sustentable incluidos integralmente en el PEC en los proyectos de presupuesto de egresos para cada ejercicio fiscal.

La Ley asume la concurrencia del Gobierno Federal con los demás órdenes de gobierno a través de convenios con el fin de promover la corresponsabilidad entre los mismos. Sin embargo, esta ley, y más aún, la Constitución, no limitan la acción de los Estados para legislar en la materia. Lo anterior se explica debido a que la LDRS no pertenece estrictamente a una ley general que distribuya competencias, funciones y atribuciones hacia los demás órdenes de gobierno como lo pudiera ser la LGDS u otras leyes como la recién aprobada Ley General de Turismo por ejemplo, mismas que usualmente establecen los lineamientos base para una legislación interna en los Estados y municipios.

Por otro lado, el Capítulo III de la LDRS establece que el Federalismo y la descentralización serán los ejes rectores para la aplicación de los programas y acciones de apoyo para el desarrollo rural sustentable. Sin embargo, remite su ejercicio a la facultad del Ejecutivo Federal de promover o no los convenios con los estados y municipios, definir su contenido, además de anteponer como marco de referencia al plan nacional de desarrollo mismo que, si bien parte de una consulta nacional, sigue siendo un mecanismo centralizado de planeación del Ejecutivo Federal sin vínculo ni coordinación en la práctica entre los demás ordenes de gobierno ni mucho menos con el Legislativo.

La LDRS obliga a la administración pública federal a implementar los programas derivados del PEC, mismo que debe obedecer a los términos de atención prioritaria de zonas de mayor rezago económico y social, las cuáles, son identificadas por decreto del Ejecutivo Federal, sin considerar, y mucho menos unificar, criterios con las entidades federativas para la formulación de las zonas de mayor pobreza y marginación.

Ahora bien, la ley le atribuye al Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable plenas funciones para ser el órgano consultivo de la Comisión Intersecretarial con un carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural, aunque el mismo Consejo debe estar integrado por miembros de la Comisión Intersecretarial. Además, es el titular de la misma SAGARPA quien preside el Consejo. De manera que en el Consejo Mexicano y no una representación de los gobiernos locales quien tiene mayor capacidad de opinión y promoción de las actividades y programas que el Gobierno Federal impulsa hacia los sectores sociales involucrados al desarrollo rural en las entidades federativas y municipios.

La misma LDRS obliga a su vez, a que se integren consejos estatales, distritales y municipales de manera homologada al Consejo Mexicano como instancias encargadas de promover la participación de los sectores rurales productivos en la definición –conjuntamente con el sector gubernamental- de las prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la Federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas del sector rural.

Asimismo, le otorga la función a los consejos estatales –quienes a diferencia de otros consejos podrán ser presididos por los Gobernadores- de articular los planteamientos, proyectos y solicitudes de las diversas regiones de las entidades federativas, una vez que hayan sido canalizados por los distritos de desarrollo rural y de los consejos municipales. Sin embargo, pese a la obligatoriedad de crear consejos locales con cierto margen de acción, es un hecho que la ley no garantiza su pleno desenvolvimiento, ya que la organización y funcionamiento de los consejos se regirán por los estatutos que acuerden el Gobierno Federal y las entidades federativas, quedando a cargo del primero, la expedición de las reglas generales sobre la materia. Esto hace por lo tanto, que de inicio los convenios de coordinación que se celebren entre el Gobierno Federal y las Entidades, sea sólo un procedimiento de deslinde de responsabilidades para cada orden de gobierno de acuerdo a los asuntos en sus respectivas competencias, complicando los procesos de descentralización que en el futuro convengan con el objeto de delegar funciones, decisiones, programas y recursos hacia Estados y municipios.

Por otra parte, y para tener un panorama sólido como referencia básica del marco normativo en materia de desarrollo rural –independientemente del análisis sobre los vacíos que presenta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal- se resumen a continuación los lineamientos que

trazan los objetivos del PEC –mismos que debemos tener presente para comprender el siguiente apartado sobre la asignación de recursos-.

Lineamientos centrales del PEC:

- Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.
- Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles, provenientes de nuestros campos y mares;
- Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y con la producción de bioenergéticos.
- Revertir el deterioro de los ecosistemas a través de las secciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad; y
- Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas con los actores de la sociedad rural y promoviendo acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural.

En suma, con base a lo anterior y de acuerdo a un somero diagnóstico de los reglamentos de la LDRS y del PEC, se puede señalar que sólo recogen, de forma parcial, el espíritu y la letra de los 6 artículos que integran el Capítulo III de la "federalización y la descentralización". Lo anterior derivado de que la LDRS, como ya se dijo, otorga preeminencia al Consejo Nacional en el que no participan los gobiernos locales, quedando a discreción del Gobierno Federal los términos y condiciones de los convenios, además de que los distritos se constituyen en las instancias operadoras reales de los programas por encima de los municipios cuya participación es simbólica. Por lo anterior, es de concluirse la necesidad por reorganizar la estructura y funcionalidad de las instancias locales y las disposiciones reglamentarias para precisar el mecanismo de atención de organizaciones y productores y de participación concurrente de estados y municipios.

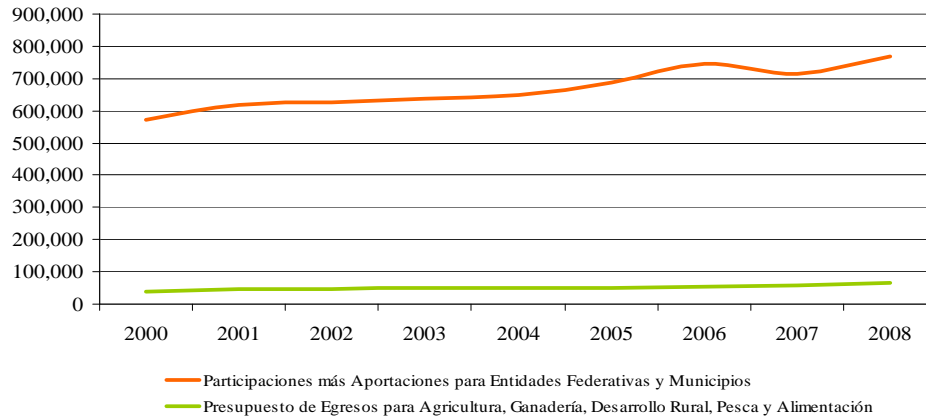
2.2.- Asignación de Recursos

Como lo hemos anotado anteriormente, el Programa Especial Concurrente (PEC) contiene 16 programas que en su conjunto no han tenido el impacto deseado debido a la dispersión de sus acciones, así como a la complejidad en su ejecución por parte de las dependencias ejecutoras del gasto. En realidad, el afán de integralidad no ha sido alcanzado.

Desde sus inicios en 2003, el PEC ha tenido cambios en sus programas; algunos se han prestigiado, otros cambiaron de dependencia o han desaparecido, también se han generado otros nuevos, algunos más se han desagregado en subprogramas y esquemas de apoyo en varias dependencias administrativas. Fue a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008 cuando se decidió contar con una mayor orientación a resultados, que evitarán duplicidades y una mayor accesibilidad a sus beneficiarios.

Los recursos del PEC en los Presupuestos de Egresos a lo largo del 2003 al 2009, registran el siguiente comportamiento:

Gráfica 7



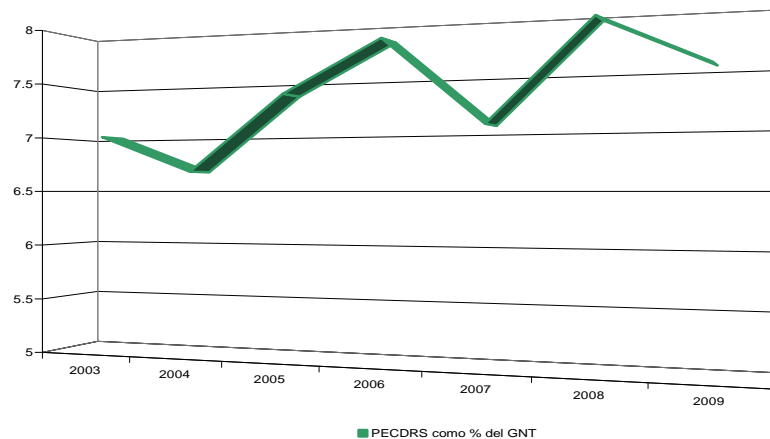
La Cámara de Diputados ha promovido y defendido el mayor presupuestos para el sector rural derivado del PEC en su apartado de inversión productiva, de modo contrario a la inversión social, ya que en todos los Proyectos de Presupuesto presentados por el Ejecutivo a partir del 2003 hasta 2008, el Ejecutivo Federal ha subestimado este rubro al proponer menores recursos con respecto al año inmediato anterior.

En términos de la proporción del gasto programable el PEC ha pasado de 9.43% a 13.81%.

Gráfica 8

El PEC como por ciento del Gasto Neto Total. 2003 a 2009

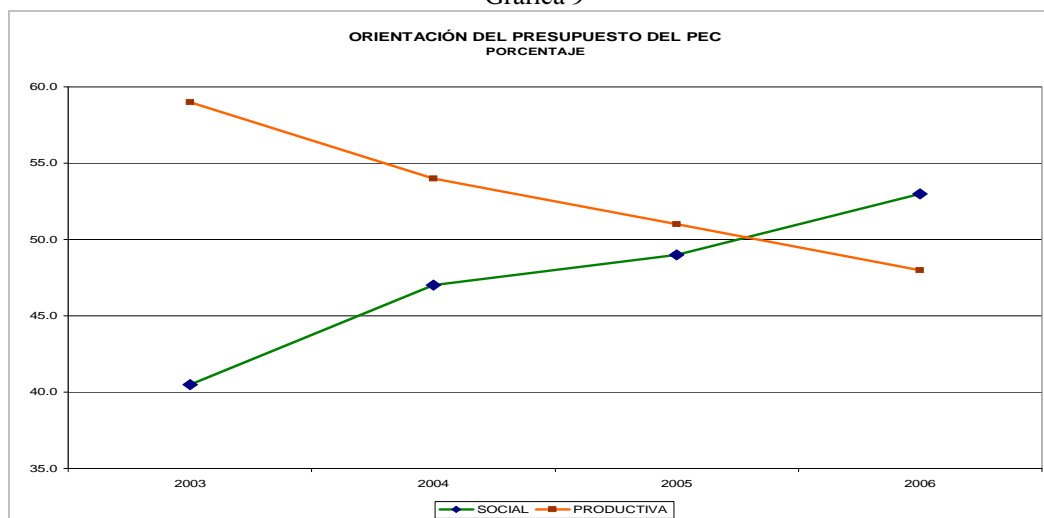
EL PEC COMO POR CIENTO DEL GASTO NETO TOTAL (GNT) 2003 A 2009



Fuente: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, CEDRSSA.
 Nota: Los datos 2009 con base en el PPEF 2009 y en Criterios Generales de Política Económica. SHCP.

A partir de la aprobación de la ley esta proporción creció de manera sostenida para después mantener una tendencia titubeante acorde al clima de negociación en el congreso. Por otro lado, es de destacar que la proporción de gasto social crece en el PEC de manera significativa en tanto que la productiva disminuye, lo que en su conjunto denota el predominio de la política asistencialista sobre el imperativo de aliento a la producción y a la productividad.

Gráfica 9



Fuente: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, CEDRSSA.

Cabe aclarar que todos los apoyos que antes eran canalizados a través de los programas que integraban el PEC de 2007, fueron reagrupados en un nuevo arreglo para el 2008. Por ejemplo, todos los apoyos que se dispersaban con reglas de operación particulares para los programas como Alianza para el Campo, Competitividad, Garantías Líquidas, Reconversión Productiva, entre otros, fueron dirigidos a 9 vertientes con 47 programas específicos y 96 componentes, a diferencia de los 100 programas con más de 300 componentes con los que anteriormente operaba. De este modo, por cuanto a las 9 vertientes y 16 programas principales del PEC, el gasto erogado representa la siguiente distribución:

CUADRO 21
Comparativo PEC 2008 vs. PEC PPEF 2009.
(Millones de pesos de 2008)

| Ramo | PEC 2008 | PEC PPEF 2009 | PPEF 09 - PEC 08 |
|----------------------|------------------|------------------|------------------|
| 05 S R E | 69.7 | 71.6 | 1.9 |
| 14 STyPS | 111.0 | 107.8 | -3.2 |
| 21 Turismo | 135.0 | 128.8 | -6.2 |
| 04 Gobernación | 400.0 | 381.7 | -18.3 |
| 23 Prev Sal Ec | 250.0 | 572.5 | 322.5 |
| 10 Economía | 918.2 | 603.5 | -314.7 |
| 31 T S A | 790.2 | 883.5 | 93.3 |
| 40 INEG | - | 959.9 | 959.9 |
| 09 S C T | 7,545.7 | 4,239.9 | -3,305.8 |
| 15 SRA | 5,435.4 | 5,092.0 | -343.4 |
| 19 Aport Seg Soc | 6,300.0 | 5,724.9 | -575.1 |
| 06 SHCP | 10,795.3 | 9,332.4 | -1,462.9 |
| 12 Salud | 12,643.8 | 14,804.2 | 2,160.4 |
| 16 SEMARNAT | 17,520.2 | 17,963.1 | 442.9 |
| 11 S E P | 24,694.9 | 24,447.4 | -247.5 |
| 33 PAPEF | 24,758.5 | 27,487.6 | 2,729.1 |
| 20 SEDESOL | 26,290.7 | 33,449.3 | 7,158.6 |
| 08 SAGARPA | 65,341.4 | 58,407.4 | -6,934.0 |
| TOTAL GENERAL | 204,000.0 | 204,657.5 | 657.5 |

Fuente: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, CEDRSSA.

Como unidad administrativa, la SAGARPA es la dependencia que cuenta con una mayor asignación del presupuesto destinado al PEC desde su aplicación en el Ejercicio fiscal 2003 a la fecha. Su distribución ha tenido el siguiente comportamiento:

CUADRO 22
Presupuesto ejercido por la SAGARPA, 2000-2008.
(Millones de pesos de 2008)

| Año | Total | PROCAMPO | Alianza Contigo | Apoyos a la comercialización¹ | Desarrollo pesquero | Otros² |
|-------------------|--------------|-----------------|------------------------|---|----------------------------|--------------------------|
| 2000 | 38,534.2 | 16,182.9 | 4,141.3 | 4,755.5 | - | 13,454.6 |
| 2001 | 47,722.0 | 16,206.0 | 5,959.0 | 7,709.7 | 293.4 | 17,554.1 |
| 2002 | 47,225.3 | 16,316.6 | 8,864.8 | 6,113.6 | 566.3 | 15,364.0 |
| 2003 | 50,951.4 | 16,629.7 | 8,314.9 | 7,228.5 | 994.7 | 17,783.5 |
| 2004 | 48,967.1 | 16,314.3 | 8,338.2 | 6,554.9 | 369.8 | 17,389.8 |
| 2005 | 51,814.0 | 15,862.1 | 8,099.2 | 7,088.5 | 260.4 | 20,503.8 |
| 2006 | 52,293.0 | 16,106.8 | 6,721.4 | 7,632.3 | 251.9 | 21,580.6 |
| 2007 | 59,325.8 | 16,119.5 | 9,066.6 | 7,733.8 | 237.3 | 26,168.5 |
| 2008 ^e | 65,046.9 | 16,622.4 | 9,878.3 | 8,877.7 | 419.2 | 29,249.3 |

¹ Para 2005 no incluye Rastros TIF

² Incluye entre otros: Fondo de Apoyo a la Competitividad de las Ramas Productivas, Fondo para Atender a la Población Rural, Fondo de Apoyo a las Organizaciones Agropecuarias y Pesqueras; Adecuación del Derecho de Uso de Agua; PIASRE; Sistema Fi

^eSe refiere al presupuesto modificado autorizado al mes de junio.

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

En realidad, se trata de los recursos realmente canalizados al fomento productivo del sector sobre los que los Consejos nacional, estatales y municipales tienen un menor grado de control en la asignación y ejecución del gasto. El resto de los programas obedece a otros mecanismos de coordinación y evaluación. Además, cabe destacar que los recursos que son convenidos con los estados se refieren principalmente al rubro de Alianza que en el 2000 significó 10.7% y en el 2008 el 15.1% de la inversión total.

En el Anexo 5 (las cifras de este Anexo, que provienen de la SAGARPA, presentan ligeras variaciones respecto de las anotadas en el Cuadro 17, que tiene su origen en los informes de cuenta pública) se presenta la clasificación del gasto asignado a la SAGARPA, por ejecutor de acuerdo a información de esa dependencia se observa lo siguiente:

CUADRO 23
Proporción del gasto federal ejercido para Alianza para el Campo (Millones de pesos de 2008)

| | Federal % | Estatal % | Productores % |
|------|------------------|------------------|----------------------|
| 2000 | 37.5 | 16.8 | 45.7 |
| 2001 | 43.9 | 16.1 | 40.0 |
| 2002 | 59.8 | 13.2 | 27.0 |
| 2003 | 49.2 | 11.8 | 39.0 |
| 2004 | 51.0 | 12.8 | 36.3 |
| 2005 | 50.8 | 14.9 | 34.3 |
| 2006 | 48.2 | 16.1 | 35.7 |
| 2007 | 52.8 | 16.0 | 31.1 |

Fuente: Segundo Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, página

Como puede observarse la participación federal aumenta de 37.5 a 52%, en tanto que la estatal se mantiene en 16%- acorde a los preceptos de las reglas de operación- y la participación de los productores disminuye de 45 a 31%.

Otro dato interesante es que la participación de la aportación federal a los programas ejercidos por los estados respecto del total de presupuesto de la SAGARPA es relativamente baja:

CUADRO 24
Aportación del Presupuesto Federal de SAGARPA a los Estados

| Año | Presupuesto total | Aportación Federal a los programas estatales | % |
|------|-------------------|--|------|
| 2000 | 38,534.20 | 5,065.2 | 13.1 |
| 2001 | 47,722.00 | 6,806.0 | 14.3 |
| 2002 | 47,225.30 | 9,556.1 | 20.2 |
| 2003 | 50,951.40 | 8,314.9 | 16.3 |
| 2004 | 48,967.10 | 8,338.2 | 17.0 |
| 2005 | 51,814.00 | 8,099.2 | 15.6 |
| 2006 | 52,293.00 | 6,721.3 | 12.9 |
| 2007 | 59,325.80 | 9,066.7 | 15.3 |

Como puede observarse lo podríamos denominar como gasto descentralizado de SAGARPA se reduce a un promedio del 15% y se ha mantenido prácticamente estático.

2.3.- Formas de Evaluación de Resultados

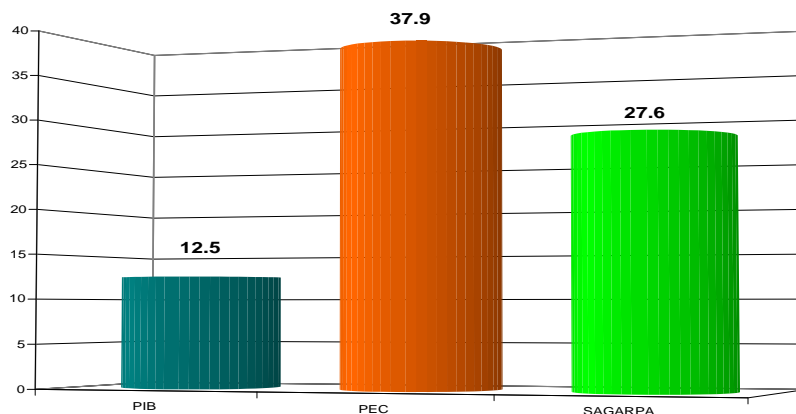
A diferencia de la LGDS, la LDRS, no contiene un capítulo de evaluación ni una institución responsable de esta importante función. Los Indicadores de desempeño son diversos y no alcanzan compatibilidad en los informes del PND, los informes de gobierno y la cuenta pública.

Ante la persistencia de que la dependencia federal encargada de la política agropecuaria (SAGARPA) emita de manera restrictiva las reglas de operación de todos los programas y componentes que le competen –en los términos del Artículo 77, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria- es de notarse que no cumplen con lo marcado con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en su Programa Sectorial, así como en los acuerdos de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable, dejando en el vacío el cumplimiento de los criterios cuantitativos y de otros de carácter general que los artículos 17 y 18 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable relativos al Consejo Mexicano y los demás organismos e instancias de representación de los diversos agentes y actores de la sociedad rural.

En este contexto, cada programa cuenta con sus propios mecanismos pero no existe una evaluación integral del impacto del PEC. Ante ello, debiera considerarse la necesidad de rediseñar los modelos de evaluación o revalorar la utilidad del PEC. Un dato interesante resulta de comparar el crecimiento del presupuesto de SAGARPA destinado directamente al campo resumido en el Anexo 7 el relativo al PIB y al presupuesto del sector:

Gráfica 10

INCREMENTO DEL PIB, PEC Y DEL PRESUPUESTO DE SAGARPA EN EL PERIODO 2003-2008



Para lo que respecta a los resultados de producción anotados en el Anexo 8 destaca el siguiente cuadro:

CUADRO 25
Comportamiento de la producción y superficie de cultivo en el periodo 2003-2009 (agregar crecimiento porcentual del presupuesto)*
 (% Total)

| | Incremento (%) |
|--|-----------------------|
| Producción de principales granos y oleaginosas | 14.6 |
| Producción de principales granos básicos | 22.4 |
| Superficie sembrada | 7.0 |

También menores al incremento presupuestal en términos reales.

De manera que son múltiples los factores que inciden, en el valor y volumen de la producción, entre otros: los factores climatológicos, los efectos de los siniestros, las condiciones del mercado, el financiamiento y desde luego el presupuesto destinado al sector. Este último como ya lo indicamos, está integrado al PEC y el directamente canalizado al campo se aplica en 42 programas de los cuales 23 forman parte de la Alianza para el Campo, que son ejercidos de manera coordinada con los estados.

De ahí que la evaluación del impacto de las acciones concurrentes y coordinadas, en este caso, de los gobiernos federal y de los estados resulte compleja y en cierta forma indeterminada.

3.- Medio Ambiente y Recursos Naturales

La protección del medio ambiente y la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales son elementos esenciales para la vida y el bienestar de los seres humanos. Entre sociedad y naturaleza hay una red intrincada y extensa de vínculos, frágiles en su enorme mayoría, que deben ser preservados y enriquecidos, so pena de graves daños para todos. Por eso la prioridad que le asigna el Estado mexicano a que dichos procesos esenciales se mantengan y desarrollen en el tiempo. El problema es de tal complejidad que requiere un diagnóstico nacional y normas centrales precisas, así como la concurrencia y coordinación de los tres órdenes de gobierno para diseñar y ejecutar políticas públicas eficaces. De otra forma, la dispersión y la improvisación continuarán limitando los resultados de los programas en ejercicio.

3.1.- Marco Legal

A propósito de la iniciativa de reformas a la Ley General de Desarrollo Forestal, misma que presenté ante la Cámara de Diputados, argumenté que:

“En el clásico de 1909 *Los grandes problemas nacionales*, don Andrés Molina Enríquez destacó la importancia de los recursos forestales para nuestro país, región del globo con escasez endémica de recursos hidrológicos; sólo la forestación y la construcción de presas podrían revertir la condicionante que la naturaleza nos habría impuesto.

Molina Enríquez, quien había abrevado en un profundo conocimiento de la legislación de indias de la época virreinal, fue un conspicuo estudiosos del biólogo y sociólogo alemán Ernst Henkel, padre del estudio de los ecosistemas, así como también del biólogo y sociólogo Pastor Rouaix, el mismo que contribuyó como consultor en el Congreso Constituyente de don Andrés Molina Enríquez, al grado de ser quien sustentara la redacción del dictamen de la comisión especial encargada de formular el texto del Artículo 27 Constitucional, comisión que presidía el General Francisco J. Múgica.

La facultad de establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de bosques, que se establece a favor de las autoridades del país en el párrafo tercero del Artículo 27, se introdujo en la Constitución en el año de 1986, pero tiene claros y marcados antecedentes en las profundas reflexiones políticas de Molina Enríquez; desde su nacimiento, nuestro Artículo 27 constitucional tuvo una marcada orientación hacia la preservación del ambiente, orientación que en atención al texto del Artículo 73, fracción XXIX, inciso G), se empalma, hoy por hoy, con la necesidad de descentralizar la vida del país en materia de protección al medio ambiente.

El tratamiento constitucional y legal a los temas ambientales y de conservación de recursos naturales, y dentro de ellos los bosques y selvas, estuvo presente a lo largo del siglo XX, si bien cobró relevancia en el último cuarto de ese siglo, la primera Ley Forestal se expidió en 1926. Posteriormente, en el periodo de gobierno del general Lázaro Cárdenas se desplegó una importante actividad para declarar zonas protegidas a diversas regiones. En 1942 se publicó la segunda ley y se promulgo la Ley de Conservación de Suelo y Agua. Así, de manera consecutiva, se fortalecieron las funciones normativas y de fomento en materia forestal desde el ámbito de la Secretaría de Agricultura en la ley expedida en 1960. A principios de los setenta y derivado de los problemas de contaminación del aire en la zona metropolitana se creó en el ámbito de la Secretaría de Salud una subsecretaría de medio ambiente

A partir de 1976 se han establecido en nuestra Constitución diversas materias, como competencia marco de los diferentes órdenes de gobierno, siendo de destacarse la concerniente a la protección al ambiente y a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, prevista en el Artículo 73, fracción XXIX, inciso g), de la Constitución, la cual es fundamento Constitucional de la materia

que nos ocupa. Tales facultades fueron ampliadas en la reforma de 1982, que dio lugar a la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a la vez que se expidió la Ley Federal de Protección al Ambiente. En 1986 se publicó una nueva reforma a la Ley Forestal, y en 1988 se publicó la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y se auspició, en 1989, el surgimiento de la Comisión Nacional del Agua. En 1992 se promulgó la Ley Forestal que antecede a la actual y finalmente se creó el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría General de Protección al Ambiente, ambas adscritas a la Secretaría de Desarrollo Social.

En el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, las funciones de medio ambiente se desagregaron de la Secretaría de Desarrollo Social, y se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). En similares circunstancias, en la administración de Vicente Fox, se creó la Comisión Nacional de Áreas Protegidas y la SEMARNAP se convierte en Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, dejando el subsector de pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”.⁵⁵

A iniciativa de un grupo de destacados senadores, después de una amplia consulta y de un intenso proceso integrador de las tentativas múltiples en materia de derecho forestal, el 25 de febrero del 2003 se expidió la actual Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, misma que abrogó la Ley Forestal de diciembre de 2002.

Como bien es establecido en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) es la dependencia de gobierno que tiene como propósito fundamental el fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable (Ley Orgánica de la Administración Pública, artículo 32 bis reformada en el DOF del 25 de febrero de 2003).

Por su parte, el Instituto Nacional de Ecología (INE) siendo un organismo desconcentrado de la SEMARNAT, se dedica a la investigación y se relaciona directamente con instituciones científicas, teniendo como programa de trabajo las necesidades de SEMARNAT. Asimismo, se trabaja con un órgano intersecretarial que es la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

La SEMARNAT, así como sus órganos desconcentrados, se rige principalmente por las siguientes normativas:

- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y,
- Ley de Aguas Nacionales (LAN)

3.1.1.- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988 y sustituyó a la Ley Federal de Protección al Ambiente, la cual estaba vigente desde 1982. Constituye el principal ordenamiento jurídico vigente en materia de protección del ambiente, que implicó un

⁵⁵ Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 20, 24, 25 y 26 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable propuesta el día jueves 9 de noviembre de 2006. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Gaceta Parlamentaria, número 2129-I. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

profundo cambio, puesto que estableció los principios necesarios para la formulación de la política ecológica general en México, así como un conjunto de criterios ambientales.

La razón que motivó la ley refiere los conceptos de calidad de vida y derecho a la salud, por lo que la ley resume como principal objetivo el garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado a su desarrollo, salud y bienestar.

La LGEEPA está estructurada por cuatro conceptos básicos: política ecológica; manejo de recursos naturales; protección al ambiente y participación social, que se fundamentan en el sistema de concurrencias; el sistema nacional de áreas naturales protegidas y las medidas de control, de seguridad y el régimen de sanciones.

Con respecto al análisis de nuestro objeto de estudio es conveniente esbozar el sistema de concurrencias de la política ecológica derivada por nuestro marco normativo vigente.

Cabe destacar que la LGEEPA es una ley marco producto de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios con respecto a la protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico. Como consecuencia, la LGEEPA establece el régimen de competencias de los tres niveles de gobierno en la materia y define las normas de política de ordenamiento ecológico, así como las medidas e instituciones para la protección, restauración y mejoramiento del ambiente y el aprovechamiento racional de los elementos naturales.

Independientemente que la Federación, los estados y municipios no están impedidos para legislar en la materia; se les prescribe ciertas atribuciones que por mandato constitucional y de la ley marco no pueden desatender así como de otros ordenamientos legales, como lo es la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley de Aguas Nacionales, entre otros.

En razón de lo complejo y delicado de la materia, y en base al frágil sistema de concurrencias de nuestro marco normativo, las facultades, atribuciones, competencias y jurisdicciones van más allá de la ley en comento. Por lo que ha sido hasta este momento limitada e insuficiente la regulación por parte de las entidades federativas y de los municipios de acuerdo a la escasa participación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno si no es por las absorbentes reglas de operación para cada programa de aplicación y de las normas oficiales que, en muchas ocasiones, responden a una lógica concentradora de competencias, sanciones y recursos.

Lo anterior es de advertirse una vez que, lo relativo al sistema de reparto de competencias en la materia, le otorga plenas y mayores potestades a la federación, en este caso al Ejecutivo Federal para determinar todo lo concerniente a la planeación, coordinación, ejecución y evaluación de los programas tendientes de una política ambiental y de equilibrio ecológico de impacto nacional.

De este modo, podemos señalar que la ley identifica específicamente los alcances sobre la jurisdicción de áreas y bienes nacionales en los que los estados y municipios se encuentran excluidos; si bien la ley le otorga ciertas facultades a los estados, estas son meramente de vigilancia y promoción de la política ambiental local, así como de la aplicación de instrumentos hacia actividades que no representan un riesgo al equilibrio ecológico.

Por cuanto a la competencia de los municipios, la LGEEPA otorga al ámbito municipal la facultad de expedir disposiciones administrativas como medios de regulación, prevención y control para delimitadas materias que, en su definición, suelen ser de la menor trascendencia en comparación con las de la federación y los estados. En la práctica, son éstos los riesgos que implica una alteración al orden ambiental y ecológico de zonas y poblaciones circunscritas a jurisdicciones municipales, ya que estos, en muchas ocasiones, son los que reciben el mayor impacto de afectación. En efecto, es el ámbito municipal quien presta un conjunto de bienes y servicios que los núcleos poblacionales en su mayoría demandan de manera irrestricta y de manera permanente, como puede ser el servicio de agua potable, limpia, recolección y tratamiento de desechos; alcantarillado; tránsito, entre otros servicios.

Ahora bien, la Constitución otorga facultades a los municipios de acuerdo a lo establecido por las fracciones II y V del Artículo 115 respecto a que, dentro de sus atribuciones y en los términos de las leyes federales y estatales, cuentan con la facultad de emitir reglamentos y disposiciones de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones en materia de desarrollo urbano municipal; reservas territoriales; participación en la formulación de planes de desarrollo regional; utilización del suelo en el ámbito de su competencia; regularización de la tenencia de la tierra urbana y de zonas de reservas ecológicas; así como de la aplicación de programas de ordenamiento en esta materia, independientemente y sin perjuicio de los efectos producidos por la utilización de los servicios públicos de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transportes locales entre otros que involucran un impacto ambiental y ecológico.

En consecuencia, la legislación aplicable y vigente, ha desestimado a los municipios como los receptores inmediatos de los efectos derivados de los desequilibrios ecológicos y ambientales al ser la federación y los estados, quienes asumen un papel relevante en el control y evaluación de los impactos ecológicos y ambientales tanto por las facultades exclusivas con las que operan, como por la aplicación de los programas y recursos que ejercen.

Además, el párrafo segundo del inciso i) fracción V del 115 nos remite al párrafo tercero del Artículo 27 constitucional en el sentido de que también los municipios, al igual que la federación y los estados, pueden emitir la normatividad necesaria para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación cuidando su conservación. De este modo los municipios cuentan con toda la personalidad jurídica para dictar, también, las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como para preservar y restaurar el equilibrio ecológico entre otros aspectos.

Por cuanto a los convenios de coordinación la LGEEPA supedita a los Estados, con la participación, en su caso de los municipios, a la suscripción de acuerdos y convenios a través de la SEMARNAT bajo un conjunto de criterios y con base a cada jurisdicción territorial, estos criterios se pueden sintetizar en los siguientes tres puntos:

- La administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, conforme a lo establecido en el programa de manejo respectivo y demás disposiciones del presente ordenamiento.

- El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones del presente ordenamiento.
- La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, con excepción de las obras o actividades.

Asimismo, establece las bases a que deberán sujetarse los demás órdenes de gobierno en caso de suscribir tal convenio, como la de contar con los medios necesarios, personal capacitado, recursos materiales y financieros, así como la estructura institucional específica para el desarrollo de las facultades que asumirá y que para tales efectos requiera la autoridad federal. Estos requerimientos dependerán: *a)* del tipo de convenio o acuerdo; *b)* de las capacidades que serán evaluadas en conjunto con la dependencia federal; *c)* así la determinación de las responsabilidades que corresponda a cada una de las partes; y *d)* así como los bienes y recursos aportados por las mismas, especificando su destino y forma de administración.

3.1.2.- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS)

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero 2003 y entró en vigor a partir del lunes 26 de mayo, se aprobó por unanimidad en el Congreso de la Unión y es el resultado de un trabajo muy intenso y prolongado que llevaron a cabo la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), la SEMARNAT, y las fracciones parlamentarias del PRI, el PAN y el Verde Ecologista, así como las organizaciones empresariales y de productores que participan en la actividad forestal del país.

La fuerza de esta Ley, que la convierte en el instrumento de desarrollo forestal sustentable, en congruencia con las tendencias mundiales fue forjada por todos y tiene el patrimonio de la unanimidad, a bien mantiene disposiciones ambientales.

Algunos puntos que describen esta ley respecto del tema que nos ocupa son:

- a) Facultades exclusivas para los estados y municipios (autonomía en decisiones y acciones respecto de la Federación), que les permitirán contar con su propia ley forestal, recursos y presupuestos, planear y ejecutar una política forestal congruente con sus necesidades, capacidades y potenciales, crear sistemas de ventanilla única, elaborar y mantener actualizado su inventario forestal, ejecutar programas de prevención y combate de incendios forestales, desarrollar instrumentos económicos para el fomento forestal, entre otros.
- b) Promover en coordinación con las entidades federativas la delimitación de unidades de manejo forestal, promoviendo la organización de titulares de aprovechamientos forestales, para lograr una planeación ordenada, elevar la competitividad, complementar esfuerzos de prevención y combate de incendios, plagas y enfermedades forestales, integrar la cadena productiva, disuadir el cambio de uso de suelo y generar empleo permanente.
- c) Impulsar el Servicio Nacional Forestal, con la participación de gobiernos estatales y los titulares de las dependencias federales.
- d) Se establece en el artículo 20 de la Ley vigente que la Comisión Nacional Forestal tendrá como órgano de gobierno a una junta de gobierno, que estará integrada por los titulares de las

secretarías de la Defensa Nacional; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Economía; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de la Reforma Agraria, y de Turismo, así como de la Comisión Nacional de Agua. A este respecto no se estipula la integración a esta junta de los gobernadores de los estados y del jefe de Gobierno del Distrito Federal. Tal incorporación constituiría un factor de fortaleza federalista y crearía condiciones para una coordinación franca, respetuosa entre los órdenes de gobierno y eficaz en la toma de decisiones; tal y como ya sucede, por ejemplo, en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

e) El artículo 24 deja bajo la discrecionalidad de la Secretaría la cooperación con los estados, al establecer que "la federación, a través de la secretaría y de la comisión, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los estados, con la participación, en su caso, de municipios, en el ámbito territorial de su competencia, asuman las siguientes funciones...".

f) El artículo 26 establece que la Secretaría y la Comisión darán seguimiento y evaluarán el cumplimiento de los compromisos que se asuman en los convenios entre federación y estados, de modo que sea la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Forestal la responsable de la evaluación de las acciones y resultados involucrados en dichos instrumentos. De este modo, los titulares de los gobiernos locales, que serían los responsables de la operación de los programas y del ejercicio de las facultades aludidas, no forman parte del proceso de evaluación que hoy está reservado a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y a la Comisión Nacional Forestal.

g) El artículo 25 establece que en la celebración de convenios o acuerdos de coordinación se tomará en consideración que los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, en su caso, cuenten con los medios necesarios, el personal capacitado, los recursos materiales y financieros, así como la estructura institucional específica para el desarrollo de las funciones que soliciten asumir, lo cual está limitado precisamente por la concentración de los recursos.

Es decir, condiciona la transferencia y facultades a que los estados, el distrito federal o los municipios cuenten con los medios necesarios; de modo que, al no darse simultáneamente la transferencia de recursos, implícitamente se imposibilita la transferencia de facultades, dada la estrechez presupuestal que priva en los gobiernos locales.

3.1.3 Ley de Aguas Nacionales (LAN)

Esta ley fue publicada el primero de diciembre de 1992 y es reglamentaria del artículo 27 constitucional que a la letra dice:

“la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada de acuerdo a las leyes reglamentarias.”

Además, este artículo constitucional establece las bases normativas que la ley reglamentaria claramente define con el objeto de regular el aprovechamiento; distribución; explotación y

control, así como la preservación de su cantidad y calidad de dichas aguas en el logro del desarrollo integral sustentable.

En este sentido, la Ley de Aguas Nacionales reglamentaria del 27 constitucional en materia de aguas, tiene el carácter de ser una ley general, por lo tanto, supedita a todos los órdenes y esferas de gobierno a sus disposiciones normativas sin excepción alguna.

Su alcance está delimitado en su artículo primero al concepto de aguas nacionales establecido en el quinto párrafo del Artículo 27 constitucional. En consecuencia, la facultad de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) –como organismo desconcentrado de la SEMARNAT– para expedir Normas Oficiales Mexicanas en materia hidráulica debe ajustarse a los alcances propios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LAN y otras leyes.

De manera anticipada, se señala que la LAN, a diferencia de las leyes reglamentarias antes descritas, posee un sentido vertical y plenamente centralista al crear organismos administrativos que responden únicamente a las directrices de la administración pública federal en los temas cardinales sobre el aprovechamiento, explotación y preservación de los recursos hídricos situados principalmente en cuencas y zonas que, por virtud de las condiciones geográficas en los que está trazado el país, se encuentran en territorios de estados y municipios sin que éstos tengan la posibilidad de aplicar su jurisdicción y competencia. Por lo que el Ejecutivo Federal es el único facultado que sin previo acuerdo o convenio puede intervenir en cualquier momento para asumir funciones y atribuciones sobre ciertos bienes o áreas que la LAN, al igual que otras leyes, le permiten ejercer su potestad jurídica y administrativa a sabiendas de que el uso, aprovechamiento y explotación del agua tiene un sin fin de vertientes entre los que destacan: el uso doméstico; público urbano; pecuario; agrícola; uso para la conservación ecológica y ambiental; generación de energía eléctrica para servicio público y privado; industrial; en actividades de acuicultura; de uso múltiple, entre otros.

De acuerdo a la ley, el Ejecutivo Federal es el único que puede reglamentar desde cuencas hidrológicas y acuíferos; el control de la extracción así como la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales del subsuelo, e inclusive, puede modificar y expedir decretos o declaratorias para el establecimiento o supresión de zonas reglamentadas que requieran un manejo específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica o cuando se comprometa la sustentabilidad de ecosistemas en áreas de acuíferos, cuencas hidrológicas, o hasta de regiones hidrológicas si así, de manera unilateral lo determina.

Sólo mediante disposición general con respecto a la aplicación de la LAN, el Ejecutivo Federal por conducto de la CONAGUA, le establece de manera ambigua la promoción de coordinación de acciones con los gobiernos de los estados y de los municipios, pero en lo concerniente a las escasas competencias que la ley general le otorga. Asimismo, la ley asume que la planeación, ejecución y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región será a través de los Consejos de Cuenca, en los que deben converger los tres órdenes de gobierno, así como los usuarios y sociedad organizada.

Esta “bondad” de gestión administrativa se trunca al observar las innumerables atribuciones que la LAN le adjudica a la SEMARNAT, como la responsable de planear, conducir y evaluar la política hídrica del país a través del Consejo Técnico Consultivo que, a su vez, es presidido por el titular de la dependencia.

Por su parte, en de notarse que en la integración del Consejo Técnico la ley refiere la existencia de diversas dependencias y entidades federales para su funcionamiento como la de Hacienda; Desarrollo Social; Economía; Energía; Salud; Sagarpa; así como del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y de la Comisión Nacional Forestal. Asimismo, y a designación del titular del Ejecutivo Federal, también se agregan al Consejo Técnico a dos representantes de los gobiernos de los estados y a un representante de una organización ciudadana de prestigio.

Por otro lado, la CONAGUA independientemente de las facultades de la SEMARNAT, tiene un absorbente conjunto de atribuciones que hacen que para su funcionamiento, su administración sea organizada bajo dos modalidades: uno nacional y el otro a nivel regional hidrológico-administrativo a través de sus organismos de cuenca. Sin embargo, la de nivel nacional es quien en realidad administra, regula y controla la política hídrica así como la protección del dominio público hídrico en términos de sustentabilidad, valor social, y de seguridad nacional, a pesar de que los Organismos de Cuenca Hidrológica cuentan con autonomía ejecutiva, técnica y administrativa pero que, en términos prácticos, se someten al régimen de la comisión y desde luego, muy por encima, al del Consejo Técnico que dentro de sus principales facultades y atribuciones indelegables están, entre otros: aprobar y evaluar los programas y proyectos a cargo de la comisión; nombrar a su titular y de los Organismos de Cuenca Hidrológica, así como crear los Consejos de Cuenca.

Escuetamente y de manera repetitiva en diversos artículos –como la fracción III del artículo 4; fracción III del 14 BIS-5; fracción XXV del artículo 9, entre otros- establece que la CONAGUA favorecerá la descentralización de la gestión de los recursos hídricos conforme al marco jurídico vigente. Es de destacarse que esta reforma de descentralización que marca la ley y que ha sido producto de un proceso de reforma legislativa ha quedado rezagada por la realidad debido a que después de cinco años, al igual que numerosas reformas a diversas disposiciones de la misma ley, aun siguen sin expedirse los reglamentos respectivos.

Otro aspecto relevante de la ley, por cuanto a la coordinación y cooperación entre órdenes de gobierno, es el relativo a que la CONAGUA está facultada a fomentar y/o apoyar gestiones de crédito y otros mecanismos financieros a favor de estados, Distrito Federal y municipios así como coordinarse con las dependencias y entidades federales; con los gobiernos del Distrito Federal, o con los gobiernos de los estados, y de éstos con los municipios para concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica que se realicen.

La LAN al igual que algunas disposiciones fiscales –Código Fiscal de la Federación; Ley Federal de Derechos entre otras leyes- le concede atribuciones específicas a la comisión en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos que se le destinen, haciendo aun más inequitativo el sistema de reparto de competencias fiscales y recaudatorias de la federación hacia estados y municipios en contraste con sus ingresos propios y participaciones asignadas.

En suma, a cinco años de la emisión de las reformas, en los hechos no se ha cumplido con el mejor sistema de aprovechamiento y manejo de los recursos hídricos a nivel nacional, lo que no sólo mantiene el centralismo, sino que fortalece las funciones de operación, construcción y financiamiento de los sistemas hidráulicos por parte de la CONAGUA, convertida en la autoridad suprema en la materia.

Desde otra perspectiva local, se agrava esta problemática estructural en la gestión de los recursos hídricos en el plano municipal, ya que las facultades otorgadas a los municipios a partir de la reforma constitucional al Artículo 115, prescribe en su fracción III, inciso a), que tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y disposición de aguas residuales. Sin embargo, las disposiciones administrativas y presupuestales han resultado insuficientes para la consecución de los objetivos planteados, debido al centralismo financiero, demoras y carencias en capacidades normativas, financieras y administrativas municipales; lo que ha ocasionado que muchos municipios no puedan prestar los servicios conforme a las demandas de sus poblaciones, sobre todo en las periferias de las cabeceras municipales y en las zonas rurales apartadas.

Esta incapacidad institucional ha sido producto de inoperantes relaciones de coordinación intergubernamental, a pesar de que la ley –en este caso la LAN-, formalmente asume un papel complementario en apoyo a los gobiernos locales de proveer ciertos servicios urbanos y rurales de sistemas de agua potable y alcantarillado; saneamiento, tratamiento y re-uso de aguas; riego o drenaje y los de control de avenidas y protección contra inundaciones; además de que prevé la contratación, concesión y la descentralización en la prestación de dichos servicios que así convengan con los gobiernos estatales y, por conducto de éstos con los municipios, o con terceros.

3.2.- Asignación de Recursos

El presupuesto se asigna de manera central de acuerdo a los programas de la SEMARNAT y de sus organismos subsidiarios. No existen en ley la determinación de formulas o criterios de descentralización del gasto; en todo caso se celebran convenios con los estados.

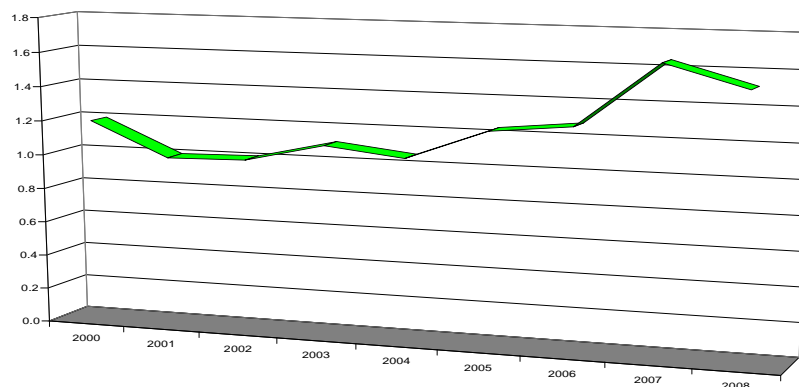
CUADRO 26
Gasto centralizado de SEMARNAT 2000-2008
(Millones de pesos a precios de 2008)

| AÑO | Presupuesto Total Ejercido para SEMARNAT |
|------------|---|
| 2000 | 23,146.50 |
| 2001 | 19,503.70 |
| 2002 | 20,560.00 |
| 2003 | 23,553.70 |
| 2004 | 22,565.60 |
| 2005 | 27,320.70 |
| 2006 | 31,121.70 |
| 2007 | 42,684.90 |
| 2008 | 38,969.50 |

Fuente: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno.

Sólo hasta el 2007 se observa un cambio significativo en la asignación presupuestal pero no se mantiene ya que en 2008 nuevamente disminuye en 8.7%. En el mismo sentido la relación del gasto del sector respecto del gasto neto solo se modificó hasta el presupuesto 2005.

Gráfica 11
Relación Gasto SEMARNAT/Gasto Neto



En cuanto a la distribución de la inversión entre órdenes de gobierno no existe información completa y agregada. Cabe mencionar que el gasto de la CONAFOR se distribuye de acuerdo a la participación paritaria de los estados. En tanto que la de infraestructura en agua potable y alcantarillado (Anexo 6) tiene el siguiente comportamiento relativo:

CUADRO 27
Inversión en infraestructura de agua potable,
alcantarillado y saneamiento
(%)

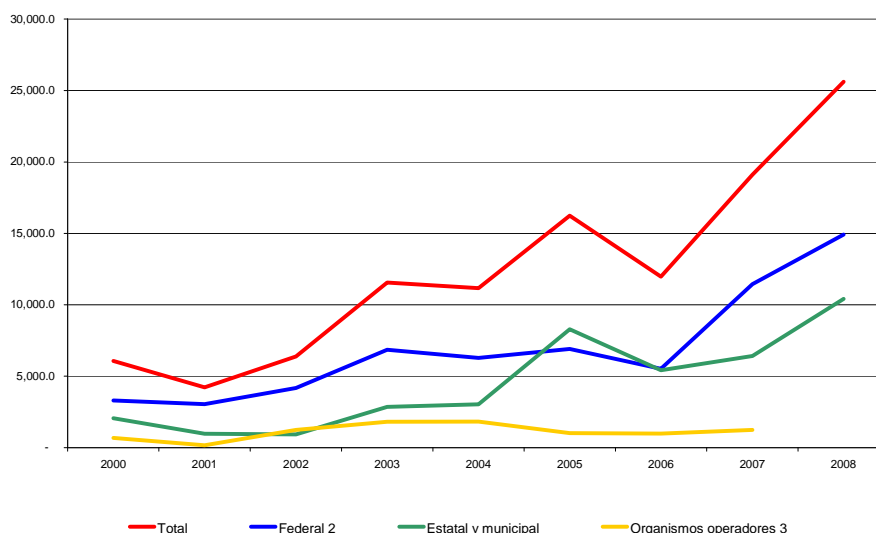
| Año | Total | Federal | Estatad y municipal | Organismos operadores | Usuarios |
|------|--------|---------|---------------------|-----------------------|----------|
| 2000 | 100.0% | 54.3% | 33.8% | 11.4% | 0.5% |
| 2001 | 100.0% | 72.2% | 23.0% | 4.1% | 0.6% |
| 2002 | 100.0% | 65.5% | 14.6% | 19.4% | 0.5% |
| 2003 | 100.0% | 59.3% | 24.7% | 15.8% | 0.3% |
| 2004 | 100.0% | 56.2% | 27.2% | 16.3% | 0.2% |
| 2005 | 100.0% | 42.6% | 51.0% | 6.3% | 0.2% |
| 2006 | 100.0% | 46.1% | 45.3% | 8.2% | 0.4% |
| 2007 | 100.0% | 59.9% | 33.6% | 6.5% | |

Fuente: Cálculos realizados en base a información de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Comisión Nacional del Agua. Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno.

Como puede observarse la relación entre la inversión federal y estatal y municipal se mantiene casi constante y disminuye la de los organismos operadores. La tendencia presupuestal de este rubro fue la siguiente:

Gráfica 12

TENDENCIAS DEL PRESUPUESTO FEDERAL, ESTATAL, MUNICIPAL Y DE ORGANISMOS OPERADORES



3.3.- Formas de Evaluación de Resultados

Ni la LGDFS ni la LGEEPA establecen un organismo especializado responsable de la evaluación. Por lo tanto, los mecanismos son dispersos en el ámbito de las dependencias federales y son de difícil acceso en lo que concierne a los municipios. En el caso de la LAN, como ya se indicó, se trata de una Ley reglamentaria que establece un rígido esquema de control de uso, aprovechamiento, explotación y control de las aguas nacionales y confiere a la CONAGUA un carácter de organismo recaudador. La LAN no establece el organismo encargado de evaluar las directrices de gobierno en la materia hídrica; únicamente señala la conformación de un Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del Agua a cargo de la CONAGUA y de los sistemas regionales de información que dirigirán los organismos de cuenca.

Entre los indicadores de evaluación más generales se encuentran:

CUADRO 28

Principales indicadores de Medio Ambiente y Recursos Naturales

| Concepto | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Incremento 2000-2008 |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Producto Interno Bruto forestal ¹ | 54,009.9 | 51,956.1 | 50,912.4 | 51,650.1 | 54,546.2 | 56,141.2 | 58,340.8 | 56,113.4 | n. d. | 3.89% |
| Producción <i>per cápita</i> ² | 95.8 | 81.5 | 66.0 | 68.6 | 65.2 | 91.8 | 61.8 | 60.2 | 63.7 | -33.51% |
| Consumo <i>per cápita</i> ² | 165.6 | 170.5 | 262.3 | 269.9 | 214.8 | 208.4 | 226.8 | 207.1 | 202.7 | 22.40% |
| Áreas naturales protegidas ³ | 17,056.6 | 17,056.6 | 17,502.2 | 17,856.2 | 17,856.2 | 18,867.7 | 22,038.7 | 23,094.1 | 23,098.3 | 35.42% |
| Superficie reforestada ** | 2,243.6 | 169.2 | 229.8 | 194.1 | 208.0 | 198.0 | 236.5 | 580.4 | 480.0 | -78.61% |
| Caudal de Agua suministrada a la red pública ⁴ | 312,007 | 315,300 | 314,770 | 320,682 | 322,547 | 324,467 | 325,181 | 327,618 | 327,750 | 5.05% |
| Plantas potabilizadoras | 401 | 545 | 493 | 526 | 547 | 559 | 562 | 621 | 631 | 57.36% |
| Plantas de tratamiento de aguas residuales municipales | 793 | 938 | 1,077 | 1,182 | 1,300 | 1,433 | 1,593 | 1,710 | 1,739 | 119.29% |
| Cobertura nacional de agua potable (%)* | | | 89.3 | 89.4 | 89.5 | 89.5 | 89.6 | 89.9 | 90.8 | 1.68% |

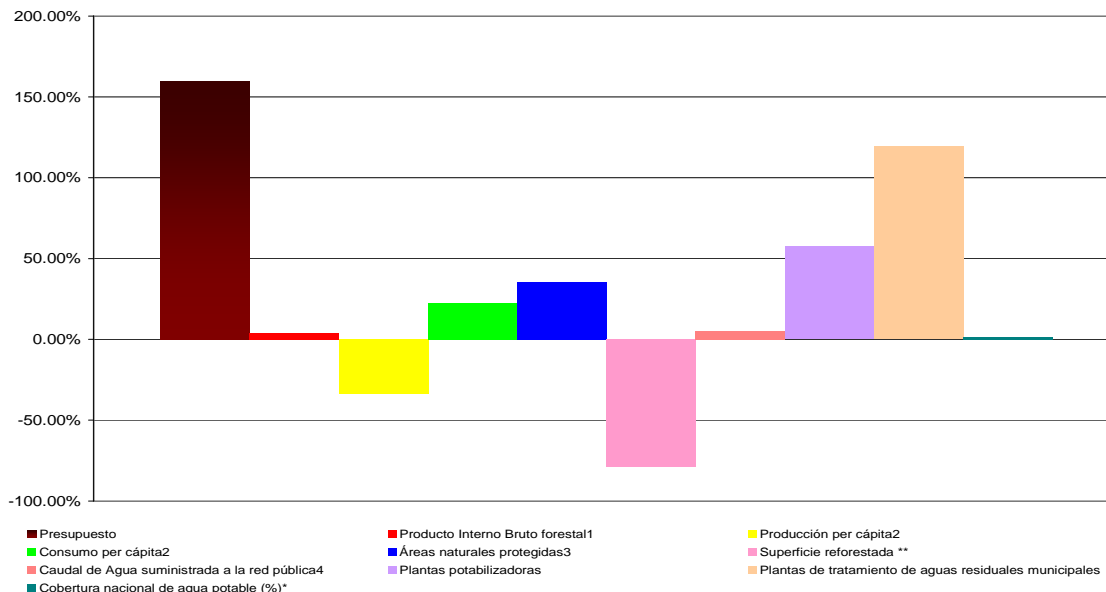
¹ Millones de pesos de 2008; ² m³ por mil habitantes; ³ Miles de hectáreas; ⁴ Litros por segundo; * Segundo Informe de Gobierno páginas 53 y ** 56.

Es posible advertir un virtual estancamiento del PIB forestal per cápita, así como la disminución de la producción y el aumento del consumo per-cápita, al tiempo que existe un crecimiento moderado de las plantas potabilizadoras. El aumento más notable se da en el número de plantas de tratamiento de aguas residuales y en la superficie de áreas naturales protegidas. En todo caso, al igual que los temas anteriores, es complicado evaluar las acciones de cada uno de los órdenes de gobierno toda vez que la dispersión de las formas de evaluación y los criterios dispersos

impiden una medición precisa del impacto de los programas y la asignación de recursos. Otra forma de evaluar, de manera global, los indicadores de desempeño con el presupuesto sería comparando sus incrementos:

Gráfica 13

Incremento porcentual



Como puede observarse el incremento del presupuesto en el sector medio ambiente es muy superior al resto de los indicadores de desempeño, si bien no existe una relación directa entre la dimensión de uno y otros, si es posible observar cierta desproporción entre el esfuerzo presupuestal y el avance cuantitativo de las metas del sector, tal es el caso de la producción forestal /per-cápita o la superficie reforestada que representan un comportamiento negativo.

Cabe destacar que los recursos para los programas de reforestación son distribuidos de acuerdo a la superficie forestal de cada una de las entidades federativas que son objeto del programa. El monto finalmente asignado y convenido se establece de manera paritaria a la participación presupuestal de los estados. En el mismo sentido la inversión en infraestructura destinada a CONAGUA, está en función de las aportaciones estatales y municipales. Es así que, la dimensión de los programas depende también de la capacidad de las entidades federativas para aportar, por lo menos, un monto similar al asignado por la Federación.

4.- Seguridad pública

La seguridad pública es un aspecto fundamental del estado de derecho. Si las instituciones y sus instrumentos jurídicos y de coerción son ineficaces se propicia la infracción de los particulares a los derechos y libertades establecidas y, por tanto, se genera la incertidumbre y la inseguridad en el patrimonio y la integridad física de las personas. De manera que la capacidad del estado, a través de sus instituciones y gobiernos para preservar la seguridad pública, es un asunto de la mayor trascendencia en su sistema federal como el nuestro. La seguridad pública, como el de la pobreza extrema, en un régimen de facultades compartidas entre federación, estados y municipios, sólo puede garantizarse a través de mecanismos compartidos y una adecuada definición de competencias entre órdenes de gobierno y, por tanto, de distribución equitativa de

facultades y recursos. El tema adquiere relevancia en la medida que hoy en día el estado mexicano y sus órdenes de gobierno enfrentan un desafío sin precedentes.

4.1.- Marco legal

La reciente reforma constitucional publicada el 18 de junio de 2008 establece un nuevo marco constitucional y legal que renueva el régimen de coordinación y de competencias concurrentes entre los diversos órdenes de gobierno con el propósito de robustecer, el combate al crimen organizado. Además, dispone desde el ámbito constitucional de la reforma y creación de tres leyes fundamentales: la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Ley de Delincuencia Organizada, así como la propuesta de una Nueva Ley General de Secuestro. Estas dos últimas con dispensa de un año para su presentación y aprobación ante el Congreso. De manera que en este ensayo sólo abordaremos lo relativo a las facultades coordinadas y concurrentes establecidas en la constitución y las relativas al sistema nacional de seguridad pública.

4.1.1.- Bases constitucionales de la seguridad pública

El párrafo noveno del Artículo 21 de la Carta Magna se establece que "La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley.

Las bases mínimas estipuladas entre otras de formación, capacitación, evaluación y desarrollo de las instituciones de seguridad pública; la modernización tecnológica para fines criminalísticos; la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos así como para involucrar a la sociedad civil a contribuir en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito y de las instituciones de seguridad pública.

Otro aspecto relevante, es que la reforma se ha inclinado por atribuirle mayores facultades al congreso ya que adiciona el artículo 73 constitucional a través de las reformas a las fracciones XXI y XXIII. La primera para que exclusivamente el Congreso de la Unión tenga la potestad de legislar en materias específicas pertenecientes a la delincuencia organizada y de secuestro al grado que, suprime y deja sin efectos las facultades de los Estados en estas materias típicas de conductas antisociales. Asimismo esta fracción XXI dispone que:

“Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;”

Por su lado, la fracción XXIII plantea lo siguiente:

“XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.”

En términos generales, esta reforma constitucional pretende establecer y garantizar la coordinación interinstitucional entre los órdenes de gobierno al obligarlos a legislar en ciertos rubros para hacerlos acordes a la reforma federal a partir de sus sistemas de justicia penal y de seguridad pública. Es decir, el propósito es hacer uniformes las facultades, atribuciones y competencias de los tres órdenes de gobierno y del D.F. desde un ámbito general de competencias, al estipular la creación de leyes generales para fijar las bases mínimas y los referentes ordinarios hacia los todos los órdenes y esferas de gobierno mediante la promulgación de: la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Ley de Delincuencia Organizada; así como la creación de una Ley General de Secuestro.

De hecho, la determinación de crear, mediante reforma constitucional estos tres nuevos ordenamientos obedece al imperativo de definir las responsabilidades compartidas y delegadas de todos los niveles de gobierno, incluido el gobierno del Distrito Federal conjuntamente con sus demarcaciones.

Otra característica de la reforma constitucional es la conducente a la fracción III, inciso h) del artículo 115 que establece que otorga al municipio la competencia en materia de Seguridad Pública.

De esta manera se establece la obligatoriedad de que los cuerpos de seguridad pública municipal estén regulados por una ley de seguridad pública en cada Estado suprimiendo los reglamentos bajo los que se integran y operan los cuerpos policiales en los municipios. No obstante, hay que reconocer que en la mayoría de los Estados ya se cuenta con despachos administrativos encargados de las políticas de seguridad pública; sin embargo, ello no significa que se disponga de una ley genuina en materia de seguridad pública como es el caso del Estado Libre y Soberano de Puebla en donde si bien se instituyó la Secretaría de Seguridad Pública Estatal con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, ésta aun ejerce sus funciones sin que se complemente con una ley de seguridad pública en específico; mucho menos existen, las disposiciones legales necesarias para definir los términos de coordinación y de competencias.

En todo caso, las facultades coordinadas y concurrentes en materia de seguridad son las únicas explícitamente establecidas en la constitución a diferencia de otros temas de interés nacional de igual o mayor relevancia.

4.1.2.- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El contenido esencial del Sistema Nacional de Seguridad Pública, definido en la Ley⁵⁶ establece las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios tendientes a cumplir con los propósitos de la seguridad pública, mismos que se concentran en las instituciones policiales, ministeriales, de las instancias encargadas de aplicar las sanciones administrativas; de los responsables de prisión preventiva y de ejecución de penas; así como de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes y demás autoridades que directa o indirectamente contemplen las leyes en la materia.

⁵⁶ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGSNSP>.

El carácter general de esta ley hace que la coordinación institucional sea el eje fundamental para el funcionamiento del sistema nacional⁵⁷.

Los instrumentos de coordinación del sistema nacional corresponden a: el Consejo Nacional de Seguridad Pública; las Conferencias Nacionales de: Procuración de Justicia; de Secretarios de Seguridad Pública; del Sistema Penitenciario; y de Seguridad Pública Municipal; así como de los consejos locales e instancias regionales y el secretariado ejecutivo del sistema. Además, los poderes judiciales de la federación y de los estados podrán contribuir como instancias de estudio, opinión y asesoría.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública asume las mayores responsabilidades del Sistema Nacional de Coordinación de acuerdo a sus facultades para emitir resoluciones y acuerdos generales que deberán acatarse irrestrictamente por las diversas instancias.

El titular del Ejecutivo Federal es quien preside el Consejo Nacional acompañado por los titulares de Gobernación; Defensa Nacional; Marina; Seguridad Pública; el Procurador General de la República y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública quien por cierto, es nombrado y/o removido libremente por el Presidente del Consejo Nacional al igual que los titulares de los Centros Nacionales, en este caso, por el Presidente de la República. Por el lado de los representantes del pacto federal, los gobernadores de los Estados y el Jefe del Gobierno del D.F. les corresponden ser miembros del mismo Consejo sin que la ley les asigne facultades relevantes más que el de intervenir en las deliberaciones y votar ante el Consejo Nacional.

Cabe hacer notar que la ley le confiere al Consejo Nacional la facultad de establecer las medidas necesarias para vincular al Sistema Nacional de Seguridad Pública con otros nacionales, regionales o locales así como evaluar periódicamente los objetivos y metas de los programas sobre la materia; así como también, el de sugerir la remoción de los titulares de las instituciones de Seguridad Pública, previa opinión justificada del Secretariado Ejecutivo, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley. Esta cualidad que le otorga la ley al Consejo Nacional, es incierta en la medida en que los miembros del gabinete pertenecientes al ramo de seguridad, orden y respeto del Ejecutivo Federal, son nombrados según lo dispuesto en el artículo 89 fracción segunda de la Constitución, que le otorga al Presidente de la República la facultad de nombrarlos y removerlos libremente.

La figura del Secretario Ejecutivo juega un papel principalmente técnico y de sistematización de los acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional y de su Presidente. Además, otra de sus funciones se refiere a la celebración material de convenios de coordinación, colaboración y concertación necesarios para el cumplimiento de los fines del sistema; así como también, proponer al Consejo Nacional las políticas, lineamientos, criterios, protocolos y acciones para el

⁵⁷ Las condiciones de coordinación establecidas en dicha ley se sintetizan de la siguiente manera: Integrar el sistema y cumplir con sus objetivos y fines además de ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones asignadas a las instancias en sus respectivas competencias; Formular políticas integrales, sistemáticas continuas y evaluables, así como programas y estrategias; Regular todo lo concerniente a la integración de los cuerpos policiales y de los demás servidores públicos de las instituciones de seguridad pública; Determinar los criterios generales para la modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública; Brindar protección y vigilancia a las instalaciones estratégicas del país así como realizar acciones de operativos conjuntos entre las instituciones de seguridad pública; e Implementar mecanismos de evaluación sobre los fondos federales; entre otros.

buen desempeño y evaluación de las Instituciones de seguridad pública; supervisa y evalúa todo lo concerniente a las medidas adoptadas por las Conferencias Nacionales, así como la coordinación y el cumplimiento de los acuerdos generales que dicte el Consejo Nacional hacia las Conferencias; integra los criterios para la distribución de los fondos de seguridad pública y los somete a la aprobación del Consejo.

La ley permite la creación de instancias regionales de coordinación siempre y cuando lo convengan dos o más entidades federativas, con carácter temporal o permanente. También de manera homóloga, entre los municipios se podrán crear instancias intermunicipales con apego a los ordenamientos estatales correspondientes; con mayor énfasis, en zonas conurbadas entre dos o más entidades federativas en donde se podrán suscribir convenios con la participación de los municipios respectivos y/o las demarcaciones territoriales del D.F.

La ley excluye a los representantes municipales del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, reconoce su participación en el Sistema Nacional a través de los consejos locales e instancias regionales de coordinación en los términos de la legislación de cada entidad federativa, así como también, los hace partícipes en la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal y en menor medida en la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública. De manera que la supremacía de las decisiones recae en las instituciones de seguridad de la federación y de las entidades federativas; acotando claramente el papel de los municipios en la deliberación de los asuntos fundamentales.

La ley establece que la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal estará integrada únicamente con la representación de dos presidentes municipales por cada Estado, quienes los designaran discrecionalmente los Consejos Locales de cada Estado. Lo anterior significa que se reduce aun más la capacidad de organización y asistencia de los municipios en esta función tan elemental de gobierno. Lo mismo aplica en el caso del D.F.

Dentro de las funciones de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, resaltan: proponer y aplicar políticas y programas de cooperación municipal; impulsar el fortalecimiento de las dependencias encargadas de la seguridad pública municipal; promover e intercambiar experiencias y apoyos técnicos entre municipios y la homologación del desarrollo municipal; así como desarrollar programas tendientes a prevenir el delito con miras a contribuir a mejorar la cultura ciudadana.

Sin duda, como ya se mencionó, la función de seguridad pública que es compartida entre la federación, las entidades federativas y los municipios es la que tiene mayor precisión constitucional. No obstante, la normatividad no ha sido suficiente para que tal coordinación se materialice básicamente por dos razones: a) en primer lugar porque la distribución de recursos presupuestales resulta asimétrica respecto de los delitos del orden federal y local; es decir, el incremento del presupuesto es mayor para la Secretaría de Seguridad Pública en tanto que el número de delitos del fuero federal es significativamente menor a los del fuero común y b) porque la trama de intereses y en gran medida el grado de corrupción e infiltración de las policías de los tres órdenes de gobierno genera un escenario de desconfianza y de restricciones para compartir la información. Tal es el caso de los recientes operativos federales en diversos estados y municipios que, bajo el argumento de la secrecía que deben mantener las averiguaciones del ministerio público, no fueron comunicadas ni coordinadas con los gobiernos locales. Cabe recordar que el mandato constitucional es claro para la coordinación entre órdenes

de gobierno no sólo en las tareas preventivas, sino también en la de investigación y persecución del delito.

La cuestión central es considerar la capacidad de respuesta con la que las autoridades locales pueden ejercer estas nuevas facultades en casos de alteración de la paz y al orden público. Esto implica, independientemente de las facultades jurídicas, que los recursos económicos sean suficientes y racionalmente destinados –vía gasto federalizado- para ejecutar las acciones necesarias para desarrollar sistemas eficaces de vigilancia; prevención; investigación y persecución de los delitos por parte de los sistemas de procuración de justicia y de seguridad pública. Lo anterior ya que es en éste donde se concentran los mayores índices de criminalidad, como ya se dijo, los delitos pertenecientes al fuero común son mucho más numerosos que los del fuero federal.

4.2.- Asignación de recursos

Históricamente la asignación de recursos ha tenido un alto grado de centralización. Las entidades federativas y los municipios hicieron frente a esta función básica con recursos de sus participaciones y recursos propios. Con la creación del ramo 33, los estados cuentan con el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y los municipios pueden utilizar sólo una parte de ese ramo para equipamiento. En el anexo 9 se presenta el gasto neto devengado del sector público presupuestario de acuerdo a las dependencias que tienen que ver con la seguridad, excepto el CISEN, a saber: Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Procuraduría General de la República, Secretaría de la Seguridad Pública, así como el FASP. Asimismo para fines informativos, se registra el monto destinado al Subsidio de Seguridad a Municipios (SUBSEMUN) que a partir del 2008 se incluye como parte del presupuesto para la Secretaría de Seguridad Pública.

De dicho anexo se deriva lo siguiente:

CUADRO 29
GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO EN MATERIA DE SEGURIDAD , 2001-2008
(Millones de pesos de 2008)

| Ramos | 2001 | % | 2008 ^a | % | Incremento 2001-2008 |
|--|------------------|----------------|-------------------|----------------|----------------------|
| Secretaría de la Defensa Nacional | 32,444.20 | 46.60% | 34,861.00 | 41.87% | 7.45% |
| Secretaría de Marina | 13,036.70 | 18.72% | 13,382.70 | 16.07% | 2.65% |
| Procuraduría General de la República | 8,027.70 | 11.53% | 9,307.80 | 11.18% | 15.95% |
| Secretaría de Seguridad Pública | 7,594.20 | 10.91% | 19,711.60 | 23.67% | 159.56% |
| Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (Ramo 33) | 8,521.40 | 12.24% | 6,000.00 | 7.21% | -29.59% |
| Total | 69,624.20 | 100.00% | 83,263.10 | 100.00% | 19.59% |

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados "Evolución del Gasto Público por Ramo 2001-2008)

El presupuesto de las áreas abocadas a la seguridad pública, creció en el periodo 2001-2008 en 19.59% a precios constantes del 2008. Sin embargo es de destacar que mientras el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública aumentó en 159.56%, el FASP disminuyó en 29.59%. En términos porcentuales, la Secretaría de la Defensa Nacional disminuyó su participación del presupuesto en las áreas de seguridad de 46.8 a 41.87%; Marina de 18.7 a 16 %; Procuraduría General de la República de 11.5 a 11.18 % y Seguridad Pública aumentó de 10.91 a 23.67%, en

tanto que el FASP disminuyó de 12.24 a 7.21%. Si incluimos el análisis del presupuesto asignado para el 2009 estas tendencias se acentúan ya que el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública se dispara de 19,711.6 en 2008 a 31,270.99 en 2009 de acuerdo a las siguientes cifras:

CUADRO 30
GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, EN CLASIFICACIÓN
ADMINISTRATIVA, 2001-2008
(Millones de pesos de 2008)

| Ramos | 2009A* | % | Incremento 2001-2009% |
|--|-------------------|----------------|-----------------------|
| Defensa Nacional | 41,442.15 | 39.01% | 27.73% |
| Marina | 15,256.32 | 14.36% | 17.03% |
| Procuraduría General de la República | 11,694.36 | 11.01% | 45.68% |
| Seguridad Pública | 31,270.99 | 29.44% | 311.77% |
| Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (Ramo 33) | 6,570.96 | 6.19% | -22.89% |
| Total | 106,234.78 | 100.00% | 52.58% |
| SUBSEMUN (para fines informativos) | 3,931.01 | | 9.52% |

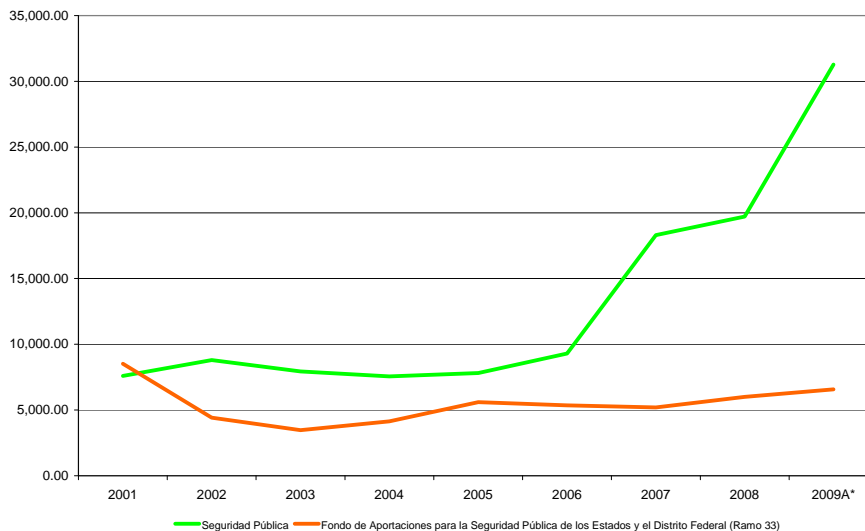
* Presupuesto aprobado.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados "Evolución del Gasto Público por Ramo 2001-2008)

Es decir el presupuesto de la SSP en el periodo 2001-2009 crece en 311.7 % en tanto que el FASP disminuyo en 22%. De modo que la tendencia fue la siguiente:

Gráfica 14

GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO EN EL ÁREA DE
SEGURIDAD PÚBLICA



Es decir, se trata de una tendencia claramente concentradora que como veremos más adelante no se corresponde con los resultados en el combate a la delincuencia. El FASP fue establecido en la Ley de Coordinación Fiscal en los artículos 44 y 45. Estos recursos podrá ser utilizado exclusivamente para: reclutamiento, formación, selección, evaluación y de operación de los recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública; otorgamiento de percepciones extraordinarias para ministerios públicos, peritos, policías judiciales, o sus equivalentes de las procuradurías de justicia; así como a los policías preventivos o custodios de los centros penitenciarios; al equipamiento de los policías judiciales; el establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones; el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción

mejoramiento o ampliación de instalaciones; y al seguimiento y evaluación de los programas de seguridad.

A diferencia de otros fondos, la ley no establece la proporción de la recaudación federal participable con la que se integrará este fondo. De manera que su dimensión queda a discreción del ejecutivo federal quien la propone en el proyecto de decreto de presupuesto anual y, en su caso, es modificada y aprobada por la Cámara de Diputados.

La fórmula de distribución es aprobada por el Consejo Nacional y no existe disposición obligatoria para transferir parte de estos recursos a los municipios y demarcaciones territoriales del DF.

En diciembre de 2007, por decisión de la cámara de diputados, se estableció el subsidio de seguridad pública a los municipios (SUBSEMUN). La cámara impuso a la SSP la obligación de transferir 3,581.4 millones de pesos de su propio presupuesto y para el 2009 de 3,931.0 (a precios del 2008) o sea un crecimiento de 9.52% en términos reales. En sentido estricto, la proporción que da este fondo debería de ser parte del articulado de la ley y no mantenerse como un aspecto discrecional sujeto a negociación.

4.3.- Formas de evaluación de resultados

La ley no establece un mecanismo integral de evaluación. Instituye diversos mecanismos de información más bien operativos tales como: los Centros Nacionales de Control y Confianza subordinados al centro nacional de de certificación y acreditación; los Sistemas Nacionales de Información criminal y penitenciaria y el centro nacional de información entre otros. Es de llamar la atención que entre las funciones de los diversos mecanismos de coordinación, nacional y regionales, no se encuentra la evaluación. Atendiendo a estas limitaciones en el presupuesto de egresos de la federación para el 2007 y 2008, la Cámara de Diputados aprobó una partida específica de 50 millones de pesos para la realización de estudios de evaluación que fueron encomendados a diversas instituciones académicas.

En el informe del ejecutivo federal y en la cuenta pública se han desarrollado diversos indicadores de criminalidad, penitenciarios, de incidencia de los delitos; que se presentan en los anexos 10 y 11. Entre los más representativos para el propósito de este estudio destaca el número de delitos por cada 100,000 habitantes denunciados del orden común y federal:

CUADRO 31
Comportamiento de hechos delictivo denunciados
(2000 - 2008)

| Hechos delictivos denunciados | TOTAL | | FUERO FEDERAL | | FUERO COMÚN | |
|-------------------------------|------------------|----------------------------------|------------------|----------------------------------|------------------|----------------------------------|
| | Cifras absolutas | Tasa por cada 100 000 habitantes | Cifras absolutas | Tasa por cada 100 000 habitantes | Cifras absolutas | Tasa por cada 100 000 habitantes |
| Incremento % | 16.65% | 9.03% | 83.63% | 71.74% | 13.20% | 5.81% |

Fuente: Segundo Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, página 319.

Se trata de un crecimiento seis veces mayor en las denuncias del fuero federal respecto de las del orden común y de doce veces respecto de la tasa de delitos denunciados por cada 100,000 habitantes.

En cuanto al combate al narcotráfico destaca:

CUADRO 32
Comportamiento de indicadores del combate al narcotráfico
(2000 - 2008)

| Concepto | Crecimiento (%) |
|--|-----------------|
| Aseguramiento y destrucción de drogas ^{1/} | |
| Erradicación de cultivos (Miles de hectáreas) | -30 |
| Marihuana | -40 |
| Amapola | -15.9 |
| Aseguramientos (Toneladas) | -17.7 |
| Marihuana | -20 |
| Cocaína | -48 |
| Psicotrópicos (Miles de unidades) | 840 |
| Valor y dosis del aseguramiento de drogas | |
| Valor estimado de marihuana y cocaína (Millones de pesos) ^{2/} | 711.4 |
| SEDENA | |
| SEMAR | |
| Dosis de marihuana y cocaína (millones) ^{3/} | 735.8 |
| SEDENA | |
| SEMAR | |

Fuente: Tercer Informe de Gobierno, Anexo Estadístico página 4.

Como puede observarse la acción federal contra el narcotráfico ha crecido exponencialmente, respecto de los aseguramientos de sicotrópicos cuyo decomiso se aumento en 840% y en relación al valor de las drogas que creció en 711%.

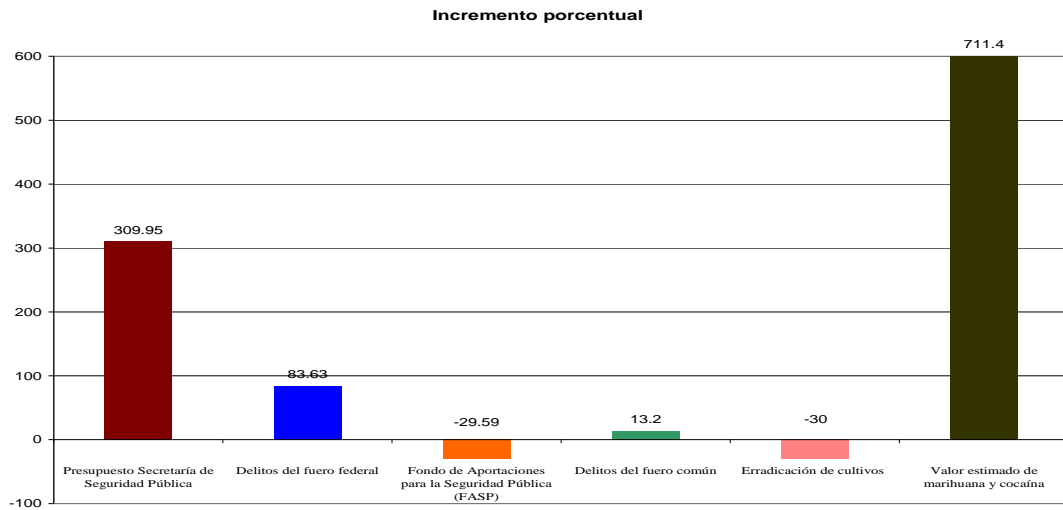
CUADRO 33
Análisis comparativo del Presupuesto e índice de delitos del fuero federal y común

| Periodo 2001 - 2008 | Presupuesto Secretaría de Seguridad Pública | Tasa por cada 100 000 habitantes | Tasa por cada 100 000 habitantes | Erradicación de cultivos | Psicotrópicos | Valor estimado de marihuana y cocaína |
|---------------------|---|----------------------------------|----------------------------------|--------------------------|---------------|---------------------------------------|
| Incremento % | 309.95 | 71.74% | 5.81% | -30 | 840 | 711.4 |

Fuente: Segundo Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, página 72.

En tanto que el presupuesto federal aumento 309.9 %, los delitos federales por cada 100,000 habitantes lo hicieron en 71.7% y como se muestra en la siguiente grafica los recursos destinados a los estados disminuyeron en tanto que la tasa de denuncias de delitos de fuero común por 100, habitantes creció en apenas un 5%.

Grafica 15



Desde luego son muchas las variables involucradas y su valoración es más compleja por tratarse de una acción concurrente de los tres órdenes de gobierno, que en todo caso requiere de modelos más integrales de evaluación.

5.- Análisis Comparativo

Del análisis de las variables relativas a la normatividad, asignación de recursos y evaluación de resultados, es posible esbozar el siguiente cuadro comparativo:

CUADRO 34
Comparativo de las principales características por área de análisis

| | MARCO JURÍDICO | RECURSOS | EVALUACIÓN |
|---------------------------------|---|--|--|
| Superación de la Pobreza | Mandato constitucional explícito respecto del desarrollo de los pueblos indígenas. Ley de Desarrollo Social de carácter general. Reglamentos que tienden a la centralización. | Distribución a estados y municipios del FAIS y el FORTAMUN establecida en ley. Presupuesto para pueblos indígenas semicentralizado. Oportunidades y resto de los programas, centralizados. | Sistemas de evaluación instituidos por ley (CONEVAL). Incumplimiento en materia de zonas de atención prioritaria y de padrones únicos. Dada la insuficiente coordinación y por razones estructurales, la superación de la pobreza depende más del crecimiento del PIB. Se requiera una evaluación integral del conjunto de programas de los tres órdenes de gobierno. |
| Medio Ambiente | Coordinación sujeta a la decisión del gobierno federal en materia forestal y de medio ambiente. Centralización normativa. Dependencias y organismos paralelos en los ámbitos estatal y federal y limitación municipal en materia. | Asignación centralizada y desconcentración únicamente vía convenio con la aportación de los estados. | Sistemas de evaluación dispersos. Difícil asignar responsabilidades por orden de gobierno. Cuenta con un sistema nacional de información |
| Desarrollo Rural | Espíritu claramente descentralizador de la ley, pero sujeto a reglas de operación definidas por el gobierno federal que es limitación de la descentralización. La participación de los municipios es marginal. | En algunos casos obedece a la expresión cuantitativa de las áreas productivas en cada entidad. En realidad el PEC es una suma de programas sin articulación programática ni operativa. | No existe un organismo especializado para evaluar los efectos integrales del PEC ni se especifica en la ley la obligatoriedad de la evaluación. |
| Seguridad Pública | Es el área que desde el ámbito constitucional tiene la mayor precisión de respecto de la coordinación y la concurrencia. La ley establece las instancias y mecanismos de coordinación en todos los ámbitos. | El FASP está establecido en ley pero no su proporción respecto a la recaudación federal participable. Su tendencia es la abaja y tiene una participación menor al 10% del presupuesto nacional dedicado a seguridad. No está establecida en ley la asignación de fondos federales a los municipios. | La ley es exhaustiva en cuanto a la evaluación y selección de las policías, pero carece de instrumentos respecto de la evaluación global. Existen partidas para la evaluación pero se trata de estudios dispersos que no permiten una apreciación global. El sistema nacional de información se encuentra en construcción. |

En realidad, no se observa una línea homogénea en la caracterización federalista de los tres ámbitos de acción. Más bien, se deduce que en torno a la normatividad, la evolución de cada tema corresponde a las propias circunstancias en las que la administración pública asumió sus responsabilidades ante problemas específicos. En otros casos a la innovación e iniciativa de los gobiernos surgida en los cambios de administración. En esta materia se observa, sin embargo, la tendencia a establecer facultades formales en las leyes que al fin de cuentas son limitadas por las

reglas de operación. Destaca el área seguridad como la única que establece la coordinación y concurrencia desde el ámbito constitucional en términos de lo establecido en el Artículo 21.

En cuanto a la asignación de recursos la única determinación claramente descentralizadora se refiere a la inserción de los fondos de infraestructura social y fortalecimiento municipal con sus respectivas fórmulas de distribución en la Ley de Coordinación Fiscal. Dentro de los diversos Fondos existen variaciones; por ejemplo el FASP está establecido en ley, pero no su proporción respecto de la recaudación federal participable a diferencia de los Fondos de infraestructura social (FAIS) y de Fortalecimiento municipal (FORTAMUN) que se calculan a través de la proporción definida por la ley. El resto de los recursos asignados obedece a criterios discrecionales o a convenios sujetos a reglas de operación, en su mayoría con tendencia al control del gobierno federal. El establecimiento de la participación presupuestal paritaria constituye una limitante para las entidades federativas de baja capacidad presupuestal. Asimismo, la mayor parte de los recursos descentralizados a las entidades federativas no son compartidos con los municipios o las demarcaciones territoriales del D.F. Otro aspecto a destacar es la superposición de programas y recursos, por ejemplo en las vertientes del programa de desarrollo rural concurrente y de los programas y recursos para la superación de la pobreza o el relativo al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.

Finalmente, respecto de las formas de evaluación, salvo la establecida en la LGDS para el CONEVAL- cuyas funciones se han extendido por mandato de la ley presupuestaria a otras áreas- el resto resultan dispersas y con modalidades peculiares prácticamente para cada uno de los programas. Por otro lado En consecuencia, es difícil la evaluación de impactos globales y la precisión de las responsabilidades de ya no se diga de los órdenes de gobierno, sino entre las propias dependencias y agencias federales. De hecho, el análisis de la información de los informes de gobierno del Ejecutivo Federal y de las dependencias es prácticamente imposible evaluar primero porque las bases de datos son diferentes o suelen modificarse en cada informe y, en segundo lugar, dado que el periodo del informe suele considerarse al 1º de septiembre que no corresponde al ejercicio del año presupuestal. Los informes de ejecución del Plan Nacional de desarrollo a su vez se sustentan en bases de información y metodologías diferentes ya que obedecen a la estructura del Plan y de los programas sectoriales, que no corresponde a la estructura programática. Finalmente, los informes de cuenta pública, además de ser extemporáneos, concentran su evaluación más bien en el ejercicio presupuestal, siendo comunes las diferencias entre las bases de datos e indicadores, por ejemplo el de la Secretaría de Hacienda y del INEGI y de las propias dependencias. Como sea desde el punto de vista del ejercicio presupuestal la información de la cuenta pública es la más consistente. Las reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículos 27 y 11) que obligan al establecimiento de un Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), no se han materializado de acuerdo a los tiempos que establece la propia ley, por lo que la evaluación sigue siendo limitada. En fin el entramado en la dispersión de la norma, los conflictos de intereses y las bases de información disímiles; dificultan la coordinación, limitan la evaluación y la transparencia y afectan la eficacia de las políticas públicas. Desde luego existe un esfuerzo significativo de las instituciones académicas para la evaluación de impactos específicos, que sin embargo son insuficientes para la evaluación de las acciones concurrentes y coordinadas de los tres órdenes de gobierno.

Capítulo IV.- Principales hallazgos y propuestas

1.-Entre los principales hallazgos de los temas analizados es posible destacar lo siguiente:

1.1.- El Federalismo mexicano ha sido y es parte del pacto social plasmado en la Constitución General de la República. La vigencia del dogma federalista obedece a las razones históricas que enfrentó su concreción durante el siglo XIX, a la forma en que quedó inscrito en la Constitución de 1917 y a los escollos que enfrentó en su institucionalización hasta los años setentas del siglo pasado. En el proceso de transición democrática se hizo patente que la vitalidad del Federalismo estaba ahí, dispuesta a encontrar un nuevo cauce a partir de las nuevas condiciones de alternancia, pluralismo y competencias políticas que se desplegaron a lo largo y ancho del país.

1.2.- Los rasgos más avanzados de lo que prefiguraba un nuevo federalismo, tales como las reformas constitucionales a los artículos 115 y 105 –sobre la facultad de ejercer un medio de control constitucional por medio de la controversia-; así como la creación y expansión del rubro de aportaciones federales, a través del Ramo 33, así como de las participaciones y del gasto federalizado a las entidades federativas, no han sido, sin embargo, suficientes para que la aspiración del nuevo Federalismo se traduzca en un modelo de colaboración, coordinación intergubernamental y de descentralización de la federación a las entidades federativas y de éstas a los municipios.

1.3.- La disputa anual en torno a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación que realiza la Cámara de Diputados ha tenido como eje –de 1997 a la fecha-, la definición sobre los programas y recursos que son ejercidos de manera central por el gobierno federal y aquéllos que son descentralizados a los estados y municipios. En la medida que ningún partido ha tenido la mayoría relativa, la aprobación del presupuesto se ha tornado en un juego de fuerzas: algunas veces se mantiene el equilibrio, en otras, la federación toma ventaja o los estados logran la inclusión de obras estratégicas; se ha llegado a la ruptura en la aprobación del presupuesto de egresos para el ejercicio 2005 mismo que fue motivo de una controversia constitucional por parte del Ejecutivo. En todo caso, el eslabón más débil en la aprobación anual del presupuesto ha sido y sigue siendo, el municipio. De conformidad con la información disponible en los anexos 1, 2, 3 y 4, se observa lo siguiente:

CUADRO 35
Comparativo histórico de Ingresos Municipales según fuente de origen
1998-2008

(Millones de pesos a precios de 2008)

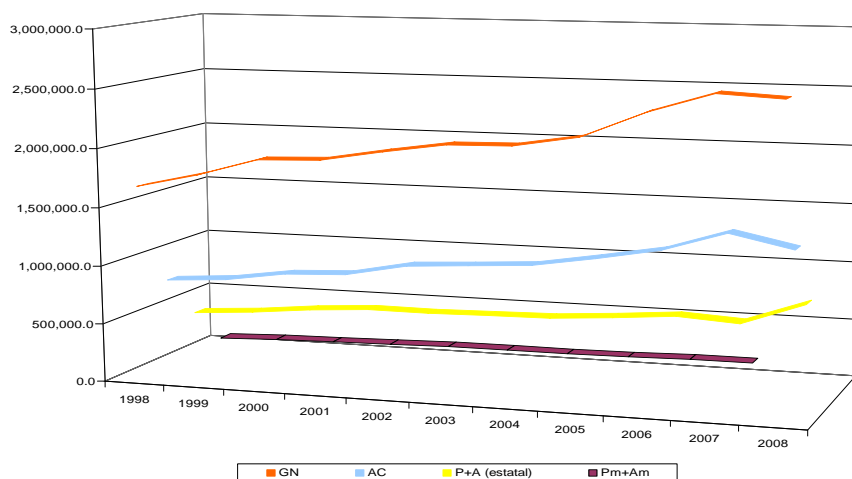
| AÑO | Gasto Neto | Administración Centralizada | Participaciones +Aportaciones (estatal) | Participaciones municipales +Aportaciones municipales |
|------------|-------------------|------------------------------------|--|--|
| 1998 | 1,670,693.5 | 779,878.4 | 395,935.0 | 63,294.8 |
| 1999 | 1,787,421.3 | 813,599.5 | 430,394.6 | 81,282.8 |
| 2000 | 1,938,314.5 | 889,108.3 | 480,183.7 | 91,452.0 |
| 2001 | 1,954,492.5 | 912,614.4 | 514,631.9 | 102,641.4 |
| 2002 | 2,043,629.8 | 1,014,010.5 | 512,824.4 | 114,693.5 |
| 2003 | 2,119,253.8 | 1,043,494.1 | 522,132.5 | 117,076.6 |
| 2004 | 2,129,235.8 | 1,073,575.6 | 531,245.1 | 116,541.1 |
| 2005 | 2,216,594.3 | 1,159,159.7 | 566,516.2 | 122,704.6 |
| 2006 | 2,434,125.9 | 1,253,301.1 | 610,668.2 | 135,417.0 |
| 2007 | 2,595,582.2 | 1,420,629.7 | 579,249.2 | 136,924.9 |
| 2008 | 2,569,450.2 | 1,310,182.4 | 769,729.7 | 138,254* |

*Estimado

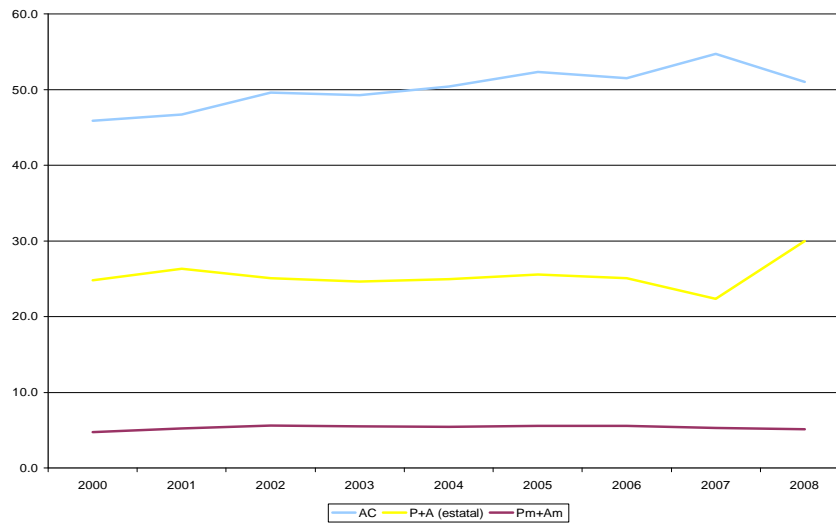
Fuente: INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. www.inegi.org.mx

En tanto el Gasto Neto, el gasto de la administración central y las participaciones y aportaciones estatales muestran una tendencia ascendente las aportaciones y participaciones municipales se mantienen casi permanentes. Sobre todo del 2006 al 2008.

Gráfica 16
Tendencia en términos absolutos



Gráfica 17
Tendencia en términos relativos



1.4.- En la medida de que el pluralismo y la competencia políticas avanzan, la distribución de facultades y de recursos tiende a convertirse en el eje de la disputa político-electoral. En efecto, por un lado, desde el gobierno federal y algunas instituciones académicas se cuestiona la forma en que los gobiernos de las entidades federativas ejercen los recursos. Son múltiples los señalamientos sobre opacidad, discrecionalidad, insuficiente recaudación, ausencia de control de los congresos locales y corrupción hacia las autoridades locales. Desde los gobiernos estatales y municipales y de los congresos locales, se apunta que la federación concentra el ejercicio de los recursos y que las delegaciones federales constituyen estructuras administrativas paralelas e innecesarias que invaden la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con fines político-electorales.

1.5.- La herencia patrimonialista que pesa sobre la cultura política mexicana ha propiciado que el clientelismo sea asumido como una práctica casi natural, de todos los partidos, en los tres órdenes de gobierno. Las prohibiciones y sanciones de la legislación electoral y penal no han sido suficientes para detener este mal de la democracia que tiene repercusiones directas en el funcionamiento eficaz del federalismo. Lo mismo es posible que el Presidente de la República entregue viviendas o pisos firmes; que los gobernadores presencien la inauguración o remodelación de escuelas o entreguen focos ahorradores; que los presidentes municipales entreguen despensas. Todo ello arropado por estrategias mediáticas, comúnmente intensas en periodos previo a las elecciones federales o locales.

En suma, el cúmulo de controles mutuos, de acciones unilaterales, de ventajas a través de reglas de operación y, en general, de desconfianza y confrontación en la ejecución de programas federales y estatales está haciendo inviable un Federalismo cooperativo y eficaz, que como ya se dijo, tiene en el municipio y sus comunidades urbanas y rurales el eslabón más débil. A este respecto José Ayala Espino⁵⁸ plantea:

“El fortalecimiento de los gobiernos locales mexicanos mediante una mayor descentralización y participación es altamente deseable para mejorar la eficiencia equidad en las relaciones

⁵⁸ Ayala Espino, José, *Instituciones para Mejorar el Desarrollo*. Fondo de Cultura Económica. 2003, p. 205.

intergubernamentales. Esto parecería difícil de lograr; pero ya se han dado los primeros pasos. Es difícil, porque no se trata sólo de un traspaso de funciones administrativas, o de una transferencia de recursos financieros; en realidad es una transferencia de potestades y, especialmente, del poder político suficiente para hacerse cargo de un Federalismo más participativo y corresponsable, para lo cual se requiere de una compleja negociación y de reformas jurídicas más profundas. Además, son necesarias condiciones para que las haciendas locales alcancen la capacidad efectiva de realizar las funciones y atributos que tradicionalmente eran responsabilidad del gobierno federal.”

Si bien la norma constitucional, en lo general, es clara respecto de la soberanía de los estados y la libertad de los municipios, en la aplicación sectorial del Federalismo se observan definiciones heterogéneas y criterios relativamente diferentes que en la práctica limitan la posibilidad de un nuevo federalismo.

2.-Propuestas

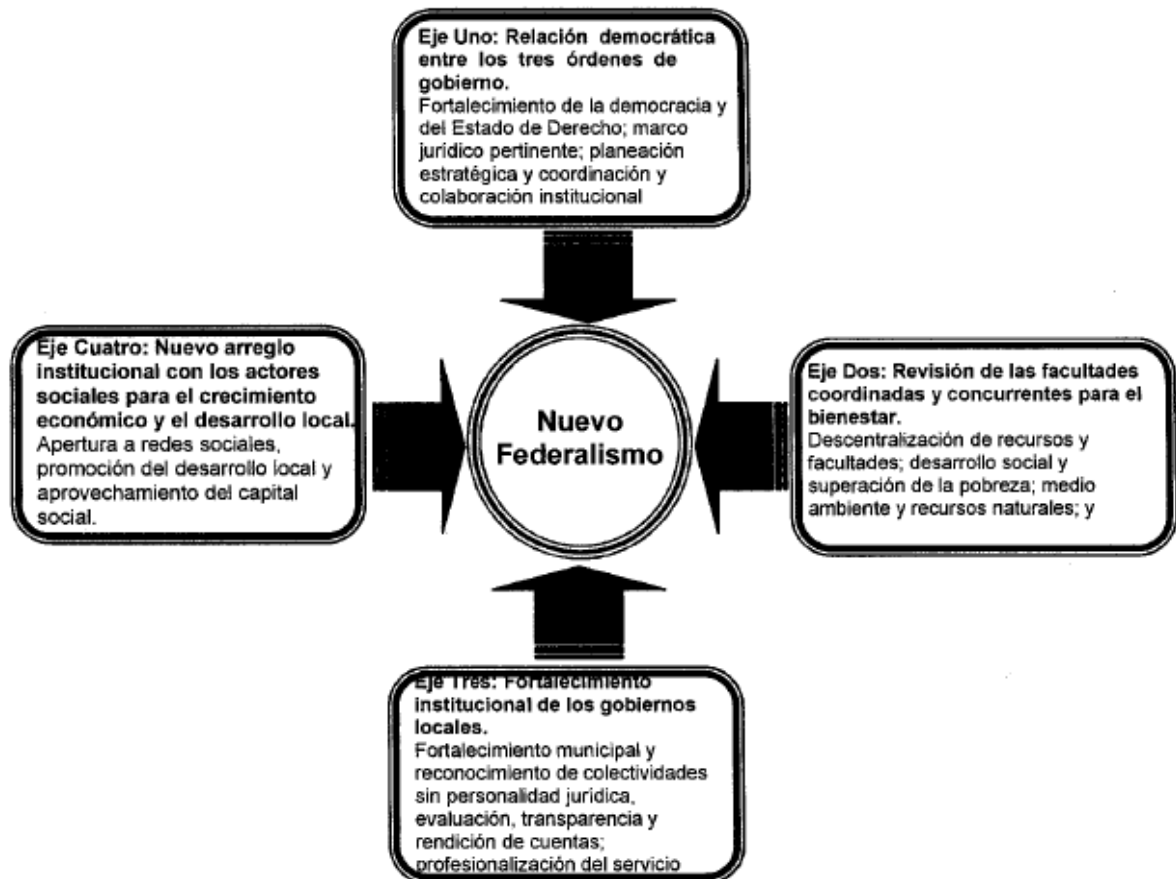
En cuanto a las principales propuestas para un nuevo Federalismo bajo los criterios hasta ahora aceptados de gobernanza, asumimos que este concepto parte de una visión sistémica de los problemas y de las soluciones integrales necesarias en una sociedad agobiada por los problemas económicos, sujeta a tensiones por la pobreza y desigualdad, el deterioro del medio ambiente, la inseguridad y sin respuestas democráticas adecuadas a las nuevas condiciones de alternancia, competencia política y pluralismo. En términos de Luis F Aguilar⁵⁹:

“Los problemas de la AP (administración pública) contemporánea aún se ocupan defensivamente de corregir los defectos, los vicios y las calamidades del pasado político y administrativo, por lo que mantienen todavía su relación con la *crisis*. Pero en realidad su nueva problemática y su universo de sentido es la gobernación, la (re)construcción de la capacidad de gobernar del gobierno y la fundación de los modos apropiados de gobernar en las condiciones sociales actuales de escasez, adversidad e incertidumbre.”

Otra vez en la crisis es tiempo de valorar parte de lo que es fundamental: el apego a los principios del Federalismo como un factor esencial del contrato social plasmado en la Constitución que va más allá de los regionalismos; y que es una herencia histórica que estará presente, cualquiera que sea el rumbo por el que se conduzca la reforma del estado y dentro de ella la del régimen político. Por ello es conveniente replantear el Federalismo con una nueva mirada que permita pasar de lo formal a lo real, de la desconfianza a la colaboración, del patrimonialismo en el ejercicio del poder a su práctica republicana, de la dispersión de esfuerzos al trabajo concurrente y coordinado. A manera de propuesta para la discusión se presenta el siguiente esquema, bajo cuatro ejes de acción: **Uno).**-Relación democrática entre los tres órdenes de gobierno; **Dos).**- Revisión de las facultades coordinadas y concurrentes para el bienestar; **Tres).**- Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales; y **Cuatro)** Nuevo arreglo institucional con los actores sociales para el crecimiento económico y el desarrollo local.

⁵⁹ Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, 200, pp. 12 y 13.

Gráfico 18
Modelo de Gobernanza para un Nuevo Federalismo



EJE UNO. RELACIÓN DEMOCRÁTICA ENTRE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO

2.1.- Fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho

El federalismo, como modelo de organización vertical del Estado, es parte sustantiva del régimen democrático y de derecho. De ahí que su vigencia reclame el apego de todos los actores e instituciones a los valores y principios de la democracia así como al cabal cumplimiento del marco jurídico aplicable y vigente como condición para el buen gobierno y, por consecuencia, del desempeño económico y del bienestar social como virtudes originadas de la plena certeza jurídica. La insuficiencia de la norma para garantizar el uso no electoral de las funciones y recursos asignados a los tres órdenes de gobierno hace indispensable un acuerdo político nacional que comprometa a todos a la despolitización de los programas sociales y productivos, y a sostener un equilibrio razonable en la descentralización y el ejercicio de las relaciones intergubernamentales.

Apenas concluyeron las elecciones federales de julio de 2009, el gobierno federal anunció una estrategia para blindar los programas sociales, en tanto que el partido en el poder otorgó prioridad a la remoción del Auditor Superior de la Federación con el argumento de que no existe una supervisión imparcial al ejercicio de recursos federales en las entidades federativas y los municipios. Por su parte, el PRI anunció, entre sus prioridades, la revisión de las facultades federales para revertir el centralismo y el posible uso electoral de los programas sociales a cargo del gobierno federal.

Es indispensable romper esta inercia. La renovación del pacto nacional es, desde luego, viable para comprometer voluntades, pero deberá ser complementado con un conjunto de reformas que resguarde los presupuestos y las acciones públicas de los tres órdenes de gobierno de la tentación del uso político-electoral.

A mi juicio las reformas de naturaleza política tendientes a fortalecer el Federalismo tiene que ver entonces con: Promover desde el orden de la Constitución general de la República un real equilibrio de poderes en los estados; dotar de capacidades reales de control del gasto federal a cargo de la Federación y los estados *devolviendo* a los congresos nacional y locales facultades plenas en el control del ejercicio del presupuesto, incluyendo el año del ejercicio que se trate; revisar el periodo de gobierno de los municipios y la reelección de presidentes municipales y legisladores locales, acorde desde luego a la reforma de régimen político, que se concrete en el ámbito nacional.

2.2.- Marco jurídico pertinente

Además se requieren reformas constitucionales y legales que precisen las facultades fiscales y de planeación y promoción del desarrollo bajo los principios de rectoría del estado nacional, soberanía de las entidades federativas y libertad municipal.

En materia fiscal es conveniente que la distribución de las participaciones y aportaciones federales entre los tres órdenes de gobierno se establezcan en la Constitución, bajo criterios razonables y debidamente ponderados. Desde luego, será necesario inducir las modificaciones a las leyes estatales, a efecto de que el esfuerzo redistributivo alcance a los municipios y de los municipios a las comunidades o circunscripciones sub-alternas. En cuanto a los principios constitucionales del que derivan las leyes generales o especiales deberá definirse con mayor precisión constitucional las competencias exclusivas coordinadas y concurrentes de los tres órdenes de gobierno. Al derivarse esta definición a las leyes secundarias se ha incurrido en la dispersión y en que tales definiciones se determinen en los reglamentos bajo la visión meramente administrativa de las dependencias del ejecutivo federal.

2.3.- Planeación estratégica

Sin planeación de los aspectos estratégicos del desarrollo nacional y de las entidades federativas, no habrá coordinación eficaz. Se trata de que con la participación genuina de los actores institucionales, tanto nacionales, como locales, se asegure que las funciones concurrentes, coordinadas y exclusivas se realicen de manera más eficiente y oportuna y, sobre todo, con una visión estratégica. Estimo que ha llegado el momento de revalorar el papel de la planeación. Al paso del tiempo, los planes nacionales, estatales y municipales se han convertido en documentos formales que los ejecutivos presentan en los términos de ley. Su generalidad y, en algunos casos, su nivel de abstracción impide que sean instrumentos reales para la acción pública eficaz en los niveles múltiples de gobierno.

De esta manera, en la realidad de los hechos se está planeando para el corto plazo, es decir para los programas operativos anuales que derivan de los presupuestos aprobados por las cámaras de diputados locales y federal.

El Plan Nacional o los programas sectoriales y especiales deben asegurar una clara definición de las acciones estratégicas con una visión de largo plazo en las grandes regiones del país y apuntar las prioridades en las zonas de atención prioritaria al interior de las entidades federativas.

A su vez, la planeación estatal deberá desplegar una visión integral de las regiones de cada entidad y los municipios precisar la estrategia para el desarrollo local integral. Sin estos elementos básicos difícilmente será posible actuar con orden, coordinación y eficacia.

2.4.- Acuerdo y colaboración institucional

La construcción de un marco de respeto y colaboración entre órdenes de gobierno, es indispensable para un federalismo eficaz, más aún en el escenario de pluralismo y alternancia que nos es propio. En la medida que la cultura política avance en el apego a la ley, en la visión de estado en las políticas públicas, en el acrecentamiento de la capacidad de tolerancia y cohabitación políticas; será posible hacer convergentes principios, valores, normas y actitudes a favor de un federalismo cooperativo y funcional. En realidad se trata de un problema más complejo en el afán de garantizar, a la vez, justicia y libertad. En términos de John Rawls⁶⁰:

“No habiendo cierta medida de acuerdo sobre lo que es justo o injusto, es claro que será más difícil para los individuos coordinar sus planes de manera eficiente con objeto de asegurar que se mantengan los acuerdos mutuamente beneficiosos. La desconfianza y el resentimiento corroen los vínculos del civismo, y la sospecha y la hostilidad tientan al hombre a actuar en formas que de otro modo evitaría”.

Esta naturaleza de las relaciones entre personas a las que alude Rawls es aplicable a los representantes de los poderes y de los órdenes de gobierno. De ahí que sea indispensable la determinación para construir acuerdos reales y trascendentes para el entendimiento político y la colaboración institucional. Es quizás la única posibilidad de desatar, sin rupturas, los nudos del desarrollo, en este caso los nudos del federalismo. En un régimen presidencialista como el nuestro lo más conveniente es que la convocatoria al cambio provenga del ejecutivo federal y que esta coincida con el ímpetu de renovación del congreso y la natural exigencia descentralizadora de estados y municipios. La coyuntura es favorable, como la de 1997 que dio paso a la creación del ramo 33, ya que ante la escasez de recursos la descentralización de los mismos permitirá enfrentar en mejores condiciones el cúmulo de apremios y demandas locales.

EJE DOS. REVISIÓN DE LAS FACULTADES COORDINADAS Y CONCURRENTES PARA EL BIENESTAR.

El conjunto de facultades coordinadas y concurrentes que ya están en ejercicio ameritan una revisión juiciosa. En materia de educación y salud, desde luego se tienen los mayores avances, pero han quedado pendientes un conjunto de aspectos programáticos y administrativos que escapan al propósito de este ensayo. Además de algunos criterios generales sobre la descentralización, abordaremos las propuestas específicas en las materias de superación de la pobreza, desarrollo rural y medio ambiente. Hemos agregado el tema de Seguridad dado que es el de que reviste una delimitación de funciones más precisa desde el ámbito constitucional.

2.5.- Descentralización de recursos y facultades

⁶⁰ Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, 1ª, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1979, p.20.

A partir de las definiciones legales y estratégicas, se debe avanzar en la transferencia de facultades entre órdenes de gobierno y de éstos hacia la sociedad y las comunidades. Estamos obligados a un ejercicio racional y equilibrado que, al mismo tiempo, permita que la mayor parte de la operación recaiga en los ámbitos locales. Es decir, la descentralización implica reconocer al municipio como un verdadero orden de gobierno, el más cercano a la ciudadanía y con mayor capacidad de respuesta si lo dotamos adecuadamente de facultades y de recursos. En este contexto, la descentralización debe apuntar, con mayor intensidad, hacia la fase la transferencia (devolución) de recursos a estados y municipios, más allá de los servicios de educación y salud en los que ahora se encuentra. La agenda de la descentralización que se propone se conduciría por las siguientes prioridades: desarrollo social y superación de la pobreza; medio ambiente y recursos naturales; desarrollo rural; y seguridad. Lo anterior, implicaría un redimensionamiento o, incluso, desaparición de los aparatos burocráticos de las dependencias y organismos abocados a estas tareas, en los ámbitos nacionales y estatales. Incluimos, como ya se dijo, de manera somera el caso de seguridad pública, ya que se trata de las únicas funciones constitucional y legalmente acotadas, que requieren una distribución equitativa de los recursos asignados. Las reformas deberán definir las formas y los tiempos de fortalecimiento de facultades rectoras del gobierno federal y el ritmo de la descentralización de la federación a los estados y de éstos a los municipios.

La evidencia empírica permite asegurar que existen avances en la transferencia de recursos de la federación a las entidades federativas, no se ha extendido de éstas a los municipios. De ahí que exista un cúmulo de programas sociales y productivos, federales y estatales, exclusivos y concurrentes, que son operados con altos márgenes de discrecionalidad y que reducen al municipio al nivel de “beneficiario” sujeto a la buena voluntad del “benefactor” sea éste federal o estatal. En otros casos, los municipios son informados y menos son partícipes de la ejecución de los entes federales o estatales que su lógica clientelar atropella la jurisdicción municipal. En palabras de Cuauhtémoc Paz cuevas⁶¹: “El municipio no sólo es un agregado solidario para la ejecución de planes y programas del estado o la federación, sino una instancia legitimada de origen por tener un órgano de gobierno surgido del sufragio universal”.

2.6.- Desarrollo social y superación de la pobreza

Avanzar hacia un nuevo Federalismo bajo el modelo de gobernanza en materia social implica revisar el marco jurídico de los programas sustantivos, a manera de ejemplo destacamos algunas propuestas que estimamos relevantes:

- Un primer paso se refiere a la redistribución de competencias de los programas sociales para la superación de la pobreza que hoy están a cargo de los gobiernos federal y de las entidades federativas. Salvo en situaciones de emergencia extrema parece poco conveniente que el gobierno del estado nacional o de las entidades federativas, tengan a su cargo la operación de programas como el de apoyo alimentario, atención la población vulnerable o mejoramiento de vivienda. Son los gobiernos municipales las instancias más cercanas a la población, con mayor potencial para atender con eficacia las demandas sociales. Para ello, es necesario reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 32 y diversas disposiciones de la LGDS, para descentralizar los programas que hoy están a cargo del Gobierno Federal, fortalecido a la vez, su función

⁶¹ Paz Cuevas, Cuauhtémoc, *Los Gobiernos Locales en el Federalismo Mexicano*, presentación inédita, Palacio Legislativo de San Lázaro, 28 de febrero del 2008.

rectora en la política de desarrollo social y, en particular, en la superación de la pobreza extrema. Habría que establecer en la LGDS la descentralización como un principio básico de la política social y reformar el apartado de federalismo, de modo que sea obligatorio el proceso de transferencia de programas y recursos de la Federación a los Estados y, a través de éstos, a los municipios. En el caso de los programas sociales que continúen operando, de manera centralizada, las acciones o asignación de recursos se realizarían con el conocimiento y participación de los gobiernos de las entidades federativas, y respetando el orden interno de los Municipios.

- En un segundo evento deberá promoverse una la Ley General para igualar oportunidades que coordine y propicie la cohesión y congruencia de las acciones públicas y privadas para superar la pobreza con el propósito de establecer en un sólo ordenamiento legal, los criterios normativos, de ejecución y de control de los múltiples programas sociales compensatorios que han venido surgiendo (agregar número de programas sociales). La ley tomaría como eje el sistema de transferencias de ingreso desarrollado a partir del programa “Oportunidades”. Se trata de establecer, en ley, un conjunto de beneficios que hoy están dispersos y, además, de descentralizar estos programas a las entidades federativas y, a través de éstos, a los municipios. Los programas tendrían como base el padrón único de beneficiarios que sería levantado y actualizado por los municipios, bajo la normatividad federal y la supervisión estatal. Un ejemplo que denota la pertinencia de esta propuesta la encontramos en la ineficacia hasta hoy mostrada en los programas para atender a personas en situación de calle, especialmente los niños. ¿Por qué persiste el problema? Precisamente porque las acciones son temporales y aisladas. Normalmente estas personas son atendidas por las autoridades municipales o en los albergues de las beneficencias privadas. Al no existir un sistema de transferencia de ingreso permanente que incluya a estas personas vulnerables o programas de dotación de vivienda para quienes carecen de terreno o de ingreso, las personas en situación de calle retornan a esa realidad que termina por volverse habitual. De ser incluidos en el sistema de transferencia de ingreso operado por el municipio sería más probable su reincorporación a una vida de mayores oportunidades, en tanto que podrían complementar su atención con otro tipo de programas como la adopción en el caso de niños sin padres o los asilos en el caso de los ancianos sin hogar y sin familia, o de estancias infantiles y capacitación en el caso de mujeres que se hacen cargo de su hogar.
- La actual declaratoria de zonas de atención prioritaria es inoperante. Como ya se mencionó al definir dichas zonas como municipios se está desvirtuando el espíritu y la letra de la LGDS. Se trata, de una disposición posiblemente pensada para que el Gobierno Federal tenga la capacidad de interactuar directamente con los municipios. Ello sería más complicado tratándose de planes integrales de las microrregiones o zonas de atención prioritaria que bajo un enfoque integral tendrían que involucrar a varios municipios y acciones multisectoriales para promover el bienestar y el crecimiento económico en una perspectiva de desarrollo local. Un modelo de esta naturaleza tendría necesariamente que ser coordinado por los gobiernos de los estados. De ahí que se proponga que la Cámara de Diputados, al aprobar anualmente el Presupuesto, promulgue conjuntamente –en el D.O.F.- la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria. De este modo, y mediante reformas a la LGDS, se privilegiaría de manera integral los problemas estructurales de las zonas o áreas regionales vinculando las acciones y obras de alcance nacional, estatal o sectorial (medio ambiente, desarrollo rural, infraestructura carretera, entre otras) con las potencialidades y obstáculos para el desarrollo de cada zona o región. Con ello se suprime el modelo de atención territorial de microrregión que asume la

dispersión territorial y la atención por municipio con mayor grado de marginación sin abordar las peculiaridades regionales.

- Esta declaratoria tendría los siguientes efectos: asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población en los rubros deficitarios; Establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo; Generar programas de apoyo, financiamiento y diversificación a las actividades productivas regionales, y desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

2.7.- Desarrollo rural

Al igual que el caso anterior, se esbozan algunas de las reformas que es necesario realizar para un Federalismo real en este tópico. Para hacer efectiva eficaz la concurrencia de estados y municipios es necesario que la legislación en la materia considere los principios rectores que SAGARPA deberá respetar para emitir nuevas reglas de operación de todos los programas y de los componentes que le competen, en los términos del Artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y lo establecido en los artículos 17, 18, 23, 24, 25 26, 27 y 28, de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, observando las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en su Programa Sectorial, así como los acuerdos de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable; las propuestas del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural y de la Comisión de Desarrollo Rural Sustentable, y, además:

- Que el padrón de beneficiarios sea elaborado conjuntamente por la SAGARPA y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. Asimismo, deberá ser aprobado por los Consejos Mexicano, Estatales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.
- Que la recepción de solicitudes se lleve a cabo a través de los consejos municipales en ventanillas que, al efecto, se establezcan en las oficinas de los ayuntamientos. La entrega de los apoyos de los programas de la SAGARPA, serán entregadas a las organizaciones de productores, a las sociedades o a las personas que presenten la solicitud correspondiente. Solo así la participación del municipio en el desarrollo rural será real y tangible.
- Que las dependencias y entidades que tengan a su cargo programas sujetos a reglas de operación presenten, a la Cámara de Diputados, un programa de descentralización de facultades y recursos a los Estados, y de los Estados a los Municipios, incluyendo las modificaciones legales y administrativas a que haya lugar.
- Que se establezca una institución especializada para la evaluación de los programas del PEC, dado que de la información y documentos disponibles no es posible dimensionar el impacto de la acción concurrente ni en el crecimiento del producto ni en el bienestar de la población.

2.8.- Medio ambiente y recursos naturales

Algunas de las propuestas que surgen del análisis específico de este sector son:

- Descentralizar las funciones operativas de la CNA a los estados, toda vez que las entidades federativas cuentan con organismos similares a la CNA, que prácticamente funcionan como enlaces con los municipios burocratizando, por ejemplo, los trámites para la autorización de proyectos. Además se están generando tensiones innecesarias o desatención a problemas vitales como ha sucedido en la zona metropolitana del de ciudad de México.
- La ineficacia en el combate a la deforestación y el re-poblamiento de los bosques está vinculada a, nuevamente, la dispersión de funciones y la falta de una fuerza operativa que tenga presencia permanente en las regiones forestales. De ahí que sea necesario reformar los artículos 24 y 25, y adicionar el 26 de la LGDFS para asignar –por mandato de ley- de manera definitiva a las Entidades Federativas las atribuciones que, hoy por hoy, conforme al texto en vigor, están concentradas; salvo convenio suscrito con la Federación para la descentralización de atribuciones en los términos del artículo 116 Fracción VII de la Constitución De este modo, se iniciaría un proceso ordenado, gradual y riguroso de descentralización de facultades y recursos a las entidades federativas y a los municipios en materia forestal.
- Incorporación de los Gobernadores a la Junta de Gobierno de la COANAFOR, para que desde el órgano rector del sector se propicie la construcción de consensos y la indispensable coordinación intergubernamental, así como el seguimiento co responsable de las acciones ejecutadas.
- Otorgar facultades al INE para la evaluación integral de impacto del conjunto de los programas dirigidos a la conservación del medio ambiente y los recursos naturales, ejecutados por la federación los estados y los municipios.
- Que el padrón de beneficiarios sea transparente y sea elaborado por los municipios conjuntamente con las instancias de los otros órdenes de gobierno.

2.9.- Seguridad pública

Los recientes operativos que en diversos estados de la República que han ejecutado las autoridades federales, sin el concurso y el conocimiento de las autoridades locales, está poniendo a prueba el 21 Constitucional que lo es, a la vez, del federalismo.

No hay lugar, entonces, a interpretaciones sesgadas o acciones unilaterales. Lo que procede es desplegar los mecanismos de coordinación y hacer valer los principios federalistas. De otra forma, habría que revertir este mandato y otorgar facultades exclusivas a la federación a través de una policía nacional o de 32 corporaciones estatales lo que equivaldría precisamente a anular el Federalismo en una materia crucial como lo es la de seguridad, lo que se antoja políticamente imposible.

- De mantenerse, como creemos que debe ser, el esquema compartido de facultades en materia de seguridad, es indispensable una distribución equitativa de los recursos asignados en proporciones que corresponda a la población, a los índices delincuenciales y al número de efectivos que tengan la federación, los estados y los municipios. Sin esta determinación seguirá el patrón de conducta de policías federales calificados y bien pagados con funciones de control sobre los temas de crimen organizado y narcotráfico; policías estatales más o menos capacitados y bien pagados; y policías municipales en condiciones de capacitación equipamiento y remuneración precarios y, por tanto, vulnerables a la acción del crimen organizado y de las otras policías. ¿Cómo aceptar que los municipios seleccionados como

prioritarios reciban el equivalente a una tercera parte de los recursos que utiliza la Secretaría de Seguridad Pública Federal sólo para operativos? En consecuencia se propone:

- Aumentar el FASP y establecer por mandato de ley un monto equivalente al 1.5 por ciento de la recaudación federal participable para constituir dicho fondo, el cual actualmente es de 0.625 por ciento con lo cual los recursos se incrementarían a más de 15 mil millones de pesos como recursos irreductibles de manera anual; y transferir el 30% a los municipios.
- La reforma de justicia y seguridad realizada en el ámbito federal está incompleta y debe ser extendida a los ámbitos estatales y municipales. Hasta ahora, los avances son disímboles dependiendo del grado de responsabilidad y madurez institucional de los estados y de sus congresos locales.
- La medida más inmediata parece ser la de precisar, desde el marco constitucional, los ámbitos y tiempos en que los congresos locales deberán realizar las reformas que promuevan la modernización y transparencia de los poderes judiciales y de los órganos de procuración de justicia locales.

EJE TRES. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS PODERES LOCALES

2.10.- Fortalecimiento municipal y reconocimiento de colectividades sin personalidad jurídica

Los gobiernos locales insistimos, especialmente el municipio, deben ser fortalecidos institucionalmente. Además de imprimirle equidad a la distribución de los recursos deben propiciarse las condiciones para aumentar sus capacidades administrativas y de gestión. En este sentido, una de las agendas municipales más completas ha sido desarrollada por el propio Paz Cuevas en los ámbitos político, administrativo y hacendario⁶².

Para efectos de este trabajo asumimos como prioritarias dos decisiones: a) aumentar las participaciones a los municipios del 20 al 30% como mínimo y hacer partícipe a los municipios de los fondos de aportaciones para el fortalecimiento de los estados y de seguridad pública en por lo menos un 30% y b) que las ventanillas de entrada a los programas sociales y productivos se establezcan precisamente en los municipios los que además serían responsables de levantar y actualizar el padrón único de beneficiarios. Sin decisiones de esta naturaleza el municipio continuará siendo, en el mejor de los casos, simple coadyuvante del resto de los órdenes de gobierno.

Por otro lado, producto de la organización comunitaria y las tradiciones que heredamos, la vida de los pueblos, las comunidades, los barrios tiene una enorme vitalidad que debe ser asimilada de acuerdo a la peculiaridad de cada entidad o, incluso, de cada municipio. La aspiración de las comunidades indígenas de tener reconocimiento jurídico a su organización, no encontró eco en la reforma a la Constitución en materia de derecho y cultura indígena; sin embargo, los pueblos permanecen ahí, con sus tradiciones, sus formas de atender los problemas y sin recursos ni facultades precisas. En el fondo del asunto se encuentra la definición constitucional del municipio como la célula del sistema político, de modo que en esta visión ortodoxa de la

⁶² i).-La política: Representación, reelección y periodo de los ayuntamientos, atribuciones ciudadanas y política municipal, integración de los ayuntamientos, participación ciudadana y equidad. ii).-La administrativa: organización interna, modalidades de la provisión de servicios públicos; coordinación intergubernamental para políticas públicas; cooperación internacional descentralizada; racionalidad y funciones exclusivas y concurrentes. iii).-La hacendaria: Facultades tributarias; exención a bienes del estado y la federación; apoyo institucional para revertir la dependencia financiera de los recursos federales; deuda pública; y fiscalización y evaluación por resultados. Ídem, opción citada.

organización del estado no hay lugar a un cuarto orden de gobierno que de facto, o con normatividad limitada opera en varias entidades federativas.

Procede, en consecuencia, una solución inteligente, innovadora, constitucionalmente congruente que permita alentar con fuerza la creatividad, la determinación de los pueblos y las comunidades rurales y urbanas.

En entidades como Puebla existen autoridades subalternas, denominadas juntas auxiliares, a cargo del un Presidente Auxiliar, que hacen las veces de cuarto nivel de gobierno, con derechos limitados establecidos en la ley orgánica municipal. Muchas de estas juntas auxiliares son asentamientos que provienen de los pueblos originarios o de circunscripciones que en su momento fueron municipios.

De manera que es pertinente pensar en una reforma constitucional que encomiende y faculte a los congresos de los estados a legislar sobre el reconocimiento jurídico de estas circunscripciones y respecto de sus derechos y deberes. Tratándose de gobernanza este tema es crucial ya que de no superarse el estatus actual se tiene una enorme energía social; la de las comunidades, los pueblos, los barrios, las colonias que padeciendo situaciones adversas y teniendo la determinación para superarlas, están impedidas a actuar ante la dependencia casi total que padecen respecto de los órdenes federal, estatal y municipal de gobierno. Cabría observar un asunto de gradualidad: primero debe fortalecerse el municipio y después avanzar hacia las comunidades urbanas o rurales. Sin embargo podrían repetirse el error de la transferencia de recursos de la federación a los estados que finalmente no fueron compartidos con los municipios.

Es un asunto de gobernanza, dado que no son pocos los ejemplos en los que el pueblo organizado cansado de la ineficiencia, el clientelismo y la falta de respuesta a sus exigencias, toma la iniciativa sea por la vía de la protesta social, sea por la vía de la organización para superar los problemas locales. En el ejercicio presupuestal de este año en el que –por virtud de la crisis económica y de la caída de los ingresos petroleros- los municipios disminuirán sensiblemente sus ingresos por participaciones y aportaciones federales, se han empezado presentar signos de incapacidad para atender la prestación de los servicios básicos, con riesgos de inestabilidad.

2.11.- Evaluación, transparencia y rendición de cuentas

Desde luego, una parte central del fortalecimiento institucional de estados y municipios tiene que ver con el uso eficiente, honesto y transparente de los recursos públicos.

La evaluación de los programas y de las acciones, en sí mismo, es un principio ineludible de la gobernanza. Tratándose de federalismo, es necesario avanzar hacia instituciones y modelos de evaluación que permitan medir el efecto de las acciones coordinadas y concurrentes de los tres órdenes de gobierno, como un elemento indispensable para evitar la dispersión y la ineficacia. El primer paso tiene que darse desde el ámbito federal concluyendo la instalación del Sistema de Evaluación del Desempeño y asumiendo la nueva dimensión del CONEVAL ó en su caso a través de la fundación de organismos especializados por áreas temáticas como pueden ser seguridad pública, medio ambiente y desarrollo rural. En segundo lugar y a la par de la ejecución de la nueva ley de contabilidad gubernamental, establecer los sistemas estatales y municipales de desempeño. Solo así será posible la evaluación integral de los programas concurrentes y coordinados.

En cuanto a transparencia, están dadas las condiciones para avanzar en la homologación de los principios que desde el ámbito constitucional han sido definidas. Sin embargo, como en la democracia, tampoco son suficientes los aspectos formales que define la ley, es indispensable un acuerdo nacional a favor de la transparencia y la honestidad. Por último, la rendición de cuentas tiene un primer avance a partir de las nuevas disposiciones constitucionales de contabilidad gubernamental; la otra parte requiere, que la Cámara de Diputados, a través del ente fiscalizador, ejerza un verdadero control sobre el gasto del Gobierno Federal y que los congresos de los estados y los ayuntamientos hagan lo propio en los ámbitos locales.

2.12.- Profesionalización del servicio público de carrera

El servicio público de carrera, instituido por mandato de ley en el ámbito federal, ha tenido múltiples obstáculos. En realidad, la experiencia ha sido desalentadora. Lo anterior no debe limitar la tentativa de extenderlo a los ámbitos locales que puede ser posible a través de una reforma constitucional que mandate a los integrantes del constituyente permanente a una reforma generalizada de aplicación local. El servicio civil de carrera es indispensable para avanzar en la despolitización de los programas sociales y productivos a cargo de los tres órdenes de gobierno, además de que otorgará certidumbre al desempeño de las instituciones locales. La clave podría estar en que las disposiciones del servicio no bloqueen la movilidad política, que es parte sustantiva de la formación del poder.

EJE 4. NUEVO ARREGLO INSTITUCIONAL CON LOS ACTORES SOCIALES PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL DESARROLLO LOCAL

2.13.- Apertura a redes sociales

La trama de mecanismos de participación social a favor de las tareas para el bienestar y el desarrollo, está siendo más bien formal e impidiendo la vinculación del esfuerzo social en las tareas que atañen al gobierno y a la sociedad. Es imprescindible el reconocimiento a los actores sociales y productivos locales a través de redes sociales, no sólo en el plano formal, sino en el diseño y ejecución de las acciones públicas. Siguiendo a Alicia Ziccardi⁶³: La participación ciudadana consiste en “Formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, en el diseño, operación y seguimiento de las políticas públicas, en particular las políticas y programas sociales”. Agrega que requiere del convencimiento de que la deliberación y el pluralismo son valores y prácticas positivas; así como de la creación de espacios e instrumentos de participación ciudadana.

Las redes de participación social y ciudadana son vastas: aquellas creadas por mandato constitucional o legal, en casi todos los ámbitos de las políticas públicas y en los tres órdenes de gobierno. Las que provienen de la iniciativa de la sociedad respecto de problemas de interés público en materia ambiental, de derechos humanos ó de la defensa de causas específicas. Las que derivan de la organización económica para remover obstáculos ó promover el despliegue de las actividades productivas. Las asociadas a la promoción y supervisión de la construcción de obras y la prestación de servicios públicos. En no pocas ocasiones estas redes son involucradas en procesos de agregación política que demeritan o ponen en duda la calidad de su cometido. En otras existen obstáculos a la participación social y ciudadana en la medida que se enfrentan

⁶³ Ziccardi, Alicia, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Exposición presentada en el curso de la Maestría de Gobierno y Asuntos Públicos en la Cámara de Diputados, presentación inédita.

intereses contrapuestos. Una propuesta de agenda tentativa debe considerar: un diagnóstico de las organizaciones sociales y ciudadanas que operan en cada ámbito territorial; el análisis del marco jurídico que les compete así como, en su caso, de las reformas pertinentes; la definición del papel de los métodos de consulta y de seguimiento a la ejecución de políticas públicas y los procesos de capacitación y difusión de la participación social y ciudadana.

En todo caso se debe asumir la determinación política de que abrir espacios de participación y promover instrumentos eficaces de la misma, si se realiza de manera genuina, implica una cesión de poder del gobierno a la sociedad.

2.14.- Promoción del desarrollo local y aprovechamiento del capital social

Además del cumplimiento de las funciones que constitucionalmente tienen, Alicia Ziccardi plantea el imperativo de que los gobiernos locales deben de transitar de una agenda simple, relativa a la infraestructura social y la promoción de bienes y servicios; hacia una agenda compleja relativa a la promoción económica, programas de servicios personales, políticas urbano-territoriales, acciones integradas y relaciones solidarias, participativas y comunitarias. En particular hace énfasis en la inclusión de temas como la promoción de un desarrollo económico sustentable, la preservación de la identidad cultural y étnica, la conservación del patrimonio histórico, rendir cuentas y actuar con transparencia y promover la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas⁶⁴.

En efecto, el crecimiento económico no se alcanzará sin el desarrollo local; y éste, a su vez, no se logrará sin el despliegue del capital social acumulado. Pretender el desarrollo de las fuerzas productivas del territorio; comunidades, municipios, regiones o zonas de atención prioritaria, desde el ámbito federal o de los estados, es ineficaz e improductivo. Precisamente por ello, es indispensable dotar a los municipios y a las comunidades de capacidad de respuesta a problemáticas productivas locales y a la conveniencia de potenciar el capital social acumulado.

En términos de Francisco Alburquerque⁶⁵:

“la búsqueda de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía, esto es, en el nivel mezo económico, ha servido para definir un nuevo modo de hacer política y, en particular, política de desarrollo económico. Todo ello ha permitido vincular diferentes procesos en un círculo virtuoso de interacciones entre el avance de una democracia más participativa y la descentralización de competencias a los niveles sub-nacionales, para asegurar la asunción de competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores locales e impulsar, de ese modo, las estrategias de desarrollo local.”

El autor propone ocho elementos básicos para el desarrollo económico local: movilización y participación de actores locales; actitud proactiva del gobierno local; existencia de equipos de liderazgo local; cooperación público-privada; elaboración de una estrategia territorial de desarrollo; fomento de microempresas y PYMES y capacitación de recursos humanos; coordinación de programas e instrumentos de fomento; e institucionalidad para el desarrollo económico local.

⁶⁴ Ziccardi, Alicia, *Federalismo, descentralización y democracia local*. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. Presentación en el curso de la maestría de Gobierno y Asuntos Públicos de la Cámara de Diputados, presentación inédita.

⁶⁵ Alburquerque, Francisco, “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, *CEPAL* número 82, Abril del 2004, p. 160.

Respecto a la agenda a construir hemos asumido las recomendaciones de Antonio Vázquez Barquero⁶⁶: Planificación estratégica del desarrollo local; gradualidad a partir de pequeños pasos; compatibilización de los instrumentos con el sistema institucional; fomento de la capacidad empresarial y la innovación; impulso a las redes de empresas (y de organizaciones productivas); y acuerdos para el desarrollo local.

En cuanto al aprovechamiento del capital social partimos de que las diversas definiciones teóricas y empíricas, fundamentalmente de Coleman, Putnam y Lin⁶⁷ indican que el capital social existe de manera acumulada en las sociedades y puede tener más o menos dimensión en función del desarrollo de cada una de ellas. Visto así, asumimos que el capital social engloba la cohesión, la cooperación para las bases sociales de la vida económica, los lazos de confianza, los intercambios cívicos, los beneficios económicos de las redes y que, por tanto, se considera como un activo más, junto al capital físico y al capital humano, para el desarrollo local o territorial.

Una agenda tentativa para el aliento y aprovechamiento del capital social en el marco de la gobernanza territorial podría construirse a partir de: la determinación de capital social de que dispone el territorio, los obstáculos para su aprovechamiento, la vinculación de los actores sociales con las instituciones, la articulación de las redes productivas a los mercados y a los circuitos de innovación tecnológico y el fortalecimiento de los valores sociales, éticos y cívicos que promueven la cohesión social y la solidaridad.

⁶⁶ Vázquez Barquero, A., “Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual”, Revista Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2004, número 82, pp. 159-160.

⁶⁷ Millán, René y Gordon, Sara. “Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas”, Revista Mexicana de Sociología, Año 66, No. 4.

**GASTO NETO, PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES EN TÉRMINOS ABSOLUTOS Y RELATIVOS
1981-2008**

(MILLONES DE PESOS DE 2008)

| | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Gasto Neto Devengado (GN) | 1,990,323.7 | 2,310,188.1 | 2,100,671.1 | 2,067,891.4 | 2,014,826.1 | 2,200,309.9 | 2,298,681.8 | 2,109,483.3 | 1,824,512.9 | 1,750,270.0 | 1,531,660.5 | 1,515,821.1 | 1,529,190.0 | 1,613,479.1 |
| Administración Central (AC) | 821,994.8 | 790,500.3 | 668,145.0 | 664,328.7 | 648,823.9 | 579,138.2 | 514,099.4 | 448,308.2 | 458,534.5 | 476,168.1 | 503,654.9 | 549,859.2 | 620,663.5 | 726,433.2 |
| Participaciones a Entidades Federativas (P) | 151,478.7 | 131,861.6 | 164,917.1 | 162,943.5 | 152,125.9 | 136,619.4 | 141,033.7 | 162,782.2 | 154,876.8 | 172,319.0 | 175,183.3 | 186,399.5 | 194,995.9 | 204,094.0 |
| Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios (A) | 151,478.7 | 131,861.6 | 164,917.1 | 162,943.5 | 152,125.9 | 136,619.4 | 141,033.7 | 162,782.2 | 154,876.8 | 172,319.0 | 175,183.3 | 186,399.5 | 194,995.9 | 204,094.0 |
| P + A | 7.61 | 5.71 | 7.85 | 7.88 | 7.55 | 6.21 | 6.14 | 7.72 | 8.49 | 9.85 | 11.44 | 12.3 | 12.75 | 12.65 |
| P/GN | 2.75 | 2.41 | 3.12 | 2.98 | 2.73 | 2.53 | 2.56 | 2.92 | 2.67 | 2.76 | 2.82 | 2.76 | 2.91 | 2.91 |
| P/P/B | 2,226.2 | 1,896.5 | 2,321.3 | 2,245.1 | 2,052.5 | 1,805.8 | 1,827.3 | 2,068.4 | 1,930.9 | 2,129.4 | 2,102.1 | 2,181.8 | 2,227.5 | 2,276.4 |
| A/GN | | | | | | | | | | | | | | |
| A/PIB | | | | | | | | | | | | | | |
| A/per cápita (pesos de 2008) | | | | | | | | | | | | | | |
| P + A/GN | 7.61 | 5.71 | 7.85 | 7.88 | 7.55 | 6.21 | 6.14 | 7.72 | 8.49 | 9.85 | 11.44 | 12.30 | 12.75 | 12.65 |
| P + A/PIB | 2.75 | 2.41 | 3.12 | 2.98 | 2.73 | 2.53 | 2.56 | 2.92 | 2.67 | 2.76 | 2.82 | 2.76 | 2.91 | 2.91 |
| P + A/per cápita | 2,226.2 | 1,896.5 | 2,321.3 | 2,245.1 | 2,052.5 | 1,805.8 | 1,827.3 | 2,068.4 | 1,930.9 | 2,129.4 | 2,102.1 | 2,181.8 | 2,227.5 | 2,276.4 |

ANEXO 1

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Gasto Neto Devengado (GN) | 1,534,804.1 | 1,604,702.5 | 1,754,406.6 | 1,670,693.5 | 1,787,421.3 | 1,938,314.5 | 1,954,492.5 | 2,043,629.8 | 2,119,253.8 | 2,129,235.8 | 2,216,594.3 | 2,434,125.9 | 2,595,582.2 | 2,569,450.2 |
| Administración Central (AC) | 620,841.3 | 638,497.2 | 762,869.2 | 779,878.4 | 813,599.5 | 889,108.3 | 912,614.4 | 1,014,010.6 | 1,043,494.1 | 1,073,575.6 | 1,159,159.7 | 1,253,301.1 | 1,420,629.7 | 1,310,182.4 |
| Participaciones a Entidades Federativas (P) | 175,420.1 | 193,520.7 | 219,420.2 | 228,485.9 | 245,882.6 | 277,754.3 | 290,012.1 | 295,903.2 | 285,681.1 | 283,357.3 | 312,248.1 | 353,062.2 | 345,621.3 | 400,160.6 |
| Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios (A) | 175,420.1 | 193,520.7 | 219,420.2 | 228,485.9 | 245,882.6 | 277,754.3 | 290,012.1 | 295,903.2 | 285,681.1 | 283,357.3 | 312,248.1 | 353,062.2 | 345,621.3 | 400,160.6 |
| P + A | 11.43 | 12.06 | 12.51 | 13.68 | 13.76 | 14.33 | 14.84 | 14.48 | 13.48 | 13.31 | 14.09 | 14.5 | 13.32 | 15.57 |
| P/GN | 2.67 | 2.8 | 2.97 | 2.95 | 3.06 | 3.24 | 3.39 | 3.43 | 3.27 | 3.11 | 3.33 | 3.6 | 3.41 | 3.84 |
| P/per cápita (pesos de 2008) | 1,924.3 | 2,091.8 | 2,337.8 | 2,400.6 | 2,548.9 | 2,849.3 | 2,942.3 | 2,968.9 | 2,834.4 | 2,780.0 | 3,023.8 | 3,388.9 | 3,288.2 | 3,773.5 |
| A/GN | | | | | | | | | | | | | | |
| A/PIB | | | | | | | | | | | | | | |
| A/per cápita (pesos de 2008) | | | | | | | | | | | | | | |
| P + A/GN | 11.43 | 12.06 | 12.51 | 13.68 | 13.76 | 14.33 | 14.84 | 14.48 | 13.48 | 13.31 | 14.09 | 14.5 | 13.32 | 15.57 |
| P + A/PIB | 2.67 | 2.80 | 2.97 | 2.95 | 3.06 | 3.24 | 3.39 | 3.43 | 3.27 | 3.11 | 3.33 | 3.6 | 3.41 | 3.84 |
| P + A/per cápita | 1,924.3 | 2,091.8 | 2,337.8 | 2,400.6 | 2,548.9 | 2,849.3 | 2,942.3 | 2,968.9 | 2,834.4 | 2,780.0 | 3,023.8 | 3,388.9 | 3,288.2 | 3,773.5 |

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1980-1990, SPP; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1991-2007, y para el 2008 el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, SHCP.
Las cifras fueron actualizadas a precios de 2008 y se han adicionado el Gasto de Administración Central y las relaciones asignadas de P+A.

ANEXO 2

GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO, 1998-2008 (Millones de pesos de 2008)

| Concepto | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 A |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| RAMO 28 | | | | | | | | | | | |
| Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (P) | 228,485.9 | 245,882.6 | 277,754.5 | 290,012.1 | 295,903.2 | 285,681.1 | 283,357.3 | 312,248.1 | 353,062.2 | 345,621.3 | 400,160.6 |
| RAMO 33 | | | | | | | | | | | |
| Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (A) | 230,743.8 | 265,794.8 | 293,881.2 | 327,261.2 | 331,614.7 | 353,528.0 | 364,428.9 | 376,972.7 | 393,023.0 | 370,552.8 | 369,569.1 |
| Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal | 160,932.1 | 170,278.1 | 179,722.1 | 192,400.3 | 194,381.1 | 198,369.7 | 191,667.0 | 202,167.5 | 209,605.4 | 218,669.9 | 204,027.0 |
| Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud | 27,864.9 | 31,795.0 | 35,601.0 | 37,312.3 | 37,985.3 | 41,776.7 | 40,769.2 | 42,592.5 | 43,604.4 | 46,182.4 | 43,995.4 |
| Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: | 20,928.6 | 24,354.9 | 24,931.4 | 28,074.9 | 29,993.6 | 28,327.0 | 27,771.8 | 29,825.2 | 30,537.0 | 33,120.3 | 38,297.1 |
| - Para Infraestructura Social Estatal | 2,537.0 | 2,951.7 | 3,021.5 | 3,402.7 | 3,635.2 | 3,433.2 | 3,365.9 | 3,614.9 | 3,701.1 | 4,014.2 | 4,641.6 |
| - Para Infraestructura Social Municipal | 18,391.6 | 21,403.2 | 21,909.9 | 24,672.2 | 26,358.4 | 24,893.8 | 24,405.9 | 26,210.3 | 26,835.9 | 29,106.1 | 33,655.5 |
| Fondo de Aportaciones Múltiples: | 7,485.3 | 7,967.1 | 8,150.7 | 9,176.3 | 9,796.6 | 9,243.8 | 9,042.5 | 9,711.1 | 9,942.9 | 10,784.0 | 12,469.5 |
| - Para Asistencia Social (DIF) | 3,389.3 | 3,654.0 | 3,735.3 | 4,203.6 | 4,484.9 | 4,227.2 | 4,124.4 | 4,429.3 | 4,535.0 | 4,918.7 | 5,687.4 |
| - Para Infraestructura Educativa Básica | 3,419.9 | 3,382.2 | 3,319.0 | 3,702.8 | 3,462.1 | 3,292.4 | 3,349.0 | 3,577.6 | 3,603.8 | 3,908.2 | 6,782.1 |
| - Para Infraestructura Educativa Superior | 676.1 | 930.8 | 1,096.4 | 1,269.9 | 1,849.6 | 1,724.1 | 1,569.1 | 1,704.3 | 1,804.0 | 1,957.2 | |
| Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal | 13,543.0 | 22,893.7 | 23,435.6 | 28,774.4 | 30,741.0 | 29,032.9 | 28,464.0 | 30,568.5 | 31,298.1 | 33,945.6 | 39,251.5 |
| Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal | - | 8,241.5 | 8,129.6 | 8,521.4 | 4,419.8 | 3,466.6 | 4,134.2 | 5,598.0 | 5,360.2 | 5,193.3 | 6,000.0 |
| Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos | - | 264.6 | 3,196.9 | 4,140.4 | 4,057.4 | 4,003.9 | 3,861.3 | 3,949.3 | 4,065.2 | 4,110.0 | 4,082.3 |
| Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas ¹ | - | - | 10,711.9 | 18,861.3 | 20,240.0 | 39,307.5 | 58,698.9 | 52,560.7 | 58,609.9 | 18,547.3 | 21,446.4 |
| P + A = | 459,229.7 | 511,677.4 | 571,635.7 | 617,273.2 | 627,517.8 | 639,209.1 | 647,786.3 | 689,220.8 | 746,085.2 | 716,174.1 | 769,729.7 |

n.d. No disponible

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2007 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 (A). Las cifras han sido actualizadas a precios de 2008.

¹ Este Fondo era el PAFEF Ramo 39, a partir del ejercicio 2007 se incorpora como octavo Fondo del Ramo 33, cabe señalar que en los ejercicios 2003 al 2005 incluye aportaciones del gobierno federal al Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES). Antes de 2003 estos recursos estaban en el Ramo 23.

ANEXO 3

Ingresos municipales según fuente de origen, 1995-2008.
(Millones de pesos a precios de 2008)

| | Ingresos | Impuestos (Im) | Derechos (D) | Productos (Pr) | Aprovechamientos | Contribuciones de mejoras | Participaciones a municipios (P) | Aportaciones federales y estatales (A) | Otros ingresos | Por cuenta de terceros | Financiamiento | Disponibilidad inicial |
|------|------------|----------------|--------------|----------------|------------------|---------------------------|----------------------------------|--|----------------|------------------------|----------------|------------------------|
| 1998 | 101,761.09 | 11,356.59 | 5,956.37 | 2,749.29 | 5,793.43 | 526.55 | 52,233.67 | 11,061.08 | 3,830.08 | 2,429.93 | 3,437.71 | 2,386.34 |
| 1999 | 122,640.64 | 11,508.56 | 6,525.91 | 2,753.54 | 6,143.36 | 560.53 | 58,961.04 | 22,321.78 | 4,382.04 | 2,020.77 | 3,733.65 | 3,729.42 |
| 2000 | 133,078.99 | 12,498.82 | 7,061.26 | 2,356.23 | 5,413.26 | 629.89 | 58,394.91 | 33,057.09 | 3,430.39 | 2,362.76 | 2,870.90 | 5,003.45 |
| 2001 | 148,519.83 | 14,070.09 | 7,850.45 | 2,425.42 | 6,780.68 | 581.07 | 57,578.83 | 45,062.56 | 3,664.74 | 1,049.66 | 4,331.94 | 5,124.34 |
| 2002 | 168,451.02 | 16,113.59 | 8,795.36 | 2,393.80 | 6,369.27 | 664.98 | 57,912.90 | 56,780.56 | 4,850.60 | 977.53 | 7,432.75 | 6,159.63 |
| 2003 | 172,345.73 | 16,848.05 | 9,422.06 | 2,413.84 | 5,772.51 | 658.86 | 62,990.19 | 54,086.40 | 3,947.86 | 1,299.95 | 7,618.23 | 7,287.73 |
| 2004 | 176,690.50 | 18,359.37 | 10,074.27 | 2,628.00 | 7,097.94 | 905.82 | 64,954.49 | 51,586.57 | 4,401.82 | 1,074.96 | 11,255.02 | 4,352.19 |
| 2005 | 185,483.37 | 19,873.51 | 10,587.87 | 2,838.61 | 6,842.32 | 986.08 | 67,849.29 | 54,855.34 | 5,789.61 | 540.40 | 11,363.41 | 3,956.88 |
| 2006 | 206,472.44 | 22,595.90 | 11,398.31 | 2,969.71 | 7,675.90 | 1,151.56 | 76,864.28 | 58,552.74 | 6,883.53 | 311.03 | 11,826.88 | 6,242.55 |
| 2007 | 212,759.04 | 25,277.51 | 12,240.35 | 3,394.50 | 7,550.79 | 981.29 | 73,425.16 | 63,499.78 | 6,977.46 | 683.10 | 12,230.08 | 6,498.96 |
| 2008 | 73,814.57 | 9,580.42 | 4,623.38 | 1,011.07 | 3,671.46 | 483.90 | 27,492.01 | 19,245.73 | 2,283.03 | 68.29 | 3,233.31 | 2,121.92 |

Fuente: INEGI. Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. www.inegi.org.mx.
Las cifras han sido actualizadas a precios de 2008.

ANEXO 4

Gasto de principales programas para la superación de la pobreza (Millones de pesos)

| Programa | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 e/ |
|--|---------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Programa Seguro Popular | | | 191.0 | 633.0 | 4,432.0 | 8,570.7 | 16,781.0 | 18,864.3 | 32,535.6 |
| Programa de Desarrollo Humano Oportunidades | 9,586.9 | 12,393.8 | 17,003.8 | 22,331.1 | 25,651.7 | 29,964.2 | 33,525.7 | 36,491.2 | 42,281.4 |
| Caminos Rurales | 2,137.3 | 1,979.7 | 2,188.6 | 2,325.1 | 3,123.2 | 6,442.7 | 5,666.4 | 5,461.4 | 10,725.4 |
| Programa de Empleo Temporal (PET) | 1,272.9 | 1,064.4 | 1,002.3 | 907.2 | 929.3 | 1,175.8 | 791.9 | 979.9 | 1,186.6 |
| Construcción y conservación de caminos rurales y carreteras alimentadoras | 864.4 | 915.3 | 1,186.3 | 1,417.9 | 2,193.9 | 5,266.9 | 4,774.5 | 4,481.5 | 9,538.8 |
| Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales | | | | | | | | 6,000.5 | 8,924.8 |
| Programa de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas | 310.5 | 368.7 | 1,407.1 | 2,249.1 | 3,300.4 | 4,799.2 | 4,918.3 | 5,094.5 | 7,256.1 |
| Programa de Infraestructura Social Básica (PIBAI) | n.d. | n.d. | n.d. | 848.7 | 1,659.8 | 3,094.0 | 2,686.3 | 2,881.1 | 4,069.7 |
| Políticas Públicas, Investigación y Promoción Vinculadas a las Culturas Indígenas | | | 94.8 | 573.1 | 784.1 | 778.9 | 875.0 | 872.7 | 976.4 |
| Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI) | 310.5 | 368.7 | 292.0 | 326.3 | 382.0 | 441.2 | 544.6 | 543.8 | 750.0 |
| Otros programas | | | 1,020.3 | 501.0 | 474.5 | 485.1 | 812.4 | 796.9 | 1,460.0 |
| Programa IMSS-Oportunidades | 3,665.8 | 3,859.3 | 3,693.7 | 4,158.0 | 4,256.0 | 4,336.4 | 4,973.6 | 5,012.9 | 6,000.0 |
| Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria | | | | | | | | | 3,600.0 |
| Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda | | | | | | | | 1,363.5 | 4,003.2 |
| Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa" | | | | 1,012.6 | 1,600.7 | 1,595.2 | 4,189.0 | 1,739.0 | 1,549.4 |
| Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza, Indígena y Migrante (CONAFE) | 1,359.0 | 1,546.4 | 1,934.8 | 1,949.3 | 1,923.6 | 2,136.4 | 2,148.1 | 2,241.5 | 2,611.0 |

1/ Se reportan cifras a partir del inicio de su registro.

2/ Los recursos corresponden únicamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

3/ Las cifras corresponden únicamente al Programa "Tu Casa", que inició operaciones en 2003. Los montos no incluyen gastos indirectos.

n.d. No disponible.

e/ Cifras estimadas al mes de diciembre.

Fuente: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, página 246. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Política y Control Presupuestario.

ANEXO 5

Gasto federal ejercido para la superación de la pobreza por ejecutor y estrategia, 2000-2008.
(Millones de pesos de 2008)

| Año | Total | Por ejecutor del gasto | | | | | |
|-------------------|-----------|------------------------|------|---------------------|------|-----------------------|------|
| | | Gobierno Federal | | Gobiernos estatales | | Gobiernos municipales | |
| | | (millones de pesos) | % | (millones de pesos) | % | (millones de pesos) | % |
| 2000 | 95,303.9 | 55,134.0 | 57.9 | 16,853.8 | 17.7 | 23,316.0 | 24.5 |
| 2001 | 102,045.2 | 57,073.0 | 55.9 | 18,573.7 | 18.2 | 26,398.6 | 25.9 |
| 2002 | 117,906.9 | 69,707.1 | 59.1 | 19,996.9 | 17.0 | 28,202.9 | 23.9 |
| 2003 | 116,917.8 | 70,297.4 | 60.1 | 18,387.8 | 15.7 | 28,232.6 | 24.1 |
| 2004 | 129,156.6 | 84,190.7 | 65.2 | 17,286.7 | 13.4 | 27,679.2 | 21.4 |
| 2005 | 138,770.8 | 91,715.3 | 66.1 | 17,329.9 | 12.5 | 29,725.6 | 21.4 |
| 2006 ¹ | 151,562.3 | 103,034.7 | 68.0 | 18,092.5 | 11.9 | 30,435.2 | 20.1 |
| 2007* | 165,324.3 | 123,381.5 | 74.6 | 8,932.9 | 5.4 | 33,009.9 | 20.0 |
| 2008 ² | 207,988.0 | 159,489.6 | 76.7 | 10,329.0 | 5.0 | 38,169.4 | 18.4 |

¹ Para este año, cifras revisadas y actualizadas por las dependencias y entidades.

² Cifras de presupuesto aprobado original.

*A partir de 2007 el gasto para superar la pobreza se clasifica de acuerdo a los objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades. Citado en el Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, página 241.

ANEXO 6

INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO ^{1/}

(MILLONES DE PESOS)

| Año | Total | Federal ² | Estatal y municipal | Organismos operadores ³ | Usuarios |
|------------|--------------|-----------------------------|----------------------------|---|-----------------|
| 2000 | 6,071.6 | 3,298.2 | 2,050.4 | 690.7 | 32.3 |
| 2001 | 4,224.2 | 3,050.0 | 973.0 | 175.2 | 25.9 |
| 2002 | 6,385.9 | 4,182.1 | 930.6 | 1,240.0 | 33.2 |
| 2003 | 11,553.3 | 6,847.9 | 2,855.8 | 1,819.9 | 29.8 |
| 2004 | 11,163.0 | 6,277.5 | 3,038.0 | 1,822.6 | 25.0 |
| 2005 | 16,242.3 | 6,913.5 | 8,286.2 | 1,015.5 | 27.1 |
| 2006 | 11,970.6 | 5,524.0 | 5,421.3 | 982.0 | 43.4 |
| 2007 | 19,104.2 | 11,445.4 | 6,419.3 | 1,239.5 | - |
| 2008 | 25,614.5 | 14,909.4 | 10,414.3 | 290.8 | - |

¹ La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

² Recursos públicos canalizados por el Gobierno Federal a través de la Comisión Nacional del Agua.

³ Recursos propios de los organismos operadores, créditos y otros fondos como Generación Interna de Caja.

ANEXO 7

Producto Interno Bruto del Sector Agroalimentario, Agropecuario y Pesquero¹
(Millones de pesos de 2008)

| Año | Total | Agricultura | Ganadería | Aprovecha miento Forestal | Pesca, Caza y Captura | Servicios relacionados con las actividades | Industria alimentaria | Industrias de las bebidas y el tabaco |
|-------------------|--------------|--------------------|------------------|--|----------------------------------|---|----------------------------------|--|
| 2003 | 3,542,762.9 | 913,050.8 | 477,746.6 | 84,044.6 | 38,832.1 | 12,664.7 | 1,609,974.7 | 406,449.5 |
| 2004 | 3,669,917.1 | 935,396.4 | 496,903.8 | 83,964.5 | 38,886.0 | 15,386.2 | 1,663,374.1 | 436,006.1 |
| 2005 | 3,733,629.9 | 914,546.9 | 507,206.0 | 83,843.8 | 38,675.6 | 15,430.5 | 1,707,099.0 | 466,828.1 |
| 2006 | 3,841,401.4 | 953,794.1 | 521,938.9 | 90,241.3 | 37,788.4 | 16,362.1 | 1,730,584.5 | 490,692.2 |
| 2007 ^P | 3,916,841.9 | 978,932.2 | 529,269.5 | 90,076.7 | 38,280.3 | 17,124.3 | 1,766,923.2 | 496,235.6 |
| 2008 ^P | 3,987,825.0 | 1,018,465.1 | 518,183.8 | 87,327.5 | 33,648.2 | 12,006.6 | 1,821,717.8 | 496,476.0 |

Fuente: Anexo Estadístico Segundo Informe de Gobierno. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Sistema de Cuentas Nacionales de México, página 172.

Actualización propia a precios de 2008.

ANEXO 8

Producción, consumo y superficie sembrada, cosechada y asegurada de los principales productos agropecuarios, 2000-2008.

| Concepto | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 ^p | 2008 ^e |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-------------------|-------------------|
| Producción y consumo¹ | | | | | | | | | |
| (Miles de toneladas) | | | | | | | | | |
| 10 Principales granos y oleaginosas^{2,5} | | | | | | | | | |
| Producción Total | 29,207.0 | 32,455.5 | 30,480.1 | 33,419.0 | 33,994.2 | 30,268.3 | 28,804.4 | 35,620.9 | 38,307.8 |
| Consumo Nacional Aparente ³ | 47,585.7 | 52,382.5 | 48,824.2 | 50,870.1 | 50,675.8 | 47,360.2 | 47,159.8 | 53,089.8 | 54,970.0 |
| Consumo <i>per cápita</i> (kg) ⁴ | 483.4 | 525.3 | 483.8 | 498.7 | 492.0 | 455.6 | 449.7 | 501.8 | 515.3 |
| Principales granos básicos⁵ | | | | | | | | | |
| Producción | 22,289.4 | 24,699.0 | 24,310.2 | 25,105.4 | 25,449.0 | 23,471.9 | 26,994.4 | 28,228.2 | 30,733.0 |
| Consumo Nacional Aparente | 30,553.6 | 34,562.0 | 33,137.5 | 34,632.1 | 34,946.0 | 33,287.8 | 38,271.2 | 39,524.9 | 42,034.6 |
| Consumo <i>per cápita</i> (kg) | 310.4 | 346.6 | 328.4 | 339.5 | 339.3 | 320.2 | 364.9 | 373.6 | 394.0 |
| Superficie de Cultivo | | | | | | | | | |
| Superficie sembrada (millones de hectáreas) ⁶ | 14.2 | 14.0 | 13.8 | 13.7 | 13.6 | 13.0 | 12.8 | 13.1 | 13.0 |
| Superficie cosechada / superficie sembrada (%) ⁶ | 83.7 | 91.8 | 87.3 | 93.3 | 92.5 | 82.8 | 93.1 | 91.2 | 91.8 |

¹ Los datos de producción y consumo fueron elaborados a partir de las nuevas proyecciones de población del Consejo Nacional de Población y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía con base en los resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda de 2005. ² Incluye arroz palay, frijol, maíz grano, trigo, ajonjolí, cártamo, algodón semilla, soya, cebada y sorgo. ³ Incluye sorgo ⁴ Excluye sorgo ⁵ Incluye maíz grano, frijol, arroz palay y trigo. ⁶ Se refiere a la superficie sembrada de los 10 principales granos y oleaginosas ⁷ Cifras preliminares. ⁸ Cifras estimadas.

Fuente: Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno SAGARPA y SHCP, página 171.

ANEXO 9

GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, EN CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, 2001-2008
(Millones de pesos de 2008)

| Ramos | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009A* | Incremento 2001-2009% |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-----------------------|
| Defensa Nacional | 32,444.20 | 31,112.60 | 30,699.80 | 28,167.20 | 28,293.40 | 28,931.90 | 35,477.90 | 34,861.00 | 41,442.15 | 27.73% |
| Marina | 13,036.70 | 11,684.70 | 11,671.10 | 10,447.00 | 10,668.50 | 10,718.60 | 12,636.70 | 13,382.70 | 15,256.32 | 17.03% |
| Procuraduría General de la República | 8,027.70 | 9,626.90 | 9,217.50 | 8,884.10 | 8,478.00 | 9,500.80 | 9,804.40 | 9,307.80 | 11,694.36 | 45.68% |
| Seguridad Pública | 7,594.20 | 8,796.80 | 7,939.70 | 7,556.80 | 7,811.30 | 9,301.00 | 18,308.30 | 19,711.60 | 31,270.99 | 311.77% |
| Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (Ramo 33) | 8,521.40 | 4,419.80 | 3,466.60 | 4,134.20 | 5,598.00 | 5,360.20 | 5,193.30 | 6,000.00 | 6,570.96 | -22.89% |
| Total | 69,624.20 | 65,640.80 | 62,994.70 | 59,189.30 | 60,849.20 | 63,812.50 | 81,420.60 | 83,263.10 | 106,234.78 | 52.58% |
| SUBSEMUN (para fines informativos) | | | | | | | | 3,589.40 | 3,931.01 | |

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados "Evolución del Gasto Público por Ramo 2001-2008)

ANEXO 10

Posibles hechos delictivos denunciados en los fueros federal y común ^{1/} (número de hechos)

| Año | TOTAL | | FUERO FEDERAL | | FUERO COMÚN | |
|------|------------------|--|------------------|--|------------------|--|
| | Cifras absolutas | Tasa por cada 100 000 habitantes ^{2/} | Cifras absolutas | Tasa por cada 100 000 habitantes ^{2/} | Cifras absolutas | Tasa por cada 100 000 habitantes ^{2/} |
| 2001 | 1,512,448 | 1,516.8 | 74,113 | 74.3 | 1,438,335 | 1,442.4 |
| 2002 | 1,516,029 | 1,502.4 | 73,803 | 73.1 | 1,442,226 | 1,429.2 |
| 2003 | 1,517,899 | 1,488.1 | 81,230 | 79.6 | 1,436,669 | 1,408.5 |
| 2004 | 1,505,860 | 1,462.0 | 81,539 | 79.2 | 1,424,321 | 1,382.8 |
| 2005 | 1,505,211 | 1,448.1 | 89,530 | 86.1 | 1,415,681 | 1,361.9 |
| 2006 | 1,580,730 | 1,507.3 | 109,629 | 104.5 | 1,471,101 | 1,402.7 |
| 2007 | 1,715,969 | 1,622.0 | 137,289 | 129.8 | 1,578,680 | 1,492.3 |
| 2008 | 1,764,319 | 1,653.80 | 136,091 | 127.6 | 1,628,228 | 1,526.2 |

1/ Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas. En una denuncia de hechos puede involucrarse más de un delito, así como una o más personas responsables.

2/ Con base en las estimaciones y proyecciones a mitad del año actualizadas por el CONAPO, con datos definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005.

Fuente: Tercer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico, página 339

ANEXO 11

Indicadores del combate al narcotráfico

| Concepto | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|
| Aseguramiento y destrucción de drogas ^{1/} | | | | | | | | | | |
| Eradicación de cultivos (Miles de hectáreas) | | | | | | | | | | |
| Marihuana | 31.1 | 28.7 | 30.8 | 36.6 | 30.9 | 30.9 | 30.2 | 22.3 | 18.6 | 10.0 |
| Amapola | 15.7 | 19.1 | 19.2 | 20.0 | 15.9 | 21.6 | 16.9 | 11.4 | 13.2 | 9.6 |
| Aseguramientos (Toneladas) | | | | | | | | | | |
| Marihuana | 2,050.8 | 1,839.4 | 1,633.3 | 2,247.8 | 2,208.4 | 1,795.7 | 1,902.1 | 2,213.4 | 1,685.2 | 674.4 |
| Cocaína | 23.2 | 30.0 | 12.6 | 21.3 | 26.8 | 30.8 | 21.4 | 48.0 | 19.3 | 12.0 |
| Psicotrópicos (Miles de unidades) | 3,418.4 | 8,350.2 | 5,343.1 | 8,414.3 | 21,631.7 | 11,360.9 | 3,364.8 | 2,657.0 | 32,154.8 | 8,919.5 |
| Valor y dosis del aseguramiento de drogas | | | | | | | | | | |
| Valor estimado de marihuana y cocaína (Millones de pesos) ^{2/} | 38,126.8 | 35,446.8 | 37,736.1 | 49,106.2 | 45,492.9 | 47,386.8 | 45,478.6 | 417,525.3 | 309,367.1 | 131,477.2 |
| SEDENA | 37,431.8 | 33,681.2 | 37,408.9 | 48,120.3 | 44,102.9 | 45,538.9 | 44,545.3 | 417,027.5 | 308,426.7 | 129,664.5 |
| SEMAR | 695.0 | 1,765.6 | 327.2 | 985.9 | 1,390.0 | 1,847.9 | 933.3 | 497.8 | 940.4 | 1,812.7 |
| Dosis de marihuana y cocaína (millones) ^{3/} | 1,207.4 | 1,077.3 | 1,172.7 | 1,515.9 | 1,394.0 | 1,440.6 | 1,566.7 | 12,800.0 | 10,099.2 | 4,354.5 |
| SEDENA | 1,188.2 | 1,057.5 | 1,164.7 | 1,493.4 | 1,364.5 | 1,396.9 | 1,544.7 | 12,777.5 | 9,975.6 | 4,194.8 |
| SEMAR | 19.2 | 39.8 | 8.0 | 22.5 | 29.5 | 43.7 | 22.0 | 22.5 | 123.6 | 159.7 |

1/ Se refiere a los datos del esfuerzo nacional en la lucha contra el narcotráfico.

2/ Se refiere al valor estimado con base al precio en dólares del consumidor final en el mercado de narcotráfico de los volúmenes de erradicación y aseguramiento de marihuana y cocaína.

3/ Se refiere a la equivalencia en dosis personales de la destrucción y aseguramiento de marihuana y cocaína que se ha evitado su distribución y consumo.

p/ Cifras preliminares enero-junio de 2009.

Fuente: Tercer Informe de Gobierno, Anexo Estadístico página 4.

Bibliografía

1. Serra, Rojas Andrés, *Las formas de estado en: Teoría del Estado México*, XIII Edición, Editorial Porrúa, 1996, p. 551.
2. Ceccherini, Eleonora “Las relaciones de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas. Algunas consideraciones sobre la experiencia española”, *CLAD Congreso Internacional de Administración Pública*, 1997, número 16, pág. 1.
3. Cabrero Mendoza, Enrique, *El Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Nostra, 2007, p. 21.
4. Ziccardi, Alicia, *Federalismo*, en: *Laura Baca et. al. Léxico de la Política, México*, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 238-241.
5. Serra Rojas, *op. Cit.* p. 553.
6. Finot, Iván, *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*, en Internet file: //A:/polítcs.descentr.Amér. Lat._archivos/Finot.htm
7. García del Castillo, Rodolfo, *Federalismo y descentralización: problemática y perspectivas en México*, en: José Luis Calva (Coord.) *Democracia y Gobernabilidad, Agenda para el Desarrollo*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, pág. 105.
8. Cabrero Mendoza, Enrique, *op. Cit.* p. 22.
9. García del Castillo, Rodolfo, *op. Cit.*, 2007, p. 105.
10. Sánchez Gómez, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*. México: Ed. Porrúa.
11. Rondinelli, Dennis (1990), citado por Victoria E. Rodríguez “La Descentralización en México: Reconfiguración de la Centralización” en: Victoria E. Rodríguez (Coord.) (1999). *La descentralización en México: de la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo*; México: Fondo de Cultura Económica, p. 39.
12. Sánchez Gómez, Narciso, *Op. cit.* p. 203.
13. Jordana, Jacint, *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. 2001 Documentos de Trabajo I-22UE. Pág. 11.
14. Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 35.
15. B. Guy Peters y Jon Pierre (2002). “Gobernanza de Niveles Múltiples: ¿un pacto fáustico? en: *Foro Internacional* 169: 429-453.
16. Hernández Chávez, Alicia, “Las tensiones internas del Federalismo mexicano” en: Alicia Hernández Chávez (Coord.). *¿Hacia un nuevo federalismo?* México: El Colegio de México – Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 16.
17. Aguilar, Luis F., “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes” en: *Op. cit.* 19.
18. Cabrero Mendoza, Enrique, *Op. cit.*
19. Boisier, Sergio, “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?” en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 27 Octubre, 2003.
20. Peters y Pierre. *Op. cit.*
21. Cabrero Mendoza, Enrique (2007). “Orígenes y bases jurídicas del Federalismo en México”, en: Enrique Cabrero Mendoza. *Para entender el Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Ed. Nostra. pág. 14.
22. Alexander Hamilton, Santiago Madison y John Jay. “*El Federalista*”, esta obra fue el primer tratado teórico sobre naciones confederados y federados con base a la experiencia norteamericana.
23. Valencia Carmona, Salvador. (2003). *En torno al Federalismo mexicano*, en Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (Coordinadores). *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*. México: UNAM-III.
24. Tena Ramírez, Felipe, “Del Federalismo a la Federalización: Trayectoria del Sistema Federal Mexicano”, en: *Revista Jurídica de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho* 1, 1977, pp. 201-278.
25. Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona. 1992, Ariel.

26. González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, México: Ed. Era. 2000, pp. 23-43.
27. Aguilar Villanueva, Luis, "Estudio Introductorio"; en: Luis F. Aguilar Villanueva. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 15.
28. Garrido, Luis Javier, "The Crisis of Presidentialism". En Mexico's Alternative Political Futures, compilado por Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith. San Diego: Universidad de California, San Diego, 1988. pp. 417-434.
29. Dictamen con proyecto de Decreto que expide la Ley de Coordinación Fiscal. *Gaceta Parlamentaria*. Diciembre 11 de 1978.
30. Rojas Gutiérrez, Carlos (1994). *VII Solidaridad*, en: Arturo Warman (Comp.) *La política social en México, 1989-1994*. (Una visión de la modernización en México). México: Fondo de Cultura Económica, 1994, pp..
31. *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1997*.
32. Dictamen del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 1998. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. Año I; Diciembre 13 de 1997.
33. Merino, Mauricio, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Editorial Nostra 2007. Pág. 22.
34. Castro, Juventino V., *El Artículo 105 Constitucional*, México: Ed. Porrúa. 2004, p. 56.
35. Tesis del pleno de la Suprema Corte de Justicia XLIII/ 96 publicada en: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* 18 de marzo de 1996 y en: Márquez Rábago, Sergio, *La Autonomía. Su Alcance Constitucional y Jurisprudencial*.
36. Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*; XXII, Octubre de 2005; Página: 2062; Tesis: P. /J. 136/2005; Jurisprudencia: Materia (s): Constitucional.
37. Decreto que aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000. *Diario Oficial de la Federación* 31 de diciembre de 1999.
38. Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México. Presidencia de la República.
39. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002. *Diario Oficial de la Federación* 1 de enero del 2002.
40. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2004. *Diario Oficial de la Federación* 31 de diciembre del 2003.
41. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005. *Diario Oficial de la Federación* 20 de diciembre 2004.
42. Decreto de Presupuestos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006. *Diario Oficial de la Federación* 22 de diciembre 2005.
43. En LX Legislatura el partido oficial tampoco tiene mayoría absoluta, pero sí relativa: PAN, 206; PRD, 126; PT, 11; Convergencia, 18; PRI, 106; PVEM, 17; Nueva Alianza, 9; y Alternativa 5. Además dos escaños sin partido.
44. En una primera fase que incluyó la toma de posesión del titular del Poder Ejecutivo, la aprobación del Presupuesto 2007, la reforma a la Ley del ISSSSTE y la Reforma Fiscal, se dio una alianza clara entre PAN, PRI-PVEM y Nueva Alianza; después se incorporó una fracción del PRD para sacar la electoral, la energética y la de justicia y seguridad.
45. Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México. Presidencia de la República.
46. Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla. *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, 28 de enero de 1998.
47. Ley General de Desarrollo Social. *DOF*. 24 de enero del 2004.
48. *Gaceta Parlamentaria*, número 2169-I, miércoles 10 de enero de 2007. (596).
49. González Casanova, Pablo, "La democracia en México", México, 2000, 23ª. Reimpresión, editorial era, Problemas de México, p.13-15. González Casanova
50. CONEVAL 2009, anexo cifras sobre la pobreza por ingresos en México por el periodo 1992-2008. México: CONEVAL.

51. Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 20, 24, 25 y 26 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable propuesta el día jueves 9 de noviembre de 2006. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Gaceta Parlamentaria, número 2129-I. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
52. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGSNSP>.
53. Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, 1ª, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1979, p.20.
54. Paz Cuevas, Cuauhtémoc, *Los Gobiernos Locales en el Federalismo Mexicano*, presentación inédita, Palacio Legislativo de San Lázaro, 28 de febrero del 2008.
55. Ziccardi, Alicia, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Exposición presentada en el curso de la Maestría de Gobierno y Asuntos Públicos en la Cámara de Diputados, presentación inédita.
56. Ziccardi, Alicia, *Federalismo, descentralización y democracia local*. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. Presentación en el curso de la maestría de Gobierno y Asuntos Públicos de la Cámara de Diputados, presentación inédita.
57. Alburquerque, Francisco, “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, *CEPAL* número 82, Abril del 2004, p. 160.
58. Ayala Espino, José, *Instituciones para Mejorar el Desarrollo*. Fondo de Cultura Económica. 2003, p. 205.
59. Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, 200, pp. 12 y 13.
60. Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, 1ª, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1979, p.20.
61. Paz Cuevas, Cuauhtémoc, *Los Gobiernos Locales en el Federalismo Mexicano*, presentación inédita, Palacio Legislativo de San Lázaro, 28 de febrero del 2008.
62. i).-La política: Representación, reelección y periodo de los ayuntamientos, atribuciones ciudadanas y política municipal, integración de los ayuntamientos, participación ciudadana y equidad. ii).-La administrativa: organización interna, modalidades de la provisión de servicios públicos; coordinación intergubernamental para políticas públicas; cooperación internacional descentralizada; racionalidad y funciones exclusivas y concurrentes. iii).-La hacendaria: Facultades tributarias; exención a bienes del estado y la federación; apoyo institucional para revertir la dependencia financiera de los recursos federales; deuda pública; y fiscalización y evaluación por resultados. Ídem, opción citada.
63. Ziccardi, Alicia, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Exposición presentada en el curso de la Maestría de Gobierno y Asuntos Públicos en la Cámara de Diputados, presentación inédita.
64. Ziccardi, Alicia, *Federalismo, descentralización y democracia local*. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. Presentación en el curso de la maestría de Gobierno y Asuntos Públicos de la Cámara de Diputados, presentación inédita.
65. Alburquerque, Francisco, “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, *CEPAL* número 82, Abril del 2004, p. 160.
66. Vázquez Barquero, A., “Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual”, *Revista Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, Santiago de Chile, 2004, número 82, pp. 159-160.
67. Millán, René y Gordon, Sara. “Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas”, *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66, No. 4.
68. Vázquez Barquero, A., “Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual”, *Revista Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, Santiago de Chile, 2004, número 82, pp. 159-160.
69. Millán, René y Gordon, Sara. “Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas”, *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66, No. 4.