

**Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Derecho
Unidad de Posgrado**

Maestría en Derecho

Título:

**" El Cabildeo Federal: Un Proceso Constructivo en las
Decisiones Gubernamentales del Federalismo Mexicano"**

Asesor: Dr. Jorge Fernández Ruíz

**Trabajo de Investigación presentado por Juan Marín González Solís
para efecto de obtener el grado de Maestro en Derecho**

México D. F., Cd. Universitaria, Enero de 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.

ÍNDICE

El Cabildeo Federal: Un Proceso Constructivo en las Decisiones Gubernamentales del Federalismo Mexicano.

	Página
Presentación	5
Justificación del proyecto	12
Introducción	23
a) Necesidad de implementar el Cabildeo federal.	23
b) Problemática económica, social y política de México ante un mundo globalizado.	25
c) Mecanismos que influyen actualmente en el desarrollo de un país ante el nuevo escenario mundial. Algunos ejemplos.	28
d) Fundamentación de la Investigación.	40
Capítulo I. El Federalismo.	41
a) El Federalismo Canadiense.	44
b) El Federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica.	58
c) El Federalismo Mexicano.	88
Capítulo II. Relación Federación – Estados.	120
a) Panorama actual de la relación Federación-Estados.	120
b) El cabildeo, un proceso constructivo.	123
c) Definición del proceso.	126
d) Reesquemmatización de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República para operar el Cabildeo Federal.	130
e) Coordinación de Esfuerzos de la Administración Pública Federal y de quienes realizan funciones similares dentro de la misma	

estructura.	131
f) Creación de Centros de Investigación Avanzada y Análisis de Políticas Públicas.	132
g) Inserción de los Centros de Investigación Avanzada en las Universidades e Instituciones de Educación Superior.	148
Capítulo III. El Federalismo como técnica, es preponderantemente fiscal.	166
a) Primer Convención Nacional Fiscal de 1925.	169
b) Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933.	179
c) Tercer Convención Nacional Fiscal de 1947.	184
d) ¿Equidad en la distribución de la captación tributaria en nuestro país?	193
e) La Ley de Coordinación Fiscal en México.	213
Capítulo IV. El proceso constructivo de gestión (cabildo) entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y las diferentes entidades que componen el pacto federal.	332
a) La Secretaría de Gobernación, sus atribuciones en la materia y sus omisiones en la actuación.	332
b) Relación Federación-Entidades Federativas.	335
c) El Poder Ejecutivo y los Cabilderos Académicos.	360
d) Reestructuración de la Oficina de la Presidencia.	364
e) Análisis de la Oficina de la Presidencia de los Estados Unidos de Norteamérica.	383
f) Necesidad de innovación de las Oficinas de la Presidencia y de la Secretaría de Gobernación en México.	396
Conclusiones	402
Propuesta	403

Métodos y técnica

405

Bibliografía

409

Presentación

Hoy me he animado a escribir un tema por demás apasionante para la vida de nuestra Nación, el hecho de ser un estudiante de Derecho me ha abierto la posibilidad de conocer y estudiar campos paralelos en las ciencias sociales y en el campo de las ideas. Es verdad, en México falta aterrizar muchas cuestiones, 200 años han sido poco tiempo para ese aterrizaje, pero también es verdad que tenemos algo de prisa por llevarlo a su mejor estadio económico, social y cultural. El tiempo nos ha alcanzado y en esa circunstancia es que se hace más *estrecha* la *brecha* que separa los estratos de la población (en todas sus categorías) y las decisiones a veces torpes o con tintes de ignorancia por parte de los representantes de la sociedad y del gobierno en general, poco ayudan en esa importante tarea.

Octavio Paz escribió en su Ensayo "El Ogro Filantrópico" que....."Es el horror del poeta ante las obras de los modernos: Los modelos de desarrollo que nos ofrecen el Oeste y el Este son compendios de horrores (.....) gente de las afueras, moradores de los suburbios, los latinoamericanos somos los comensales no invitados que se han colado por la puerta trasera de occidente (....) llegamos tarde a todas partes, nacimos cuando ya era tarde en la historia, tampoco tenemos un pasado o, si lo tenemos, hemos escupido sobre sus restos, nuestros pueblos se echaron a dormir durante un siglo y mientras dormían los robaron y ahora andan en andrajos, no logramos conservar ni siquiera lo que los españoles dejaron al irse, nos hemos apuñalado entre nosotros...."

Otro de sus libros "Pasado en Claro" marcó alguna parte de mis ideas en cuanto a nuestra historia "Ser tiempo es la condena, nuestra pena es la historia" y en Vuelta me recordó que...."Fijar un tránsito y movilizar lo permanente son actos idénticos en tanto tengamos presente esta máxima: El presente es perpetuo".

Hoy en día México requiere dar pasos acelerados hacia una modernidad multicultural con crecimiento económico sostenido para su población, México no será libre sin un Estado Federal fuerte; pero el Estado Federal no será fuerte sin ciudadanos libres y con una vida "elementalmente" resuelta.

Encuentro en mi tesis que ese federalismo descentralizador sin perder su punto de equilibrio y contrapeso, puede ser la fórmula para disparar el crecimiento en todos los ámbitos; se requiere de voluntad sin tintes partidistas y con un profundo análisis jurídico, sociopolítico y cultural para proponer nuevos métodos que ayuden al federalismo a llevar a cabo su tarea primordial, como se ha hecho en otras latitudes del mundo.

Hoy en día, analizó en mi trabajo de investigación la modificación o reesquematización de la Oficina de la Presidencia de la República, para que desde allí se comience una nueva modalidad de interlocución con un representante muy cercano al Presidente y respaldado por académicos de prestigio, con el objeto de llevar a cabo una tarea de verdadero cabildeo político en el país, que permita transitar al gobierno y a la nación en una dirección seria, oportuna y correcta y que en esa dirección los pesos y contrapesos interiores aporten a la praxis política Federal un verdadero sentido de crecimiento, no sólo político sino económico y cultural para todos los estratos de la población.

Hablar de libertad implica muchas cuestiones; en su discurso de 1944 sobre "El Espíritu de la Libertad", el Juez Learned Hand fue más allá y dijo: "... (ese) es el espíritu que busca comprender el pensamiento de otros hombres y mujeres; el espíritu de la libertad es el que sopesa esos intereses junto con lo propios sin ningún prejuicio¹...."

¹ Karl Popper escribió "...por supuesto es imposible negar que los individuos son como todo en este mundo desiguales en muchos aspectos....Pero todo esto simplemente no tiene relación con la pregunta de si debemos o no tratar a los hombres, particularmente en asuntos políticos, como iguales, o tan igualitariamente como sea posible, esto es, con derechos iguales y con trato igual; y tampoco tiene relación con la pregunta de si debemos construir nuestras instituciones políticas en consecuencia. La

Lo anterior lo traigo a colación porque no quiere decir en cuanto al tema en comento que los partidarios de la libertad no tengan convicciones. Entre las creencias que defienden con ahínco están las relativas a la concepción de la libertad: ... “Que todos son libres de expresarse en el mayor grado posible y siempre y cuando no dañen directa e inmediatamente a otros; que todos poseen el derecho a ser tratados con justicia por quienes ejercen el poder público; que todos valen lo mismo frente a la ley y que tienen derecho a ser protegidos de igual forma por la ley; que nadie ha de ser tratado jamás con crueldad por el Estado; y que todos tienen derecho a una zona de privacidad, que cuando el Estado busca invadir esta zona, su tarea es demostrar que hay razones de fuerza mayor para hacerlo, y que sólo lo ha de hacer con una gran reserva y tal como la ley lo prescribe”...

Esta idea de la libertad, enmarcada claramente en nuestros preceptos constitucionales y en algunas leyes secundarias nos han llevado a desarrollar incipientes técnicas, en ellas, sobre todo las que tienen que ver con el Derecho Administrativo y la Administración Pública, hemos de enfocar un gran esfuerzo por mejorar y por cuidar con esmero la democracia que hemos construido.

Isaiah Berlín insistía en que existe un número indefinido de ideales y valores últimos que compiten y con frecuencia son irreconocibles, entre lo cuales cada uno de nosotros tiene que elegir una alternativa que precisamente porque no puede dotarse de una justificación racional no debe por mucho que estemos nosotros mismos comprometidos con ella, variar. La vida puede verse a través de muchas ventanas, ninguna de las cuales es necesariamente transparente u opaca, ni distorsiona más o menos que las demás. Cada individuo, cada cultura, cada nación, cada periodo histórico tiene distintos objetivos y principios, que no pueden ser combinados de manera práctica ni teórica en un sistema único y coherente que englobe todo y en el

“igualdad ante la Ley” no es un hecho, sino un requerimiento político basado en una decisión moral y en verdad independiente de la teoría –que quizá sea falsa- según la cual “todos los hombre nacen iguales”.

que todos los fines se lleven enteramente a cabo sin pérdida, concesión o conflicto. La misma tensión existe en cada conciencia individual. Más igualdad puede implicar menos excelencia, o menos libertad; la justicia puede obstruir la misericordia; la honestidad puede excluir la amabilidad; el conocimiento de uno mismo puede afectar la creatividad o la felicidad; la eficiencia puede inhibir la espontaneidad. Pero estas no son dificultades temporales ni locales; son características generales, indelebles y a su vez trágicas del paisaje moral; la tragedia, de hecho, lejos de ser el resultado de un error inevitable, es un rasgo intrínseco de la condición humana. En lugar de una impecable síntesis debe haber un proceso permanente en ocasiones doloroso, atropellado, de intercambios desordenados y un cuidadoso sopesar de demandas contradictorias.

Si bien es cierto que he hecho un pequeño espacio para referirme a Berlín, lo hago por dos razones personales, la primera tiene que ver con el hecho de que su convencimiento sobre la idea moral que hemos venido construyendo en occidente no ha sido del todo ecuménica en cuanto a lo que se ha propuesto en su origen históricamente hablando y luego se dispone en su construcción, sin embargo sus aportes en este campo fueron bastos para moldear, al menos en los países del 1er. Mundo económico como Inglaterra sobre todo en la segunda guerra mundial, figuras sociológicas que de alguna manera entorpecían el crecimiento de la individualidad en varios aspectos, en *Four Essays on Liberty*, que incluía su conferencia magistral dio cuenta de ello. Él mismo describió al corazón de su obra como “una desconfianza de toda proclama de posesión de conocimiento inamovible sobre asuntos de hechos o de principios en cualquier esfera de la conducta humana”. Su convicción más fundamental, la que más aplaudía cuando la notaba en obra de otros, y que adoptaba enriqueciéndola, como propia, era que no puede haber una respuesta única, universal, final, completa demostrable ante la más profunda de todas las preguntas morales: ¿Cómo debe vivir la humanidad? Esto lo encuentra como una negación de una de las más antiguas y asumidas nociones del pensamiento occidental, expresada

en su forma más intransigente en el siglo XVIII bajo la bandera de la Ilustración Francesa.

Hace relativamente poco tiempo decidí retomar mis estudios para concluir mi maestría en Derecho, había dejado pendiente esta circunstancia por razones personales; sin embargo al transitar por el camino y la circunstancia personal fui observando y analizando, dada mi condición de burócrata, sobre algunos aspectos importantes que no concordaban con la teoría propia de nuestro Federalismo, sumé a eso el hecho de haber regresado a la aulas pero ahora como profesor de Derecho y tener que estudiar de nueva cuenta y analizar dos aspectos, el de descubrir, aterrizar, ponderar y seguir estudiando y analizando a mediano y largo plazo la circunstancia por la cual México no ha asumido cabalmente su papel sociopolítico en el entorno interno e internacional.

Ante las opiniones “adelantadas” a nuestro entorno y que ya he citado en líneas anteriores se hace indispensable que tratemos el tema de la política porque si ya tenemos una cultura actualmente en ese sentido ¿qué podemos esperar de la política ya sea como ciencia o como búsqueda de la buena sociedad?

Alexis de Tocqueville ya nos había advertido sobre la transformación de la política en la administración burocrática concentrada en la economía, la estabilidad, la aplicación de la Ley, la representación del interés, en pocas palabras en mantener el poder y garantizar el statu quo.

Obviamente existen diferencias entre “conservadores/republicanos” y “liberales/demócratas”. Sin embargo lo que resulta sorprendente (o lo que ya no nos sorprende) es que sus opiniones están muy desconectadas actualmente a las preguntas reales y en su retórica tan hueca expresan una visión del mundo extremadamente empobrecida.

Los conservadores:

- Hablan mucho sobre los valores espirituales pero, al final del día, cuenta más lo que se tiene que lo que se es;
- Hablan constantemente de Dios y Jesús, pero en la práctica su preocupación central es proteger el statu quo y los intereses del establishment. Nunca los escucharemos mencionar el hecho de que la ética de los profetas del Antiguo Testamento y del hombre de Nazaret es una revuelta radical contra la injusticia, la pobreza, el materialismo y el racismo.
- Hablan todo el tiempo sobre valores, pero consideran que el estilo de vida correcto se basa siempre en la obediencia, no en las preguntas, no en la búsqueda y la experiencia personal de la vida;
- Hablan sobre la libertad, pero con un fuerte anti - intelectualismo rechazan la formación liberal en la reflexión crítica.

Los liberales:

Si creen en la justicia social, en la igualdad de oportunidades, en el progreso, pero:

- Tienen una visión del mundo fundamentalmente materialista; las preocupaciones sociales y materiales se anteponen;
- Reducen los valores espirituales a valores sociales;

- No creen que haya una medida objetiva para saber que es mejor en términos de valores espirituales. Todo depende de la elección individual; no hay un sentido intrínseco, sólo un contexto social;
- Sin embargo, saben lo que es peor y, a fin de evitarlo, les resultan esenciales los derechos humanos y el derecho internacional;
- Hay entre ellos menos anti – intelectualismo, aunque la alta cultura se considera elitista. La diferencia entre Mozart y Madonna es simplemente una diferencia de gusto.

Ante este breve análisis es que me encuentro convencido de que este sencillo trabajo de investigación no concluye en este espacio; va más allá y más hacia el futuro en donde tendré que esmerar mis objetivos para demostrar que la historia no le ha dado la pauta a nuestro país para el despegue que requiere y para insertarse en el 1er. mundo económico, tal cual lo anhelaron los liberales del 57, su lucha, sus propuestas son un legado invaluable hoy en día, intentaron cambiar el mundo, intentaron muchas cuestiones que se vieron interrumpidas trágicamente, pero sus aportes son tema de estudio y ponderación hoy en día.

Justificación del proyecto

El crecimiento natural y la complejidad de las relaciones entre los distintos órdenes de Gobierno en nuestro País obstaculizan día a día, la comunicación política entre el centro y los Estados que conforman nuestra nación. La dinámica con que se están dando los eventos en el acontecer nacional y mundial abren por otra parte el abanico de temas a consensuar con la Federación.

Estos eventos tienen además la especial particularidad de que se efectúan en un período de transición y efervescencia política en el País, en el que, en los últimos años, sobre todo a partir del 2000, se han estado gestando cambios en la geopolítica nacional.

Pese a que este proceso se repite histórica y periódicamente en México, evidenciando con ello la singularidad de nuestro sistema, el proceso actual es distinto de otros, sobre todo porque a diferencia de la mayoría de los Países que viven plenamente el Federalismo; el nuestro es sui géneris de 1824 al año 2000, con las interrupciones históricas que conocemos. De un sistema en donde el Presidente lo era todo y el resto de los poderes eran más bien simbólicos transitamos a uno de poderes que van buscando sus equilibrios y balances, de un centralismo exacerbado a un federalismo, si se quiere primitivo, pero federalismo al fin. Todo eso generó un nuevo escenario en el cual vivimos actualmente.

A propósito de lo anterior, podemos citar algunos ejemplos, que nos marcan parte de esa singularidad:

1. Un Congreso de la Unión en extremo dividido hasta principios del 2009 por los distintos intereses político partidistas y en ocasiones fuera de control.
2. Una creciente desigualdad en la participación de ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios.

3. Una mayor concentración de la riqueza, en un menor número de grupos o personas.
4. Una educación débil, reactiva, poco estimulante y ajena a la dinámica de desarrollo del entorno, que en ocasiones vulnera y afecta la cohesión social.
5. Un proceso de transformación cultural sobre la base de un reforzamiento del individualismo; una tendencia al consumo desmedido; la indefinición como pauta de comportamiento o un mayor nivel de intolerancia y violencia en sus distintas expresiones sociales.
6. Una comunicación entre los Estados que componen el Pacto Federal y el Centro que ha sido históricamente lenta, frágil y carente de reacción ante una dinámica mundial de cambio, caracterizada por una mayor interrelación entre intereses económicos, políticos y culturales, donde el concepto de "Estado-Nación" cede paulatinamente su capacidad socio política y de negociación a una sociedad cada vez más global, en la que el poder de los actores privados (especialmente las grandes corporaciones transnacionales) ejerce cada vez más influencia sobre los responsables políticos legítimamente elegidos.
7. Un sistema democrático, conceptualmente bien posicionado en el imaginario social, pero endeble en sus instituciones y prácticas concretas.
8. Crisis en el abasto de hidrocarburos debido a la declinación de los yacimientos más importantes del País.
9. Aumento al menos en los siguientes cinco años del costo de los productos alimenticios a nivel mundial con motivo del encarecimiento del grano, entre otras razones, al ser utilizado como base para la generación de fuentes alternativas de energía.

En fin, son muchos y muy variados los temas que aquejan el devenir de la vida nacional.

Es en este sentido que se hace indispensable una comunicación más dinámica y eficaz entre el Centro, los Estados, los Municipios y la sociedad civil de nuestro País para encontrar en forma conjunta alternativas de solución a la problemática sociopolítica que cada día se vuelve más compleja en México.

Una activa participación de los Estados y la Sociedad en la resolución de la problemática es una de las piedras angulares de cualquier sistema Federal en el mundo.

Para ello se requerirá de un proceso en el cual se fortalezca a los Estados y a la Sociedad a través de promover una participación activa, ¿cómo hacerlo?: a través del acercamiento y entendimiento mutuo, llevados por un interés recíproco; es preciso enfatizar que esta cercanía busca la equidad en todos sus aspectos, se trata de exponer los mejores argumentos en beneficio de todos los componentes de la Unión, es decir, compartir la responsabilidad de conducir al País hacia la prosperidad, de otro modo no tendría sentido el Pacto Federal. Estas acciones de acercamiento y comunicación requieren efectuarse de manera institucional, organizada y planificada, para incidir en el ámbito de lo público, en el pleno uso de los derechos humanos y constitucionales.

La idea y propuesta en este trabajo de investigación es que el cabildeo sea un instrumento activo, eficaz y constructivo en acciones, programas, impulso de leyes, reglamentos y decretos que incidan de manera positiva en la vida nacional.

El ejemplo más cercano lo tenemos en Estados Unidos de Norteamérica en donde es muy común este status de negociaciones previas o posteriores a una asignación fiscal presupuestal vía Federación- Estado, por citar un ejemplo de cabildeo; o considerándolo como Audrae Ericsson, quien señala que:

El cabildeo es un aspecto necesario e integral del proceso legislativo Estadounidense, para después agregar:

En Estados Unidos los miembros del Congreso reconocen que su responsabilidad primordial es complacer a los votantes que los eligieron para que desempeñen un cargo público. Para hacerlo así, deben emitir votos legislativos que reflejen en gran medida los intereses de sus electores o estar preparados para justificar un voto impopular cuando llega el momento de la reelección. Aunque a los representantes elegidos el liderato de la Cámara y el Senado con frecuencia les ordena votar de acuerdo con líneas partidarias, de todos modos les prestan gran atención a las encuestas de opinión pública y a las opiniones de los votantes en su Distrito o Estado. Los representantes elegidos le dan una gran importancia a las posiciones políticas expresadas en las cartas, llamadas telefónicas y el correo electrónico que les envían sus electores y a las reuniones personales con estos. Por cada individuo que hace una llamada telefónica o escribe una carta a su funcionario elegido, se supone en general que hay tantos como diez votantes adicionales que apoyan la misma postura. Por lo tanto, el efecto de una acción de cabildeo puede ampliarse al menos diez veces. Si un miembro del Congreso recibe una cantidad significativa de respuestas de sus electores en relación con un tema dado y el liderato de su partido le pide que vote en contra de esas respuestas, es a menudo la voz de los electores la que cambia el voto final.²

Es importante hacer en este apartado del documento, una pequeña revisión a los conceptos de Federalismo y una breve reseña histórica tanto del propio término como del presente intento de institucionalizar **el Cabildeo** en México.

² *Periódicos electrónicos del_ Bureau of International Information Programs (Oficina de los programas de información internacionales) por sus IIP | Contenido, Agenda de la Política Exterior de los EUA, Marzo 2000 | Página principal en español .*

Existen muchos y diversos y conceptos sobre el Federalismo, sin embargo no existe uno que logre unificar todos los criterios sobre esta forma de organización del poder político y estructuración del Estado. Debemos enfocarnos en generar ideas, en nuevas propuestas de organización, en planificar por ejemplo como reinventar la participación política, como universos que chocan y se corrigen a si mismos, pero que se encuentran vivos y marcan el paso de la historia de las naciones.

Conceptos

República Federativa: Convención por la cual diversos cuerpos políticos consienten en convertirse en ciudadanos de un Estado más grande del que cada uno de ellos conforma.³

Federal. El compuesto por Estados particulares, cuyos poderes regionales gozan de autonomía e incluso de soberanía para su vida interior.⁴

Sistema Federal. Forma de organización política en la cual las funciones y ámbitos de tareas se reparten de tal manera entre los Estados miembros y el Estado Central, que cada nivel Estatal puede tomar decisiones políticas en varios ámbitos Estatales.⁵

Federalismo. Se define así por una estructura dual de organización del poder de un Estado, en donde lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes (niveles u órdenes de Gobierno) caracterizadas por su independencia, no subordinación o, dicho en los términos jurídicos más usados, por la permanencia de su soberanía. Su esencia es la estructura

³ Charles-Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*.

⁴ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

⁵ Nohlen, Dieter. (1993), *Descentralización Política. Perspectivas comparadas*.

institucional dual y la autonomía política que conservan las partes, esto es, la capacidad para decidirse a sí mismas.⁶

Sin embargo existen puntos básicos de confluencia entre los diversos criterios que nos permiten conceptualizar al **Federalismo (del latín foedus = pacto, alianza) como una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado; un pacto entre los Estados, que no implica la pérdida de la identidad individual, sino una forma ideal de organización social sin constricción.**

Actualmente en México la forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado se encuentra definido por el Artículo 40 de nuestra Carta Magna:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El Federalismo Mexicano tomó como punto de referencia la Constitución Federal de los Estados Unidos de América y las instancias locales de Gobierno y administración creadas dentro de la Monarquía española a fines del siglo XVIII y principios del XIX, primero como parte de las Reformas Borbónicas y después a partir de la Constitución de Cádiz.

El primer antecedente de Federalismo en el México independiente está contenido en la Constitución Política de 1824, señalando en su artículo 4º. "La Nación Mexicana adopta para su Gobierno la forma de República Representativa Popular Federal."

⁶ Guillén López. Tonatiuh. Instituto Federal Electoral. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.*

Antes y después a la promulgación de la constitución de 1824 se alzaron voces a favor del sistema centralista apoyado por los conservadores y a favor del modelo Federal apoyado por los liberales.

En este apartado tan importante de nuestra historia y en cuanto al tema que nos atañe es de vital importancia para el presente trabajo de investigación citar primero el comentario y documento hasta entonces desconocido para Don Felipe Tena Ramírez, del cual él mismo hace mención en una nota a la IV Edición de su Libro "Leyes Fundamentales de México" 1808-2005, de Editorial Porrúa 2008, pág. IX, en el que primero comenta un hecho importante para publicarse y que era desconocido con anterioridad para él y que al mismo tiempo ha pasado inadvertido para quienes se han ocupado de la historia política del país. Se trata dice, del voto particular que en defensa del sistema federal emitió D. José Bernardo Couto, como miembro de la Comisión del Senado que en 1835 dictaminó acerca del cambio de sistema; en contra de la opinión de Couto, se sustituyó la carta de 1824 por la centralista de las 7 leyes.

No se trata de un documento más dentro de la fecunda literatura política de la época, sino de una visión nada común de nuestros problemas, algunos de los cuales siguen todavía palpitantes.

A los 32 años de edad, cuando contaba con ocho de haber recibido el título de Abogado, José Bernardo Couto formuló su voto.

Por considerar de suma importancia histórica en nuestro país dicha obra y un ejemplo a seguir por nuestros Legisladores contemporáneos tome la decisión de anexarlo a este trabajo de investigación para su consulta.

En 1835 se deroga la Constitución Federal de 1824 y dos constituciones centralistas son instauradas: las Siete Leyes, que entran en vigor en 1836 y las Bases

Orgánicas en 1843. Se convierten los Estados en Departamentos y los Gobernadores son nombrados por el Gobierno Central.

Durante su vigencia surgieron dos rebeliones, la de Zacatecas que fue sometida y la de Texas, que finalmente terminó con su independencia. Con el Acta de Reformas aprobada en 1847 entra en vigor nuevamente la Constitución Federal de 1824.

Entre 1853 y 1855 se ejerce el poder dictatorialmente y se vuelve a romper el orden constitucional, en 1856 se convoca a un nuevo constituyente. En 1857 la nueva Constitución restablece el sistema Federal, fortalece al Poder Legislativo y lo deposita en una sola Cámara; determina la libertad de cultos y libera a los ciudadanos de la obligación de pagar diezmos a la iglesia y finalmente, define claramente las garantías individuales para asegurar su inviolabilidad.

El proceso de centralización política inició nuevamente a partir de 1867 y hasta el porfiriato, limitando las atribuciones de los Gobernadores, las de las Cámaras y concentrando un inmenso poder en la figura del Presidente de la República.

Al término de la revolución mexicana en un ambiente muy polarizado los diferentes grupos revolucionarios seguidores de Villa, Carranza y Zapata entre otros y en medio de un cúmulo de ideas sobre Municipalismo, Confederación y aspectos sociales como educación, propiedad, redistribución de la riqueza, trabajo, etc. promulgaron la Constitución Política de 1917 en la que se materializó el ideario revolucionario y el Pacto Federal. En esta época y supongo que por razones del momento histórico se consolidó el centralismo, que cobró fuerza con la fundación del Partido Nacional Revolucionario, como unificador de una gran cantidad de partidos regionales. La intención fue restablecer la paz desarmando e inmovilizando a los otrora contingentes revolucionarios y depositando todo el poder en el Ejecutivo Federal. Este poder, fue centrado en los aspectos político, social y administrativo. Se

fortaleció el poder regional mediante los Gobernadores militares, que formaron cacicazgos sustentando grandes privilegios.

El General Lázaro Cárdenas, quién terminó de consolidar la figura del Ejecutivo Federal a través de la ruptura del caudillismo de Calles, realizó cambios importantes en las distintas zonas militares, removi6 Gobernadores a su arbitrio, representantes del Congreso, fortaleció al Partido Nacional Revolucionario (PNR), nacionalizó la industria petrolera, creó la Comisión Federal de Electricidad, fundó Nacional Financiera, intensificó el reparto de tierras. etc.

En materia fiscal es importante comentar que en 1925, 1933 y 1947 se celebraron las tres primeras convenciones nacionales fiscales con la finalidad de reformar la constitución para delimitar los conceptos tributarios en los tres niveles de Gobierno; este tema fue un paso importante para la materia federal.

En agosto de 1925, se realizó la primer Convención Nacional Fiscal en México, a decir del Ing. Alberto J. Pani, Secretario de Hacienda (1923 a 1927 y 1932 a 1933), era necesario que a través de esta Convención se establecieran las atribuciones que Federación y Estados tenían en materia impositiva; determinación de un Plan Nacional de Arbitrios para unificar el Sistema Tributario; disminuir los gastos de su recaudación y administración así como fincar las bases de una mayor equidad impositiva entre Estados y Federación.

Las reformas constitucionales a que dieron origen estos acuerdos no fueron aprobadas por la Cámara de Diputados, por lo que el Ejecutivo Federal emitió diversas leyes por las cuales se dio a los Estados una participación en el producto de los impuestos Federales. En realidad los acuerdos finales en esta convención se aplicaron parcialmente, no reflejaron un beneficio importante para los Estados y Municipios.

En la convención de 1933 nuevamente se intenta delimitar los ámbitos que en material fiscal deberían tener los Estados de la República:

Entre otras conclusiones de la Convención referida se encuentran las siguientes:

- El Gobierno Federal puede tener exclusividad en materia tributaria sobre el Impuesto sobre la Renta, Impuestos Especiales e importaciones y exportaciones.
- Los impuestos sobre la base territorial de cada Estado debería corresponder a los Gobiernos Locales con algunas excepciones (edificaciones Federales o Municipales).
- Los Estados pueden instaurar impuestos por actos no mercantiles que se realicen en su territorio.
- La Federación podría tener exclusividad sobre los impuestos por explotación de bienes propiedad de la Nación.
- Por lo que se refiere a impuestos por donaciones y herencias deberían ser competencia de los Estados con la participación de la Federación.

Como resultado de esta Segunda Convención Fiscal, la mayoría de las propuestas no fueron aprobadas por el poder Legislativo, salvo la relativa a que los Estados tenían derecho a participar de algunos impuestos recaudados por el poder Federal que llevó a la reforma de la fracción X del artículo 73 Constitucional.

En 1947 se optó por un esquema de coordinación fiscal entre Federación y Estados, en donde estos últimos renunciaban a cobrar impuestos para que el Gobierno Federal lo hiciera a cambio de una participación en la recaudación.

Este procedimiento novedoso en el México de aquella época tenía como propósito dar por terminada la duplicidad impositiva. Desde la década de 1920 el Gobierno Federal había vislumbrado la posibilidad de ceder una parte de la recaudación de los impuestos Federales a los Estados y Municipios.

Esta cesión de parte de los Impuestos Federales tenía la finalidad de que los Estados dejaran de gravar en sus localidades los mismos ramos que gravaba la Federación, y con esto según la premisa que sustentaba la Secretaría de Hacienda, se favorecía la modernidad tributaria; mayores ingresos para los Estados y Municipios y en general la prosperidad que traía aparejada la modalidad en comento.

Otro de los acuerdos de la tercer convención fiscal era una recomendación a la Secretaría de Hacienda: el nuevo impuesto debía establecerse mediante **concordatos** con los Estados a través de una Reforma Constitucional. Como los Estados se opusieron a la propuesta, orillaron a la Secretaría de Hacienda a recorrer treinta y dos rutas con los Gobiernos Locales para firmar los citados concordatos, que más tarde se convirtieron en los Convenios de Coordinación Fiscal.

Al paso de los años los técnicos y especialistas concluyeron que los resultados de aquella convención fiscal de 1947 de ningún modo contribuyeron a fortalecer en forma generalizada los ingresos de los Estados y Municipios en el País, sino a robustecer a la Federación en materia tributaria.

Al finalizar la Tercera Convención Nacional Fiscal y con el paso de los años se aprobaron diversas leyes. Así podemos mencionar la creación de la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas (1948); la primera Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (1948), la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas (1953). Dichos ordenamientos sustentaron un nuevo sistema de coordinación fiscal entre la Federación y los Estados, que registró cambios significativos hasta finales de la década de los setentas.

Introducción

a). Necesidad de implementar el Cabildeo Federal.

Actualmente, si bien hemos roto con el esquema “unipartidista” que nos gobernó durante poco más de las tres terceras partes del siglo pasado, y que permitió, alcanzar la estabilidad política social y un cierto desarrollo macroeconómico que inició su resquebrajamiento a partir de los años 70s conjuntamente con algunos focos de inestabilidad; es también cierto que con el actual proceso hacia la democracia, el País no ha satisfecho las expectativas de mejora, y muchos ciudadanos que contaban con una mayor prosperidad se han visto desencantados.

Regresar la confianza a los ciudadanos se logrará no sólo en los discursos, estos se han desgastado a fuerza de usarlos sin los resultados que los respalden, han perdido valor en el sistema político mexicano. La credibilidad en las instancias de Gobierno necesitará ser reconstruida con resultados, no sólo palpables sino contundentes. ¿Cómo lograr este propósito? ante legisladores cautivados con el poder, organizaciones sociales cada día más influyentes que ahora poseen la capacidad de bloquear una iniciativa de ley, no siempre con argumentos válidos, hoy por hoy no existen garantías de que se cumplan los acuerdos.

La intrincada ruta hacia la negociación pública permite el acceso si se cuenta con los elementos, el perfil y las capacidades que requiere esta empresa, independientemente de la orientación política del interlocutor. El actuar ante un horizonte utópico ha dado en ocasiones sentido a la paciencia y perseverancia histórica, es decir, son valores que en la práctica, ponen en acción quienes desean mejorar las condiciones de la comunidad, la lucha para ellos siempre es permanente. **El cabildeo como proceso constructivo requerirá sin lugar a dudas de paciencia, perseverancia y de una gran capacidad de interlocución.**

La reesquemmatización para implementar el Cabildeo Federal y la interlocución adecuada entre el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados no es sólo una opción política, resulta también de la revisión de experiencias y conflictos sociopolíticos que hemos vivido en los últimos años y de la necesidad de negociación que tiene el poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y las distintas Entidades que componen el Pacto Federal, para que, de esta manera se llegue a tener acuerdos que favorezcan la prosperidad de todos los estratos y sectores de nuestro País. Desde un punto de vista político y social progresista, regular las relaciones del poder y sus respectivos ámbitos es un proyecto fundamental y necesario en México pero la mayoría de las veces es insuficiente. Para conseguir más eficazmente este objetivo, se necesita ir más allá: no sólo regularlo, sino insertar en su misma lógica los incentivos para que funcione socialmente y en ese sentido versa la idea del cabildeo, no sólo se trata de negociar sino también de encontrar las fórmulas que nos lleven a equilibrar el sistema sociopolítico que actualmente vivimos; que ese equilibrio del que nos hablaba Montesquieu se lleve a cabo mediante ideas innovadoras en el Estado Mexicano y por ende en su Gobierno, tal cual lo han estado construyendo China e India, por citar los casos de más alta concentración de desarrollo en los últimos tiempos.

La confianza del ciudadano común se puede revalorar en el corto y mediano plazo, se puede atenuar su insatisfacción. Recordemos que históricamente los Mexicanos hemos luchado contra prejuicios y miedos, contra adversidades naturales. Hemos luchado por progresar, individual y colectivamente y por no retroceder, sólo necesitamos un punto de apoyo. La actividad del cabildeo tenemos que hacerla conscientes de esas características, sabedores del contexto histórico en el que estamos inscritos y darle significado creando una interlocución específica con personal capacitado, un ente que corrobore el Pacto de la Unión y permanentemente coordine los esfuerzos de la Administración Pública Federal con quienes ya lo hacen dentro de la misma estructura de Gobierno, haciéndolos partícipes en la experiencia

práctica de la negociación política. Por lo tanto, el Cabildeo Federal debe suponer un paso en nuestro camino transformador hacia un verdadero y fortalecido Pacto.

A la par que la interlocución política, la planeación, distribución y fiscalización de los recursos que se asignan a las Entidades Federativas requerirá un replanteamiento del esquema de Coordinación Fiscal acorde con las necesidades del nuevo escenario nacional e internacional, que impulse la producción, la competitividad comercial y financiera de cada uno de los Estados de nuestro País, con respeto absoluto a la autonomía de cada Entidad Federativa.

Una planeación, distribución y fiscalización de recursos bien estructurada, necesita tomar en cuenta que cada Estado tiene características diferentes y en el último de los casos saber que son similares, más no iguales; se requiere una atención particular a fin de que cada Entidad en el ejercicio de su autonomía y en el marco del Pacto Federal, fije estrategias exitosas. Estados fuertes, económica, social y políticamente hablando cumplen con el ideal de una Federación sólida y vigorosa, digna representante de una Nación en el actual escenario de globalización mundial.

b) Problemática económica, social y política en México ante un mundo globalizado.

La actual globalización económica tuvo su origen con algunos acuerdos tomados por el 1er. Mundo, sobre todo en los Estados Unidos de Norteamérica; se puede decir que existen importantes antecedentes, por ejemplo con motivo de la creación en el seno de la Organización de las Naciones Unidas de las siguientes instituciones de carácter internacional: el Fondo Monetario Internacional (1945) con el fin de promover una economía mundial sólida con sede en la ciudad de Washington, D. C. y que cuenta en la actualidad con 185 Gobiernos miembros que lo componen y en su Gobierno interno la administran vía democrática; el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, mejor conocido como el GATT (1948) que estableció las

reglas aplicables a una gran parte del comercio mundial y el Banco Mundial (1944) creado originalmente para promover la reconstrucción de la posguerra; sin embargo el verdadero auge de este nuevo mundo económico globalizado tuvo como antecedente la fundación en 1961 de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que agrupa a 30 Países: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía, Japón, Finlandia, Australia, Nueva Zelanda, **México**, República Checa, Corea del Sur, Hungría, Polonia y Eslovaquia. Dentro de este organismo se encuentran y participan activamente algunas de las potencias económicas más importantes de la tierra, lo que ha hecho de esta organización una de las más influyentes en materia económica en el mundo.

Nuestra generación está inmersa en este fenómeno de globalización no sólo por motivos económicos, financieros y comerciales sino también producto del adelanto tecnológico, de un impresionante avance en el renglón de la comunicación e información electrónica, la interdependencia global que favorece la inestabilidad financiera mundial o hechos tan lamentables como el terrorismo internacional, las enfermedades y el crimen organizado que no conocen fronteras.

El fenómeno de la globalización está presente, nadie se abstrae de él, es muy difícil; supone sin conceder, estancamiento económico.

México como cualquier otro País no puede aislarse y ver pasar este fenómeno por más barreras que se propongan, la dinámica económica, política y social que estamos viviendo en esta globalización mundial nos da una sola opción, actuar en consecuencia y de inmediato, no hay más tiempo ni otro camino, las alternativas se agotaron. Este fenómeno llegó para quedarse, hay que verlo de esta forma: o nos fortalecemos y lo aprovechamos como área de oportunidad para nuestro desarrollo o

nos desintegramos y lo padecemos como una nación pobre con todas las consecuencias sociales y políticas que ello implica.

Ante esta disyuntiva es importante reflexionar, si queremos afrontar el fenómeno como una oportunidad histórica, si contamos con los elementos para ello, ese análisis nos arroja que tenemos que organizarnos hacia nuestro interior, este fenómeno no se puede afrontar con un País dividido política, económica y socialmente, podremos disentir, si, es legítimo, es valido y es necesario, pero en lo esencial y frente a este nuevo panorama mundial debemos estar unidos como nación. **Tomemos el fenómeno de China y el resto de los tigres del continente asiático como punto de reflexión y de partida.**

Si otros Países en condiciones más adversas han logrado sacar provecho de este fenómeno de globalización, ¿porque México no?, ¿que nos hace falta?

En los inicios del Federalismo tenemos que tomar en consideración que surgió preponderantemente por las tesis de Montesquieu pero fue avasallante cuando por primera vez en el mundo se hizo necesario por la hipótesis de que se ocupaba en los E.U. una nueva técnica constitucional que permitiera a las 13 Colonias dar un paso de Confederación a un estadio que le diera autonomía a las mismas o nuevos Estados Miembros con respecto a la que tendría que ser ejercida por ese nuevo ente "Federal".

Visto así, es importante comentar que tenemos que partir de una hipótesis que nos permita garantizar que una técnica como el cabildeo, no sólo es aplicable en países de avanzada, sino también lo es en nuestro entorno. Por ejemplo es oportuno este comentario, porque en principio el tema propuesto considera una explicación convincente de que nuestro país esta atravesando por un periodo de "extraña transición política", camina de una hegemonía política hacia un mundo político desconocido y con cierta lejanía de sus costumbres tradicionales. La clase política

mexicana no acaba de contemplar que lo que adoptamos en 1823-1824 tiene una encrucijada hoy en día, no es que nos encontremos atrapados en el modelo que adoptamos, sino más bien en el modus operandi del pacto político para la comprensión del camino a seguir.

El presente trabajo de investigación se sustenta precisamente en que nos ha faltado en México, sobre todo porque esa cita con la historia la hemos postergado, el establecer los acuerdos de las distintas corrientes y representaciones políticas para que la Federación y los Estados miembros en el Pacto de la Unión logren un acuerdo único que no ponga en tela de duda las competencias y los ámbitos de acción de cada una de las partes y que la soberanía y la autonomía sean conceptos más armonizados en el léxico jurídico – político de nuestro entorno, porque ese es precisamente el punto de partida para establecer “El cabildeo en México” este surge bajo la hipótesis de que:

- 1.- Propone una nueva dinámica en los asuntos políticos y económicos entre la Federación y los Estados.
- 2.- Pone de manifiesto que aunque somos una Federación; no lo llevamos completamente a la práctica, o todavía falta mucho por hacerlo, y
- 3.- El Cabildeo suministra una evolución y una explicación para que la balanza y los equilibrios sociopolíticos en México lleguen a tener consenso nacional. Se requiere por principio de cuentas crear una incubadora, tal vez en las áreas académicas del País.

c) Mecanismos que influyen actualmente en el desarrollo de un País ante el nuevo escenario mundial. Algunos ejemplos.

El mapa de la economía mundial ha cambiado, China es ya la segunda economía mundial en magnitud tan sólo por debajo del los Estados Unidos de Norte América.

El Banco Mundial calificó en abril del 2008 de sólido crecimiento a las regiones en desarrollo; con excepción de América Latina y el Caribe, mientras que la proporción de crecimiento correspondiente a las economías de ingreso alto, se redujo en 5%.⁷

El panorama económico de algunos Países en vías de desarrollo ha cambiado, ahora se encuentran algunos posicionados entre las doce economías más fuertes del mundo según el mismo Banco Mundial: *"5 de las 12 economías más grandes son de Países en desarrollo"* señala el mismo reporte.

China ocupa el segundo lugar dentro de las economías más fuertes, cuando hasta hace poco se encontraba sumida en la pobreza. La India, otro de los Países que recientemente afrontaba serios problemas de carácter económico, ahora se encuentra dentro de las 12 economías mundiales más fuertes. ¿Cómo lo lograron?, ¿Cómo aprovecharon la coyuntura de la globalización?, ¿Qué favoreció su desarrollo económico?

El caso de China

La República Popular China tiene una forma de Gobierno Centralista, de acuerdo a su constitución todo el poder pertenece al pueblo. Los órganos por medio de los cuales lo ejerce son la Asamblea Popular Nacional y las Asambleas Populares Locales. El sistema de asambleas populares constituye el régimen político fundamental de China, sin embargo se ejerce un férreo control político a través del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional.

El éxito según los analistas financieros, dependió de diversos factores pero primordialmente de su apertura hacia la globalización y sus **excelentes estrategias de cabildeo**, China insertó al Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional

⁷ Datos del Banco Mundial. Citados en noticias del Banco Mundial Internet: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:21726601~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html> consultado el 19 de junio de 2008.

el Instituto de Estudios Superiores un ejemplo de los que se han dado en llamar, "**Think Tank´s**" definidos también como "**fabricas de ideas**" o **cabilderos académicos** ⁸.

Los *Think Tank´s* son algo más que simples fabricas de ideas, son grupos bien organizados de intelectuales de academia que se dedican al análisis e investigación de las distintas disciplinas científicas que tiene que ver con el desarrollo de un País (también denominadas Universidades sin alumnos), en Estados Unidos el primer antecedente en América de este tipo de instituciones fue **el Institute for Government Research** creado por Robert Somers Brookings (1850-1932) importante hombre de negocios en aquella época. Este instituto a 92 años de su fundación sigue operando en los Estados Unidos de Norteamérica como **The Brookings Institution** de gran influencia en el medio gubernamental de Estados Unidos de Norte América.

Por su parte China, con un férreo control político hacia el interior y un Instituto de Estudios Superiores que establece bases bien definidas sobre la prospectiva de esa Nación, mediante ese *Think Tank* que revoluciona la realidad sociopolítica y académica en una verdadera locomotora de ideas para el futuro inmediato, no ha tenido necesidad de desplegar demasiados esfuerzos de interlocución o convencimiento ciudadano. El denominado Yuan Legislativo mantiene ese control, a decir de la revista *El Yuan Legislativo de la República Popular China* "es el motor del progreso nacional, su reto es reflejar fielmente la voluntad popular y cumplir con sus expectativas. Si el pueblo quiere reformas, el Yuan Legislativo no puede dejar de llevarlas a cabo." Sin embargo el Presidente del Estado tiene la facultad de declarar la

⁸ Los *Think Tank´s* nacieron en el Reino Unido en el siglo XIX y el término se acuñó en los Estados Unidos de Norteamérica en la segunda guerra mundial y se aplicó recientemente en China; información tomada de:
<http://www.embusa.es/irc/thinktanks.pdf>
<http://cronicasperegrinas.wordpress.com/2008/03/12/el-gran-plan-quinquenal-de-la-democracia-china/>
<http://www.embusa.es/irc/thinktanks.pdf>

disolución del Yuan Legislativo, si así lo considera pertinente. Este control político hacia el interior de China y el éxito en los programas económicos que la han llevado a ocupar el segundo lugar mundial en términos de magnitud económica y la mejora evidente en la reducción de la pobreza de sus habitantes, ha permitido que por el momento no existan conflictos de carácter social o político significativos. El llamado programa Chino **Gai Ge Kai Fang: "cambiar el sistema, abrir la puerta"** y una pujante economía interna, ha dado como resultado un crecimiento económico en el 2007, del 11.9%.⁹

El cabildeo, ha sido factor fundamental para que los productos chinos entren al mercado Estadounidense y de ahí al resto de América, la fórmula del Gobierno se basa en una estrategia tradicional que señala, **"Adoptemos el conocimiento de los bárbaros occidentales y utilicémoslo en nuestra defensa"**, cuentan que en el siglo XIX un estratega chino, al ver que su patria sufría a manos de las potencias occidentales propuso adoptar esa estrategia, que es exactamente lo que ahora hace su Gobierno en materia de comercio internacional. Con el programa "cambiar el sistema, abrir la puerta"(Gai Ge Kai Fang), dejan pasar a las empresas de los Estados Unidos de Norteamérica deslumbradas por un mercado tan vasto como el del dragón asiático, ya adentro, los utilizan para que ellos mismos cabildeen ante su Gobierno a favor de China para obtener las mejores ventajas en materia comercial, bajo una sutil amenaza de cancelar convenios o pedidos comerciales con sus proveedores Estadounidenses.

La República Popular China ha sabido sacar provecho de la globalización muy a su estilo, pero se trata de una guerra comercial donde sobrevive el más fuerte y China hizo lo propio, primero se fortaleció y se organizó hacia su interior, desarrolló un plan (quinquenal) para posteriormente abrirse a la globalización. Ha sabido administrar con mucha inteligencia su salida hacia los mercados internacionales.

⁹ Información del Banco Mundial, Actualización trimestral de su Informe, junio de 2008.
http://siteresources.worldbank.org/CHINAEXTN/Resources/cqu_june08_en.pdf, consultado el 27 de junio 2007.

El Caso de la India

El sistema político de la India es multipartidista, su estructura de Gobierno está conformada por una democracia, secular, parlamentaria y Federal, a la cabeza del Gobierno está un Presidente y un Primer Ministro a cargo del gabinete. El Parlamento lo integran la Cámara Baja, *Lok Sabha* (Asamblea del Pueblo) con 545 miembros; la Cámara Alta recibe el nombre de *Rajya Sabha* (Asamblea de los Estados), con un total de 250 miembros. Cuenta con un Poder Judicial autónomo constituido por 17 magistrados nombrados por el Ejecutivo.

La India con una población hasta el 2006, de 1' 119, 500, 000 habitantes, ocupa el segundo lugar mundial en explosión demográfica, superada sólo por China quien tiene 1' 323, 600, 000 habitantes ¹⁰.

La India, después de varios intentos de mejorar su economía a partir de 1949, año en que recobra su libertad después de varios siglos de estar intervenida por otros Países como Portugal, Francia y posteriormente colonizada por Gran Bretaña, logra encontrar la ruta hacia la mejora de su economía, no fue fácil, fueron 59 largos años de arduo trabajo del que ahora se comienza a ver los frutos. Actualmente la India está pasando por una etapa de desaceleración económica, es indudable que su progreso en materia económica es muy significativo. El crecimiento del PIB bajó del 9.7% en 2006 a un nivel aún elevado del 8.7% en 2007 y hasta el 7% en 2008, debido sobre todo a que las restricciones monetarias de 2007 contribuyeron a debilitar la demanda interna¹¹. No obstante la situación actual de la economía mundial, sin duda el país va en la ruta de un rápido crecimiento económico.

¹⁰ Datos publicados por el Fondo de población de las Naciones Unidas, Estado de la Población Mundial 2006. http://www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/652_filename_sowp06-sp.pdf, consultado el 4 de Julio del 2008.

¹¹ Datos del Banco Mundial "Perspectivas para la Economía Mundial", Junio 10 del 2008.. <http://web.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=659199&pagePK=64646902&contentMDK=20403975&menuPK=802743&piPK=64646922>

Un hecho significativo de cómo la India logra convertir las amenazas en oportunidades es el caso del periodo 1965-1967 en el que padeció una crisis agrícola por lo que debió realizar grandes esfuerzos para invertir en infraestructura rural, utilizando técnicas mejoradas que permitieron un aumento importante en el rendimiento agropecuario, fue la llamada Revolución Verde, que en 1975 llevó a la India a autoabastecerse de cereales. El Gobierno estimuló la producción alimenticia, introduciendo nuevas variedades agrícolas como el trigo mexicano y promoviendo el uso de nueva tecnología agrícola, como bombas, sistemas de riego, uso de tractores, etc.

En el ámbito sociocultural, existe una diversidad religiosa, lingüística y étnica de la población. Para Shashi Tharoor, subsecretario General de las Naciones Unidas para las Comunicaciones y para la Información Pública hasta el 31 de Marzo de 2007, comenta que la pluralidad es el primer rasgo que define a la India:

“El pluralismo es una realidad que emerge de la misma naturaleza del País; es producto inevitable de su geografía y reafirmada por su historia.”

Sin embargo y a pesar de esta diversidad debieron realizar grandes esfuerzos para poder alcanzar los factores que han contribuido a posicionarlos en el escenario mundial como un País de gran éxito en el camino del desarrollo económico; entre ellos tenemos los siguientes:

- Estabilidad Social.
- Continuidad en las políticas económicas (sus planes quinquenales aplicados desde hace 59 años).
- Gradual apertura a la privatización de empresas estatales.
- Un sistema educativo eficaz en todos los niveles, sobre todo en educación superior.

Pero el más importante de todos desde mi perspectiva, es un gran poder de interlocución (**cabildeo**) hacia los diferentes sectores económicos, sociales, gubernamental y población en general que condujo a la estabilidad y desarrollo de este País hasta hace poco abatido por la extrema pobreza.

La India cuenta con diversos organismos dedicados al pensamiento (*Think Tank* 's) entre los más destacados podemos mencionar los siguientes:

- Centro de Investigaciones Sobre Políticas
Nueva Delhi, India.
- Consejo Indio para la Investigación en las Relaciones Económicas Internacionales
Nueva Delhi, India.
- Instituto Indira Gandhi de Investigaciones para el Desarrollo
Bombay, India.
- Instituto de Crecimiento Económico, Universidad de Delhi
Delhi, India.
- Consejo Nacional de Investigación Económica Aplicada
Nueva Delhi, India.

También cuenta con la Confederación de Industrias Indias, organismo nacional de cabildeo.

Mejoras en indicadores sociales de la India¹²

1. La pobreza se redujo rápidamente en el decenio de los noventa – desde más del 50% a principios de los años cincuenta, a más del 25%.
2. Esperanza de vida promedio al nacer – desde 49 hasta 63 años.
3. Tasa de nacimiento – baja desde seis hijos por cada mujer en los años sesenta a tres por mujer, actualmente.
4. Tasa de mortalidad en menores de cinco años – baja desde 123 por cada 1000 en 1990, a 87 en 2003.
5. Matrícula en la escuela primaria – desde 68% en 1992-1993, a 82% a finales del decenio. La brecha entre la matrícula de niños y niñas también disminuyó.
6. Matrícula en la escuela secundaria – desde 44% en 1990-1991, a 50% en 2002-2003.
7. Tasas de alfabetismo en hombres adultos – desde 62% en 1990, a 68% en 2002.
8. Tasas de alfabetismo en mujeres adultas – de 36% a 45% en el mismo período.

Finalmente y para concluir este apartado cito las palabras de Robert Solow, profesor emérito del Massachusetts Institute of Technology (MIT) y premio Nobel de Economía en el año 1987: **“El liderazgo y el buen Gobierno no pueden hacer la tarea por sí solos, a menos que logren el apoyo de grandes segmentos de la población”**. Desde mi muy particular punto de vista creo que esto se puede lograr a través del cabildeo como un proceso de gestión constructiva en el ámbito gubernamental.

¹² Información publicada por el Banco Mundial, Noticias, [El Banco Mundial en la India, Reseña del País](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:20618990~pagePK:64257043~pIPK:437376~theSitePK:1074568,00.html) <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:20618990~pagePK:64257043~pIPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>, consultado el 12 de Julio del 2008.

El caso Brasil

Brasil es una República Federal integrada por 26 Estados y un Distrito Federal. La actual Constitución fue promulgada en octubre de 1988, reemplazando a la de 1969. La actual Constitución de 1988 prevé la elección del presidente de forma directa para un periodo de cuatro años renovables. El Congreso Nacional bicameral brasileño se compone de un Senado Federal de 81 miembros elegidos para un periodo de ocho años, y una Cámara de Diputados con 503 miembros elegidos para un periodo de cuatro años.

Una enmienda a la Constitución efectuada en 1997 permitió al Presidente y al Vicepresidente ser elegidos por un segundo término consecutivo.

El Supremo Tribunal Federal es la máxima autoridad del sistema judicial. Tiene su asiento en la capital nacional, Brasilia, pero su jurisdicción abarca todo el País y está compuesto por once ministros que son elegidos por el Presidente de la República, con la previa aprobación del Senado, atendiendo a su trayectoria y antecedentes en el medio judicial.

Brasil con una población de 188.9 millones de habitantes hasta el 2006 según el Fondo de Población de las Naciones Unidas, es ahora una de las economías que más contribuyen al crecimiento mundial ocupando en el año 2007 el noveno lugar, arriba de Países como Italia (10º), España (11º) y México (12º).

A comienzos del siglo XXI, la economía brasileña se muestra dinámica y diversificada. En 1998, la industria era responsable del 36% de la producción económica; la agricultura, de un 14% y éstos servicios sumaban el 50%. El resultado de las exportaciones, entre otras áreas, refleja el dinamismo de la economía del País. Desde 1992 a 2000 las exportaciones Brasileñas se incrementaron de unos 35.700 millones de dólares a 55.000 millones; casi el 75% de estas son productos

manufacturados y semifabricados. En 2001, la Unión Europea absorbió el 26% de esas exportaciones, los EUA el 24.2%, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) el 11.3%, Asia el 12%, América Latina (extra MERCOSUR) el 9.8%, y el resto de las exportaciones estaban distribuidas entre una variedad de mercados más pequeños¹³.

Brasil cuenta con 38 *Think Tank* 's entre los que destacan:

- Centro Brasileño de Análisis y Planeación- CBRAP

CBRAP es una institución de investigación académica que se centra en la humanidad, donde los sociólogos, los politólogos, los filósofos, los economistas, los antropólogos y los demógrafos desarrollan estudios sobre la Sociedad Brasileña.

- Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico.

El Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (Ibase), creado en 1981, es una institución de utilidad pública federal, sin fines de lucro y sin ninguna vinculación religiosa o política. Su misión es la construcción de la democracia, combatiendo las desigualdades y estimulando la participación ciudadana.

- Núcleo de Estudios Estratégicos.

Creado en 1985 realiza trabajos de investigación sobre temas como armamento y fuerzas armadas, Estado y democracia, conceptos estratégicos en materia de defensa brasileña, así como asuntos exteriores.

¹³ Información de la Embajada de Brasil en México, *Perspectiva Histórica*
http://www.brasil.org.mx/sector_economico/economia_brasilena/perspectiva_historica.php, consultado el 17 de Julio del 2008.

- Instituto de Relaciones Internacionales – IRI

El Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) es un centro de educación e investigación dedicada al estudio de las Relaciones Internacionales, creado en 1979 con la finalidad de institucionalizar académicamente la disciplina de las Relaciones Exteriores. El IRI amplió y consolidó sus actividades en 1987 por medio de la creación de un curso de Maestría en Relaciones Internacionales y de la constitución de un programa integral de investigación que agrupa un conjunto de proyectos individuales desarrollados por el Instituto con líneas temáticas definidas previamente.

Brasil al igual que otras economías que van a la vanguardia del crecimiento económico en el mundo, ha hecho uso de la herramienta del cabildeo, así podemos ver que los exportadores de cítricos y fabricantes de computadoras Brasileños contratan empresas de relaciones públicas legales en Estados Unidos para que les proporcionen información sobre actividades legislativas relevantes de ese País. De igual forma el Banco de Brasil cabildeó para la reestructuración de la deuda brasileña y regularizaciones bancarias favorables. No existen o al menos no se publicitan muchas empresas dedicadas al cabildeo de origen Brasileño ya que hasta la fecha este País está más orientado a la contratación de empresas cabilderas extranjeras. Sin embargo existe una institución denominada Grupo Brasil que tiene como objetivo consolidar la participación de las compañías Argentinas y Brasileñas en el desarrollo de las relaciones bilaterales y el fortalecimiento del mercado regional, fue la primera institución sin fines de lucro en agrupar a las compañías del principal socio del MERCOSUR (Brasil) fuera de su territorio, luego, con igual éxito, se sucedieron los GRUPO BRASIL de Perú, Miami, Washington, Paraguay y Bolivia; refiriéndome concretamente a que ya se desarrolla el cabildeo como tal, con el objeto de unir, negociar, pactar, asociarse, y obtener así, mayores prerrogativas en el comercio de la industria Brasileña con algunos otros Países.

México: Un incipiente cabildeo

En México las Cámaras Patronales, de Comercio, Industriales, Bancarias cuentan en su estructura con incipientes espacios para el cabildeo, orientado a gestiones básicamente gubernamentales:

- Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), registrada como un sindicato patronal de afiliación voluntaria, que aglutina empresarios de todos los sectores, que buscan mediante ella su representación en el ámbito laboral y social y afilia a poco más de 36 mil socios. Cuenta dentro de su estructura con 23 Comisiones una de ellas denominada de Cabildeo, la misión de esta Comisión es: "Construir una estructura integrada por empresarios que, profesionalizados en técnicas de cabildeo, formen una red de influencia e información precisa sobre legisladores y actores con poder de decisión en toda la República, a fin de influir con las propuestas de la Coparmex en las decisiones que afecten directa o indirectamente a las empresas. Asesorar al Presidente de la Confederación en la materia", entre otras.
- Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CAINTRA), fundada el 26 de febrero de 1944, por 22 empresarios regiomontanos, tiene un grupo de trabajo llamado de Cabildeo cuya misión es influir en la revisión y formulación de políticas tendientes a apoyar la actividad empresarial, siendo los voceros de los Socios ante el Ejecutivo, el Congreso de la Unión, los Congresos Locales y las distintas Oficinas Gubernamentales y Municipales. Fomentando así leyes, reglamentos y políticas que apoyen la competitividad de las empresas.
- La Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), es el organismo cúpula empresarial que representa los intereses Industriales en México. Esta Cámara cuenta con un denominado Enlace Legislativo que tiene como misión ser un

instrumento de apoyo que permita recabar y analizar las iniciativas de ley que se debaten en el Congreso de la Unión, con la participación de las Cámaras, Asociaciones y Comisiones de la CONCAMIN, con el objeto de orientar la comunicación entre sus miembros y el Poder Legislativo. Entre sus objetivos destacan ser el instrumento de coordinación de acciones y apoyo a las Cámaras y Asociaciones para cabildar con los legisladores los intereses de los industriales en el Congreso de la Unión. Presentar las opiniones de los miembros de CONCAMIN sobre los proyectos de reformas a la Ley que se presentan en las Cámaras de Diputados y Senadores; que afecten algún sector de la industria confederada. Esta Coordinación tiene en su haber la de ser un mediador eficaz entre el Poder Ejecutivo y Legislativo y los miembros de la CONCAMIN.

d) Fundamentación de la investigación:

Ante la falta de interlocución que se ha dado recientemente entre el gobierno Federal Mexicano y los gobernadores de los Estados, y que a mi juicio tiene que ver con la falta de conocimientos por un lado y de pericia política por otro; esta función de cabildeo Federal que debe llevar a cabo el Secretario de Gobernación, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sobre todo en lo relativo al artículo 27 fracciones XII, XIV, XVI y XVII, pienso que el Sistema Federal Mexicano requiere de un cambio en cuanto al tema en comento. Sobre todo por lo que se refiere a esa falta de interlocución y en lo relativo a una redistribución de funciones, en el que se comparta la interlocución y el cabildeo entre la Secretaría de Gobernación.

Capítulo I. El Federalismo

El ser humano por naturaleza es social, en el imaginario colectivo es una característica intrínseca, Aristóteles discípulo de Platón, aunque no seguidor de su filosofía idealista ("Soy amigo de platón pero más amigo de la razón"), definía al hombre como un animal político, en este sentido es que desde que aparecieron los primeros grupos humanos surgió la necesidad de organizarse en sociedad. Las primeras organizaciones primitivas se agruparon de manera natural, atendiendo al principio de la ley del más fuerte.

Poco a poco y con el paso de los años la raza humana abandona su vida nómada y dan inicio los primeros asentamientos que originan la agricultura.

En esta época, la necesidad de trabajar la tierra lleva a la mujer a los campos de cultivo y terminan siendo las encargadas de estas actividades en la mayoría de las comunidades; mientras los hombres se dedican a la caza de animales salvajes, la pesca y al cuidado de su territorio, quedando el cuidado de la prole a cargo de los hijos mayores y los familiares no aptos para el trabajo de la tierra.

Mientras tanto, con el aumento de la población nacieron las ciudades y la necesidad de organizaciones más desarrolladas y eficaces. Del instinto social del hombre nació el Estado, dice Santo Tomás.

Jacinto Faya Viesca señala que el Estado como una forma de organización política, responde a la necesidad de organizar la convivencia humana en un espacio determinado e identifica dos elementos básicos: un espacio físico delimitado geográficamente y un grupo humano que lo ocupa.

En el estudio que nos atañe las primeras ideas sobre el Federalismo se atribuyen a Johannes Althusius, jurisconsulto nacido en Diedenshausen en Westfalia, quien

realiza sus estudios de Derecho en Colonia en 1581 donde se familiariza con el pensamiento de Aristóteles y después en Paris y Basilea, además de ser teólogo protestante reformista, ofreció el primer marco global para organizar un poder federal, esas aportaciones de Althusius en un principio, más el modelo del Federalismo norteamericano, que tiene su base más preponderante en la Tesis de Charles-Louis de Secondat, Barón de Montesquieu (1689-1755), entre otras no menos importantes fueron las que dieron algún sentido pragmático a la idea federal. Estas ideas pero sobre todo las últimas son las que establecen las bases de la división del poder señalando que en cada Estado hay tres clases de poderes: "el legislativo, el ejecutivo..... El tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares, llamando a éste poder judicial,.....".¹⁴ En el libro IX del *Espíritu de las Leyes* argumentaba que los hombres se hubieran visto obligados a vivir gobernados por uno sólo si no hubieran inventado la técnica Federal que tiene todas las ventajas interiores de la República y la fuerza exterior de la monarquía.

Si bien el federalismo se ha consolidado completamente en la época actual, como lo señala Faya Viesca, ya que se ha instituido con éxito en Estados Unidos y en Suiza como un modelo de "federaciones clásicas" y en Austria y la República Federal Alemana e incluso en Canadá como "cuasifederaciones" citando a K. C. Wheare; en las Federaciones Africanas, en la Federación de los Emiratos Árabes del Golfo Pérsico, en Latinoamérica, en la Unión Soviética, etc., México no es la excepción, hemos tenido grandes periodos de estabilidad y progreso bajo este sistema de gobierno, sin embargo debemos reconocer que en la actualidad existen serios conflictos hacia el interior de nuestro país, debido quizá al crecimiento y complejidad de nuestros problemas, a la evolución de nuestra diversidad cultural, conflictos propios de nuestra sociedad pluralista, tales como: alternancia en el poder, intereses partidistas, inequidad en la distribución del ingreso, diferencias étnicas, lingüísticas, etnoterritoriales, religiosas, distintas concepciones de vida y de organización social,

¹⁴ Charles-Louis de Secondat. Barón de la Bréde y de Montesquieu. *El Espíritu de las Leyes*. Traducción y preparación: Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Universidad de Valladolid, 1980, España.

reivindicadas por distintos grupos sociales o agrupaciones civiles. El modelo Constitucional Federal adoptado y reesquemmatizado hace ya casi cien años en nuestro país ha sido rebasado, requiere ser revisado y evaluado en una nueva realidad, eso es imperativo, las condiciones actuales de nuestra sociedad se asemejan a una incubadora o campo fértil para conflictos de carácter social irreversibles, y estas afirmaciones no son individualistas ni catastrofistas; es la nueva realidad sociopolítica de México. La reesquemmatización de las funciones de Estado y por ende del Federalismo requerirá de difíciles negociaciones, de una interlocución eficaz, con planteamientos claros y bien fundamentados en aras de objetivos plurales que beneficien a todos los integrantes del Pacto Federal, teniendo en mente que el país es diverso, pero precisamente es eso lo que hace ocupar de una mayor capacidad de operación e interlocución.

Es en las circunstancias que privan en nuestro país que se hace fundamental la figura del cabildeo federal como un proceso constructivo en las decisiones gubernamentales nacionales, una figura que contribuya a la interlocución entre las distintas Entidades que integran el Pacto Federal, un cabildeo plural, que facilite los caminos del diálogo, que apoye asertivamente el análisis, la negociación o la presentación de propuestas o proyectos acompañados de argumentos basados en estudios científicos profundos, concretos, sustentables y en experiencias exitosas comprobables.

A propósito de lo anterior, dicho tema lo trataré en el Capítulo II, ahora haremos un recorrido por los modelos Federalistas tanto de Canadá, de los Estados Unidos de Norteamérica, que fue el primer modelo que tomó el nuestro; como del Sistema Federal Mexicano, haciendo un pequeño énfasis en el papel del Cabildeo en los E.U. y del incipiente o nulo papel de esta figura en México. Como reza el viejo dicho anónimo "quien no conoce la Historia está condenado a repetir los mismos errores", y en este trabajo de investigación me propongo analizar de que manera podemos reconstruir algunas cuestiones que no se consideraron en 1824, 1857 y 1917.

a) El Federalismo Canadiense

Las primeras colonias en integrar una Confederación en Canadá en el año de 1867 fueron Ontario, Quebec, Nova Scotia y New Brunswick, en un territorio que en aquel entonces era conocido como *British North América*. Posteriormente se incorporaron: Manitoba, en 1870; la Columbia Británica, en 1871; la Isla del Príncipe Eduardo, en 1873; Saskatchewan y Alberta en 1905 y finalmente Newfoundland en 1949.

Además cuenta dentro de su geografía con los territorios de Yukón, los *Northern Territories* y Nunavit.

El federalismo fue la técnica constitucional que permitió que en 1867 Canadá se integrara bajo una misma Constitución. Para este país, el federalismo constituye un tema medular. Es una nación en la que aún actualmente, gran parte de las contradicciones económicas, sociales, políticas y culturales, adoptan la forma de conflictos federación-provincia, o como lo llaman los mismos canadienses, "conflictos regionales".

Canadá se rige por un sistema de gobierno parlamentario, el poder residual pertenece al Estado central como en Alemania y Suiza, esto a diferencia del resto de los federalismos americanos, de corte presidencialista - Congresional.

A pesar de su ubicación territorial en América, es de sobra conocido que la cultura canadiense tuvo en el pasado y sigue teniendo en el presente profundas raíces europeas y su sistema político se orientó hacia el modelo de *democracia parlamentaria* británica. En la década de 1860, se pensó crear un Estado con todos los territorios de la Norteamérica Británica, consideraban que el modelo Federal era el único posible para unir a los católicos (franceses) con los protestantes (ingleses).

Ante la acechanza de los bandos contrarios a la integración, los integracionistas

propusieron el sistema federal, que permitiera tanto a católicos como protestantes y a los distintos habitantes de origen inglés, francés, irlandés y escocés, unirse para beneficio de todos. Al tomar esa decisión, el nuevo Estado, el Dominio de la Norteamérica Británica (Dominion under the Name of Canada) no quiso romper totalmente los lazos jurídicos con el Reino Unido por lo que redactaron su acta constitutiva ("The Constitution Act, 1867"), expresando su deseo de constituirse bajo el modelo federal unidos en un dominio bajo la corona del Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda, con una constitución semejante a la del Reino Unido, sin embargo debieron tomar como modelo al Estado al que no habían querido incorporarse, y que era uno de sus principales motivos para unirse: los Estados Unidos, precursores del federalismo. En la época de las reuniones constituyentes entre los distintos territorios autónomos canadienses (1864) Estados Unidos de Norteamérica cumplía 4 años enfrascado en una lucha interna llamada Guerra de Secesión (1861-1865). Ante esta situación, los canadienses instauraron su muy particular federalismo para "corregir" lo que ellos consideraban errores de la Constitución estadounidense.

Dicha Acta indicaba que cada provincia tendría su propio gobierno y su propia manera de crear leyes, así como su representante de la corona.

Además, el acta establecía un gobierno federal en Ottawa ("Until the Queen otherwise directs, the Seat of Government of Canada shall be Ottawa": Hasta que la Reina disponga otra cosa, el asiento del gobierno de Canadá será Ottawa.), compuesto por una Casa de los Comunes, un Senado y un gobernador general que fungiese como representante de la Corona. (Dicha acta funcionó hasta 1982).

Con el propósito de tener una idea más clara sobre el modelo federal canadiense debemos tomar en cuenta su connotación profundamente inglesa. En lo general en Canadá juega un papel de primer orden el derecho "no escrito"; por eso las normas contenidas en su Constitución no son las únicas fundamentales.

En primera instancia la Constitución canadiense sustenta la mayoría de la regulación fundamental, pero las *political rules* que se denominan *convenciones* no aparecen en los documentos legales y no son coactivamente impuestas por los tribunales, aunque influyen determinadamente en las prácticas del federalismo de ese país.

La Corte canadiense (como en Estados Unidos) desempeña un papel muy importante en los cambios de la Constitución, que se producen no sólo por las enmiendas formales, sino también por la interpretación judicial y, con el paso del tiempo, por la evolución de las prácticas políticas derivadas de las *convenciones*.

En Canadá los documentos fundamentales son la *Constitutional Act* de 1867 y la *Constitutional Act* de 1982.

La *Constitutional Act* de 1867 determinó la organización del Estado canadiense e hizo la distribución de atribuciones entre el gobierno Federal y los estados, estableció el Parlamento y, en general, provee las disposiciones básicas que aún hoy rigen.

La *Constitutional Act* de 1982 tuvo la finalidad de establecer la independencia de la autoridad británica e introdujo un sistema propio de enmienda constitucional, al tiempo que agregó por primera vez una *Carta de Derechos y Libertades*, que hoy regula la porción dogmática de la Constitución canadiense.

Aunque estos dos documentos son los más importantes es pertinente aclarar que no constituyen una codificación absoluta de la ley constitucional canadiense, de hecho, esta Norma Suprema reside esencialmente en diversos cuerpos normativos, además de los antes señalados, estos se encuentran en:

1. El Canadian Bill of Rights de 1960.
2. El Estatuto que crea la Suprema Corte Canadiense en 1875.

3. El Estatuto que crea la Corte Federal de Canadá en 1971.
4. El Estatuto de ciudadanía.

Amén de los documentos anteriores, se encuentran presentes, aunque no estén inscritos las convenciones y precedentes parlamentarios. Por ejemplo en la *Constitution Act 1867* se le da al Gobernador General (*the General Governor*) la absoluta autoridad para aprobar o desaprobar cualquier proyecto de ley que ya haya sido aprobado por las dos cámaras del Parlamento. En estricto sentido, el Gobernador General tiene ilimitada autoridad legal para vetar un proyecto de ley, pero una *convención constitucional* ha limitado esta autoridad, por lo cual se requiere que el Gobernador General apruebe todos los proyectos de ley que hayan sido debidamente aprobados por las dos cámaras del Parlamento.

El rol de las cortes es sumamente importante en cualquier conflicto que se presente derivado de la distribución del poder legislativo. La intervención del poder judicial es un importante control de la legislación para determinar si alguna ley es válida o inválida o si el *case law* está en concordancia con la Constitución. El control jurisdiccional constitucional es, por tanto, un mecanismo por medio del cual las cortes determinan si el ejercicio del poder del órgano público se encuentra conforme a la Constitución.

La estructura básica de las cortes en Canadá es la siguiente:

1. La Corte Suprema de Canadá (CSC): Es la corte de última instancia, la cual ejerce jurisdicción sobre todas las materias legales en Canadá, incluyendo tanto las materias de orden federal como las materias provinciales. Recordemos que la CSC no existía en 1867 y que el Parlamento siguiendo el mandato del Art. 101 de la *Constitution Act* de 1867, la creó, pero que solamente entró a funcionar en 1949 cuando se abolió el Consejo Privado del Soberano (Judicial Committee of the Privy Council).

2. Las Cortes Superiores y las Cortes Inferiores: Son las cortes con jurisdicción general para la interpretación y aplicación de todas las leyes provinciales. El gobierno federal tiene el poder de nombrar a los jueces superiores (Art. 92 Constitution Act, 1867), no obstante que su organización y mantenimiento son materia exclusiva de la provincia (Art. 92, numeral 14).

3. Cortes Federales: Los jueces tienen jurisdicción sobre materias federales, quienes son nombrados formalmente por el Gobernador General (Art. 101 Constitution Act, 1867).

Las cortes tienen entre sus funciones interpretar los Actos constitucionales y otros estatutos. Las decisiones de los jueces constituyen precedentes (precedents) para futuros casos llamados usualmente «case law» (derecho jurisprudencial, derecho consuetudinario). Por ejemplo, las decisiones judiciales en casos de distribución del poder legislativo entre el Parlamento federal y de las Legislaturas Provinciales son tantas que sería imposible recopilarlas en un único Acto. En este orden de ideas, el case law es otra importante fuente de derecho constitucional no escrita.

La distribución del poder legislativo entre el Parlamento federal y las asambleas provinciales se encuentran contenidas principalmente en las secciones 91 y 92 de la *Constitution Act* de 1867. La sección 91 enumera las clases de temas que son de competencia exclusiva del Parlamento federal y la sección 92 enumera las clases de temas que son de competencia exclusiva de las asambleas provinciales.

Artículo 91.-

Confiere al Parlamento federal la facultad de hacer leyes para la paz, el orden y el buen gobierno de Canadá, en todos los ámbitos no concedidos expresamente a las provincias -una lista de veintinueve materias ilustra, no limita, la clase de facultades conferidas:

1. Abrogada
- 1A. La deuda pública.
2. La regulación comercial.
- 2A. Subsidio de desempleo.
3. La riqueza y el sistema de impuestos.
4. Crédito público.
5. Servicio postal.
6. El censo y las estadísticas.
7. Servicio militar, naval y defensa.
8. La fijación de los sueldos y los permisos de los oficiales civiles y otros del gobierno de Canadá.
9. Faros, boyas, e isla del Sable.
10. Navegación.
11. Cuarentena y establecimiento y mantenimiento de hospitales de la marina.
12. Costa de mar e industrias pesqueras interiores.
13. Transbordadores entre una provincia e Inglaterra o país extranjero o entre dos provincias.
14. Moneda e invención.
15. Actividades bancarias, incorporación de los bancos, y la emisión de billetes.
16. Bancos de ahorros.
17. Pesos y medidas.
18. Letras de cambio y pagarés.
19. Interés.
20. Moneda de curso legal.
21. Bancarrota e insolvencia.
22. Patentes sobre inventos y descubrimiento.
23. Derechos reservados.
24. Indios, y tierras reservadas para los mismos.
25. Naturalización y extranjeros.
26. Matrimonio y divorcio.

27. El derecho penal, excepto la constitución de cortes de jurisdicción criminal, incluido el procedimiento en materia penal.

28. El establecimiento, mantenimiento y dirección de penitenciarías.

29. Y en general en todos los ámbitos salvo los concedidos expresamente a las provincias.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo esas muy amplias facultades han sido severamente restringidas por los tribunales, para quedar limitadas a tres circunstancias principales:

1. Las referidas a lagunas legislativas por las que no quede la materia en cuestión asignada expresamente a la autoridad federal o a las locales (lo cual parece innecesario, atento al régimen de poderes expresos y residuales adoptado por Canadá);
2. Cuando el asunto concierna a la nación, aunque no esté cubierto por ninguna facultad federal, como es el caso de la navegación aérea (caso en que cabe el mismo comentario que se hizo en el inciso anterior), y
3. Cuando se presenta una emergencia de dimensión nacional, cuyo combate no cubra alguna ley específicamente.

Por la mecánica que siguió la configuración de la federación canadiense –que transitó del centro a la periferia- las provincias tienen sólo aquellas facultades que expresamente les confiere el Acta Constitucional de 1867, en tanto que las residuales, que se suman a las expresamente conferidas a la federación, corresponden a ésta.

Hay también facultades concurrentes, es decir, aquellas que las normas fundamentales asignan a ambos órdenes gubernativos, aunque ésta sea la excepción y la exclusividad, la regla.

La Constitución canadiense contiene cuatro funciones concurrentes: Artículo 92 A.- Recursos naturales (renovables y no renovables), forestales y energía eléctrica; Artículo 93.-Educación con algunas limitaciones para las provincias; Artículo 94 A.- Pensiones por edad avanzada y Artículo 95 A.-Agricultura e inmigración.

Una figura muy interesante del federalismo canadiense es la llamada *inter-delegación de facultades*, generada en la práctica política y avalada judicialmente, porque la jurisprudencia ha determinado que una pretendida *delegación legislativa* es inconstitucional, más no la administrativa. Es así que se ha generado un mecanismo muy ágil y útil para resolver problemas de competencia a través de la mutua posibilidad de delegar facultades administrativas de la federación a las provincias o viceversa.

El primer paso en el control judicial es identificar cuál es la materia de la ley demandada. La ley demandada puede ser un estatuto o una parte de un estatuto. El propósito de este paso es determinar si la ley es constitucional o no a las luces de los artículos 91 y 92 de la *Constitution Act* de 1867. Existen múltiples preguntas, tales como ¿cuál es el propósito de esta ley? o ¿cuál es el efecto de que ésta ley pueda ayudar a determinar la sustancia medular ("the pith and substance") de la ley? Por ejemplo si una ley es caracterizada en relación con la materia de seguros, entonces es claro que la ley es de competencia solamente de las asambleas provinciales, porque existe *un precedente* de la Corte que establece que la regulación de seguros es una materia que pertenece a las clases de sujetos especificados en el artículo 92, numeral 13, es decir, a bienes y derechos civiles en la provincia. Ahora bien, si la ley demandada es claramente sobre banca, entonces la materia es federal a las luces del artículo 91 numeral 15. El problema se resuelve identificando la materia de un estatuto, se presenta cuando un estatuto tiene aspectos que se ajustan tanto a las clases de temas del poder federal como a las del poder provincial. Las clases de temas estipulados en los artículos 91 y 92 son asignados de forma exclusiva ya sea al

Parlamento o a las asambleas. La Corte, entonces, tiene que interpretar la norma identificando el aspecto más importante de la ley para caracterizarla, estableciendo los efectos legales, el propósito del estatuto y buscar sus aspectos sociales y/o económicos, tarea que no siempre es fácilmente comprensible.

Un aspecto a destacar es en el sentido de que, la Constitución canadiense no regula la estructura propia del sistema federal, lo que ha propiciado el crecimiento de una compleja red de estructuras administrativas en ambos órdenes de gobierno (Federal y Local). Sin embargo, Canadá con su sistema federal descentralizado y quizá excedido en su estructura burocrática como algunos analistas sostienen, ha logrado convertirse en la séptima economía más grande del mundo, el sector de servicios representa el 55% de su economía, las manufacturas y la construcción 30%, la minería 10%, y la agricultura 5%, el comercio exterior representa más del 61% de su PIB%. Cabe destacar, refiriéndome a esta última actividad, que Canadá por ser un Estado federal, su jurisdicción en materia de comercio exterior le compete al gobierno central, sin embargo una vez que los productos ingresan al país quedan sujetos a regulaciones provinciales.

Anteriormente cada tres a cinco años, el Primer Ministro "podía" llamar a elecciones, no existía un lapso predeterminado para el cambio de gobierno. Las nuevas disposiciones de Ley en Canadá señalan que las elecciones deben ser ahora cada cuatro años.

Los Canadienses votan por el partido en el sentido que no votan por el Primer Ministro a menos que él o ella represente el distrito como miembro(a) del Parlamento. El partido que gane el mayor número de curules en el Parlamento es el partido que lidera y forma el gobierno. El líder de ese partido es quien se convierte en el Primer o Primera Ministro de Canadá.

Canadá es así mismo una federación que cuenta con diez provincias y tres territorios. Se trata de un sistema federal con un alto grado de descentralización. Por ejemplo, las Provincias son responsables por la administración de la salud y la educación en sus territorios de manera que no todos estos servicios son exactamente iguales en todo el país.

El Ejecutivo Federal se integra de 38 ministerios:

1. Primer ministro de Canadá.
2. Ministro de Justicia y Fiscal General del Canadá.
3. Ministro de Renta nacional y Agricultura.
4. Ministro de Antiguos Combatientes.
5. Líder del Gobierno del Senado y de Estado.
6. Ministro de Asuntos Indios y Norte canadiense, Interlocutor federal ante los Mestizos e Indios no inscritos y de la Agencia canadiense de desarrollo económico del Norte.
7. Ministro de Defensa nacional y de Puerta de entrada del Atlántico.
8. Ministro de Comercio internacional y de Puerta de entrada de la Asia-Pacífico.
9. Presidente del Consejo del Tesoro.
10. Ministro de Trabajo.
11. Ministro de Recursos humanos y de Desarrollo de competencias.
12. Ministro de Cooperación internacional.
13. Ministro de Medio ambiente.
14. Ministro de Transportes, de Infraestructura y Colectividades.
15. Ministro de Asuntos Exteriores.
16. Ministro de Industria.
17. Ministro de Hacienda.
18. Ministro de Asuntos intergubernamentales, Presidente del Consejo privado de la Reina para el Canadá y Ministro de Francofonía.
19. Líder del Gobierno a la Habitación de los municipios.

20. Ministro de Seguridad pública.
21. Ministro de Agricultura y Sector agroalimentario y de la Comisión canadiense del trigo.
22. Ministro de Ciudadanía, Inmigración y Multiculturalismo.
23. Ministro de Obras públicas y Servicios gubernamentales.
24. Ministro de Patrimonio canadiense y lenguas oficiales.
25. Ministro de Salud.
26. Ministro de Recursos naturales.
27. Ministro de Pesca y de los Océanos.
28. Ministro de Deportes.
29. Ministro de Asuntos principales del Gobierno.
30. Ministro de la condición femenina.
31. Ministro de la Pequeña Empresa y del Turismo.
32. Ministro de Transportes.
33. Ministro para la Diversificación de la economía del Oeste.
34. Ministro para la Reforma democrática.
35. Ministro de Ciencias y Tecnología y de la Agencia federal de desarrollo económico para el Sur de Notario.
36. Ministro de la Agencia de desarrollo económica de Canadá para las regiones de Québec.
37. Ministro de Estado (Agencia de promoción económica del Canadá atlántico).
38. Ministro de Estado de los Asuntos Exteriores (Américas).

Quebec tiene la particularidad de contar en su haber con una mayor descentralización comparada con otras provincias. Su sistema de leyes está basado en códigos como las leyes de México y Francia, por ejemplo. El sistema de leyes del resto de Canadá está basado en la Ley Común (Common Law).

Con todo y que a primera vista el sistema canadiense pudiera resultar complejo, quizá como respuesta a la diversidad cultural, natural, ideológica y étnica que lo

caracteriza, el Estado canadiense ofrece un buen ejemplo de cómo es posible combinar democracia y eficacia, competencia política y consistencia técnica en un ámbito en extremo diverso. Una mirada rápida, esta vez en sentido diacrónico, permite observar en su justa medida el esfuerzo plural e inteligente de un país para alcanzar el desarrollo. No hay que olvidar que su historia ha sido muy distinta a la nuestra, pero esa mirada rápida, esa observación del modelo, nos permite tomar una importante referencia hacia el futuro.

Los *Think Tank* 's en Canadá

Según un estudio publicado en el mes de enero del 2009 por la Foreign Policy Research Institute (FPRI) de Filadelfia, existen 94 *think tank* 's en Canadá, entre los que destacan:

Fraser Institute (se encuentra entre los mejores del mundo ocupando el 11º. lugar como mejor *Think tank* a nivel mundial sin considerar a los Estados Unidos).- El Instituto Fraser es un organismo de investigación y formación independiente con oficinas en el Canadá y los Estados Unidos.

Están estrechamente vinculados a organismos con objetivos similares en más de 70 países. Se especializan en temas económicos a menudo muy complejos. Llevan a cabo investigaciones para mejorar la calidad de vida, realizan esfuerzos con el propósito de sensibilizar a los Canadienses sobre los efectos de la economía y las políticas públicas, las ideas sustentadas por el Instituto contribuyen directamente a la mejora de la calidad de vida de las personas de toda edad y toda categoría social. Consideran que en lugar de que el gobierno les diga que rumbo tomar, los ciudadanos deben elegir entre diferentes alternativas. Para el desarrollo de las políticas públicas realizan debates, propuestas de leyes y reglamentos en apoyo a las decisiones del Gobierno y en beneficio de la población. Efectúan análisis sobre las consecuencias de las políticas públicas planteándose dos cuestiones: **Con base en**

**las investigaciones realizadas, ¿qué políticas públicas se deben elaborar?
¿Existe una solución más eficaz que la dispuesta por el Estado?**

Fomentan la libertad de elección y responsabilidad personal. El Instituto Fraser es un organismo sin fin de lucro. Depende enteramente de las subvenciones de los sectores de la población convencidos de la importancia que tiene la investigación y la libertad de elección, la reducción de la intervención gubernamental y la responsabilidad personal.

Canadian Institute of International Affairs.- (Ocupa el lugar 20 a nivel mundial como mejor *Think tank*, sin considerar a los Estados Unidos).- La misión del Canadian Institute of International Affairs (Instituto Canadiense de Asuntos Internacionales - CIIA) consiste en promover una comprensión más profunda sobre los asuntos internacionales y el papel de Canadá en un mundo cambiante. Este Instituto brinda a sus miembros un foro de discusión, análisis y debate fundamentado de naturaleza no partidaria y extendido a toda la nación. Al reunir a todas las partes interesadas --el sector privado, el gobierno, académicos, representantes de las ONG, al igual que todo el público interesado-- para el estudio de temas globales a través de una óptica netamente canadiense, el CIIA aporta una perspectiva única sobre el lugar que ocupa Canadá en el mundo.

Desde hace 70 años, el CIIA ayuda a los canadienses a adquirir una mejor comprensión sobre la política exterior y los asuntos globales a través de un extenso programa de educación pública. Como organización sin fines de lucro, el CIIA está comprometido en la creación de una comunidad que conozca a fondo los temas relacionados con la política exterior y una red de miembros de costa a costa para el tratamiento de los diversos asuntos internacionales.

Las actividades, publicaciones y programas de seminarios del CIIA ayudan a los canadienses interesados a adquirir el conocimiento y comprensión adecuados sobre la

política exterior y los asuntos internacionales que resultan esenciales para el éxito individual, corporativo y nacional del mundo actual. El Instituto es la única organización voluntaria privada en Canadá que aborda todo el espectro de temas globales. Además, ha establecido relaciones estrechas con el sector empresarial, el gobierno, los medios, las universidades, los líderes de opinión y otras instituciones similares a lo largo de Canadá y todo el mundo.

International Institute for Sustainable Development (Ocupa el 33º. lugar a nivel mundial sin considerar a los Estados Unidos).- El Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (IISD) es una organización sin ánimo de lucro creada y apoyada por los gobiernos de Canadá y Manitoba para favorecer el desarrollo sostenible a través de la toma de decisiones a nivel internacional y dentro de Canadá.

Promueven la investigación de indicadores y el apoyo a las redes donde se difunden y desarrollan iniciativas para la sustentabilidad a través de su centro de información.

Center for International Governance Innovation (CIGI), Ocupa el 50º. lugar a nivel mundial sin considerar a los Estados Unidos.- El Centro Internacional de Innovación Gubernamental (CIGI) es un *think tank* internacional fundado en el año 2002. El objetivo principal del CIGI es abordar los desafíos de los sistemas gubernamentales a nivel internacional a través de la investigación en todo el mundo.

El CIGI se esfuerza por identificar y generar ideas para el cambio global mediante el estudio, asesoramiento y creación de redes con académicos, profesionales y gobiernos sobre el carácter y las reformas deseadas en los aspectos de gobernabilidad multilateral. A través de conferencias, talleres, publicaciones, actos públicos y la tecnología, CIGI pretende desarrollar las capacidades de los actores políticos y de la sociedad en general para efectuar cambios en las políticas públicas, tanto en Canadá como en el resto del mundo.

b) El Federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica

Las primeras colonias

La primera colonia de América del Norte fue Jamestown. Entre los colonos que se asentaron en esta porción de tierra destacó el capitán John Smith como figura dominante y con la capacidad como hombre para imponer la más férrea disciplina y quien mantuvo la cohesión de la pequeña colonia en el primer año de su asentamiento. En 1609 Smith regresó a Inglaterra y, en su ausencia, la colonia cayó en la anarquía.

Un evento importante ocurrió que revolucionó la economía de esa porción de territorio, John Rolfe empezó a cultivar un híbrido de semilla de tabaco importada de las Antillas y plantas nativas y produjo una nueva variedad que agradó a los europeos.

Posteriormente un grupo puritano de entre 101 hombres, mujeres y niños de Leyden obtuvieron una concesión sobre las tierras del Nuevo Mundo zarpando hacia Virginia en 1620. El mal tiempo los desvió hacia el norte y desembarcaron en Cape Cod, Nueva Inglaterra. Creyendo que estaban fuera de cualquier jurisdicción, redactaron lo que ahora se conoce como Pacto del Mayflower para regirse por "leyes justas e iguales".

Las expediciones continuaron y en 1630 llegó un grupo de inmigrantes a las costas de la Bahía de Massachusetts, con una concesión del Rey Carlos I para fundar una colonia.

La última de las 13 colonias que se establecieron fue Georgia en 1732. Muy próxima a los límites de la Florida española, la región fue considerada como zona de amortiguación contra las incursiones de España.

Una gran mayoría de los inmigrantes que se asentaron para colonizar América del Norte en el siglo XVII eran de origen inglés, pero también hubo holandeses, suecos y alemanes en la región media; algunos hugonotes franceses en Carolina del Sur y otros lugares; esclavos traídos de África se asentaron sobre todo en el sur y grupos dispersos de españoles, italianos y portugueses en el resto de las colonias.

Durante todo el siglo XVIII fue inevitable que las colonias británicas de Norteamérica, en proceso de maduración, se forjaran una identidad distintiva; crecieron en fuerza económica y logros culturales y casi todas ya tenían largos años de experiencia en el autogobierno. Los norteamericanos consideraron que la unión de las colonias de Norteamérica era "absolutamente necesaria para su propia preservación" e intentaron adoptar una propuesta de unión redactada por Benjamin Franklin, el Plan de Unión de Albany que fue rechazado por todas las colonias por considerarlo demasiado centralista.

En la década de 1760, su población combinada superaba el millón y medio de habitantes. Diversas fueron las causas de las diferencias entre las 13 colonias e Inglaterra entre las que podemos mencionar: 1). La Proclamación Real de 1763, que trató de poner coto a todas las reclamaciones de tierras occidentales de las 13 colonias y contener la expansión hacia el oeste; 2). La sustitución de la Ley de la Melaza de 1733 por la Ley del Azúcar de 1764, esta ley prohibió la importación de ron extranjero; impuso derechos bastante modestos a la melaza de cualquier fuente y aplicó derechos al vino, la seda, el café y muchos otros artículos de lujo; 3). Más tarde, en 1764, el Parlamento promulgó la Ley de la Moneda "para impedir que se considerara moneda de curso legal a los billetes que expidiera en lo futuro cualquiera de las colonias de Su Majestad"; 4). La Ley de Acuartelamiento aprobada en 1765 fue igualmente objetable desde el punto de vista de las colonias; 5). La "Ley del Timbre", requería que a todos los periódicos, desplegados, folletos, y demás documentos legales se les adhirieran estampillas fiscales; 6). La promulgación de las leyes tributarias de Townshend. Estas últimas desataron la violencia en Boston por lo que

dos regimientos británicos fueron enviados para proteger a los comisionados de aduanas, situación que dio como resultado el incidente, conocido como "La Masacre de Boston", presentado con tintes dramáticos como prueba de la crueldad y tiranía de los británicos.

Ante tal hecho, el Parlamento Británico optó por una retirada estratégica en 1770, revocando todos los impuestos de Townshend, salvo el correspondiente al té.

Durante tres años prevaleció la tranquilidad en las trece colonias, sin embargo un pequeño número de partidarios radicales de la independencia se esforzó por mantener viva la controversia con el gobierno Británico, en este grupo destacó Samuel Adams de Massachusetts, quien fue uno de los principales impulsores de la independencia de las colonias.

En 1773 los británicos otorgaron el monopolio sobre todo el té que se exportaba a las colonias a la East India Company, que estaba en un crítico apremio financiero. Lo que aprovecharon Samuel Adams y sus seguidores para acentuar su lucha por la independencia.

En plena efervescencia independista, Thomas Paine, un escritor radical llegado de Inglaterra a Norteamérica en 1774 realizó una publicación de 50 páginas titulada *Common Sense* (*Sentido común*) en enero de 1776. Paine contrario a la idea de la monarquía hereditaria, dijo que un hombre honrado era más valioso para la sociedad que "todos los rufianes coronados que ha habido en la historia". Propuso dos opciones: seguir sometidos a un rey tiránico y un gobierno desgastado o buscar la libertad. *Common Sense* circuló en todas las colonias y ayudó a cristalizar la decisión de separarse de Inglaterra.

El 7 de junio de 1776 Richard Henry Lee, de Virginia presentó en el Segundo Congreso Continental una resolución declarando "que estas Colonias Unidas son y

tienen derecho de ser estados libres e independientes..." Un comité encabezado por Thomas Jefferson de Virginia se avocó a redactar el documento que sería sometido a votación.

La Declaración de Independencia fue proclamada el 4 de julio de 1776, dando nacimiento a una nueva nación. La Declaración se basó en la filosofía política de la Ilustración, destacando la influencia del *Second Treatise on Government* (*Segundo tratado de gobierno*) de John Locke, que tomó algunas concepciones de los derechos tradicionales de los ingleses y las universalizó como los derechos naturales de toda la humanidad. En el conocido pasaje inicial de la Declaración se distingue la teoría del pacto social de Locke como forma de gobierno:

"Sostenemos que estas verdades son evidentes por sí mismas, que todos los hombres han sido creados iguales, que fueron dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables como el derecho a la vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad. Que para dar cumplimiento a esos derechos, los hombres han instituido gobiernos, los cuales derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados; que siempre que una forma cualquiera de gobierno llega a ser perjudicial para alcanzar esos fines, el pueblo tiene derecho de cambiarlo o abolirlo, y de instituir un nuevo gobierno, erigiendo sus cimientos sobre los principios y organizando sus facultades en las formas que el pueblo juzgue más apropiadas para el logro de su seguridad y felicidad".

Se vincularon los principios de Locke a la situación ya que luchar por la independencia de la Unión Americana era luchar por un gobierno basado en el consentimiento popular, en lugar de un gobierno encabezado por un rey que se había "confabulado con otros para someternos a una jurisdicción que es ajena a nuestra constitución y no ha sido reconocida por nuestras leyes...". Un gobierno basado en el consentimiento popular que garantizaba los derechos naturales a la vida, la libertad y

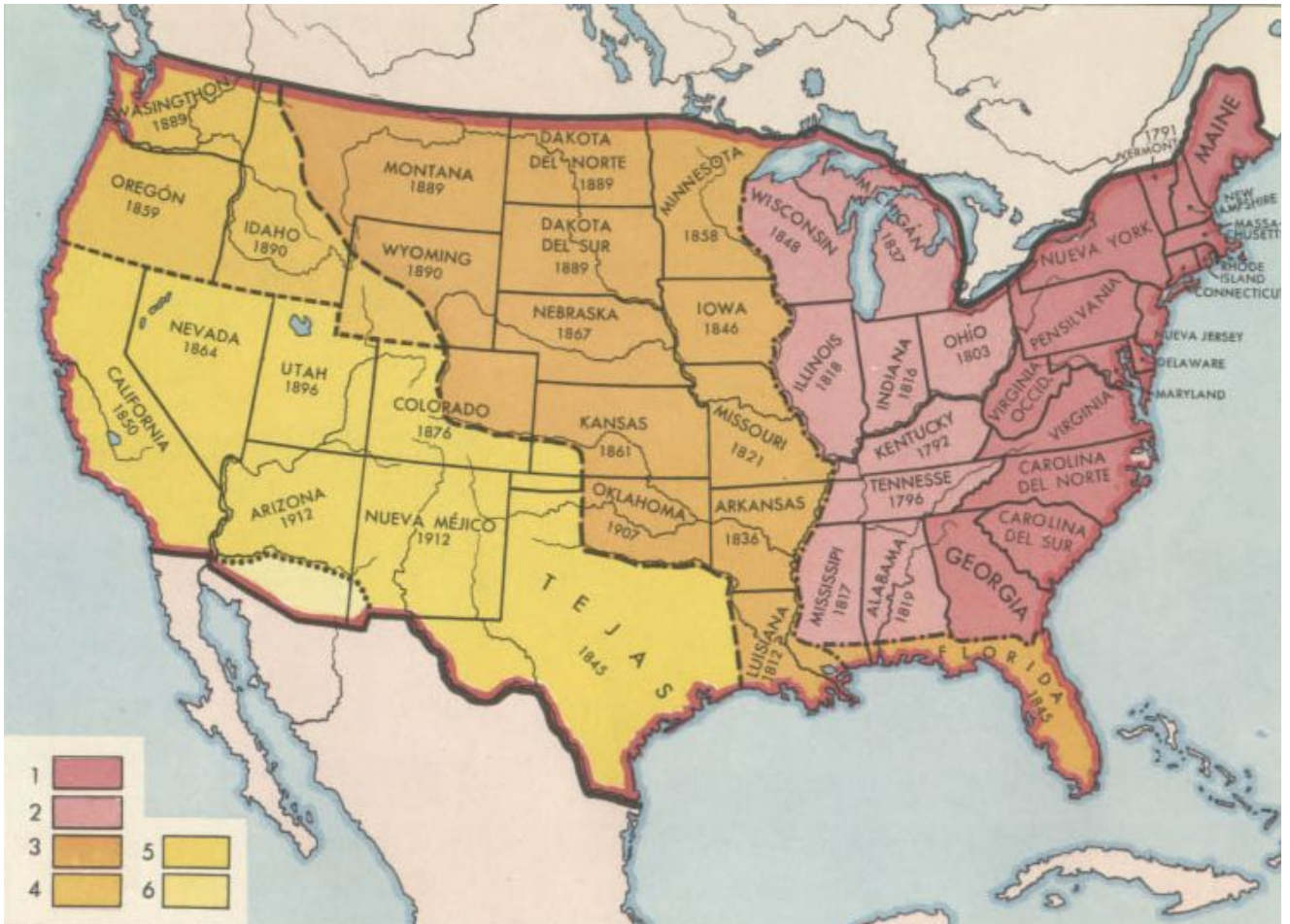
la búsqueda de la felicidad, se traducían en una lucha por los derechos naturales del ciudadano.

Los norteamericanos tuvieron que afrontar diversos obstáculos y pérdida de vidas en su búsqueda de la libertad pero su tenacidad y perseverancia les redituaron al final buenos dividendos. El 3 de septiembre de 1783, el Tratado de París reconoció la independencia, libertad y soberanía de las 13 ex colonias que ahora eran estados: Nuevo Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, Nueva York, Nueva Jersey, Pensilvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia.

Distribución geográfica de las 13 colonias



Expansión de los Estados Unidos de Norteamérica a partir de su Independencia



Notas: 1) Territorio de las Trece colonias; 2) Territorios anexionados en 1773; 3) Territorios adquiridos a Francia en 1803 y anexión de Florida en 1812; 4) Colonización del Nordeste; 5) Territorios conquistados a México en 1849; 6) Rectificación de fronteras en 1853. *Las cifras indican la fecha de constitución de los Estados de la Unión.*

El nuevo Estados Unidos se extendía al oeste hasta el río Mississippi, al norte hasta Canadá y al sur hasta la Florida, que fue devuelta a España. Las nacientes colonias, a las que hizo alusión Richard Henry Lee más de siete años antes, se habían

convertido al fin en "estados libres e independientes". Lo que faltaba era unirlos para formar una nación.

Si bien Estados Unidos de Norteamérica es el primer País que redacta y promulga (el 17 de septiembre de 1787) la que, a partir de 1789, iba a ser la Constitución Política de los Estados Unidos de América con un sistema Federal, su adopción fue en extremo conservadora por el apego de la mayoría de las colonias al antiguo sistema de Gobierno (Monarquía Parlamentaria), de tal suerte que llegó a ser un símil del sistema monárquico Inglés con un Rey (Gobernador) sólo que elegido por un corto lapso de tiempo; su Cámara de los Lores (Senado) con la diferencia de que los puestos no eran heredados sino representativos, pues se buscaba para este puesto a las personas más destacadas económicamente en los Estados de la Unión Americana y su Cámara de los Comunes (Cámara Baja).

Sistema Federal actual en Estados Unidos de Norteamérica

Poder Legislativo, la Cámara de Representantes

Los ciudadanos en todos los Estados votan para elegir a los miembros de la Cámara de Representantes. Hay 435 miembros de la Cámara de Representantes. El número por cada Estado depende del número de habitantes en el mismo. Cada Estado está dividido en Distritos. Los habitantes de cada Distrito votan por alguien que represente a su Distrito en la Cámara de Representantes.

Los representantes ocupan su cargo durante dos años. Después de este período, los ciudadanos tienen la oportunidad de votar por los mismos o de elegir a otros. Los representantes pueden formar parte del Congreso durante un período indefinido.

En la Cámara de Representantes hay 5 adicionales: el del Distrito de Columbia, y los de los territorios de Puerto Rico, Guam, Samoa Americana y las Islas Vírgenes de

los Estados Unidos. Ellos pueden participar en los debates pero no en las votaciones formales de toda la Cámara.

Solamente la Cámara de Representantes puede:

- Proponer leyes sobre impuestos
- Decidir si el Senado debe enjuiciar a un funcionario del Gobierno acusado de un delito contra el País. Este proceso se conoce en inglés como impeachment (impugnación).

La Cámara de Senadores

El Senado está integrado por 100 miembros. Los ciudadanos en cada Estado votan para elegir a dos senadores por Estado para que los representen ante el Congreso. Dichos representantes ocupan su cargo por seis años. Después de este período, los ciudadanos tienen la oportunidad de votar por los mismos o de poder elegir a otros. Los senadores pueden formar parte del Congreso por un período indefinido, éstos preparan proyectos de ley, pero tienen además otras responsabilidades especiales; por ejemplo:

- Aprobar o rechazar los acuerdos que el Presidente celebre con otros Países. Estos acuerdos reciben el nombre de "tratados".
- Aprobar o rechazar el nombramiento de cualquier persona seleccionada por el Presidente para ocupar un cargo de alto nivel, tales como los magistrados de la Corte Suprema o los funcionarios que dirigen departamentos federales, como por ejemplo, el Departamento de Educación o el Departamento de Salud y Servicios Humanos.
- Enjuiciar a un funcionario del Gobierno que cometa algún delito contra los Estados Unidos de América.

El Poder Judicial

La Constitución creó la Corte Suprema de Justicia, el tribunal de más alto rango en el País.

A los nueve jueces que integran la Corte Suprema se les llama "magistrados".

El Presidente escoge a los miembros de la Corte Suprema, quienes pueden desempeñar su cargo por un tiempo indefinido mientras estén capacitados para hacerlo.

La Corte Suprema puede invalidar leyes tanto estatales como federales si crean conflictos con la Constitución.

En el poder judicial hay otras cortes federales, como por ejemplo, las Cortes Distritales (***District Courts***) y los Tribunales de Apelación de los circuitos judiciales (***Circuit Courts of Appeals***).

El Poder Ejecutivo

El Presidente es el Representante del Poder Ejecutivo Federal y tiene la responsabilidad de defender y hacer cumplir las leyes del País, además de ser el Jefe de la Administración Pública Federal.

El Presidente tiene muchas otras responsabilidades, como por ejemplo, establecer políticas nacionales, someter leyes a la consideración del Congreso y proponer el nombramiento de funcionarios de alto nivel y de miembros de la Corte Suprema de Justicia.

El Presidente es también el líder de las fuerzas armadas de los Estados Unidos y se le puede llamar Comandante en Jefe.

Cada cuatro años los ciudadanos votan en elecciones para escoger al Presidente y al Vicepresidente.

El Presidente puede ocupar el cargo solamente dos períodos de cuatro años c/u.

El Vicepresidente pasa a ocupar el cargo de Presidente si el titular queda incapacitado o fallece.

El Gobierno Estatal y el Gobierno Local

Además del Gobierno Federal, cada Estado tiene su propia Constitución y su propia administración.

El Sistema Estatal incluye también los tres poderes:

- El Legislativo,
- El Ejecutivo y
- El judicial.

El representante del Poder Ejecutivo estatal es el Gobernador. Los ciudadanos en cada Estado votan en elecciones para escoger a éste y a sus representantes ante la Legislatura Estatal.

La legislatura crea las leyes de cada Estado. Estas leyes no pueden crear conflictos con la Constitución federal, y el sistema judicial estatal hace cumplir las leyes según el Estado de que se trate.

El gobierno local puede ser Municipal o del Condado y, en algunos casos, existen ambos. Los Gobiernos Locales prestan y supervisan muchos servicios en las comunidades, como por ejemplo, los de las escuelas públicas y bibliotecas, los de los departamentos de policía y de bomberos, y los servicios públicos de electricidad, agua y gas.

Generalmente, los ciudadanos en las comunidades eligen a los funcionarios del Gobierno Local por votación, pero algunos de estos funcionarios obtienen sus cargos por nombramiento.

Los Gobiernos Locales son de varios tipos. En algunos, los representantes son los Alcaldes; otros funcionan por medio de Concejos Municipales o del Condado. En las comunidades hay también Juntas Escolares integradas por ciudadanos elegidos o nombrados para supervisar la operación de las escuelas públicas.

El caso de los *Think Tank*'s o Cabilderos Académicos en los Estados Unidos de Norteamérica y su relación con el Federalismo.

Originalmente los *Think Tank*'s (*Cabilderos Académicos*) aparecen en Estados Unidos a principios del siglo XX, no existe un acuerdo en cuanto a la fecha en que surgieron por primera vez estos grupos tipo ONG's, sin embargo se atribuye a Robert Somers Brookings (1850-1932), fundador del **Institute for Government Research**, la creación de esta modalidad de cabilderos.

También existe la versión de que los primeros *Think Tank*'s o centros de investigación y análisis de política pública surgieron en Estados Unidos a partir de 1900, atribuida esta a filántropos e intelectuales con la inquietud de crear instituciones en las que eruditos y personalidades destacadas de los sectores público y privado pudieran reunirse para examinar y debatir cuestiones de interés nacional y mundial. Es en este sentido que se menciona a tres instituciones en particular: la Carnegie Endowment for International Peace (Fundación Carnegie para la Paz Internacional) creada en 1910, cuyo fundador fue el magnate del acero de Pittsburgh, Andrew Carnegie; la Hoover Institution on War, Revolution and Peace (Institución Hoover sobre la Guerra, la Revolución y la Paz), fundada en 1919 por Herbert Hoover, que más tarde se convirtió en el trigésimo primer Presidente de los Estados Unidos, y el Council on Foreign Relations (Consejo de Relaciones Exteriores)

instituida en 1921, organización que, de club donde algunas personalidades se reunían a cenar todos los meses, pasó a ser una de las más respetadas instituciones de asuntos exteriores del mundo.

Otro centro de investigación y análisis de política pública es el American Enterprise Institute for Public Policy Research (Instituto de la Empresa Norteamericana para Investigación de Política Pública) (1943), grupo conservador muy prestigioso, con el tiempo empezaría a prestar cada vez más atención a una gran variedad de asuntos de política exterior.

Estos y otros centros de investigación y análisis de política pública se han dedicado a ampliar, diversificar y aplicar sus conocimientos y experiencia científica a una gran variedad de cuestiones de carácter político, económico, financiero, militar, científico, social, cultural, humano, en fin a todos los aspectos orientados al apoyo y desarrollo del ejercicio del poder y para el fortalecimiento y auge del país. Los *Think Tanks* sin duda alguna son parte del sistema político en Estados Unidos de Norteamérica, para apoyar corrientes políticas tanto liberales como conservadoras, allí están esos equipos de expertos listos para proveer sus recomendaciones como centros de análisis especializado, desde hace algún tiempo.

El desarrollo potencial de los Estados Unidos a partir del inicio del siglo XX se lo atribuyen los expertos a diversos factores como: la inmigración de habitantes de otras latitudes, su mayoría del sur y centro de Europa con la esperanza de una mejor vida y ávidos de oportunidades de las cuales dependía la subsistencia de ellos y de sus familias; la unidad de sus habitantes, distintos en muchos aspectos pero unidos en lo esencial; el impulso y la diversificación en la producción agrícola e industrial que los volvió autosuficientes para atender la demanda de la población cuyo crecimiento acelerado dio origen a las grandes ciudades; la construcción en un principio de una eficiente red de ferrocarriles, y con el paso del tiempo de grandes redes de transporte y comunicación que contribuyeron al abasto de insumos para el crecimiento y

expansión de la producción y del comercio, necesarios en el desarrollo del país, entre muchos factores.

El desarrollo de los Estados Unidos como primer potencia mundial iniciado a partir de los comienzos del siglo XX, se obtuvo bajo un Federalismo real e incluyente, orientado hacia un propósito determinado, atento a las recomendaciones de especialistas, fueron decisiones que se tomaron en base a criterios científicos sustentables producto en gran medida de dos circunstancias paralelas: 1. La situación que prevalecía en ese momento y 2. Las investigaciones que en su momento realizaron y que hasta la fecha hacen los *Think Tank's* que afortunadamente aparecieron en el escenario. En la Unión Americana existen en la actualidad poco más de 2000 centros de investigación y análisis de política pública que contribuyen al fortalecimiento del federalismo, a continuación enunciamos algunos de ellos:

THE AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY RESEARCH

1150 Seventeenth Street, N.W.

Washington, DC 20036. EE.UU.

Tel: 1- 202- 862-5800 Fax: 1- 202- 862-7177

El *American Enterprise Institute for Public Policy Research* (AEI) es un instituto independiente sin ánimo de lucro, fundado en 1943, dedicado a promocionar por medio de la investigación, lo que consideran los pilares de la libertad: gobierno con poder limitado, libertad de empresa y política exterior y de defensa. Los campos que AEI cubre son economía, comercio, educación, cultura, religión, asuntos laborales, bienestar social, telecomunicaciones, medio ambiente, impuestos, política de gastos, asuntos de política interna, asuntos exteriores, diplomacia y defensa. El instituto publica la revista ***The American Enterprise***, además de libros y cientos de artículos al año. Los miembros de AEI trabajan con asiduidad como consultores para el gobierno, además de ser mencionados habitualmente por los medios de comunicación y de formar parte habitualmente como testigos ante los comités del Congreso de los EE.UU.

THE ASPEN INSTITUTE

<http://www.aspeninst.org/>
One Dupont Circle, NW Suite 700
Washington, DC 20036-1133. EE.UU.
Tel: 1- 202- 736 5800 Fax: 1- 202- 466 4568

El *Aspen Institute* fue fundado en 1950 para dedicarse a los estudios humanísticos, con un importante programa educativo que incluía música, cine y fotografía. Hoy en día es una organización sin ánimo de lucro que sirve de foro mundial de discusión para que los líderes de diversas disciplinas puedan exponer sus ideas sobre problemas sociales e institucionales. Sus programas están basados en el diálogo y la discusión y ofrecen un firme respeto por la diversidad de ideas. El *Aspen Institute* tiene oficinas en Aspen (Colorado), Chicago (Illinois), New York (New York), Queenstown (Maryland), Santa Barbara (California) y Washington, D.C. Además el Instituto Aspen opera internacionalmente a través de una red de asociados en Europa (Berlín, Roma y París) y Asia.

ATLAS ECONOMIC RESEARCH FOUNDATION

<http://www.atlas-fdn.org/>
4084 University Drive, Suite 103
Fairfax, VA 22030. EE.UU.
Tel: 1- 703- 934-6969 Fax: 1- 703- 352-7530

La Fundación de Investigación Económica *Atlas* es una organización sin ánimo de lucro fundada en 1981 que se financia por medio de donaciones privadas. Su objetivo principal es trabajar con organizaciones y personas de todo el mundo para promover una sociedad de individuos libres y responsables, basada en la propiedad privada, y en un gobierno sometido al imperio de la ley y a las leyes del mercado. Para ello se dedica a localizar y apoyar a empresarios e intelectuales de todo el mundo para ayudarles a desarrollar organizaciones y programas independientes dedicados a respaldar esta visión de la sociedad, además de prestar apoyo continuado a dichas organizaciones una vez que están en marcha.

THE BROOKINGS INSTITUTION

<http://www.brook.edu/>

1775 Massachusetts Ave NW

Washington DC 20036. EE.UU.

Tel: 1- 202- 797-6000 Fax: 1- 202- 797-6004 E-mail: brookinfo@brook.edu

La institución Brookings es una organización independiente dedicada a la investigación, la educación y la publicación de su labor investigadora, y a la vez sirve de nexo de unión entre el mundo académico y el gubernamental. La creación de la institución se remonta a 1916, cuando se fundó el *Institute for Government Research*, la primera organización privada de ámbito nacional dedicada a asuntos de políticas públicas. En los años 20 se unió con otras dos organizaciones, hasta que en 1927 tomaron el nombre de un importante hombre de negocios de San Luis, Robert Somers Brookings (1850-1932), que había liderado aquellas instituciones desde su inicio. *Brookings* se financia con donaciones privadas de fundaciones, empresas e individuos y frecuentemente realiza estudios de investigación para el gobierno, aunque se reserva el derecho de publicar los resultados de dichos estudios. La institución edita, además, una revista mensual llamada ***Brookings Review***.

THE CARNEGIE COUNCIL ON ETHICS AND INTERNATIONAL AFFAIRS

<http://www.cceia.org/>

Merrill House. 170 East 64th Street

New York NY 10021-7478. EE.UU.

Tel: 1- 212- 838-4120 Fax: 1- 212- 752-2432 E-mail: info@cceia.org

El *Carnegie Council on Ethics and International Affairs* fue fundado en 1914 por Andrew Carnegie y es una organización independiente sin ánimo de lucro dedicada a la investigación y la enseñanza en el ámbito de los asuntos internacionales y valores morales. El objetivo de la organización es promover un mayor reconocimiento de los valores y condiciones que favorecen las relaciones pacíficas entre las naciones y conseguir que la ética se tenga en cuenta al tratar asuntos internacionales, como la política, la economía y la seguridad. Las áreas principales de investigación del *Carnegie Council* son los derechos humanos, la paz, el medio ambiente, la mundialización de la economía, el futuro de los valores democráticos, política y

religión, etc. El *Carnegie Council* edita una revista llamada *Ethics & International Affairs*.

THE CARTER CENTER

<http://www.cartercenter.org/>
453 Freedom Parkway
Atlanta, GA 30307. EE.UU.
Tel: 1- 404- 331-3900

El *Carter Center* es una organización sin ánimo de lucro dedicada a luchar contra el sufrimiento del ser humano en todo el mundo, especialmente en aquellas zonas más desfavorecidas, donde la población sufre habitualmente penalidades causadas por el hambre, la guerra, la pobreza y la enfermedad. El Centro, en conjunción con la universidad de Emory, está especialmente comprometido con la lucha por los derechos humanos y la persecución de la paz, para lo cual se dedica a supervisar los procesos electorales, favorecer negociaciones de paz, y promover la democracia a través del pleno desarrollo económico. El *Carter Center* favorece la paz por otras vías, como la lucha contra la enfermedad, el incremento de la producción agraria y la medicina preventiva. El objetivo final que persigue es que hombres, mujeres y niños puedan gozar de buena salud en un mundo en paz.

THE CATO INSTITUTE

<http://www.cato.org/>
1000 Massachusetts Avenue, N.W.
Washington D.C. 20001-5403. EE.UU.
Tel: 1- 202- 842-0200 Fax: 1- 202- 842-3490

El *Cato Institute* es una fundación independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a los estudios públicos. Fue fundada en 1977. El *Cato Institute* defiende los principios tradicionales de gobierno limitado, libertad individual y paz. Con ese objetivo, persigue un mayor compromiso social en asuntos relativos a las políticas públicas y al papel del gobierno. El *Cato Institute* tiene un extenso programa de publicaciones relacionadas con el presupuesto federal, la seguridad social, la política monetaria, el medio ambiente, el gasto militar, la OTAN, el comercio internacional y otros temas de

interés. Las publicaciones más importantes del Instituto son el ***Cato Journal***, una revista trimestral llamada ***Regulation*** y el ***Cato Policy Report***. El *Cato Institute* no acepta fondos gubernamentales, y se financia por medio de sus publicaciones y de contribuciones de fundaciones, empresas e individuos. Tiene información en castellano: <http://www.elcato.org/index.html>

THE CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

<http://www.csis.org/>
1800 K St., NW
Washington, DC 20006. EE.UU.
Tel: 1- 202- 887- 0200 Fax: 1- 202- 775- 3199

El Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (*CSIS*) es un centro de investigación sobre políticas públicas, especializado en asuntos internacionales como finanzas, comercio, seguridad, energía y telecomunicaciones. CSIS fue fundado en 1962 y es una institución privada, cuya investigación es independiente y dedicada a producir análisis estratégicos, explorar los acontecimientos y hacer recomendaciones sobre las políticas a seguir en asuntos económicos, políticos, comerciales y de seguridad. Entre otras publicaciones que edita el CSIS, cabe destacar el *Washington Quarterly*.

THE CENTURY FOUNDATION

<http://www.tcf.org/>
41 East 70th Street
New York, NY 10021. EE.UU.
Tel: 1- 212- 535-4441 Fax: 1- 212- 535-7534

La *Century Foundation* -antes llamada *The Twentieth Century Fund*- es una organización independiente creada en 1919. Aunque la fundación no está ligada a ningún partido, tampoco es neutral, ya que cree en el poder de las ideas progresistas bien razonadas e investigadas con rigor. Por ello realizan recomendaciones sobre políticas públicas a seguir tanto para los gobernantes como para la prensa, el mundo académico y el público informado. Su objetivo principal es favorecer la investigación en asuntos económicos, políticos y sociales. CED defiende el gobierno no como

enemigo del ciudadano si no como un instrumento capaz de facilitar una mejora de las condiciones económicas, industriales, cívicas, culturales, y educacionales de la sociedad.

THE COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT

<http://www.ced.org/>
477 Madison Ave.
New York, NY 10022. EE.UU.
Tel: 1- 212- 688-2063

El Comité para el Desarrollo Económico es una organización independiente formada por hombres de negocios y personalidades del mundo de la educación dedicada a la investigación en asuntos punteros del área económico-social y al posterior desarrollo de sus recomendaciones tanto en el sector público como en el privado. El objetivo del CED es mejorar la productividad de la economía estadounidense y su crecimiento en un marco económico mundial que ofrezca mayores oportunidades comerciales para los E.U. Para los miembros de CED tanto el gobierno y las empresas como los individuos son responsables de la seguridad y prosperidad del país.

ECONOMIC POLICY INSTITUTE

<http://www.epinet.org/>
1660 L Street NW, Suite 1200
Washington, DC 20036. EE.UU.
Tel: 1- 202- 775-8810 Fax: 1- 202- 775-0819

El *Economic Policy Institute* es una organización sin ánimo de lucro, no partidista, que persigue incrementar el debate sobre las estrategias más adecuadas para conseguir una economía próspera y más equitativa. El EPI nació en 1986 para defender los intereses de los trabajadores de clase media o baja. Hoy en día, con la fuerte globalización de la economía, el *Economic Policy Institute* considera crucial que los trabajadores tengan también voz en el debate económico. Su objetivo primordial es la investigación y la educación para favorecer una economía próspera, equitativa y respetuosa con los recursos naturales. EPI pretende fortalecer la democracia dotando

a la gente de los instrumentos necesarios para participar en el debate sobre la economía y defender los intereses y el nivel de vida de la clase trabajadora. Las áreas de investigación sobre las que trabaja EPI son: el mercado laboral, las condiciones de vida de los trabajadores, el gobierno, la economía, la globalización, el comercio, la política, la opinión pública y el respeto al medio ambiente.

THE ECONOMIC STRATEGY INSTITUTE

<http://www.econstrat.org/>
1401 H Street, NW, Suite 560
Washington, DC 20005 . EE.UU.
Tel: 1- 202- 289-1288 Fax: 1- 202- 289-1319

El *Economic Strategy Institute* (ESI) es una organización privada sin ánimo de lucro y no partidaria creada en 1989, dedicada a la investigación sobre políticas públicas con el fin de asegurar que la globalización produzca beneficios sin distorsionar los mercados. Para ello defienden unos principios e instituciones que respeten los valores democráticos. Según ESI la globalización de la economía es buena e inevitable, pero hay que controlarla para evitar abusos: ha de ser transparente y equitativa, los mercados han de estar abiertos a todos por igual y ha de basarse en una competencia limpia. El ESI estudia factores macroeconómicos como los tipos de cambio y las tendencias del ahorro, sin descuidar el estudio de las instituciones y los factores estructurales. En la pasada década los estudios del ESI han tenido una gran repercusión sobre las negociaciones de la Ronda Uruguay, del NAFTA y de la política económica exterior de E.U hacia Japón, China y Europa.

THE HERITAGE FOUNDATION

<http://www.heritage.org/>
214 Massachusetts Ave. NE
Washington DC 20002-4999. E.U..
Tel: 1- 202- 546 4400 Fax: 1- 202- 546 8328 E-mail: info@heritage.org

The Heritage Foundation es una organización independiente de carácter conservador creada en 1973, que se dedica a la educación y la investigación, en defensa de los valores tradicionales estadounidenses como la libre empresa, la

limitación del papel del gobierno, la libertad individual y una política de defensa poderosa. La fundación publica los resultados de su investigación que van dirigidos a los miembros del Congreso de los E.U., a los representantes del gobierno, a los medios de comunicación y al mundo académico. *Heritage* se financia por medio de donaciones privadas de empresas, fundaciones e individuos, no acepta fondos gubernamentales y tampoco trabaja por encargo para otras instituciones. La Fundación *Heritage* es una de las mayores organizaciones de los E.U. dedicada a la investigación sobre políticas públicas.

HOOVER INSTITUTION

<http://www.hoover.org/>

Stanford University

Stanford, CA 94305-6010. EE.UU.

Tel: 1- 650- 723-1754 Fax: 1- 650- 723-1687

La Institución Hoover para la Guerra, la Revolución y la Paz de la Universidad de Stanford es un centro académico y de investigación en políticas públicas de reconocido prestigio en todo el mundo por su amplia colección de libros y documentos. El centro fue creado en 1919 por Herbert Hoover, antes de ser Presidente de los E.U., como un archivo de documentos sobre las causas y consecuencias de la 1ª Guerra Mundial y creció rápidamente hasta ser uno de los archivos y bibliotecas más completos del mundo sobre política, economía y sociedad del siglo XX y convertirse en uno de los primeros *think-tanks* de los E.U. El objetivo de la institución es perseguir la paz, mejorar la condición humana y limitar la intrusión del gobierno en la vida privada de los individuos. Los campos de investigación de la Hoover Institution son economía, ciencias políticas, relaciones internacionales, legislación, etc.

THE HUDSON INSTITUTE

<http://www.hudson.org/>

5395 Emerson Way

Indianapolis, IN 46226. EE.UU.

Tel: 1- 317- 545 1000 Fax: 1- 317- 545 9639 E-mail: info@hudson.org

El *Hudson Institute* es una organización sin ánimo de lucro dedicada a la investigación sobre políticas públicas y a las previsiones del futuro. Su línea investigadora se basa en aplicar un pensamiento no convencional al análisis de la economía, de la seguridad nacional y de las relaciones internacionales. El *Hudson Institute* fue fundado en 1961 y su labor es reconocida internacionalmente gracias a las ocho oficinas que tiene abiertas en el mundo. La línea de investigación del *Hudson Institute* se centra tanto en la política interna como internacional y es bien conocida tanto por su aproximación práctica a los problemas y su saludable escepticismo aplicado a la sabiduría convencional como por su optimismo. El *Hudson Institute* se financia básicamente por medio de donaciones de empresas e individuos tanto de los E.U. como de otros países.

THE INDEPENDENT INSTITUTE

<http://www.independent.org/>

100 Swan Way Oakland, CA 94621-1428. EE.UU.

Tel: 1- 510- 632-1366 Fax: 1- 510- 568-6040 E-mail: info@independent.org

El objetivo del *Independent Institute* es llevar acabo una línea investigadora que trascienda la excesiva politización del debate sobre políticas públicas y profundizar en su análisis, ya que habitualmente este resulta excesivamente politizado y superficial. El objetivo final del Instituto es reunir ideas nuevas y originales para la reforma del gobierno. Las ideas del *Independent Institute* se recogen en multitud de publicaciones, incluida su revista trimestral llamada ***The Independent Review***. El *Independent Institute* se financia exclusivamente con donaciones privadas que, además, desgravan y no recibe fondo alguno del gobierno.

THE INSTITUTE FOR ADVANCED STUDY

<http://www.ias.edu/>
Princeton, NJ 08540-0631. EE.UU.
Tel: 1- 609- 734-8000

El *Institute for Advanced Study* es una institución privada independiente dedicada a promocionar y apoyar la enseñanza a través de la investigación. Fue fundada en 1930 como centro de estudios e investigación para intelectuales. Hoy en día el IAS está formado por diversas escuelas: la de estudios Históricos, la de Matemáticas, la de Ciencias Naturales, la de Ciencias Sociales y más recientemente la Escuela de Biología Teórica. El Instituto no tiene un programa formal, ni cursos convencionales, ni las instalaciones típicas de una universidad, ya que está dedicado a explorar las áreas fundamentales del conocimiento, sin buscar resultados inmediatos, si no a largo plazo. Cada escuela tiene su propio personal y cada año recibe visitas de importantes académicos e investigadores de todo el mundo. Los miembros del Instituto suelen ocupar puestos clave en el mundo intelectual y científico, y más de doce premios Nobel han sido también miembros del Instituto. El IAS se financia con donaciones y asignaciones tanto públicas como privadas y no acepta encargos de otras instituciones sobre la investigación que realiza.

INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS

<http://www.iie.com/>
11 Dupont Circle, NW
Washington, DC 20036-1207. EE.UU.
Tel: 1- 202-328-9000 Fax: 1- 202-328-5432

El *Institute for International Economics* es una institución privada, independiente, sin ánimo de lucro, creada en 1981 para el estudio de la política económica mundial; habitualmente produce análisis y ofrece soluciones concretas para los problemas económicos internacionales más acuciantes de nuestro tiempo. La audiencia del Instituto está formada por representantes de distintos gobiernos, legisladores, empresarios, personal de organizaciones internacionales, universidades, instituciones dedicadas a la investigación, ONGs y medios de comunicación de todo el mundo. El

personal del Instituto investiga sobre temas macroeconómicos, como la arquitectura financiera internacional, las inversiones, la globalización, el comercio y sus implicaciones sociales.

INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

<http://www.ips-dc.org/>
733 15th St NW, Suite 1020
Washington DC 20005-2112. EE.UU.
Tel: 1- 202- 234-9382 Fax: 1- 202- 387-7915

El *Institute for Policy Studies* se precia de ser el *think-tank* más progresista de Washington ya que pretende favorecer el cambio hacia una sociedad más avanzada. Mientras otros *think-tanks* celebran las virtudes de la globalización y la libertad de mercado, IPS pretende crear una sociedad responsable cohesionada en torno de los valores de justicia, no-violencia y desarrollo sostenible. Los programas de IPS se centran en estudios sobre paz y seguridad, la economía mundial y el desarrollo en el siglo XXI. El instituto patrocina tres grandes programas: el *Social Action and Leadership School for Activists* (SALSA), el programa de premios a los derechos humanos Letelier/Moffitt, y su propio programa de publicaciones.

INSTITUTE FOR THE FUTURE

<http://www.iff.org/>
2744 Sand Hill Road
Menlo Park, CA 94025. EE.UU.
Tel: 1- 650- 854-6322 Fax: 1- 650- 854-7850 E-mail:info@iff.org

El *Institute for the Future* es una institución sin ánimo de lucro dedicado a la investigación y a la consultoría, desde su fundación en 1968. El Instituto se dedica a reflexionar sobre el futuro y a explicar los cambios tecnológicos, económicos y sociales y sus consecuencias para la sociedad. Las áreas de investigación fundamentales del Instituto son los procesos de planificación estratégica, las previsiones socio-económicas, la mundialización de la economía, las nuevas tecnologías de la información, la política sanitaria y todas aquellas actividades y programas del sector público.

THE JOINT CENTER FOR POLITICAL AND ECONOMIC STUDIES

<http://www.jointctr.org/>
1090 Vermont Ave., NW, Suite 1100
Washington, DC 20005-4928. EE.UU.
Tel: 1- 202-789-3500 Fax: 1- 202-789-6390

El *Joint Center for Political and Economic Studies* es una organización independiente, sin ánimo de lucro, que se dedica a la investigación sobre la política pública en campos de interés para las minorías étnicas de los E.U. Su objetivo primordial es promover la integración sociopolítica y económica de dichas minorías, y su participación en la vida pública del país. Fue fundada en 1970 por intelectuales afroamericanos, con el objetivo inicial de formar y brindar asistencia técnica a los representantes gubernamentales de raza negra. Hoy en día lleva a cabo programas de investigación en política, campañas electorales, sociedad, economía y asuntos internacionales. El JCPES publica una revista mensual llamada **FOCUS** que, desde 1972, cubre asuntos sociales y económicos de la población afroamericana de los E.U y que cuenta con 18.000 suscriptores.

THE NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH

<http://www.nber.org/>
1050 Massachusetts Avenue
Cambridge, MA 02138. EE.UU.
Tel: 1- 617- 868-3900

El *National Bureau of Economic Research* fue fundado en 1920, y es una organización privada sin ánimo de lucro, dedicada a explicar el funcionamiento de la economía. Durante años el NBER ha estudiado a fondo los ciclos económicos y el crecimiento a largo plazo, y son de resaltar los estudios sobre consumo realizados para el NBER por Milton Friedman. La relevancia del NBER queda demostrada con otro dato: 12 de los 31 premios nobels de economía de los E.U han sido investigadores del NBER, y también tres de los jefes del "Consejo de Asesores Económicos" del Presidente de los E.U. La investigación más reciente del NBER se dedica a desarrollar nuevos indicadores estadísticos, a estimar modelos cuantitativos

del comportamiento económico, a analizar el efecto de la política gubernamental sobre la economía de los E.U., y a evaluar el posible impacto de propuestas económicas alternativas.

POPULATION COUNCIL

<http://www.popcouncil.org/>

One Dag Hammarskjold Plaza

New York, New York 10017. EE.UU.

Tel: 1- 212- 339-0500 Fax: 1- 212- 755-6052 E-mail: pubinfo@popcouncil.org

El *Population Council* es una institución internacional sin ánimo de lucro dedicada a tres grandes líneas de investigación: bio-medicina, ciencia sociales y atención sanitaria. El Consejo fue creado en 1952 por John D. Rockefeller III, y su objetivo primordial es mejorar la salud y el bienestar de la población mundial presente y futura a través de un equilibrio entre el ser humano y los recursos naturales. Los científicos e investigadores del Consejo se dedican a actividades como desarrollo de anticonceptivos y otros medios para controlar la reproducción del ser humano, mejorar la calidad de la planificación familiar, llevar a cabo estudios sobre el comportamiento y la salud reproductiva de la humanidad, la estructura familiar, el papel de la mujer y las causas y consecuencias del crecimiento de la población mundial.

RAND

<http://www.rand.org/>

1700 Main Street

P.O. Box 2138

Santa Monica, California 90407-2138. EE.UU.

Tel: 1- 310- 393-0411 Fax: 1- 310- 393-4818 E-mail: correspondence@rand.org.

RAND fue creado después de la 2ª Guerra Mundial a instancias de las Fuerzas Aéreas Estadounidenses, para estudios e investigaciones sobre la seguridad nacional. El nombre de RAND es una palabra compuesta por los términos investigación y desarrollo en inglés (research and development). A partir de los años 60, RAND empezó además a estudiar la política interior del gobierno de los E.U. Los investigadores de RAND se dedican a asistir a gobernantes y empresarios sobre

grandes temas como la economía, la seguridad nacional y el nivel de vida de la población. Para ello analizan las áreas de defensa, educación y formación, sanidad, justicia, asuntos laborales, relaciones internacionales, etc. La organización se financia con fondos provenientes de diversas agencias gubernamentales, fundaciones, empresas privadas e individuos, y de la explotación de su propio patrimonio.

THE REASON FOUNDATION

<http://www.reason.org/>
3415 S. Sepulveda Blvd., Suite 400.
Los Angeles, CA 90034. EE.UU.
Tel: 1- 310- 391-2245 Fax: 1- 310- 391-4395

La Fundación *Reason*, creada en 1978, es una organización dedicada a la enseñanza y a la investigación que analiza y promueve los valores de razón y libertad como pilares de la sociedad. La *Reason Foundation* defiende políticas públicas basadas en la libertad individual y la responsabilidad dentro de la defensa del libre mercado. Las áreas objeto de investigación son: infraestructura, transporte, urbanismo, desarrollo económico, medio ambiente y educación. La fundación edita una revista mensual llamada ***Reason*** que se define a sí misma como "la revista de las mentes libres y de los mercados libres" dedicada a política, cultura e ideas, con unos 55.000 lectores.

THE RUSSELL SAGE FOUNDATION

<http://www.russellsage.org/>
Russell Sage Foundation
112 East 64th Street
New York, NY 10021. EE.UU.
Tel: 1- 212- 750-6000 Fax: 1- 212- 371-4761 E-mail: info@rsage.org

La Fundación *Russell Sage* es la principal fundación estadounidense dedicada exclusivamente a la investigación y publicación en ciencias sociales. Es además una de las fundaciones privadas más antiguas ya que fue creada en 1907 por Margaret Olivia Sage, para la mejora de las condiciones sociales y de la calidad de vida en los E.U. Al principio de su carrera, la *Russell Sage Foundation* se dedicó al estudio de viviendas protegidas para los más desfavorecidos, a la planificación urbana, al trabajo

social y a las reformas laborales. Hoy en día se dedica a establecer métodos y datos fiables además de fomentar la fundación teórica de las ciencias sociales entendidas como la base de toda mejora en la política social del gobierno.

SOCIAL SCIENCE RESEARCH COUNCIL

<http://www.ssrc.org/>
810 Seventh Avenue
New York, NY 10019 EE.UU.
Tel: 1- 212- 377 2700 Fax: 1- 212- 377 2727

El *Social Science Research Council* (SSRC) fue fundado en 1923 como asociación internacional independiente sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación multidisciplinar en ciencias sociales. Para ello pone en relación la investigación de expertos en diferentes disciplinas como antropólogos, economistas, historiadores, politólogos, psicólogos, sociólogos, estadísticos, geógrafos, naturalistas, lingüistas y otros, para trabajar juntos en la obtención de importantes ventajas derivadas de la colaboración multidisciplinar. El *Council* se centra en avanzar las bases empíricas, metodológicas y teóricas sobre las que se asientan la ciencias sociales. Importantes investigadores de todo el mundo, incluidos algunos premios Nobel han colaborado con el SSRC.

WORLD POLICY INSTITUTE

<http://www.worldpolicy.org/>
66 Fifth Avenue, 9th fl.
New York, NY 10011. EE.UU.
Tel: 1- 212- 229 5808 Fax: 1- 212- 229 5579

El *World Policy Institute* y la *New School University* se unieron en 1991, y unieron también sus cometidos tradicionales: las tareas de investigación sobre políticas públicas y los problemas del mundo del WPI con el programa creativo para la educación de adultos de la *New School*. Tras el fin de la guerra fría, la política y la diplomacia han cambiado muy rápidamente para adaptarse a los cambios del mundo y los asuntos de política interna están más íntimamente ligados a los asuntos internacionales. De acuerdo con estos cambios el WPI ha redefinido y ampliado sus

objetivos: en primer lugar, busca ofrecer propuestas innovadoras para debatir sobre la economía, la sociedad transnacional y una seguridad común; en segundo lugar, pretende que se reconozca la creciente interrelación que hay entre asuntos internos e internacionales y finalmente, busca alimentar una nueva generación de pensadores comprometidos con el pensamiento internacionalista además de brindar a los alumnos de la *New School* la oportunidad de adquirir experiencia práctica en asuntos relacionados con la mundialización.

WORLD RESOURCES INSTITUTE

<http://www.wri.org/>

World Resources Institute

10 G Street, NE (Suite 800)

Washington, DC 20002. EE.UU.

Tel: 1- 202- 729-7600 Fax: 1- 202- 729-7610

El *World Resources Institute* ofrece información, ideas y soluciones a los problemas mundiales del medio ambiente. Su misión es movilizar a las sociedades para que respeten los recursos naturales y el medio ambiente. Pretenden ser los catalizadores de las actuaciones públicas y privadas en defensa del medio ambiente en un mundo globalizado. Los objetivos principales son: frenar la rápida degradación del ecosistema para que sea capaz de cubrir las necesidades futuras de la humanidad; detener el cambio climático causado por la actividad humana, catalizar la adopción de políticas de expansión de la prosperidad pero garantizando la reducción del uso de materias primas y la generación de desperdicios; y por último, garantizar el acceso a la información y a las decisiones sobre recursos naturales y medio ambiente para todos.

WORLDWATCH INSTITUTE

<http://www.worldwatch.org/>

1776 Massachusetts Ave., N.W.

Washington, D.C. 20036-1904. EE.UU.

Tel: 1- 202- 452-1999 Fax: 1- 202- 296-7365 E-mail: worldwatch@worldwatch.org

Worldwatch es una organización sin ánimo de lucro dedicada a la investigación sobre políticas públicas dedicada a informar sobre los complejos vínculos existentes entre la economía mundial y los recursos naturales sobre los que dicha economía se sustenta. El WI está dedicado a buscar y promocionar una sociedad sostenible desde el punto de vista del medio ambiente, donde las necesidades del ser humano sean cubiertas sin amenazar los recursos naturales y las perspectivas de las generaciones venideras. Para cumplir sus objetivos el Instituto se dedica a la investigación no partidaria y multidisciplinar sobre el medio ambiente mundial y a difundir el resultado de dichas investigaciones en todo el mundo, ya que para el WI la información es una poderosa arma de cambio social. El WI pretende abrir los ojos al público sobre la amenaza real que se cierne sobre el medio ambiente para que ello se refleje en políticas públicas adecuadas. El trabajo del WI es global porque la amenaza medioambiental también lo es. Dada la unidad del ecosistema terrestre y la mundialización de la economía, solo puede ser efectivo un acercamiento mundial a los problemas del cambio climático, de la capa de ozono, de la degradación del mar de la pérdida de la diversidad biológica y del crecimiento de la población.

c) El Federalismo Mexicano

"A pesar de las ilusiones, la verdad existe, pero la descubrimos tarde, por eso es trágica."
(Franz Kafka)

A manera de introducción al tema haremos un muy breve análisis histórico sobre el Federalismo en nuestro país para patentizar que el federalismo mexicano es el resultado de nuestro contexto histórico y considerado este por nuestros constituyentes como una técnica constitucional para la distribución y organización del poder, desde los inicios del federalismo en 1824.

A partir de 1824 se adopta en México la técnica federal para la formación del gobierno, el primer antecedente histórico lo encontramos en el primer Congreso Constituyente disuelto por Iturbide a fines del mes de octubre de 1822 y reinstalado el día 7 de marzo de 1823, cuya sesión se encuentra registrada en el *Diario de Sesiones de esa fecha* acatando uno de los 11 artículos que integraba el Acta de Casa Mata del 1º. de febrero de 1823:

Acta de Casamata

"Los señores generales de división, jefes de cuerpos sueltos y oficiales del Estado Mayor, y uno por clase del ejército, reunidos en el alojamiento del general en jefe para tratar sobre la toma de Veracruz, y de los peligros que amenazan á la patria por la falta de representación nacional, único baluarte que sostiene la libertad civil; después de haber discutido extremadamente sobre su felicidad con presencia del voto general, acordamos en este día lo siguiente:

Art. 1º Siendo inconcuso (sin duda) que la soberanía reside exclusivamente en la nación, se instalará el Congreso á la mayor posible brevedad.

.....
Casamata, 1º de Febrero de 1823. José Antonio Echávarri.

Siguen las firmas....."

Así mismo el 12 de junio de 1823 el Congreso Constituyente votó para la conformación de una federación:

*"El soberano Congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de **república federada**, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya la Nación."*

Posteriormente el 31 de enero de 1824 se firmó el Acta Constitutiva de la Federación en la que se adoptó la forma de República representativa popular federal.

Acta Constitutiva de la Federación (1824)

"Acta Constitutiva de la Federación. El soberano congreso constituyente mexicano, ha tenido a bien decretar la siguiente acta constitutiva de la federación.

Forma de Gobierno y religión.

.....
.....

Artículo 5º.- La nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal.

México, a 31 de enero de 1824, 4º y 3º".

En la Constitución del 4 de octubre de 1824 prevalecen los mismos principios contemplados en el Acta, mismos que sirvieron de base para elaborarla:

"La nación adopta para su gobierno la forma de república, representativa, popular, federal."

Producto del centralismo de algunos sectores en los años 1835 y 1836 se elimina única y exclusivamente la palabra federal. Pasando de un gobierno federal a un gobierno centralizado, dividiendo políticamente el territorio nacional en

departamentos. En julio de 1840, sobrevino la reacción por la vuelta a la restauración del federalismo, entre otros, por Valentín Gómez Farías. En 1842 se integra una comisión de 7 notables a fin elaborar un proyecto de reformas a la Constitución de 1836. En este grupo de notables figuró Mariano Otero que en unión con Espinoza de los Monteros, Muñoz Ledo y José Bernardo Couto, no estaban de acuerdo con el resto de los miembros de la comisión en cuanto a la forma de gobierno a adoptar. La mayoría pugnaba por un gobierno centralista y la minoría por un gobierno federalista.

Esta divergencia motivo que cada grupo formulara su propio proyecto de constitución. En ese sentido fue que la Asamblea legislativa recibe de la Comisión de Constitución dos proyectos, uno denominado Proyecto de la Mayoría que no incluía la palabra "federal" al enunciar la forma de gobierno y otro proyecto de la minoría orientado hacia la forma federal, este último señalaba en su artículo 20 que: "el gobierno de la nación, es el sistema republicano, representativo, popular, federal", adoptado, según lo afirma recientemente el Maestro Tena Ramírez, para distribuir las facultades de gobierno. En noviembre de 1842 se adoptó la forma de gobierno "representativo popular", haciendo a un lado la forma federal. En 1843, se emiten las Bases de Organización Política de la República Mexicana, que se pronuncia por la forma de gobierno unitaria: "La Nación mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno interior la forma de república representativa popular." Nada más claro: la idea de nación, que es una, que es libre y que es independiente y soberana, no se discute. Lo que, en todo caso, está en discusión y a debate es la forma de gobierno, optando en esta ocasión por el gobierno unitario en vez del gobierno federal. En 1847 sobrevino nuevamente la pugna por la forma de gobierno federalista. Registrado en el Acta de Reformas denominado así porque se concibió como un documento solemne para restablecer la vigencia del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y la Constitución del 4 de octubre del mismo año, tal como lo decía el proyecto:

III. "Que el Acta Constitutiva y Constitución federal, sancionadas en 31 de enero y 4 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República."

A partir de 1857, lo mismo que a la Constitución vigente de 1917, se repiten exactamente los mismos enunciados, considerando lo federal como una forma de gobierno, tal como lo expresa el art. 40 del texto en vigor:

“Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal...” lo que nos conduce a pensar que el concepto federal se le usa como una forma para distribuir el poder público del pueblo mexicano, en la Nación mexicana, que es la única depositaria de la soberanía que existe: popular.

Esta posición, en el sentido de considerar el Federalismo como forma o técnica constitucional, en mi opinión resuelve alguno de los aspectos contradictorios del federalismo en nuestro país, porque no da cabida a controversias sobre la soberanía, es decir, si pertenece a la Federación y a los Estados (tesis de la cosoberanía); o solamente pertenece a la Federación y no a los Estados, o si más bien pertenece a los Estados y no a la Federación; reconociendo el aspecto federal como una técnica para la distribución del poder.

Perfil actual de la organización política y administrativa de México

El artículo 39 constitucional señala con toda claridad que “la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo”, y en este sentido “todo poder público dimana del pueblo” y este tiene “en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno” para posteriormente agregar en el artículo 40 del mismo ordenamiento que “es voluntad del pueblo” “constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”; pero unidos en una federación. Sin embargo habría que analizar a fondo la cuestión de régimen interior y cuáles las facultades y obligaciones de cada uno de los integrantes del pacto federal

(Federación, Estados y Municipios).

La respuesta a estos cuestionamientos nos mostrará en forma más clara el perfil de las formas de organización política y administrativa que privan actualmente en México. Entendidas las primeras como *aquellas que consideran al estado en su unidad y a los medios de organizarse con respecto a sus elementos básicos y las segundas a las ejercidas por sólo uno de los poderes, es decir al ejecutivo*¹⁵.

Hay que destacar que nuestra Constitución establece en el artículo 124 que las atribuciones no conferidas expresamente por este documento fundamental quedan, residualmente, reservadas a los estados otorgantes del pacto.

Ahora bien un análisis a cabalidad de las atribuciones que corresponden a cada orden de gobierno no es tarea sencilla, por lo que para efectos de este trabajo de investigación no pretendo agotar el tema, sino abordarlo en términos generales, de tal modo, que me permitan identificar claramente los rasgos de nuestro federalismo en su perspectiva jurídica, y poder comparar su operación en los hechos (*operación fáctica*) más adelante y así poder evaluar el desempeño del sistema federal mexicano en función de su eficacia frente a los fines de su función propia y de cada estado y su gobierno, con el propósito final de subrayar la necesidad del rediseño para su mejor operación y concatenar estas ideas y propuesta con el hecho del funcionamiento del federalismo en otras naciones que se han apoyado en organismos no gubernamentales para su mejor desarrollo y me refiero para el caso Mexicano del apoyo que requerimos de los cabilderos académicos o *think tank* 's.

Con este fin es necesario el estudio del artículo 73 de nuestra constitución, que dicho sea de paso, es el que más modificaciones ha tenido a largo de la historia de la existencia de nuestra Constitución de 1917, sesenta reformas para ser exacto y que

¹⁵ Serra. Rojas. Andrés. *Las Formas de la Organización Administrativa Federal*.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/31/pr/pr22.pdf>, consultada el 8 de septiembre de 2009.

contiene las potestades conferidas al Poder Legislativo, siendo por naturaleza el más relevante toda vez que la función básica del Estado es expedir normas, a través de cuya ejecución y en movimiento descendente, sus órganos lleven a cabo las funciones que a cada uno le corresponde efectuar.

Sin duda la función legislativa cobra especial relevancia al configurar el conjunto de leyes que, a partir de la base constitucional, forman un bloque y dan cabida a las leyes secundarias -locales y federales- que a su vez serán la plataforma de otras normas menos generales, hasta llegar al nivel más concreto de las normas individualizadas, como los actos administrativos y las sentencias.

El artículo 73 en su fracción X el punto central o núcleo del conjunto de atribuciones conferidas al Congreso de la Unión el cual señala que:

ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Desde luego que existen otras atribuciones que son exclusivas del Congreso de la Unión relacionadas con capacidades naturales de cohesión interna y representación internacional. Las materias propiamente dichas, de competencia federal, se concentran en la fracción transcrita.

Otra fracción que también hay que apuntar es la fracción XXX del artículo 73, que atribuye al Congreso de la Unión facultades "*para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión*". Redactada (como

facultad implícita) con la intencionalidad de asegurar que no exista imposibilidad de ejercer una atribución constitucional por falta de fundamento legal que soporte la actuación del órgano facultado. Es decir con la idea de que el poder legislativo federal ejercite, sin dificultades extremas, los medios necesarios para hacer efectiva la acción institucional del gobierno.

Se requiere obviamente por un lado de un elemento sustantivo, es decir la existencia de una facultad expresa, que sea además *explícita*; y por otro de un elemento adjetivo es decir que la facultad expresa y explícita no pueda hacerse efectiva sin una ley que provea el sustento legal necesario para su ejercicio.

En México las facultades implícitas tienen su equivalente norteamericano (*necessary and proper clause*), consignado en la constitución Norteamericana con el mismo objetivo que en la nuestra.

Este precepto a pesar de su bondad intencional, dio la pauta para que, bajo su amparo y pretextando su ejercicio, los sucesivos representantes del poder ejecutivo partidarios del centralismo, penetraran en esferas que no les habían sido asignadas y en cambio, se habían reservado a los órganos estatales. El abuso que se dio al esgrimir estas fracciones del artículo 73 con fines centralistas, rompió con el equilibrio o check and balance que caracteriza a la técnica federal y, a la postre, se convirtió en un factor detonante de la actual crisis del federalismo mexicano, al provocar una excesiva carga *federal* que ha hecho en extremo lenta e ineficaz la operación del gobierno en todo el territorio nacional.

Nuestra constitución también contempla facultades concurrentes de la Federación y los Estados contenidas en los artículos 3º, 4º, 73 Fracciones XXIX C y G.

Esta concurrencia la establece expresamente la Constitución, de tal manera que la distribución de competencias específicas en determinada materia se realice por una

ley general. Ejemplo: Ley General de Educación, Ley General de Salud, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, etc. que a través del establecimiento de las llamadas bases de coordinación el Congreso ha cancelado prácticamente la posibilidad de acción local.

Cabe aquí hacer mención de que las que denominamos en México "facultades concurrentes" vienen a ser una excepción al artículo 124 constitucional y que en realidad deberían llamarse coincidentes como lo señalan diversos estudiosos del Derecho, en Estados Unidos de Norteamérica tiene una acepción diferente el concepto "concurrente" toda vez que se le denomina a aquella facultad que ejerce una jurisdicción en forma provisional y supletoria en tanto no la ejercita la titular constitucional de la misma.

Otra parte del perfil de nuestro federalismo se encuentra sustentado en lo que en la Unión Americana se denomina "*full faith and credit*" (*entera fe y crédito*), contenida en el artículo 121 de nuestra constitución, que establece:

"Artículo 121. *En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:*

I. *Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.*

II. *Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación.*

III. *Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.*

Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.

IV. *Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros.*

V. *Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros."*

Sobre el tema comentado no podemos dejar de lado una figura que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa en México, el Municipio.

Esta figura independientemente del régimen de gobierno adoptado -federal o unitario- es la base de la organización del estado contemporáneo que por regla general cuenta con un cierto grado de autonomía. La denominación varía dependiendo de cada país y de su organización política.

En México el artículo 115 de la constitución, otorga las bases para la organización e integración de los estados en unidades básicas denominadas municipios libres. Este precepto constitucional contiene una serie de disposiciones, según las cuales, el municipio aparece como una comunidad organizada jurídicamente y dotada de autonomía funcional y política, para actuar libremente en el ámbito territorial que demarca su espacio de competencia, acotada por la propia Constitución con límites normativos que restringen su ámbito de operación y suprimen potestades tanto legislativas como jurisdiccionales, al señalar el artículo 115 en la fracción I. *"cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre ésta y el gobierno del estado"*, somete al Municipio al gobierno Estatal, que cuenta con un sólo órgano ejecutivo.

Por otra parte todas sus atribuciones están supeditadas a las disposiciones que al efecto emitan las legislaturas de los estados; además de que la autonomía hacendaria se ciñe a la administración libre de su hacienda, la que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que establezcan a su favor las legislaturas locales, a quienes les corresponde, además, aprobar las correspondientes leyes de ingresos y la revisión de sus cuentas públicas, en estas circunstancias la estructura jurídico-administrativa de los Municipios está sometida al régimen jurídico unitario interno del Estado.

Del análisis anterior podemos observar en forma más clara el perfil de la organización política y administrativa que priva actualmente en México, al concluir que de facto los Estados que integran en nuestro país el Sistema Federal, no son otra cosa que Entidades Unitarias o Centrales con municipios sometidos hasta cierto punto a la autoridad central, divididos territorialmente. Es decir en México los Estados con una circunscripción territorial y una forma de organización política y administrativa unitaria se aglutinan en una configuración federada también con marcada configuración unitaria o centralista y con una extrema carga ejecutiva, un régimen en el que coexisten dos básicas autonomías complementarias, pero con la ausencia de un verdadero equilibrio entre las que se han "repartido" el ejercicio de potestades derivadas de la soberanía: la unión federal y cada uno de los estados federados.

La anterior situación nos conduce al análisis y tal vez a una conclusión adelantada de que ni los Estados de la República ni los Municipios han estado operando en un 100% en la práctica con base en nuestro Sistema Federal, siendo que son la parte medular del sistema y parte fundamental en la estructura interna de esta técnica constitucional, estos han sido sometidos a la voluntad central, cuando debieran ser el factor primordial del desarrollo federal.

En la actualidad el alto grado de presurización en nuestro sistema político por la confluencia de las fuerzas centrípetas y centrífugas que durante muchos años se han ido acumulando en el ambiente social y político nacional, han dado pie a tomar acciones encaminadas a la descentralización, originados primordialmente en los Estados y Municipios que no son otra cosa que la manifiesta lucha por la autonomía para llegar a una verdadera libertad política y económica, frente a una federación obesa en exceso producto de la exagerada carga de atribuciones que la ha llevado a la ineficacia y a la casi inamovilidad. En su operación, estos movimientos buscan identificar en la democracia la reivindicación del poder político y económico de las regiones y sus municipalidades.

No olvidemos que en los Estados y Municipios radica la necesidad imperiosa de satisfacer las necesidades de la comunidad y son estos los que parecen más directamente interesados en el ejercicio de muchas de las facultades que la federación se ha apropiado y por tanto, son los más idóneos para llevarlas a cabo.

Un documento que no debo dejar de mencionar por considerarlo el más importante en materia de descentralización de la época contemporánea fue el suscrito por el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León.

El 31 de mayo de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se aprobaba el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*"

Hacemos hincapié en dicho documento porque ha sido tal vez el más considerado en materia administrativa para efectuar una descentralización de funciones y así mismo fortalecer el federalismo, recientemente. Dentro de los objetivos propuestos en el documento encontramos la propuesta de: "construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana". Este objetivo tenía como finalidad consolidar "la organización de la nación como una república representativa y federal..." mediante una estrategia que incluía el impulso de un **"nuevo federalismo" que fortaleciera a los estados y los municipios y fomentara la descentralización y el desarrollo regional.**

En este sentido "nuevo federalismo" consistía en "impulsar el federalismo, redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno. Para ello decía el Plan, se auspiciará el federalismo y se limitará el centralismo que ha entorpecido el desarrollo económico y político de la República".

El Plan propuso también el "fortalecimiento de los estados", para "impulsar un vasto programa de fortalecimiento de estos y los municipios para hacer vigente su función, los espacios de gobierno directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población".

Además contemplaba la "Reforma del Gobierno y Modernización de la Administración Pública", dando especial importancia a la promoción de la descentralización administrativa, para acercar la administración a la ciudadanía, en la vertiente de acciones coordinadas y la promoción de una "descentralización administrativa profunda" para fortalecer el federalismo.

Se reconocía que el federalismo, y no el centralismo era la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.

Agregaba que el federalismo "debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del gobierno federal".

Pretendía "atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones".

Proponía reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a fin de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gastos a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

Buscaba "avanzar hacia un nuevo federalismo en el que la mejor integración nacional se encuentre fundada en ayuntamientos fuertes que sean base de gobiernos estatales sólidos".

Sostenía, además, que el nuevo federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país y promover al municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población.

Pugnaba por evaluar las funciones que realiza la "federación" y "determinar cuáles podrán desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales o con su participación".

Este documento es abundante en referencias al municipio, considerándolo la piedra angular de la organización comunitaria y a la descentralización como instrumento administrativo de reforzamiento al propósito del fortalecimiento del federalismo.

Uno de los aspectos que este Plan de Desarrollo Nacional critica es la acumulación de facultades recaudatorias y administrativas de los tributos, contribuciones y de poder por parte de la federación a costa de las facultades locales.

Mucho se ha criticado la contundencia esgrimida en este Plan y la débil respuesta para afrontarla al señalar que "alentará el intercambio constructivo de opiniones entre los tres órdenes de gobierno, a fin de formular nuevas bases para el Sistema de Coordinación Fiscal".

Para lograr los objetivos de este ambicioso Plan de Desarrollo Nacional se requería rediseñar el sistema, desde la perspectiva constitucional, para dar a los Estados las potestades fiscales necesarias que les permitieran fijar los tributos, recaudarlos y ejercerlos según sus objetivos, poniendo especial cuidado en el

equilibrio entre las distintas esferas y niveles de gobierno.

El documento apunta la necesidad programática de preservar nuestro federalismo para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo, basado en una unidad nacional integrada y nutrida "con la rica diversidad de las culturas y economías regionales". Ciertamente es que el nuevo federalismo "debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del gobierno federal". Lo que implicaba la desconcentración de funciones que, a través del tiempo ha tenido lugar en nuestro país.

Para ello faltaba atar un cabo suelto que consistía en redefinir la función del Municipio en el sistema Federal, sin vulnerar la cohesión interna, sino asignarles un mayor papel socio-político, jurídicamente sustentado de manera inteligente y con precisión técnica, si se quería que el resultado fuera sólido y perdurable.

Como complemento del *Plan Nacional de Desarrollo*, el 6 de agosto de 1997 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000", cuyos objetivos generales fueron:

1. Fortalecer la unidad nacional a partir de **reivindicar la función compensatoria del pacto federal**, porque el federalismo representa un eficaz instrumento para el desarrollo nacional y regional, marco institucional idóneo para distribuir capacidades públicas, recursos y oportunidades que impulsen las aspiraciones políticas, económicas, sociales, administrativas y culturales de todos los miembros de la unión.
2. Vigorizar la autonomía política de los estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades

locales.

3. Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y el municipio. Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las relaciones intergubernamentales de los órdenes de gobierno federal, estatal, y municipal.

4. Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados federados.

5. Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

6. Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el desarrollo regional, con prioridad en las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional.

7. Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social, con especial referencia en la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.

8. Promover el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación, probidad en la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social.

9. Revisar las atribuciones y responsabilidades del municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades.

10. Para alcanzarlos, el programa expresa su orientación estratégica manifestando que el federalismo no puede ser concebido como una disputa por la riqueza y los recursos, ni significa fortalecer a los estados miembros en detrimento de la nación. Es robustecer las partes y el todo, consolidar la unidad para ser más fuertes. El principio de equidad inherente al federalismo es impulsar los propósitos de la nación, entendida ésta como ámbito de pluralidades regionales con valores y metas propios que le dan identidad y destino compartido.

Para impulsar y orientar el fortalecimiento del sistema federal debía aplicarse una estrategia multisectorial, interregional e interinstitucional que ordenara los esfuerzos, confiriera integridad al proceso y articulara las acciones vinculadas a su ejecución.

Sus líneas generales de acción eran cinco:

1. Impulsar el desarrollo político institucional;
2. Alcanzar un mayor desarrollo social;
3. Contribuir al crecimiento económico;
4. Fortalecer el desarrollo regional. Y
5. Promover un mayor desarrollo administrativo.

Los Subprogramas eran:

- a) Federalismo y descentralización;
- b) Federalismo hacendario, y
- c) Renovación municipal.

Estos tres temas conformaban la estructura central del Programa.

Federalismo y descentralización

Proponía en el punto 5.1 " descentralización de la administración pública federal hacia los gobiernos estatales y municipales, en atención a lo dispuesto en el PND". Para agregar: "La descentralización de la administración pública federal implica la transferencia de aquellas atribuciones y recursos, actualmente bajo la responsabilidad de las dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos locales y que permitan una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública".

Tenía como objetivos específicos:

- 1.- Facilitar una redistribución de atribuciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales, y revalorizar la acción pública de los gobiernos estatales y municipales para determinar su justo redimensionamiento, tanto en competencias como en responsabilidades y recursos.
- 2.- Proponer espacios específicos de participación de la sociedad en las políticas gubernamentales sujetas a descentralización, a fin de que la gestión pública sea más democrática e integre mayores grados de consenso social.
- 3.- Contribuir a la descentralización económica para alcanzar un desarrollo equilibrado del país. El proceso de redistribución de competencias permitirá que diversas gestiones de la sociedad se puedan realizar en los gobiernos estatales y municipales facilitando el arraigo de las actividades productivas en las regiones.
- 4.- Impulsar el desarrollo económico y social de las localidades a través del ejercicio directo de una parte sustancial del gasto público por parte de los gobiernos locales. La descentralización de los recursos propiciará un aceleramiento de la actividad económica local, al operarse un mayor gasto por parte de las autoridades locales.

5.- Inducir el desarrollo técnico, administrativo y financiero de los gobiernos locales para atender de manera eficiente los nuevos asuntos públicos descentralizados, lo que se traducirá en innovación de sistemas y procedimientos que enriquecerán la administración pública local.

Los objetivos se obtendrían bajo un esquema estratégico definido, consistente en la celebración de convenios de coordinación entre las dependencias responsables y los gobiernos estatales, con la participación de las secretarías de hacienda y crédito público y de la contraloría y desarrollo administrativo, así como la operación de la comisión intersecretarial para el impulso al federalismo, esta última como instancia coadyuvante de los procesos de descentralización.

La Comisión Intersecretarial para el Impulso del Federalismo se integraba por:

El secretario de Gobernación que fungiría como Presidente de la Comisión.

El secretario de Hacienda y Crédito Público.

El secretario de Contraloría y Desarrollo administrativo.

El asesor en materia del federalismo del Presidente de la República.

Los demás funcionarios que determinara el Ejecutivo federal.

El propio Programa señalaba que la descentralización implicaba la necesaria participación de distintas dependencias, particularmente de las globalizadoras, lo que hacía imprescindible una estrecha coordinación, concertación e incorporación de las acciones y metas de descentralización a sus programas operativos anuales. Para lograr lo anterior, las acciones de descentralización serían orientadas y coordinadas por la comisión intersecretarial para el impulso del federalismo, que es una instancia coadyuvante del ejecutivo federal en los procesos de transferencia y redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la federación hacia las entidades federativas y los municipios.

La comisión fue dotada de un secretariado técnico, cuya responsabilidad se asignó, a la par y sin distinción por igual y en un mismo tiempo, al subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación y al ya mencionado asesor presidencial para el Impulso del Federalismo.

Se proponía como metas de descentralización:

1. Educación pública:

- a. Transferir al gobierno del distrito federal los servicios de educación básica.
- b. Transferir los programas de alfabetización para adultos, primaria, secundaria, educación comunitaria y capacitación no formal para el trabajo.
- c. Transferir la construcción, equipamiento y mantenimiento de las escuelas de nivel básico, medio superior, superior, de posgrado y de capacitación.
- d. Transferir la prestación de los servicios de educación comunitaria rural.
- e. Descentralizar la investigación, promoción, capacitación y difusión de las culturas étnicas y populares, tanto rurales como urbanas.
- f. Concluir la descentralización del subsistema de preparatoria abierta.
- g. Transferir los servicios de educación tecnológica en los niveles medio superior y superior.
- h. Consolidar los sistemas regionales de investigación en ciencia y tecnología.

- i. Concluir la transferencia de las atribuciones de registro de instituciones educativas y colegios de profesionistas, así como las funciones de vigilancia del servicio profesional.
 - j. Descentralizar las unidades regionales de culturas populares.
 - k. Transferir la administración de las villas deportivas y juveniles.
2. Salud:
- a. Descentralizar las funciones operativas referentes a la promoción de la salud identificadas en los programas de salud reproductiva, nutrición y salud escolar, salud mental, accidentes, lesiones no intencionales y, adicciones.
 - b. Transferir las funciones previstas en los programas de medicina preventiva como son: inmunizaciones, enfermedades diarreicas, cólera y parasitosis intestinal, infecciones respiratorias, vigilancia del crecimiento y desarrollo de menores, tuberculosis, enfermedades de transmisión sexual, infecciones por virus de inmunodeficiencia humana / síndrome de inmunodeficiencia adquirida, enfermedades transmitidas por vector, hipertensión arterial, diabetes mellitus; cáncer cérvico uterino y de mama, así como salud buco-dental.
 - c. Transferir las funciones relativas al fomento sanitario de bienes, servicios y establecimientos, control y vigilancia de medicamentos, material de curación y laboratorio, vigilancia de la calidad del agua y saneamiento básico, efectos del ambiente en la salud y atención de contingencias ambientales, así como vigilancia de la publicidad y prevención de fraudes a la salud.
 - d. Transferir funciones destinadas a propiciar la organización y participación social en materia de salud, fomentar el desarrollo del personal, administrar los

centros estatales de transfusión sanguínea, así como administrar las cuotas de recuperación.

3. Desarrollo Social

- a. Transferir gradualmente recursos crecientes en términos reales para la superación de la pobreza.
- b. Transferir las funciones de planeación, ejecución y vigilancia de los siguientes programas realizados con recursos federales: suministro de agua potable; alcantarillado y drenaje; electrificación de colonias marginadas urbanas y comunidades rurales; urbanización de colonias populares, comunidades rurales y mejoramiento de vivienda; construcción y conservación de infraestructura educativa; apoyo a la eficiencia educativa terminal en educación primaria; instalaciones deportivas menores; infraestructura de salud; alimentación y nutrición; caminos rurales; proyectos productivos para los grupos marginados y acciones de apoyo al cultivo de áreas agrícolas de alta siniestralidad y/o de baja productividad; así como acciones de apoyo al mejoramiento de la capacidad técnica y administrativa de los municipios, entre otros.
- c. Descentralizar las funciones y atribuciones relacionadas con los programas de apoyo a los pueblos indígenas.

4. Agricultura, ganadería y desarrollo rural.

- a. Descentralizar la promoción, fomento, ejecución y evaluación de programas agropecuarios, de las agroindustrias y de comercialización.

- b. Transferir las funciones de fomento y ejecución de los trabajos de investigación, validación, experimentación y transferencia de tecnología agropecuaria.
 - c. Transferir la ejecución de proyectos de obra de infraestructura y de comercialización agropecuaria y agroindustrial.
 - d. Descentralizar las funciones relativas a la organización de los productores para facilitar su acceso al crédito, así como para la prestación de los servicios de asistencia técnica y comercialización de sus insumos y productos; y para la integración de los usuarios de obras de irrigación y drenaje, y de infraestructura rural.
 - e. Descentralizar las funciones relativas al abastecimiento de insumos y de asistencia técnica, así como las de extensión agropecuaria y las relativas a las agroindustrias.
 - f. Transferir la planeación, ejecución y control de las acciones derivadas del programa alianza para el campo.
5. Medio ambiente, recursos naturales y pesca.
- a. Transferir las siguientes funciones en materia de recursos naturales: prevención, combate y control de incendios forestales, diagnóstico sanitario y control de plagas y enfermedades forestales; inventario de recursos naturales; reforestación y revegetación, y transferencia de tecnología en materia de recursos forestales.
 - b. Transferir la infraestructura de apoyo a comunidades de pescadores; 12 centros acuícolas, la función de seguimiento referente a la acuicultura rural, la

administración de embalses cerrados y la realización de proyectos acuaculturales que comprendan el desarrollo de investigación científica y tecnológica.

- c. Descentralizar las siguientes funciones relativas a la ecología: administración de los parques nacionales y espacios de fauna cinegética no migratoria; distribución de estampillas para permisos de caza; administración de áreas protegidas; operación de los sistemas de monitoreo de la calidad del aire; integración de inventarios de fuentes de contaminación atmosférica; autorizaciones de centros de acopio y almacenamiento temporal de servicios públicos para aceites usados y manejo de aceites micro-generadores; autorización para el manejo de lodos y expedición de licencias de funcionamiento a fuentes fijas.
- d. Concluir la transferencia de los siguientes programas relacionados con la materia de agua: uso eficiente del agua; uso eficiente del agua para riego; consolidación de organismos operadores de los sistemas de agua potable y alcantarillado; modernización y rehabilitación de distritos y unidades de riego; agua limpia, control de malezas acuáticas en cuerpos de agua, así como la función de estudios, proyectos y construcción de obras que determine la comisión nacional del agua.

6. Comunicaciones y Transportes

- a. Descentralizar la construcción, conservación y modernización de caminos rurales y carreteras alimentadoras.
- b. Transferir la responsabilidad de ejecutar el programa especial de conservación de caminos rurales con uso intensivo de mano de obra o su equivalente.

- c. descentralizar las funciones de mantenimiento y conservación de carreteras que conforman la red secundaria.
- d. Transferir los tramos carreteros de jurisdicción federal inmersos en las poblaciones, y que sean las propias autoridades municipales las que proporcionen su conservación, mantenimiento y vigilancia.
- e. Transferir al gobierno de Baja California sur la administración portuaria integral estatal.
- f. Transferir a los estados que se enuncian mas de 190 hectáreas de terrenos propiedad del fondo nacional para los desarrollos portuarios (fondeport), adyacentes a las zonas portuarias de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Nayarit, Sinaloa y Sonora, para la creación de polos de desarrollo con orientación pesquera, turística o recreativa.

7. Turismo

- a. Descentralizar las funciones relacionadas con las materias de vigilancia, protección y asistencia al turista, así como lo relativo a la aplicación de sanciones a los prestadores de servicios cuando así proceda.
- b. Transferir las funciones de promoción al turismo, así como las correspondientes al acopio, integración y administración de información relativa a los servicios turísticos.

8. Energía

- a. Trasladar al gobierno del distrito federal el parque ecológico de la ex-refinería Azcapotzalco.

- b. Descentralizar geográficamente los organismos subsidiarios de petróleos mexicanos.
- c. Transferir las escuelas denominadas "artículo 123".

"Artículo 123. *Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley*

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. *Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:*

.....
XII. *Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.*

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a las cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

*Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, **están obligadas a establecer escuelas**, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad."*

9. Reforma agraria

Apoyar el fortalecimiento de las instituciones del sector agrario y de los Consejos Agrarios Estatales (CAE's), como espacios de coordinación y concertación con los gobiernos estatales y municipales, dependencias del gobierno federal, así como con los sectores social y privado, a fin de atender y solucionar de manera integral la problemática agraria local.

Federalismo hacendario

Dadas las actuales circunstancias del panorama económico global y de la

conformación de las nuevas relaciones intergubernamentales en casi todo el orbe, consideramos que las nuevas circunstancias motivan a una revisión de los criterios fiscales en materia de distribución de responsabilidades y la correspondiente descentralización del gasto público, del fortalecimiento de las fuentes locales de ingresos propios, así como al examen y perfeccionamiento de los criterios de distribución, en el marco de los diversos instrumentos de corresponsabilidad que sustentan tanto la federación como los gobiernos locales.

A propósito de lo anterior el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 subraya la necesidad del equilibrio de las finanzas públicas, y agrega que entre él y los objetivos del federalismo debe existir congruencia, **"ya que los desequilibrios permanentes en las finanzas públicas originan presiones inflacionarias y generan menor eficiencia, disminución del bienestar social e inequidad entre las regiones"**.

Habrá que ir al fondo del problema, tendremos que dar curso al reconocimiento constitucional de la facultad hacendaria plena, entendiendo por tal no sólo la capacidad financiera, sino sobre todo la autonomía para decidir sobre fuentes de captación y la capacidad de decidir sobre el empleo de los recursos para satisfacer las expectativas que los ciudadanos tienen o esperan de cada esfera administrativa. Sólo así podrá desarrollarse, con rigor, un federalismo genuino, perdurable y creativo.

El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 planteaba los siguientes objetivos en materia hacendaria:

- 1.- Avanzar hacia un sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que incorpore las áreas de ingreso, gasto y deuda, a fin de generar una mayor autonomía financiera de las entidades federativas, mediante instrumentos que amplíen sus capacidades para generar ingresos propios, mayor certeza en el acceso a sus participaciones, reglas claras para solventar sus responsabilidades en materia de gasto público descentrali-

zado, al tiempo que fortalezcan y amplíen su acceso al financiamiento público.

2.- Ampliar las potestades tributarias susceptibles de ser ejercidas por los gobiernos locales y así fortalecer sus finanzas y generar un mayor control y participación de la ciudadanía en las decisiones del gasto público e incrementar la correspondencia entre la recaudación propia y las necesidades locales.

3.- Impulsar la descentralización y la colaboración administrativa en materia fiscal para aprovechar las ventajas comparativas de cada orden de gobierno.

4.- Promover el desarrollo de sistemas estatales de coordinación hacendaria, particularmente en lo referente a aspectos jurídicos y normativos; sistemas administrativos y de información; relaciones hacendarias entre los estados y los municipios; así como el fortalecimiento de los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación.

5.- Reorientar la política de gasto público federal a partir de las nuevas funciones transferidas por los despachos federales a las entidades federativas, con motivo del presente Programa.

6.- Propiciar la homologación de los principios base de registro de la contabilidad pública y criterios que norman la ejecución del gasto e inversión pública. Establecer bases claras y permanentes de distribución de algunos recursos del gasto público entre las entidades como los del ramo XXVI, con el propósito de otorgar certeza financiera y facilitar la planeación e instrumentación de los programas derivados.

7.- Promover una mayor responsabilidad en torno a las garantías, calidad y rentabilidad económica y social de los proyectos que las entidades federativas proponen para recibir financiamiento público y de mercado.

Para alcanzar los objetivos antes expuestos establece como estrategias:

1. Revisar y, en su caso, actualizar el marco jurídico del municipio para definir con claridad sus atribuciones, límites y responsabilidades.
2. Fortalecer institucionalmente a los ayuntamientos y su representación política para que respondan eficazmente a las futuras atribuciones que se les confieran, en el marco del impulso al nuevo federalismo.
3. Vigorizar su hacienda pública para consolidar al ayuntamiento como eje promotor del desarrollo social del municipio.
4. Ampliar la participación de los ayuntamientos en la planeación del desarrollo regional.
5. Promover nuevos espacios y mecanismos legales en favor de la participación cívica y social municipal.

Estableció también las siguientes líneas de acción para alcanzar los objetivos:

1. Revisar el marco jurídico del municipio y estudiar la pertinencia de precisar las responsabilidades, alcances y límites que el municipio y sus ayuntamientos deben cumplir en esta nueva etapa de la república.
2. Promover la actualización de los ordenamientos jurídicos estatales conforme a los lineamientos constitucionales vigentes en la materia.
3. Analizar las ventajas de ampliar el periodo constitucional de los ayuntamientos, a partir de las implicaciones que el actual periodo tiene en relación con la elaboración, instrumentación, alcance y continuidad de las políticas públicas municipales.

4. Profundizar la representación política mediante formulas que reflejen auténticamente la integración de los cabildos, en relación con las manifestaciones del pluralismo comunitario.
5. Vigorizar la relación del ayuntamiento con las comunidades que cubren el territorio municipal, a través de mecanismos de representación social que aseguren la eficaz comunicación de sus demandas sociales.
6. Revitalizar la fuerza institucional del cabildo en el ayuntamiento, mediante la revisión de los mecanismos y procedimientos que rigen su operación y del marco que delimita las atribuciones y responsabilidades políticas de síndicos y regidores.
7. Promover la participación social en la gestión municipal, mediante la integración de consejos técnicos, sectoriales y de participación ciudadana, nuevas disposiciones legales para relacionarse con las organizaciones cívicas y sociales, y la utilización de otros mecanismos de consulta directa.
8. Impulsar el desarrollo de los municipios con población indígena mayoritaria, en el marco del programa para el desarrollo de los pueblos indígenas 1995-2000, mediante la coordinación y readecuación de los esfuerzos interinstitucionales orientados al desarrollo económico, social y cultural de las comunidades.
9. Promover, con pleno respeto a los poderes de los estados, procesos de re-municipalización con base en criterios étnicos, a fin de consolidar la identidad, cultura y solidaridad centenaria de esas comunidades.

10. Actualizar y profesionalizar a regidores, síndicos y servidores públicos municipales, para impulsar una mayor consistencia y racionalidad en el tratamiento y en la elaboración de las políticas públicas.
11. Vigorizar las capacidades municipales de gobierno en materia de servicios básicos y de seguridad pública. Al respecto, el gobierno de la república convendrá con los gobiernos estatales programas guiados en los principios de coordinación y cooperación en estas materias.
12. Promover, con la participación de los estados, la modernización de la reglamentación municipal y apoyar para que todos los municipios cuenten con la base normativa mínima y su bando de policía y buen gobierno.
13. Mejorar la prestación de servicios municipales, mediante gestiones públicas basadas en los principios de eficiencia y equidad, así como en el impulso a una participación cívica y social capaz de asumir y operar, en los casos pertinentes, esquemas de administración pública indirecta tales como concesiones, privatizaciones y organismos de participación mixta, entre otros.
14. Fortalecer la coordinación y asociación entre los municipios con base en convenios de cooperación, a fin de fortalecer sus capacidades políticas y técnicas para resolver problemas públicos comunes.
15. Vigorizar las finanzas municipales mediante esquemas recaudatorios eficientes y rentables que aseguren la explotación racional de sus propias fuentes de ingreso.
16. Avanzar en la conformación de sistemas estatales de coordinación hacendaria que sienten las bases para una distribución basada en la certidumbre y equidad de sus participaciones federales, que impulsen la celebración de

acuerdos para ampliar la colaboración administrativa en materia financiera, y establezcan reglas y convenios que asocien nuevas responsabilidades con transferencias financieras suficientes.

17. Ampliar la participación de los municipios en el desarrollo estatal y regional.

Renovación municipal en el programa

El Programa establece como objetivo específico para la renovación Municipal:

1. Promover el fortalecimiento de los municipios del país mediante una nueva relación basada en el principio de cooperación con los órdenes de gobierno a fin de que respondan con oportunidad y eficacia a las responsabilidades que la Constitución les asigna, así como ampliar los espacios para detonar una mayor participación cívica y social. ya que el Municipio constituye un espacio privilegiado y de enorme potencial para contribuir a la gobernabilidad democrática en las regiones.

Las estrategias que se proponen para alcanzarlo son:

1. Revisar y en su caso, actualizar el marco jurídico del municipio para definir con claridad sus atribuciones, límites y responsabilidades.
2. Fortalecer institucionalmente a los ayuntamientos y su representación política para que respondan eficazmente a las futuras atribuciones que se les confieran, en el marco del Impulso al Nuevo Federalismo.
3. Vigorizar su hacienda pública para consolidar al ayuntamiento como eje promotor del desarrollo social del municipio.

4. Ampliar la participación de los ayuntamientos en la planeación del desarrollo regional.
5. Promover nuevos espacios y mecanismos legales a favor de la participación cívica y social.

Capítulo II. Relación Federación – Estados.

a) Panorama actual de la relación Federación - Estados.

Nuestra constitución la interpretamos como un contrato social escrito, en el que plasmamos nuestra voluntad de constituirnos como una República representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos (autónomos) en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios convenidos.

Dicha Constitución registra la base fundamental de carácter esencialmente político y que en origen se adaptó a las necesidades de la época o al menos así lo conceptualizaron en su momento los constituyentes.

Es precisamente este documento el que sienta las bases de las relaciones entre los tres niveles de gobierno y la sociedad en general entendida como Pueblo Soberano.

En su obra *Hacia un nuevo Constitucionalismo* el Doctor José Luis Prado Maillard¹⁶, señala que en la revolución de 1910 los Hermanos Flores Magón, Antonio Soto y Gama, Francisco J. Mújica, Emiliano Zapata, Francisco I. Madero, Venustiano Carranza, por sólo mencionar algunos ejemplos, cumplieron con su compromiso histórico, presentando el proyecto que creían conveniente para la nación en conflicto, producto de la intolerancia ante las injusticias sociales, y que no titubearon en luchar por sus ideales, y que fueron interpretados y plasmados por el constituyente de 1916-1917 en nuestra Carta Magna. Para después apuntar la conveniencia de seguir el ejemplo de los constituyentes de 1916 -1917 y elaborar un proyecto de nación adecuado a nuestro contexto histórico.

¹⁶ Prado. Maillard. José Luis. *Hacia un Nuevo Constitucionalismo*. Pág. 3. México. Editorial Porrúa.

A propósito de la cita creo que no sólo es conveniente sino necesario. Ciertamente es que el contexto nacional en la actualidad difiere en muchos aspectos del periodo revolucionario, sin embargo estamos todavía muy lejos de resolver diversas demandas y compromisos adquiridos al inicio de la revolución de 1910.

Este incumplimiento se ha gestado por múltiples razones, una de ellas es la obra inconclusa del Partido Revolucionario Institucional, garante de los postulados revolucionarios, que en atención a fuertes presiones de diversos sectores sociales dio paso a la alternancia en el poder en el año 2000 y porque desde mi perspectiva y comprensión histórica, acorde con la opinión que tenía Octavio Paz, estoy convencido que para que se llegue a dar en un futuro una reforma del estado mexicano, tenemos que empezar por la refundación del PRI.

México transita por un proceso de consolidación democrática, sin embargo observo que, si bien nosotros como ciudadanos contamos con un abanico más amplio en cuanto a elecciones se refiere en el ámbito Legislativo y Ejecutivo (no así en el Judicial cuya elección de ministros se sujeta a una terna propuesta por el Ejecutivo ante el Senado de la República) como resultado de las reformas electorales iniciadas en 1977, también es cierto que la postulación de los candidatos tanto del Poder Ejecutivo y Legislativo sigue obedeciendo a la voluntad de los principales líderes de las distintas organizaciones políticas y los intereses que estos representan, cuyo principal propósito es alcanzar el poder.

Esta situación ha derivado en una lucha intestina por la supremacía y hegemonía política, retrasando nuestro desarrollo con el bloqueo de iniciativas en ocasiones valiosas y necesarias pero que por surgir de la facción contraria no son aprobadas o su pase es retrasado, congelado o vetado, en esa contienda nos hemos olvidado de dos elementos fundamentales, por una parte la interlocución como diálogo constructivo y asertivo para alcanzar los ideales nacionales, substituyéndola por la pugna y por otra parte la sociedad como nuestro principal objetivo elector y que ha

sido sustituida por un reducido universo de actores políticos de los cuales la población se ha distanciado ostensiblemente, prueba de ello es la escasa votación en la última época de elecciones federales intermedias (julio de 2009).

Pasamos por una grave crisis de carácter sociopolítico, muchos y graves son los problemas que nos aquejan. En la actualidad se han resquebrajado los conductos por los cuales el Gobierno, en otra época se unía a la Sociedad, esta relación hace tiempo que pende de alfileres, se ha creado un vacío que ha dado cabida a la aparición de un fantasma peligroso, hasta hace poco tiempo desconocido en nuestro país que atenta contra todos, pobres, ricos, clase media, empresarios, políticos, niños, jóvenes, adultos, mujeres, hombres, no hace distinciones de clases sociales, género, edad, ni idearios políticos, me refiero a lo que se le puede dar el nombre de **terrorismo social** (secuestros, amenazas, chantaje telefónico, desapariciones, crimen, persecuciones, falta de seguridad y certidumbre para la ciudadanía, etc.), amen de encontrarnos a merced de la delincuencia organizada, que en ocasiones parece que nos ha rebasado, que se ha infiltrado en nuestras instituciones.

Si efectivamente somos partidarios de una reforma estructural de la Constitución también debemos serlo de una federación fortalecida que respete, haga respetar y cumplir nuestras Leyes, que atienda así mismo a tres realidades fundamentales que es apremiante conducir: 1.- Una Dirección eficientemente y eficazmente orientada hacia lo que queremos ser como nación; 2.- Una Autoridad que nos apoye con firmeza y evite los tropiezos en nuestro camino; y 3.- La Seguridad que nos permita actuar con libertad, espontaneidad y creatividad, que nos impulse a una productividad donde cada ciudadano ponga su granito de arena, sin ningún temor, sabedores que en conjunto estamos logrando el proyecto de nación que pretendemos.

En cuanto al tema de la soberanía cuentan los norteamericanos que en una ocasión John Adams, representante de las colonias de los Estados Unidos ante Inglaterra, visitó al primer ministro William Pitt (apodado "El Joven") para tratar un asunto muy grave para la joven nación. El inglés le contestó con desprecio que no eran iguales, puesto que los americanos no tenían una constitución ni eran un país ni tenían un soberano.

Poco tiempo después volvió Adams ante Pitt para entregarle, de fría manera, un documento diciéndole:

"Excelencia: lea este documento que va a cambiar la historia del mundo. Se llama Constitución de los Estados Unidos de América. Ya somos un país y ya tenemos un soberano. Le hemos llamado el pueblo.

b) El cabildeo, un proceso constructivo.

El ejercicio exitoso del poder en un estado moderno ya no puede seguir operando inmerso en antagonismos partidistas o de grupo, cuyas tesis muchas veces están fuera de la realidad que actualmente estamos viviendo. La complejidad y el dinamismo de los cambios y eventos requerirán de actores heterogéneos, en la búsqueda de la mejor solución, basados en investigaciones especializadas y argumentos irrefutables y en una interlocución eficaz en beneficio de la sociedad y del desarrollo integral del país. Se hace necesaria la puesta en marcha de un proceso de producción de conocimiento e interlocución que se adapte al contexto y necesidades nacionales en el marco de una nueva manera de organización que dinamice el Pacto Federal basado en términos flexibles de carácter transdisciplinario.

La adopción del enfoque flexible e interdisciplinario por parte de las sociedades internacionales del conocimiento es una realidad. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura en su primer Informe Anual denominado "Hacia las Sociedades del Conocimiento", publicado en el 2005 aborda el

tema al señalar que en atención a la flexibilidad que se debe adoptar para enfrentar lo que llaman “la tercer revolución industrial, la de las nuevas tecnologías” algunas instituciones universitarias han empezado a crear departamentos de carácter transdisciplinario con nuevas técnicas científicas ante la expansión de los conocimientos y de sus combinaciones y aunque sigan conservando el nombre de universidad, su organización, misión y funcionamiento van a evolucionar y diversificarse.

El proceso en cuestión no sólo es importante para el crecimiento económico sino también para empoderar y desarrollar a todos los sectores de la sociedad.

La nueva sociedad que algunos analistas han bautizado como sociedad post industrial o del conocimiento de la información, de los saberes, de la inteligencia; son muchos y variados epítetos con los que se le pretende identificar, pero ésta ya se encuentra en marcha.

El vertiginoso avance en la aplicación de los sistemas de información y el conocimiento influyen en forma definitiva en nuestra sociedad, impactan en lo social, económico, también en la cultura, en lo laboral, en lo cotidiano y forjan nuevas formas de pensar o acentúan otras que ya venían insertas en el orden del comportamiento humano y que se reflejan en lo político y en las estrategias de relación que se están dando entre los seres humanos y los Estados.

Ante este panorama los actores políticos y líderes en general de nuestro país deberán utilizar instrumentos de análisis que vayan desde los argumentos legales y el conocimiento de tácticas financieras, económicas, de seguridad, salud, etc., hasta principios científicos y de interlocución asertiva para la persuasión y cualquier otro tipo de técnica que les permita enfrentar situaciones de posible riesgo para ellos, para sus equipos o para la sociedad que representan con una visión global en un contexto nacional, es decir deberán ser predictivos y tomar acciones en el corto plazo

que eviten futuros problemas a la sociedad que representan anteponiendo siempre el interés nacional. Su prestigio dependerá de sus capacidades en originalidad, destreza, nacionalismo y oportunidad. Para ello deberán de contar con equipos lo suficientemente hábiles para fabricar ideas en todos los ámbitos del ejercicio del poder, innovar sobre la base de experiencias reales en otros contextos iguales o similares, garantizando así no sólo asegurar el bienestar y satisfacción de sus representados sino también su prestigio como actores políticos o líderes de grupo pero ante todo sin perder de vista el desarrollo nacional como integrantes de un Pacto Federal.

La idea sobre la importancia de promover los centros de investigación y análisis en nuestro país, como organizaciones independientes pero orientadas al apoyo de los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial en el ámbito de los tres niveles de gobierno para la formulación de políticas públicas, un proceso de producción de conocimiento que de sustancia y argumentación sólida a las decisiones de política pública e interlocución eficaz, con los distintos actores políticos y sociales en México.

Por una parte los centros de investigación y análisis organizados en fábricas de ideas, sobre la base de una plantilla de personajes de reconocida experiencia exitosa en actividades académicas y/o políticas nacional e internacionalmente recomendarían, sugerirían, y facilitarían el desarrollo del país, constituyéndose en elementos de fortalecimiento y apoyo del Sistema Federal Mexicano, por otra parte, la Oficina del Cabildeo Federal que podría estar incorporada en un área muy cercana al Presidente de la República y en el privado o social a instituciones de Educación Superior donde se analizarían las recomendaciones y sugerencias en laboratorios de ideas en un marco académico enteramente independiente con el apoyo de los investigadores de las propias universidades, catedráticos y alumnos. Con la ventaja de que dichas instituciones cuentan con la infraestructura y elementos necesarios para la articulación y evaluación de las sugerencias, recomendaciones y proyectos presentados por los centros de investigación y análisis. Además esta Oficina y los

centros de investigación de las Universidades podrían estar enlazadas a Redes del conocimiento tipo Stockholm Network (Red Estocolmo) que agrupa en la actualidad a 130 *Think Tank's* en 40 países en una amplia red electrónica de información y publicaciones, además cuentan con su propio laboratorio de ideas en el que procesan y registran una gran variedad de temas y estudios realizados por estos personajes.

c) Definición del proceso

En nuestro país las Políticas Públicas en su mayoría se definen en el Centro con la escasa o nula participación de los Estados, no existen Centros de Investigación y Análisis que realmente apoyen, asesoren y recomienden pautas de actuación. Una de las limitantes del Congreso de la Unión al dictar las leyes es que, normalmente se encuentra influenciado por intereses individuales o partidarios. No hay un espacio permanente, donde se ventilen los temas nacionales con profundidad científica, una adecuada reflexión técnica sobre la sustentabilidad y una estrategia de interlocución para el consenso necesario.

Existen algunas instituciones que técnicamente analizan algunas políticas y emiten opiniones a través de los medios de comunicación, sin mayor influencia en quienes tienen la responsabilidad de formular las políticas públicas.

Las políticas sociales, por ejemplo, se dictan con apresuramiento, generalmente no son analizadas, diferenciadas, no se destinan espacios para su consenso y en su gran mayoría, tienen un alto contenido político, por lo tanto, sus resultados son limitados y en muchos casos nulos, manteniéndose por esta razón, graves situaciones sociales de desigualdad y postergación.

En el caso particular de las políticas energéticas, la situación se agrava, por el desconocimiento del tema, la falta de coherencia, producto de la improvisación. La formulación de políticas energéticas en el pasado reciente, se mantenía en manos de

políticos y la orientación eminentemente político partidista surge de su formación. La situación no ha cambiado, la retórica más política que técnica de manera general ha puesto al país en una coyuntura difícil, en un periodo de transición política que no logra consolidarse. El desconocimiento de los diversos temas que atañen al poder es una constante, algunas personalidades que en el pasado incursionaron en las distintas áreas con limitada información y en muchos casos sin formación académica especializada, son ahora quienes se han constituido en expertos. Incluso ocupan cargos importantes en la estructura gubernamental.

Por otra parte la burocracia es generadora de un alud de informaciones y documentos, con los que asedian a quienes elaboran políticas públicas. La abundante información en ocasiones no es sistemática ni confiable y muchas veces está distorsionada por los intereses de quienes la tramitan, además, mucha información técnica no puede ser entendida ni usada. Alguna de la misma puede ser poco práctica desde el punto de vista político, financiero, social o administrativo, muchas veces, contraria a las necesidades de los elaboradores de políticas y quienes deben tomar decisiones.

Es en este sentido que propongo implementar en nuestro país, un proceso de producción de conocimiento e interlocución en dos líneas de actuación, la primera se abordaría con la participación de la sociedad civil a través de la promoción de centros de investigación y análisis de política pública (Cabilderos Académicos o Fábricas de Ideas de la Sociedad Civil) no sólo en una acción limitada y enfocada a realizar cursos, seminarios, mesas redondas, publicación de revistas, etc., sino a realizar investigaciones profundas y aportes directos para las instancias gubernamentales encargadas de formular las políticas públicas en todos los Estados de la República y en el Gobierno Federal. En la segunda línea de acción se ubicaría la Oficina del Cabildeo Federal como Proceso Constructivo en las Decisiones Gubernamentales en México, esta sería una institución Staff del Presidente de la República orientada entre otros aspectos a:

- a) Implementar un nuevo espacio dentro de la Jefatura de la Oficina de la Presidencia, un anexo que se denominará Oficina del Cabildeo Federal, para que dentro de sus funciones, primordialmente se le encomienden las funciones contenidas en las fracciones XVI y XVII del artículo 27 de la LOAPF, y así auxilie de manera más cercana al Presidente de la República a readecuar, mejorar y poner al día las relaciones de concordia que se requieren.
- b) Recibir de los centros de investigación y análisis de política pública (Cabilderos Académicos), y de los Gobiernos Estatales y sus demás esferas de gobierno las propuestas (ideas, modelos, proyectos, planes, estudios, etc.), para analizarlas y evaluarlas con un enfoque científico y sustentable en este nuevo apartado, en donde se incluirán una serie de nuevas medidas que entre otros temas se encargara de:
- Realizar pronósticos de situaciones probables a corto, mediano y largo plazo a escala nacional y mundial con rigor científico en todos los temas que tiene que ver con el ejercicio del poder: finanzas, salud, alimentación, economía, política, seguridad, educación, pobreza, demografía, etc. y en base a estos recomendar políticas y acciones para solucionar el posible riesgo, incluso antes de que siquiera se esboce.
 - Crear equipos de carácter transdisciplinario para el análisis e investigación de los distintos temas que atañen al ejercicio del poder.
 - Generar ideas, modelos, proyectos, planes, estudios, etc. y opciones políticas originales.
 - Desarrollar incubadoras de expertos que actuarán como fuente de reclutamiento gubernamental.

- Ofrecer espacios para la discusión de alto nivel.
- Desarrollar estrategias de interlocución asertiva para mediar en conflictos y resolverlos.
- Implementar laboratorios de ideas en donde se procese, depure, registre, clasifique en forma adecuada las ideas (Dossier) resultado de coloquios, discusiones, debates, foros, etc.
- Promover asesoramiento sobre políticas al poder Ejecutivo y Legislativo.
- Evaluación de los distintos programas de gobierno implementados con éxito en otros países para encontrar áreas de oportunidad a desarrollar en el nuestro.
- Facilitar la interpretación de políticas en los medios de comunicación con argumentos válidos y sólidos para coadyuvar en la comprensión pública promoviendo el apoyo de los distintos sectores políticos y de la sociedad en general.
- Construcción de redes de información útiles y actualizadas sobre los diversos temas que los poderes Ejecutivo y Legislativo y los distintos niveles de gobierno, requieren para su interlocución y toma de decisiones.

d) Reesquemmatización de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República para operar el Cabildeo Federal.

La información de la civilización actual no deja de seguir avanzando cada vez con mayor rapidez, y muchos países con visión, que estaban muy lejos de siquiera visualizar salir del estancamiento en el que se encontraban la han capitalizado y ahora se han convertido en naciones fuertes y con un futuro promisorio. Sin embargo nosotros como país no sólo no atinamos a integrar dichos avances dentro de nuestros esquemas de desarrollo sino que los desdeñamos, los vemos distantes, muy lejos de nuestra realidad y posibilidades, sin embargo, por otro lado nos aventuramos a plantear hipótesis de solución sin comprobarlas, proponer sin sustentar adecuadamente se ha hecho un deporte nacional, así podremos ver que desde los estratos más altos hasta el ciudadano común tenemos "soluciones" en ocasiones radicales, a las distintas problemáticas que afrontamos en la actualidad, producto quizá de la desesperación y el desamparo, inmersos en un juego de retórica interminable que sólo posterga nuestro desarrollo.

Las bondades que para otros países en desarrollo han tenido la aplicación y la participación en este crecimiento sin precedente de la tecnología y los conocimientos en general, legitima la adopción y adaptación a nuestro país de estos nuevos saberes.

Las características fundamentales de la actitud y visión transdisciplinaria del personal que ocupe un lugar en la Oficina del Cabildeo Federal serán el rigor, la apertura y la tolerancia. Rigor en los argumentos, tomando en consideración todos los datos existentes. La apertura involucra la aceptación de lo desconocido, lo inesperado y lo imprevisible. La tolerancia implica el reconocimiento del derecho de ideas y verdades opuestas a las propias. Independientemente de contar con perfeccionamiento en 4 habilidades básicas: 1) abstracción, 2) pensamiento sistémico, 3) experimentación y 4) colaboración. Identificación y solución de problemas, registros y manejo de datos formarán parte de la larga lista de

actividades que los expertos, estudiosos o investigadores que ocupen un lugar en la Oficina del Cabildo Federal manejarán a diario, también deberán tener la destreza de simplificar la realidad con imágenes abstractas que se puedan reordenar, alterar y experimentar con ellas, además de saber comunicarlas a otros especialistas y, finalmente, convertirlas nuevamente en una realidad.

La predicción como destreza también en este caso es fundamental en el personal que pretenda formar parte del equipo.

e) Coordinación de esfuerzos de la Administración Pública Federal y de quienes realizan funciones similares dentro de la misma estructura.

“Lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no termina de nacer” con esta expresión inicia su análisis el Banco Mundial en el documento denominado “México: Más Allá de la Captura del Estado y la Polarización Social”¹⁷, refiriéndose a que la democracia en México sigue en su proceso de maduración, además de afirmar que una constante en el proceso de democratización en muchos de los países analizados es que cuanto más consolidada se encuentra una democracia mejor es el desempeño de sus políticas públicas, sin embargo esto no significa resignarse a la circunstancia de que México simplemente deba esperar durante décadas para que su sistema político madure, y agrega que es posible tomar medidas específicas para acentuar los efectos benéficos.

Obviamente el país no puede detener su desarrollo en aras de una maduración democrática, sino que la adopción de acciones eficientemente implementadas acelerarán dicho proceso, pero en este punto habría que hacer varias preguntas como por ejemplo: ¿que hacer para elegir las mejores políticas y aplicar dichas acciones en un contexto tan disperso y polarizado política y socialmente en nuestro país? sobre todo porque tenemos que reconocer que el Estado Mexicano en su administración Pública tiende a ser centralizado en un escenario real donde los

¹⁷ <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/igr-espanol.pdf> consultada el 7 de marzo del 2009.

intereses de algunos actores políticos y económicos, según lo señala el Banco Mundial en su Análisis de Gobernabilidad sobre México, ejercen una gran influencia debido en parte a su capacidad de intervenir en el proceso de diseño de políticas públicas, en especial en lo relacionado a la habilidad para atacar u obstaculizar funciones o fuentes de ingreso que son clave en el escenario Estatal, o a la capacidad de comprar el apoyo de políticos con su influencia financiera.

En este escenario es en el que tenemos que proponer la creación de un contrapeso que actúe en el corto plazo sobre este fenómeno que tiene atrapado a nuestro país y que coadyuve a una real consolidación de la democracia nacional, un equipo transdisciplinario y flexible que diseñe una serie de estrategias para solventar la actual problemática nacional.

Lo que propongo es articular los esfuerzos que en las distintas instancias de gobierno vienen realizando los asesores gubernamentales, y sobre todo la Secretaría de Gobernación, (cuya intervención, dicho sea de paso, ha sido muy escasa últimamente no obstante de que tiene entre sus atribuciones la de coordinar la unidad política de la Nación y la coordinación armónica con los gobiernos de los Estados) para que a través de la Oficina del Cabildeo Federal se fortalezcan las relaciones Federación - Estados.

f) Creación de Centros de Investigación Avanzada y Análisis de Políticas Públicas.

Centros de Investigación Avanzada

Actualmente la ciencia y la tecnología son el puntero global de desarrollo del primer mundo. No somos la excepción en dicho fenómeno, son la materia prima con la que nuestra sociedad fabricará su destino, la transformación en verdaderas fuentes de saber al servicio del bienestar de la población sobre todo en lo referente a los

espacios destinados a la investigación e innovación como una necesidad, un reclamo de los nuevos tiempos.

La inversión en investigación en la actualidad es un elemento fundamental para el desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en su primer informe anual "Hacia las Sociedades del Conocimiento", publicado en el 2005 cita como ejemplo de esta realidad a los nuevos países industrializados como Malasia o Singapur. Esos países – al igual que China, la India y Brasil – han aplicado políticas "voluntaristas" en el campo científico y tecnológico, incluso a veces con esquemas contrarios a los modelos económicos imperantes, y han conseguido así crear sistemas de innovación sólidos que han propiciado su desarrollo económico e industrial.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) también en su documento denominado "Desarrollo Productivo en Economías Abiertas" publicado el 11 de junio del 2004 apunta que se hace necesario sustituir la visión que orientó las reformas económicas, y que se resume en el concepto de **"más mercado y menos Estado"**, por una visión que apunte a **"mercados que funcionen bien y gobierno de mejor calidad"**.

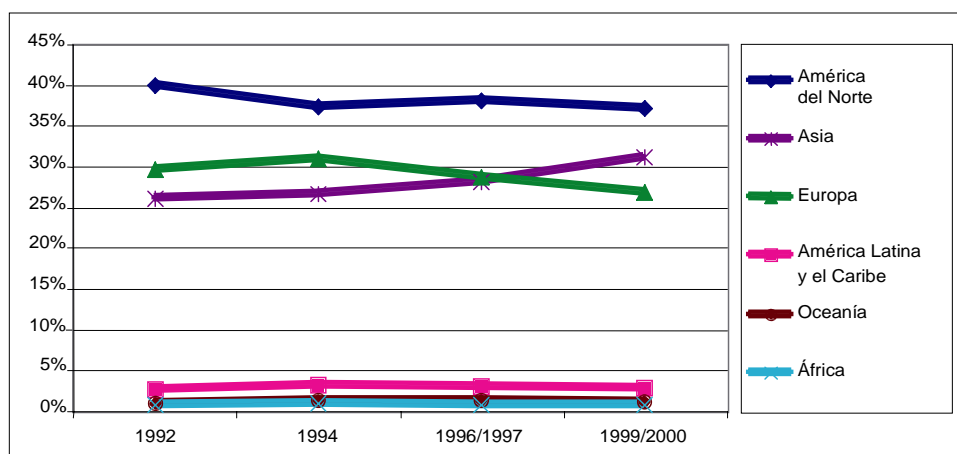
Los cambios en el panorama mundial exigen ahora un desarrollo acelerado en nuestro país con instituciones públicas y mercados cuyo desempeño se encuentre basado en la investigación científica, tecnológica y la innovación. Estos elementos y una eficaz interlocución y liderazgo pueden ser generadores en nuestro país de políticas públicas certeras y exitosas que den la confianza y la seguridad a nuestra sociedad para que sus expectativas se cumplan con un mercado nacional fuerte y con una política adecuada con proyección hacia el exterior, donde las inversiones sean seguras y productivas en el contexto actual.

En la gráfica 6.1 elaborada por el Instituto de Estadística de la UNESCO podemos

observar que en los años 1992 al 2000, la brecha que existía en inversión para investigación y desarrollo entre los países de Europa, Asia y América del Norte y los países de África y América Latina es muy pronunciada.

Mientras que las regiones de América del Norte, Asia y Europa tienen alrededor del 95% del total de la inversión mundial en Investigación y Desarrollo, América Latina el Caribe y África apenas constituyen aproximadamente el 5% de esa misma inversión.

Gráfica No.1 Gasto Interior en Investigación y Desarrollo (GIID) en porcentaje Mundial por Región



Fuente: Hacia la Sociedad del Conocimiento. Informe Mundial de la UNESCO 2005. Pág. 106.

Así mismo hasta ese mismo año 2000 los países de América del norte destinaban a la investigación y el desarrollo el 2.7% de su producto interno bruto, Europa el 1.7%, Asia y Oceanía el 1.5%, mientras que las regiones con menos desarrollo como América Latina y el Caribe el 0.6% y África el 0.3%.

Los países asiáticos le han apostado a la investigación y el desarrollo desde hace varios años. Así podemos ver que del año 1992 al 2000 su inversión en la investigación aumento del 1.2% de su Producto Interno Bruto al 1.5%. Ahora vemos que dichos esfuerzos se han traducido en desarrollo económico en naciones como Malasia, Singapur, Vietnam (devastado en los 70`s por una guerra), República de

Corea, China, India, entre otros.

Según la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología - Interamericana e Iberoamericana (RICYT), México invertía hasta el año 2005 sólo el 0.44% de su Producto Interno Bruto en investigación y desarrollo por debajo de la media de América Latina y el Caribe que era del 0.54% para ese mismo año.

Ante ese esquema se propone como parte de este trabajo de investigación redoblar esfuerzos para la creación de centros de investigación avanzada auspiciados y tutelados por el gobierno federal y los gobiernos estatales articulando propuestas y aprovechando los espacios universitarios con un perfil esencialmente independiente pero con una misión y visión profundamente nacionalista cuyos integrantes o *think tank's*, investigadores y personal en general estén convencidos de la gran misión y alta responsabilidad que en ellos depositará el Estado, como motores e impulsores del desarrollo nacional.

Análisis de Política Pública

Las políticas públicas debidamente cimentadas, articuladas y orientadas contribuyen al bienestar generalizado de una nación, así como a su preservación y desarrollo continuo. La plataforma de las acciones que las distintas esferas y niveles de gobierno deben diseñar y desplegar para procurar mayores niveles de satisfacción hacia la población, requiere de un minucioso análisis e investigación transdisciplinaria y flexible en un contexto dinámico que regularmente pone en juego de manera simultánea varias realidades. El estudio de los planteamientos de las políticas públicas no sólo deberá tener en cuenta las más avanzadas teorías sociales, económicas, financieras, científicas etc., tienen que ir más allá de tan sólo unir las diferentes áreas del conocimiento, tendrán que trascender lo disciplinario y posibilitar múltiples visiones simultáneas del objeto de estudio, escenificar la complejidad en toda sus dimensiones, que permitan acercarse a los efectos que producirán sobre distintos

niveles de realidad, visualizar todas las posibles interrelaciones e impactos micro-macro, estatal-local, individual-colectivo, económico-educacional, financiero-social etc., superando la fragmentación disciplinaria, avanzando más allá de la sumatoria de información por especialidad, proponiendo modalidades de acción conjunta que expongan políticas públicas integrales realmente innovadoras que impacten favorablemente en el desarrollo nacional en el corto plazo, que mejoren sus efectos en el mediano plazo, que perduren y se consoliden en el largo plazo y se auto regulen de manera definitiva, ese es un punto medular en el federalismo.

El análisis e investigación de las políticas públicas requerirá un pensamiento objetivo, holístico, transdisciplinario, a través de investigadores críticos, capaces de abordar planteamientos complejos y, sobre todo, preparados para dar respuestas inmediatas, nacionalistas, viables, confiables y orientadas a la equidad.

Se propone por otra parte que el equipo transdisciplinario que se integre a la Oficina del Cabildo Federal cree mecanismos para divulgar elementos de juicio que pudieran impulsar cambios positivos en el imaginario social para que el público valore las explicaciones sobre las políticas públicas que suelen dar los medios masivos de comunicación y no tome como cierto en forma indiscriminada todo lo que exponen, que unifique expectativas y esperanzas comparables, que tenga la misión de promover el reconocimiento colectivo para llegar así a una comprensión más certera de la gestión gubernamental.

Política Exterior

La actual realidad internacional sitúa la política exterior y a la diplomacia nacional en un proceso complejo cuya característica más sobresaliente es la interacción intensa y eficaz ya no sólo entre países como únicos actores, sino entre entidades económicas multinacionales; asociaciones civiles internacionales, y personas. Además de la gran cantidad de aspectos que tiene convulsionado y en constante

transformación al mundo: la crisis financiera y bursátil; la recesión económica; la inestabilidad de los precios del petróleo; el incremento en el precio de los granos y de los alimentos en general; el hambre y la pobreza; el cambio climático global; el desplazamiento y reordenación del poder económico; recurrencia de conflictos internacionales violentos de mayor o menor intensidad o duración, pero con alto potencial; situaciones de "colapso interno" de estados; incremento en la producción y venta internacional de armas; nuevas tecnologías y los consiguientes debates sobre su alcance económico, sus posibles usos (no todos éticos o pacíficos); continuación de movimientos migratorios en varias direcciones, etc. A lo anterior habría que agregar la aceleración de los procesos de estos mismos aspectos por el asombroso avance de la tecnología y de la información.

Esta nueva realidad en materia internacional que se presenta en nuestro país, no puede seguir siendo tratada sólo bajo el esquema tradicional de la política exterior que hemos manejado por años y menos quedarnos en el discurso y reducirnos a ser tan sólo espectadores, se requiere de un análisis profundo y exhaustivo y de respuestas para el rediseño de una política exterior del 1er. mundo. El proceso de la Política Exterior se debe traducir como el resto de las políticas públicas en un proceso de creatividad e innovación continua.

Será necesario el esfuerzo organizado de un actuar con pericia, que abra puertas políticas, que ubique oportunidades comerciales para nuestra producción y estructure con los más diversos países y culturas las coaliciones de geometría variable que potencien nuestros intereses y nos permita afrontar eficazmente nuestro papel como miembros de una comunidad mundial, ya no se puede tener éxito en el actual contexto internacional con una diplomacia elitista, de salón e intrascendente, se requiere de planeación en nuestra diplomacia con los **laboratorios de ideas en la Oficina del Cabildo Federal**, en los que las políticas y los procedimientos en el actuar diplomático sean perfectamente analizados, investigados y depurados bajo el modelo transdisciplinario, incluyente de todas las esferas y niveles gubernamentales

en el marco de un **Centro de Investigación Avanzada y Análisis de Política Pública**.

Crear e innovar en materia de política exterior en beneficio de nuestro país en primer término, sin descuidar desde luego nuestro papel y compromisos como miembros de una comunidad internacional, ese es el objetivo, con argumentación sustentable que genere la credibilidad en el exterior y actuando con un criterio asentado en el mundo de los hechos reales.

Estudios Económicos

Otra vertiente estratégica de la **Oficina del Cabildo Federal** son los estudios en materia económica para la adopción de una política eficaz que permita desarrollarnos a un ritmo acelerado y satisfacer así nuestras necesidades en medio de la crisis y recesión mundial, deberemos realizar un esfuerzo extraordinario todos los integrantes de nuestra sociedad, todas las esferas y niveles de gobierno para alcanzar esta meta.

La economía eminentemente social, es sin duda la verdadera generadora de desarrollo en todos los ámbitos de la actividad humana, sin los medios que proporciona la economía no podrían desarrollarse las demás políticas públicas para fortalecer e impulsar la alimentación, la educación, la salud, la seguridad, las finanzas etc.

El análisis y la investigación para la adopción de una política económica que satisfaga los requerimientos del país en toda su diversidad, requiere de la participación de toda la sociedad y de todas las esferas y niveles de gobierno. La adopción en México de una política económica con el consenso de todos los sectores facilitará la sustentabilidad y el desarrollo acelerado. En la actualidad la sociedad mexicana está más informada, la alternancia en el poder producto del impulso que se

ha dado a la democracia en los últimos tiempos ha dado paso también a un ambiente más antagónico y exigente para con las esferas de poder, ya no es posible adoptar políticas unilaterales sin tomar en cuenta a la sociedad. Estas circunstancias nos obligan a emprender un estudio minucioso y profundo de nuestra realidad económica en todo el territorio nacional a través de Investigadores reconocidos.

Las condiciones de la nueva geopolítica económica del país demandan cabildeo, flexibilidad y especificidad para cada región, orientadas a satisfacer las necesidades de cada localidad con el consenso de los sectores.

La distribución de la actividad económica de nuestro país ha cambiado paulatinamente a partir de 1982, cuando se desmontó el modelo económico centrado en el mercado interno, implantado a finales de los años treinta¹⁸, este giro en la economía de nuestro país trajo como resultado que importantes industrias ubicadas en el centro de nuestro territorio se trasladaran hacia el occidente y norte del país, además del surgimiento y consolidación de polos turísticos de playa y el dinamismo de la maquila de exportación en las ciudades de la frontera norte.¹⁹ Estas tendencias y otros fenómenos como la migración de la población del medio rural hacia al sector urbano, la crisis bursátil y financiera, la recesión económica, la inestabilidad de los precios del petróleo, el aumento en el precio de los granos y en general de los alimentos, el cambio climático, la disminución de las remesas enviadas a nuestro país por los trabajadores mexicanos en el extranjero, entre otros muchos factores, han hecho muy compleja nuestra realidad económica.

Algunos especialistas de la economía mundial nacionales e internacionales, han manifestado que si queremos alcanzar en el corto plazo niveles aceptables de bienestar para la población, es necesario construir nuestras políticas económicas orientadas hacia un crecimiento acelerado. ¿Pero como hacerlo?

¹⁸ Boltvinik y Hernández Laos . *Origen de la Crisis Industrial, el Agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones, un Análisis Preliminar*. México. 1981.

¹⁹ CONAPO. *La Distribución Territorial de la Población en México*.

La economía mexicana ha estado creciendo en lo relativo al PIB pero no lo suficiente:

Cuadro Estadístico No. 1
Porcentaje de crecimiento del PIB en México

Año	Valor %
2007	3,29
2006	4,81
2005	2,84
2004	4,23
2003	1,39
2002	0,77
2001	-0,03

Fuente: Fondo Monetario Internacional

El crecimiento del PIB ha sido muy variable en los últimos 7 años, de un decremento del 0.03% en el año 2001 hasta llegar al 4.23% de incremento en el 2004, para después descender al 2.84%, subir nuevamente en el 2006 al 4.8% y volver a bajar al 3.29% en el 2007. Según pronósticos nacionales seguiremos bajando nuestro crecimiento en el 2009 producto de la recesión de la economía mundial.

Pero hay que acotar que el crecimiento acelerado del PIB es importante más no suficiente para alcanzar satisfactorios niveles de desarrollo económico y social, de hecho existen países con alto y acelerado crecimiento del producto interno bruto y esta situación no se ha traducido en bienestar general para la población, a continuación citaremos algunos ejemplos:

Azerbaiyán

Cuadro Estadístico No. 2
Crecimiento del PIB Azerbaiyán

Año	Valor %
2007	23.38%
2006	30,55
2005	24,27
2004	10,41
2003	10,48
2002	8,14
2001	6,49

Fuente: Fondo Monetario Internacional

Azerbaiyán registra una población de 8,531,000 y la tasa más alta de crecimiento del producto interno bruto en el mundo, sin embargo este no se ha traducido en bienestar para la población. El sector del petróleo y del gas representa más del 80% de los ingresos por exportaciones. A pesar del crecimiento del PIB los índices de pobreza de la población son altos lo que ha propiciado el tráfico de niños mujeres y hombres para desempeñar trabajos forzados, la corrupción, los problemas de carácter étnico, las disputas regionales por el territorio, si bien Azerbaiyán en 1991 se independizó de la Unión Soviética no ha podido satisfacer las expectativas económicas y de bienestar en su población.

Perú:

Cuadro Estadístico No. 3
Crecimiento del PIB / Perú

Año	Valor %
2007	8,99
2006	7,56
2005	6,75
2004	5,11
2003	4,03
2002	5,02
2001	0,22

Fuente: Fondo Monetario Internacional

La República del Perú ha mantenido un ritmo de crecimiento que fue del 0 .22% en el 2001 hasta el 8.99% en el 2007, muy semejante en proporción al de la India (9.21%), sin embargo el índice de pobreza es del 44.5% y el de extrema pobreza del 16.1%. El crecimiento macroeconómico ha tenido impactos sólo sobre una parte de la población, lo que ha hecho persistente la desigualdad.

En esta situación con algunas variantes se encuentran muchos de los países en desarrollo, entre ellos México, que han adoptado el modelo neoliberal en su economía pero con un enfoque preponderantemente primario-exportador y no han logrado desarrollar un aparato industrial de la magnitud y competitividad que exigen la economía de mercado a escala mundial.

Por otra parte se encuentran aquellos países que con un sostenido crecimiento del producto interno bruto han llevado bienestar a su población:

Malasia:

Cuadro Estadístico No. 4
Crecimiento del PIB Malasia

Año	Valor %
2007	6,33
2006	5,93
2005	5
2004	6,78
2003	5,79
2002	5,39
2001	0,52

Fuente: Fondo Monetario Internacional

Malasia actualmente con 26,800,000 habitantes, tuvo una severa crisis en 1997. Antes del desbordamiento de la crisis las políticas económicas estaban basadas sobre una plataforma endeble donde los únicos beneficiados era un elite económica muy reducida (los grandes monopolios), las causas y efectos de la crisis fueron muy diversas dentro del esquema del libre mercado: déficit comercial, endeudamiento externo tanto público como privado, fuga de capitales, refugio del inversor en monedas extranjeras, pobreza, desocupación y algo que era muy común en Asia, hambre.

Sin embargo ante esta crisis el gobierno de aquél entonces se vio en la necesidad de tomar un conjunto de medidas de emergencia de corte proteccionista y nacionalista, rechazando las instrucciones del Banco Mundial y el F.M.I para proteger a su población y su economía entre los que destacamos:

- Control selectivo de capitales.
- Sustitución de capitales "golondrinos".

- Detener el saqueo de materias primas y fuga de divisas.
- Severos castigos a la especulación.
- Aumento del volumen de crédito bancario para la industria en general y en particular para la agricultura.

Para ese momento de la crisis, la economía de Malasia se encontraba seriamente dañada, no se veían signos de recuperación en el corto ni mediano plazo, sin embargo, entre junio de 1998 y junio de 1999, el ensamblaje y manufactura de vehículos de motor se disparó en un 112%, la producción de acero y hierro se elevó en 41% y la elaboración de alimentos aumentó en un 16%. De esta forma Malasia sentó las bases prácticamente para su autosubsistencia, combinando posteriormente amplias acciones de infraestructura con programas de viviendas a bajo costo y provisión de abastos.

El rápido desarrollo integral con miras a favorecer a sus pobladores es un ejemplo entre los países en vías de desarrollo y es un líder dentro de la denominada Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), integrada por Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar (antigua Birmania), Singapur, Tailandia y Vietnam.

Hasta el año de 1957, cuando consigue independizarse de Inglaterra, figuraba entre los países más pobres del mundo con una economía basada en la agricultura y la minería, un Producto Interno Bruto (PIB) de solo 4,000 millones de dólares y alrededor del 70 % de su población se encontraba en la miseria absoluta.

En el 2007 las estadísticas del Fondo Monetario Internacional la ubican en el lugar 29 (en cuanto a volumen de Producto Interno Bruto) entre todas las economías del mundo con un PIB de 357,391 millones de dólares y un índice de pobreza de 5.7 %.

Singapur

Cuadro Estadístico No. 5
Crecimiento del PIB Singapur

Año	Valor %
2007	7,72
2006	8,17
2005	7,3
2004	8,99
2003	3,5
2002	4,18
2001	-2,44

Fuente: Fondo Monetario Internacional

Con 4,589,000 habitantes. Al igual que Malasia este país se decidió y operó un proceso de cambio de estructura económica. En muy reducido tiempo (a partir de 1957 después de su independencia de Inglaterra y posterior separación de Malasia en 1963) este país cuya extensión territorial es de 683 km², en el que la mayor parte de los pantanos y de la jungla original fueron sustituidos por complejos residenciales, industriales, y en menor medida, agrícolas, con suelos relativamente estériles y cuyos únicos recursos minerales son arcilla y arena, con un alto nivel de pobreza, se convirtió en una de las economías más desarrolladas del Sudeste Asiático. El mercado doméstico es reducido, su actividad se orienta a la exportación, acompañada de una extensa liberalización económica. La economía de Singapur se caracteriza por su desarrollo en materia de servicios portuarios marítimos y aéreos, financieros, (Singapur es uno de los centros financieros más importantes de Asia), y turístico. Cuenta con un sector manufacturero en extremo competitivo donde predominan los productos electrónicos y de computación. El Gobierno ha procurado diversificar su base exportadora industrial, incentivando el desarrollo de la industria farmacéutica y

de biotecnología. Estos últimos rubros se perfilan como las nuevas y potenciales figuras económicas singapurenses.

Ante esta perspectiva nuestro modelo económico requiere ser analizado profundamente con visión de corto, mediano y largo plazo por expertos *think tank*'s en los laboratorios de ideas, en un marco transdisciplinario que no omita la consideración de todos los factores económicos y sociales de nuestro país y las particularidades de cada región, un error grave sería seguir copiando o aceptando modelos económicos que se encuentran muy lejos de armonizar con nuestra cultura, es nuestro deber histórico la creación de un modelo económico Mexicano, no experimental, no se trata de exponer al país a una crisis más grave, sino un modelo sustentable, real, eficaz, probado, que genere resultados a un plazo inmediato, que convenza a la sociedad y le reste su escepticismo y desencanto para que la misma apoye la construcción de la espiral de desarrollo sostenido.

Ejercicio del Poder

El escenario nacional, hablando del ejercicio del poder, muestra actualmente en algunos aspectos características muy peculiares a las acostumbradas en el pasado reciente: grupos de interés económico en la mayor de las ocasiones mucho más influyentes que antaño ejercen una fuerte presión subterránea al margen de la opinión pública para ajustar a sus objetivos personales las decisiones gubernamentales; elecciones competitivas que han aumentando las capacidades de la ciudadanía para castigar a través del voto las decisiones tendientes a favorecer a los grupos de interés particular en detrimento de la sociedad, pero que en ocasiones se ven rebasadas por esos mismos grupos para socavarlas fuera del contexto político formal, estos grupos de intereses particular enrarecen el contexto político nacional con verdades a medias o soluciones aparentemente validas pero que sólo tienden a acrecentar su poder y debilitar de manera natural la imagen y desempeño tanto de funcionarios del ejecutivo en el primer nivel como de los integrantes del poder legislativo y judicial, quienes se muestran temerosos para impulsar una agenda

ambiciosa y creativa de reformas, sabiendo del peligro político que representa tratar de superar la presión de estos grupos. Como consecuencia los ciudadanos muestran su enojo o indiferencia en el mejor de los casos ante el sector público y comienzan a exigir beneficios tangibles y concretos de manera inmediata (“sino pueden renuncien” dice ahora alguna parte de la opinión pública) en lugar de promover reformas fundamentales que mejoren el bienestar general del país en el corto, mediano y largo plazo.

Un ejercicio del poder bien cimentado hace ahora necesario tener de nuestro lado a la sociedad en su conjunto como contrapeso de los minoritarios grupos de interés particular.

Esto equivale a obtener resultados inmediatos, muestra ante la sociedad de un carácter gubernamental firme, más no autoritario, en el que prima la eficiencia, la eficacia, la creatividad, la legalidad y la contundencia en el ejercicio de la función pública.

Lo aquí expuesto es parte de los fundamentos que actualmente observamos y analizamos en la complejidad de la opinión pública nacional en términos generales pero también es parte de un análisis en el entorno personal en donde encuentro preocupación y desencanto. Una sencilla propuesta es lo que aquí esbozo, para tratar de modificar en un pequeño apartado la maquinaria política que desde mi perspectiva a nivel federal se encuentra anquilosada, sin una visión clara sobre el “como” operar de manera eficiente esos controles que conllevan a un verdadero entendimiento y ofrezcan a la nación mexicana la tranquilidad de obtener un mínimo de garantía para la subsistencia personal y la seguridad pública. Se trata además, de sensibilizar la labor y no al contrario como estoy observándolo, que tal parece que desde la cúpula de la pirámide se hostiga, se alienta al encono y el enfrentamiento, no sólo entre bandos sino en la esfera social, que es lo más grave y preocupante. Por ello tomamos

la iniciativa de proponer este tema de investigación y que conlleva a la creación de la Oficina del Cabildeo Federal.

g) Inserción de los Centros de Investigación Avanzada en las Universidades e Instituciones de Investigación Superior.

Durante muchos años en México la investigación y la innovación tecnológica y científica ha tenido un ámbito muy reducido y disperso, supongo debido a que hasta hace poco no se le consideraba política y económicamente rentable, sin embargo en otros países como por ejemplo los de la Unión Europea, es tal la importancia que le conceden en su agendas que en la Estrategia Lisboa o plan de desarrollo de esta Unión Europea celebrado en el año 2000 se propusieron el reto de convertirse en **“la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, antes del 2010, capaz de un crecimiento económico duradero, acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social”**. Este reto los obligó a la creación de una serie de instrumentos de índole práctico que convirtieran esa intención en realidades políticas y presupuestarias por lo que en ese mismo año se le dio vida al Espacio Europeo de Investigación (EEI) con el propósito de crear un mercado interior para la investigación y la tecnología que también coordinara las actuaciones en los diferentes niveles administrativos dentro de la Unión (regional, nacional y comunitario) en el campo de la I+D (Investigación para el Desarrollo), tratando de evitar así la duplicación de esfuerzos.

Por ejemplo es importante destacar que todas las escuelas de pensamiento identifican al conocimiento técnico y científico como la fuente básica del crecimiento económico pero también de la estabilidad y el bienestar social cuando es orientado convenientemente en ese sentido, sin embargo en México la investigación tecnológica y científica para el desarrollo y la innovación está muy lejos de alcanzar los estándares mundiales.

El impulso de la investigación tecnológica, científica y de innovación en México para alcanzar dichos niveles, y porque no, incluso rebasarlos como lo están haciendo los países asiáticos (ver cuadro estadístico No. 6) nos llevaría a: 1. La optimización del capital humano a través del desarrollo de sus competencias profesionales y técnicas, 2. Renovar las bases de competitividad de nuestros productos y servicios en los mercados nacionales e internacionales, 3. Incrementar el potencial de crecimiento y la productividad, 4. Vigorizar las instituciones gubernamentales, 5. Reforzar la cohesión social a través del fortalecimiento de la estabilidad y el bienestar socio-económico de la población y 6. Destacar en el escenario internacional. Lo anterior entrañaría un compromiso y una más eficaz coordinación, fortalecimiento e impulso a todas las instituciones de educación superior en el país y a todos los centros y espacios de investigación en todos los ámbitos del conocimiento con el consenso y participación de absolutamente todos los sectores en México.

Cuadro Estadístico No. 6
Total R & D expenditure (GERD) for the major World regions, 1995 and 2005

Region	1995		2005	
	PPP Mill \$ corrientes	%	PPP Mill \$ corrientes	%
Europe	147.588	30,8	242.102	26,7
Eu-27 (1)	139.438	29,1	227.543	25,0
EFTA (2)	6.845	1,4	10.905	1,2
Turkey	1.306	0,3	3.654	0,4
North America	195.390	40,8	334.309	36,8
US	184.077	38,4	312.535	34,4
Canada	11.313	2,4	21.774	2,4
Asia	114.025	23,8	282.522	31,1
Japan	76.182	15,9	118.026	13,0
China	17.399	3,6	115.197	12,7
South Korea	13.681	2,9	31.632	3,5
Other (3)	6.763	1,4	17.668	1,9
Oceania	6.248	1,3	12.678	1,4
Australia	5.639	1,2	11.590	1,3
New Zealand	609	0,1	1.089	0,1
Russian Federation	7.373	1,5	16.669	1,8
Israel	2.977	0,6	8.774	1,0
Others (4)	5.400	1,1	11.340	1,2
Total	479.002	100	908.394	100

Nota: Las letras y números en negrillas representan los subtotales por región y el total.

*Purchasing Power Parity (Paridad del poder adquisitivo)

(1) EU-27 no incluye Bulgaria. (2) EFTA no incluye Liechtenstein. (3) Taiwán y Singapur. (4) Argentina, Sudáfrica y México.

Fuente: Cifras clave 2007 sobre Ciencia, Tecnología e Innovación. Revista Presupuesto y Gasto Público, Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno de España. http://www.ief.es/publicaciones/revistas/pgp/52_Moreno.pdf

En este contexto habría que realizar una serie de acciones, iniciando quizá con una campaña de sensibilización y consenso para unificar y coordinar esfuerzos de todas las entidades pensantes de nuestro país a través de una convocatoria nacional

para el rediseño y redireccionamiento de las políticas de la investigación nacional, es tiempo de darle ya un sentido pragmático a los esfuerzos y la inversión en investigación, esta última, si bien hasta ahora incipiente, resulta onerosa para nuestra sociedad al no aportar resultados significativos en estos tiempos de recesión económica y de crisis financiera y bursátil, agregándole la carencia de conocimientos sociopolíticos que está mostrando el actual régimen político nacional para el adecuado manejo político y económico del país.

La definición de una política común de investigación, desarrollo e innovación en México se ha convertido en un objetivo prioritario, respondiendo así al objetivo de fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria nacional, Comercial, Financiera y los aspectos Jurídico, Económico, Alimentario, Ecológico, Agropecuario, Sanitario, de la Biodiversidad y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional, sólo así se justificará la subsistencia y financiamiento de los *Think Tank's* universitarios. Es importante enfatizar que el desarrollo fincado en el conocimiento a través de la creación de Centros de Investigación insertos en Universidades y/o Instituciones de Educación Superior no es una utopía ya lo han hecho con éxito países como China, Malasia, Singapur, Corea, Vietnam, Finlandia, Irlanda, etc.

Desarrollo Industrial en México

El modelo de desarrollo industrial basado en el esquema de sustitución de importaciones (MSI) empezó a operar a principios de los años 40, con el fin de proteger la incipiente industria mexicana por lo que se cerró la importación a la gran mayoría de los bienes de consumo. El siguiente paso se dio en automático a mediados de los años 50 ante el interés de la industria nacional de no depender de los grandes consorcios internacionales en el suministro de los bienes de capital para la producción de los bienes de consumo y en este sentido se pretendió dar un gran impulso a la industria nacional produciendo bienes de capital, esto es la fabricación

de maquinaria y equipo, en particular se inició la producción de máquinas – herramientas, instrumentos de medición y control, compresoras, calderas, motores eléctricos, autobuses y camiones, partes y piezas de maquinaria y se multiplican los talleres de maquila y fundición, es hasta los años 70´s que empiezan a producirse bienes de capital de mayor complejidad tecnológica. Sin embargo este proceso se ve interrumpido derivado de fluctuaciones del precio del petróleo, las devaluaciones y la deuda externa que prácticamente llevaron a la quiebra del país. En los años 80´s se dio un giro a la política económica con medidas gubernamentales orientadas al libre mercado, si bien mucho tuvieron que ver las presiones del Fondo Monetario Internacional para adoptar estas medidas económicas, esto fue como resultado de que no logramos aprovechar en su oportunidad las condiciones favorables para crear una industria eficiente, que aumentara y diversificara las exportaciones, fortaleciera las cadenas productivas, descentralizara las actividades industriales y mejorara la calidad de la producción mexicana quizá fuimos en exceso ambiciosos en el intento y ahora analizamos con detenimiento que los tigres asiáticos si hicieron su tarea, allí se encuentran sus números y los indicadores de bienestar social de su población.

Es urgente el desarrollo de políticas públicas que se orienten al apoyo del sector productivo en nuestro país, hacia el crecimiento y la calidad en los distintos sectores que conforman nuestra plataforma industrial.

Industria Aéreo- Espacial

En México existen a la fecha, según fuentes allegadas a la Secretaría de Economía 150 empresas aeroespaciales con 16 mil trabajadores en total, cuyo objetivo es la manufactura de componentes de motores, de trenes de aterrizaje, equipos de audio y video, arneses y cables, y otros productos de acero, hierro y aluminio. Actualmente estamos exportando 600 millones de dólares anuales aproximadamente en componentes de vehículos de aerotransportación. Además México tiene un Acuerdo con la Agencia Europea de Aeronáutica para producir piezas aeronáuticas destinadas

al mercado Europeo. Existe paralelamente un Acuerdo Bilateral de Seguridad Aérea con Estados Unidos para la certificación de piezas y componentes aeroespaciales.

En cuanto a recursos humanos calificados cada año se gradúan alrededor de 65 mil ingenieros y las industrias nacionales del sector estas certificadas internacionalmente para participar en esta industria aéreo-espacial.

Industria Automotriz

Nuestro país ocupa al cierre del año 2007 el décimo primer lugar en la producción de automóviles a escala mundial. En el segmento de vehículos comerciales el sexto lugar con una producción de 900 mil vehículos anuales.

La ocupación estimada en la industria automotriz es de 520 mil trabajadores que participan en forma directa y un millón cuya participación es en forma indirecta, es el segundo exportador en el ramo industrial después del sector eléctrico-electrónico.

Durante el ejercicio fiscal 2007 se produjeron 2 millones 22 mil 241 vehículos y exportamos 1 millón 613 mil 313 vehículos, 5% más que en el 2006.

El crecimiento promedio sostenido del 11% en los últimos cuatro años nos ha convertido en un país estratégico no sólo de manufactura, sino en distribución mundial de automóviles; se estima que uno de cada ocho automóviles vendidos en Estados Unidos en 2007, fue producido en México.

Industria Eléctrica y Electrónica

En México, la industria electrónica es pilar de la industria manufacturera; sus principales sectores son: electrónicos de consumo, computadoras personales, y equipo de telecomunicaciones.

En 2007 el valor de las exportaciones de la industria de equipo eléctrico y electrónico ascendió a 72 mmd, consolidándose como la principal fuente de exportaciones manufactureras del país. El sector electrónico en México está integrado por 700 empresas que en 2006 emplearon 315 mil personas; aporta cerca de 4.5% del PIB industrial y más de 27% de las exportaciones manufactureras, con una participación de 8% en el empleo de la manufactura industrial.

Al interior de la industria mexicana de servicios de telecomunicaciones, destaca por su importancia el sector de telefonía, ya que aporta el 95% de los ingresos de la industria, 92% de los activos fijos y 71% del personal ocupado. En 2007, México exportó 82 millones de teléfonos celulares.

Industria Turística

La Organización Mundial de Turismo ubica a México como el 8º destino más importante a nivel mundial, con una captación anual de 21.4 millones de turistas. En 2007, el gasto realizado por turistas extranjeros fue de 12.9 mmd, es decir 6% superior al gasto observado en 2006. México cuenta con una riqueza cultural, histórica y natural difícilmente superada por otros países; cuenta con 173 sitios arqueológicos abiertos al público y 55 mil monumentos considerados de valor histórico. Ocupa el primer lugar entre los países de América Latina en cuanto al mayor número de sitios declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO.

Cuenta con 11,122 km de costas en el Océano Pacífico, el Golfo de México y El Caribe. La administración actual tiene como meta en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 la captación de 20 mil mdd de inversión privada para crear nuevos centros turísticos en Puerto Peñasco (Sonora), Loreto y Los Cabos (Baja California Sur), Nayarit (Nayarit), Huatulco (Oaxaca), Cancún (Quintana Roo) y la Riviera Maya (Yucatán).

Agroindustria

La progresiva exportación agroalimentaria y pesquera de México a mercados internacionales durante 2007 ubicó al país en el camino de convertirse en el 12º exportador agroalimentario a nivel mundial en el 2008. Nuestro país es actualmente el primer productor mundial de aguacates, mangos, papayas, sandías y melones.

Las ventas al exterior de productos alimenticios, han registrado un incremento constante en los últimos seis años al pasar de 8,259 millones de dólares en el año 2002 a 15,103 millones de dólares en el año 2007.

Entre los principales productos agroalimentarios que México exporta a diferentes países del mundo, destacan el tomate, legumbres y hortalizas frescas, chiles y pimientos, aguacate, melón, sandía, papaya, trigo, cebollas, productos de panadería, café sin tostar y descafeinar, hortalizas congeladas y cítricos.

México está siguiendo la política de ampliar sus mercados de exportación, mientras en el año 2000, el 86.3% de las exportaciones mexicanas de productos agroalimentarios y pesqueros se destinaron al mercado de los Estados Unidos, para el año 2006, el 81.7% de las ventas al exterior de productos del campo fueron hacia el mercado de Norteamérica, lo cual indica que los productores y agroindustriales nacionales han empezado a diversificar sus puntos de venta.

Con relación a los cargamentos enviados a Canadá, se incrementaron de manera importante en 2007 con relación al 2006 al pasar de los 630 millones de dólares a los 914 millones de dólares canadienses.

Este incremento, se alcanzó debido a que los productores mexicanos ya realizan sus transacciones comerciales de manera directa con los empresarios de aquel país lo que se vio reflejado con un aumento considerable.

Un aspecto trascendente es el crecimiento de los volúmenes de envíos mexicanos al mundo en materia agroalimentaria y pesquera los cuales registraron un incremento de 8.4%.

De esta manera de 2006 a 2007 los registros pasaron de los 13 mil 922 millones de dólares a los 15 mil millones de dólares gracias a una mayor diversificación de productos y del mercado.

Al mercado centroamericano durante el 2007 se exportaron 498 millones de dólares en productos agroalimentarios y pesqueros a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Las exportaciones agroalimentarias a Japón registraron un crecimiento de 20.7% al pasar de los 520 millones de dólares al cierre de 2006 a los 629 millones de dólares en diciembre de 2007.

La diversificación de los mercados es prioritaria y desde luego que también es necesario exportar productos primarios excedentes, después de haber abastecido nuestro mercado interno, sin embargo los consumidores en el exterior demandan también alimentos procesados que les garanticen seguridad, calidad sensorial, fácil manejo, con ingredientes que no dañen su salud, frescos o mínimamente procesados, complementarios, acordes con su estilo de vida, ricos en frutas y verduras, alimentos en nuevas combinaciones, comidas rápidas que ayuden al consumidor a conservar su forma y alimentos con alto valor cultural específico. Esta demanda representa un área de oportunidad que debemos aprovechar impulsando el adecuado procesamiento industrial y el desarrollo de bienes de capital y tecnología propia.

Es aquí donde los Centros de Investigación insertos en las Universidades e Instituciones de Educación Superior que se proponen, desempeñarán un papel primordial al participar en la creación de tecnologías intensivas y conocimientos prácticos, aplicables a los procesos industriales del sector agropecuario que aseguren un futuro promisorio del sector, dinámico, orientado a la implementación de tecnologías de punta, con una producción diversificada, diferenciada y con alto valor agregado. Un Centro de Investigación con las capacidades endógenas necesarias para el desarrollo de la industria agropecuaria en el país.

La creciente complejidad de la investigación supone un importante incremento de los costos, de manera que cada vez es más difícil que las universidades, instituciones de educación superior o los centros de investigación dentro o fuera de ellas afronten los gastos unilateralmente. La combinación de recursos a través de una adecuada coordinación por parte de la **Oficina del Cabildo Federal** supone un importante valor añadido ya que permite crear en la dinámica de su gestión la cantidad de recursos necesaria y proponer en el corto plazo su autonomía y rentabilidad propia, a la manera de una Corporación o Agencia como en otros países.

Desde el punto de vista industrial, importantes sectores nacionales altamente competitivos exigen la integración de los esfuerzos de otros centros de investigación más especializados con tecnología más avanzada que refuercen la excelencia investigadora a través de la colaboración con otras entidades nacionales e internacionales que en ocasiones no se encuentran al alcance de esos centros y requieren de la gestión e interlocución gubernamental.

La suma de aportaciones del sector de la mediana industria interesados en el producto de determinada investigación optimizará los esfuerzos o en definitiva los hará factibles lo que no podrían lograr las empresas en lo particular por los costos que en forma individual implican algunas investigaciones.

La acción conjunta de todos los centros de investigación adecuadamente coordinados se justifica en el hecho de que un peso gastado de manera conjunta puede rendir más que un peso a nivel unilateral. La concentración de recursos y de conocimientos representa un medio eficaz para conseguir la masa crítica necesaria para la consecución de objetivos clave.

Desde la perspectiva de financiamiento para la investigación, el desarrollo y la innovación tendría que tener como premisa el hecho de incrementar la inversión, si es que queremos estar a la altura de los mercados emergentes asiáticos hasta en un 1.5% del producto interno bruto, esto requerirá de una inversión aproximada de 19,862 millones de dólares si consideramos que el producto interno bruto en nuestro país fue según el Banco Mundial de 1,324.1 miles de millones de dólares en el 2007 o invertir hasta 22,509 millones de dólares si igualamos los estándares de inversión europeos (1.7% del PIB) o la inversión se podría elevar hasta 35,750.7 (2.7% del PIB) millones de dólares si pretendemos igualar la totalidad de América del norte. El camino hacia el crecimiento y desarrollo en nuestro país no es sencillo, se requiere de inversión en este renglón tanto del sector privado como público. Un instrumento que ha tenido mucho éxito en otros países es la puesta en marcha de las Incubadoras ya mencionadas con anterioridad.

Las Incubadoras

Es de vital importancia económica en nuestro país una estrategia de desarrollo basada en el impulso del sector exportador centrado en la industrialización intensiva de los recursos naturales que priorice primeramente el abasto del mercado interno fundado en el aprovechamiento del conocimiento y de una fuerza de trabajo altamente calificada y con elevada capacidad de aprendizaje. En un mundo donde las actividades más dinámicas de la economía internacional están organizadas como cadenas productivas globales y no como industrias que cierran su ciclo completo dentro de un espacio nacional dado, resulta imprescindible insertarse dentro de estas cadenas productivas globales no en cualquier eslabón de estas sino en aquellos de

alto valor agregado donde sea posible utilizar el potencial científico –técnico emanado de los centros de investigación de nuestras universidades e instituciones de educación superior que por tantos años hemos dejado de lado, es tiempo ya de aprovechar ese recurso para que este cúmulo de esfuerzos y generación de conocimientos nos permitan avanzar hacia fases de mayor complejidad tecnológica y mejor retribuidas económicamente.

Son las pequeñas y medianas empresas de base tecnológica que por su flexibilidad y capacidad de posicionarse estratégicamente en pequeños nichos de mercado las que pueden sortear las dificultades que deben enfrentar para su inserción internacional las grandes empresas nacionales, estas últimas muchas veces propietarias de una base industrial obsoleta con elevadas plantillas y problemas financieros y organizativos que les impiden en esta época de recesión (que ha llegado para quedarse por algunos años) adaptarse a los continuos cambios del mercado mundial.

Según datos de la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo UNCTAD, las PYMES generan la mayor parte del producto interno bruto (PIB), dan empleo a la mayoría de los efectivos laborales y tienen bajo su control a la mayor parte de la capacidad productiva en muchos países.

Sabemos que el impulso de nuestras pequeñas y medianas empresas de base tecnológica con vocación exportadora no es tarea fácil por muchas razones, algunas de ellas comunes para todo país en vías de desarrollo y otras propias de la economía mexicana que en muchas ocasiones dificultan su avance y amenazan con hacer abortar el desarrollo de estas.

Una de las vías para estimular el desarrollo de estas empresas en el mundo son las incubadoras de empresas concebidas como instituciones que crean un entorno favorable para que puedan funcionar de forma independiente o insertadas en

parques tecnológicos los cuales constituyen un espacio físico donde universidades, instituciones de educación superior y sus centros de investigación en colaboración con el sector empresarial y el apoyo, en muchos casos del estado, fomentan la instalación y creación de industrias innovadoras basadas en la tecnología para obtener productos de alto valor agregado.

El objetivo de la incubadora empresarial es el de colaborar en el crecimiento de empresas y se considera que las incubadoras son exitosas cuando logran que sus "incubadas" crezcan y adquieran las habilidades requeridas para competir en el mercado y posteriormente, después de 3 a 5 años, actuar en forma autónoma. Precisamente este periodo de la vida de una entidad empresarial es el más difícil pues se deben acometer inversiones iniciales que no reportaran beneficios en corto plazo, se carece de fuentes estables de financiamiento y no se tiene crédito ante los bancos u otras instituciones financieras, no hay vínculos con los proveedores potenciales, se desconoce como insertarse en el mercado, se precisa asesoría legal para constituir la empresa y efectuar la contratación, así como para proteger la propiedad industrial y establecer una estrategia al respecto, hay dudas sobre como organizar la producción y comercialización de bienes y servicios, etc. La incubadora debe ayudar a las empresas a resolver estos problemas a través de diversas entidades de apoyo como pueden ser consultorías, grupos de expertos que realicen investigaciones de mercado, estudios de factibilidad económica, estudios relacionados con la propiedad industrial (análisis del estado de la técnica, estudios de patente, servicios de vigilancia tecnológica etc.), se encarguen de poner en contacto a la nueva empresa con posibles proveedores , clientes y patrocinadores, brinden asesoría legal y colaboren en la organización de la gestión productiva.

Un espacio particularmente interesante y probado en otras latitudes para hacer realidad en México la creación e instalación de industrias innovadoras basadas en la tecnología a partir de los resultados del conocimiento, capaces de insertarse en el mercado internacional por su alto nivel de competitividad, lo constituyen los parques

tecnológicos. Dentro de estos espacios físicos se crean condiciones para la cooperación entre las comunidades tecnológicas, científicas y empresariales, nacionales, regionales e internacionales, y se favorece la innovación tecnológica, no solo por la proximidad y vínculo con el potencial científico de una universidad, y diversos incentivos legales, fiscales, acceso a financiamiento, etc., sino por la existencia de una infraestructura de alta tecnología que facilite el asentamiento tanto de empresas de base tecnológica como de centros de investigación y la puesta en práctica de mecanismos que estimulen la articulación de la investigación básica y la aplicada y su orientación hacia el desarrollo con el objetivo de que las ideas y conocimientos generados por la comunidad científica se conviertan en productos y servicios competitivos y en consecuencia de fácil comercialización.

Los Parques Tecnológicos deben contribuir a que la economía dependa cada día menos de los sectores tradicionales y a diversificar el sector industrial a partir de los resultados del conocimiento, aprovechando el potencial científico-técnico de las universidades, de los centros de investigación y desarrollo y de las propias empresas.

El conocimiento es el activo más importante con que debe contar un país que pretenda desarrollar un parque tecnológico.

Es menester en el corto plazo estructurar e impulsar nuestro potencial científico y una fuerza de trabajo de alta calificación que nos distinga del resto de los países del Tercer Mundo. Aunque debemos reconocer que la inversión realizada durante tantos años en la educación de la población no será insuficiente para lograr el desarrollo del país. Requerimos crear y estimular los mecanismos que permitan el pleno uso de los conocimientos adquiridos para que se conviertan en negocios y fuentes de ingresos las ideas, invenciones patentables y proyectos generados por los científicos y técnicos.

Y por otro lado la creación de Incubadoras que permitan la transferencia de tecnología de las universidades al sector productivo cuyo concepto no es nuevo y ha sido exitosamente aplicado en diversos países en todo el mundo, particularmente Corea del Sur, Brasil, Irlanda, Israel, que están creciendo con base en la filosofía emprendedora, ya no digamos Estados Unidos en donde se creó la primera incubadora de negocios en la década de los 50's. La incubadora de empresas es un proyecto creado en instituciones de Educación Superior que ofrece condiciones y facilidades necesarias para el surgimiento y crecimiento de nuevas empresas y negocios, generando empleo, renta y desarrollo de la cultura emprendedora en las comunidades de las que forman parte.

La incubadora se puede observar bajo dos vertientes: La primera de pre-incubación y la segunda de incubación propiamente dicha. La preincubación vela por el estímulo al emprendedor y a la formulación del proyecto y la segunda vela por el apoyo ofreciendo infraestructura física y de servicios así como asesoría técnica y administrativa.

Una de las principales ventajas de la incubadora es el apoyo a un pequeño proyecto productivo con acceso a las más modernas tecnologías y de mercado o comercialización, capacitación con especialistas y al mismo tiempo, una inversión económica nula o mínima. Esta ventaja le da un gran valor agregado al proyecto y una capacidad de supervivencia en los primeros años de vida, mayor a aquellos que no se encuentran asociados a una incubadora. Los aspectos más importantes a ser evaluados en un proyecto cuando desea asociarse a una incubadora son:

- Mostrar que el producto o servicio es económicamente viable.
- Probar que existe demanda en el mercado para el producto o servicio.
- Tener algún grado de innovación.
- Tener personas al frente del proyecto con espíritu emprendedor.

- Para proyectos con base tecnológica, tener una buena interacción con la universidad o institución de educación superior.
- Algunas incubadoras consideran la generación de empleo y la repercusión social que el proyecto tendrá.

Las incubadoras de empresas establecen así su procedimiento para la selección de los proyectos empresariales que aspiran a ser incubados teniendo en cuenta su contenido tecnológico, la existencia de mercado y la posibilidad de insertarse en este, la presencia de posibles proveedores, su vinculación con áreas específicas que se pretenda desarrollar en el marco de una estrategia nacional o local, el costo del proyecto y las posibilidades de financiamiento.

Usualmente las incubadoras lanzan convocatorias para la presentación de proyectos sobre determinadas bases y las personas interesadas (empresarios, ingenieros, estudiantes universitarios, etc.) compiten entre si por ganar el patrocinio de su proyecto. Todo este procedimiento esta concebido para funcionar basado sobre la figura del emprendedor que es una persona con una nueva idea o concepción de negocio que pretende desarrollar una nueva empresa. Esta persona evidentemente actúa movido por la intención de convertirse en propietario de una empresa para mejorar significativamente su posición económica aunque tampoco puede minimizarse el interés profesional del emprendedor por dirigir y conducir al éxito a un proyecto concebido por el.

Etapas de Incubación:

1a. Etapa. Preincubación

Durante esta etapa los emprendedores aprenden a desarrollar su plan, ofreciéndoles todas las herramientas necesarias para que puedan concretar y plasmar su idea en este, donde la calidad, profesionalismo y el espíritu emprendedor sea un sello distintivo. Por lo que la capacitación, asesoría, enlaces y la vinculación son de

vital importancia durante el proceso de aprendizaje del emprendedor. Esta etapa dura de 3 a 6 meses, dependiendo del tiempo que tome concluir un plan.

2ª. Etapa. Incubación

Una vez que el emprendedor haya desarrollado su idea en un plan definido y aprobado, la incubación recibe todo el soporte para que tenga las facultades y habilidades indispensables para el desarrollo, operación y consolidación, a través de una capacitación, monitoreo y asesorías especializadas, entre otros. Esta etapa dura 1 año aproximadamente, dependiendo del plan, que se puede extender en aquellos proyectos que necesiten de un tiempo extra antes de salir de la incubadora.

3ª. Etapa. Post-incubación

Es cuando el producto emprende su desarrollo y crecimiento fuera de la incubadora física, en esta etapa se brinda apoyo continuo en materia de capacitación, monitoreo y asesoría personalizada, además de un diagnóstico independiente. Esta etapa dura 6 meses, también puede extenderse un período de 6 meses extras para aquellos productos que así lo requieran.

Antecedentes de las incubadoras

La Incubadora de empresas tuvo su origen en la década de los 50's en Silicon Valley, California, en la Universidad de Stanford, la cual creó un parque industrial y, posteriormente, un parque tecnológico (Stanford Research Park), cuyo propósito último fue la transferencia de tecnología desarrollada en esta Universidad a los negocios y la creación de empresas basadas en tecnología electrónica primordialmente. Por el éxito obtenido con este proyecto se multiplicaron estas experiencias en todo el país.

En Europa dio inicio en Inglaterra, a través de subsidios de la British Steel Corporation, con la creación de pequeñas empresas en el renglón de la producción de acero.

Sin embargo el nuevo esquema de las Incubadoras, se originó en los años setenta, en los Estados Unidos. Al final de esta misma década y principio de los ochenta, en Europa Occidental, el gobierno de los países industrializados, las universidades e instituciones financieras unieron esfuerzos para evaluar el proceso de industrialización de las regiones poco desarrolladas o en fase de declinación debido a la recesión de los años setenta y ochenta. El objetivo era de naturaleza económica y social, para la creación de puestos de trabajo, generación de renta y desarrollo económico. Las incubadoras europeas se orientaron hacia un contexto de políticas gubernamentales que tenían como propósito central promover el desarrollo regional por lo que en este sentido además de integrar a las empresas de nuevas tecnologías, incorporaron diversos sectores de la economía.

Brasil es un país donde las incubadoras están bastante extendidas, una cantidad considerable de universidades crearon o están por crear incubadoras para apoyar la innovación y la inserción en el mercado laboral de sus egresados.

Brasil contaba con 377 incubadoras en operación en 2006. Además, según la misma en 2008, Brasil ya poseía 400 incubadoras y 55 parques tecnológicos convirtiéndose así en el tercer mayor incubador del mundo, superado solamente por Corea del Sur y Estados Unidos.

Capítulo III. El Federalismo como técnica es preponderantemente fiscal.

Breves comentarios con respecto a este Capítulo.

Sería irresponsable no hacer algún comentario serio y respetuoso sobre la creencia que tenemos en cuanto a la percepción sobre la estructuración del Federalismo Mexicano y a las preguntas que nos hacemos; "...He aquí los hechos, dice León Duguit parafraseando a Aristóteles, hombres que tienen necesidades comunes; que tienen aptitudes diversas, que cambian servicios, que siempre han vivido en común y han cambiado siempre servicios; que a consecuencia de su naturaleza física no pueden vivir más que en común y cambiando servicios. Esta observación genérica podemos actualizarla hasta hacerla cotidiana, descubriendo como en nuestras vidas en común actual, ante una primera e inmediata observación:

Nos rodea una específica realidad estatal. Destaquemos hechos notorios tomados al azar entre innúmeros:

Hay quien manda y quien obedece; hay quien impone un orden; quien lo infringe, y quien lo restablece. Hay quien aspira al mando, y quien resiste a la obediencia. Estamos inmersos en lo obligatorio. Existe el gendarme y el agente de tránsito; tenemos que anotar nuestro nacimiento y nuestra muerte en un registro civil; se nos exige cierta conducta, y nosotros podemos exigirla de otro, aun forzada. Tenemos que participar en las campañas electorales y se nos cobran impuestos; a veces se nos exige hasta la vida..... Podemos reclamar seguridad. Para esto se han dictado leyes, organizado administraciones, jueces, previsto sanciones; instalado alumbrado público..."²⁰

²⁰ LÓPEZ PORTILLO. Y Pacheco. José. *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*. Anaya Editores. México. 1998. Págs. 30-32.

La enumeración podría ser inagotable. La vida estatal nos rodea a cada momento y en cualquier lugar.

Todos esos hechos, actos y relaciones notorios, cotidianos, los atribuimos, los imputamos de primera intención y antes de la crítica, a un ente en el que se supone unidad de acción, de voluntad, del cual nos damos cuenta que formamos parte, lo que constituye nuestra conciencia política. Aún antes de reflexionar consiente o subconscientemente, en la normalidad de los casos, lo reconocemos como el poder superior que dirime las controversias socialmente posibles. Así de primera intención, para "el hombre de la calle parece como si la realidad del Estado, fuera algo notorio" (Luis Recaséns Siches)".²¹

Hace cerca de 150 años Kierkegaard hizo la siguiente observación: "Nuestra época recuerda la de la decadencia griega: todo subsiste, pero nadie cree ya en las viejas formas. Han desaparecido los vínculos espirituales que las legitimaban." Esta observación no ha hecho sino cobrar importancia: sí, todo continúa, pero todo aquel que mantenga un ojo abierto sabe que las élites políticas no tienen autoridad, ni respuestas a las preguntas clave; que el tejido conectivo que mantiene unida a nuestra sociedad, ha desaparecido.

Pienso sin rodear al tema de este capítulo, que México merece un *modus vivendi* diferente, soy de aquellos que creen firmemente en aquella frase que dice "...o se trata de quienes somos sino de quienes deberíamos de ser..." y es en ese sentido en el que he estado dedicando algunos esfuerzos para tratar de encontrar un punto de equilibrio y rescatar algunas propuestas ya hechas con antelación para que el federalismo como técnica constitucional en nuestro país pueda desencadenar un crecimiento sostenido a largo plazo y le dé a la gran mayoría de los connacionales

²¹ Ibidem. LÓPEZ PORTILLO. Y Pacheco. José. *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*. Capítulo I. Los Hechos. Pág. 7.

una esperanza para mejorar sus vidas y su historia personal, se trata tal vez de clarificar esas sombras que históricamente han aparecido en algunos periodos de la vida política, constitucional y administrativa, esencialmente en cuanto al crecimiento económico de la Nación.

Es indispensable el tratamiento de este tercer capítulo, en él hay que tratar la cuestión técnica del acuerdo y reparto en la Federación y sobre todo, el llegar a consolidar una propuesta que sea "una fórmula de estabilidad", un llamado a la concordia para que en México funcione al 100% el Federalismo y los pesos, contrapesos y demás equilibrios de gobierno que lleven aparejado un mejor presente y porvenir a toda la Nación, no dejemos de recordar que tenemos un país donde la mitad de su población es pobre en términos económicos y esa pobreza convierte al individuo en una especie impotente, sin recordar su fines máximos en la vida, debido en parte a que nuestro sistema económico, como el de la mayoría de occidente, descansa indefectiblemente en el consumo; si la población no cuenta con el mínimo para su satisfacción elemental, será imposible que logre el bienestar social anhelado y por ende el de un país desarrollado, como ya lo han logrado otras naciones.

Incluimos este capítulo porque como se señaló al inicio del mismo, nos encontramos convencidos que el Federalismo como fórmula, es preponderantemente fiscal, y esa articulación es la que tenemos que suplementar para lograr nuestra esperanza, un México fuerte y vigoroso, con una población con estabilidad económica, social y educativa al nivel del 1er. mundo del siglo XXI.

En la parte final de este capítulo expondremos algunas de las fórmulas económicas del paquete fiscal nacional y como los mismos han sido la parte medular del pacto federal. Se trata de que conozcamos el modus operandi (en algunos rubros más no en todos porque no terminaríamos de analizarlas en este trabajo) para que analicemos los actuales y propongamos nuevos esquemas, nuevas fórmulas de repartimiento y sobre todo, el de tener en mente, la imaginación y el ánimo para que

la base impositiva ya no sea una carga para la clase media en decadencia y que la mayoría de las veces paga la factura final de los errores en la planeación y operación económica y fiscal del Gobierno Federal.

Conozcamos ahora algo de la historia sobre la construcción fiscal y de cómo se ha ido moldeando hasta nuestro días ese importante rubro del Federalismo Mexicano.

Las Convenciones Nacionales Fiscales

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos intentó observar un espíritu orientado a una relación de complementariedad entre la Federación y los Estados de la República al señalar en su artículo 40 que es la voluntad del pueblo mexicano el constituirse en una República compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, por lo que en atención al principio general de que donde hay soberanía hay poder y potestad de tributación, tanto los Estados como la Federación concordaron definir el terreno de las facultades concurrentes, reglamentadas por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 73, 117, 118 y 124. Son precisamente las facultades concurrentes las que condujeron a la celebración de las convenciones fiscales de las cuales toca abordar en este capítulo.

a) Primer Convención Nacional Fiscal de 1925

A la llegada del General Álvaro Obregón a la Presidencia en 1920, inicia su lucha por hacer del país un confiable sujeto de crédito en el ámbito internacional mediante el reconocimiento de la deuda, en este período se iniciaron gestiones en el exterior con el fin de ganar el reconocimiento de su gobierno ante Estados Unidos. En tal sentido llevó a efecto negociaciones de la deuda externa por conducto del entonces Secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta ante Thomas Lamont, Presidente del Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México, concluyendo con la

firma del Convenio De la Huerta-Lamont en junio de 1922, mediante el cual se sienta el compromiso de pagar íntegramente los adeudos pendientes de México hasta la fecha, con sus acreedores. Sin embargo la administración no logró cumplir con dicho Convenio, ya que las finanzas públicas estaban totalmente desordenadas.

El general Álvaro Obregón nombra a Alberto José Pani Arteaga como Secretario de Hacienda en sustitución de Adolfo de la Huerta, ya que este último al regresar a México a fines del año siguiente de firmado el Convenio Lamont²², se levantó en armas contra el gobierno de Obregón.

En esas fechas la situación hacendaria se encontraba en estado deplorable, Pani planteaba una reorganización de las finanzas públicas, buscó el logro de cuatro objetivos: la nivelación de los presupuestos de ingresos y egresos, la reforma fiscal, el establecimiento de un sistema bancario y la restauración del crédito interno y

²² A las 5:40 pm del 16 de junio de 1922 fue firmado en Nueva York el Convenio De la Huerta-Lamont. Este acuerdo estableció el plan de ajuste de toda la deuda exterior de México directamente garantizada, la deuda de los Ferrocarriles Nacionales y algunas de las llamadas deudas interiores, cuyos bonos estaban en su mayor parte fuera de México. El valor nominal de la deuda se reconoció en alrededor de mil millones de pesos (\$500 millones oro), más los intereses atrasados de 400 millones de pesos (\$200 millones oro). Un cálculo la ubicó en \$1'451,737,587.00 (*Un Mil Cuatrocientos Cincuenta y un Millones Setecientos Treinta y Siete Mil Quinientos Ochenta y Siete Pesos 00/100 M. N.*) de la que correspondían \$1'037,116,145.00 (*Un Mil Treinta y Siete Millones Ciento Dieciséis Mil Ciento Cuarenta y Cinco Pesos 00/100 M. N.*) a capital y \$414,621,442 (*Cuatrocientos Catorce Millones Seiscientos Veintiún Mil Cuatrocientos Cuarenta y Dos Pesos 00/100 M. N.*) a intereses, incluida la deuda ferrocarrilera, que ascendía a \$484,722,000.00 (*Cuatrocientos Ochenta y Cuatro Millones Setecientos Veintidós Mil Pesos 00/100 M. N.*) de la que se haría cargo el gobierno. En dicho acuerdo México reconoció todas sus deudas "legítimas" a pagar dentro de sus posibilidades, con excepción de los bonos emitidos por el gobierno de Victoriano Huerta en 1913, de las series B y C, cuyos fondos habían sido utilizados para comprar armas y municiones De Kay, usados en la guerra contra Carranza. La deuda de Huerta bajó de \$178,700,290.00 (*Ciento Setenta y Ocho Millones Setecientos Mil Dascientos Noventa Pesos 00/100 M. N.*) a \$58,200,000.00 (*Cincuenta y Ocho Millones Dascientos Mil Pesos 00/100 M. N.*). El preámbulo del convenio reconocía que el gobierno mexicano tenía otras obligaciones que cumplir, esto es, la restitución de las reservas metálicas a los bancos, la deuda agraria y los bonos de los empleados, a satisfacerse eventualmente por bonos interiores o por algún otro medio. Asimismo, expresaba que "individuos" que componían el Comité de Banqueros, por la identidad de intereses de los mexicanos y de los acreedores extranjeros, "manifiestan su interés constante y su deseo de cooperar en forma útil". En la cláusula de los intereses corrientes, el gobierno mexicano se obligó a formar un fondo que ascendería durante el primer año a 30 millones de pesos oro nacional, aumentándolo anualmente en 5 millones, de manera que para el quinto año no fuera menor de \$50 millones de pesos oro nacional. Para crear dicho fondo, se tomaría el total de los derechos de exportación del petróleo, establecidos en virtud del decreto del 7 de junio de 1921, el 10% de la entrada bruta de los ferrocarriles, así como las utilidades líquidas totales de éstos, si las hubiere. El fondo especial para el pago de los intereses corrientes sería aumentado cada año, hasta el 1º enero de 1928, fecha de la reanudación completa del servicio de la deuda. En la cláusula de los intereses vencidos se estableció que los existentes hasta el 2 de enero de 1923 no ganarían ningún interés como consecuencia de su falta de pago. Dichos intereses serían pagados en 40 años, de 1928 a 1968, y el pago se haría en 40 anualidades de igual valor. Los cupones de interés vencido adheridos a los bonos serían desprendidos cuando así fuese posible, y depositados en poder de algún fideicomisario, y el Comité Internacional extendería a los tenedores recibos o certificados por el valor nominal de los cupones. En lo referente a las obligaciones principales vencidas, el convenio distinguió las amortizaciones vencidas de la deuda pública – entre las que se encontraban dos empréstitos íntegros –, y los fondos de amortización de los Ferrocarriles, y los pagarés y demás compromisos de los Ferrocarriles Nacionales.- Castro, Pedro. **El convenio De la Huerta-Lamont de 1922: La diplomacia financiera como arma de la revolución.** En publicación: *Economía. Teoría y Práctica, nueva época, no. 7*. DCSH, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM, Universidad Autónoma Metropolitana: México. 1997. Acceso al texto completo: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/etp/num7/a4.htm>

externo. Alberto J. Pani continúa como Secretario de Hacienda al acceder al poder Plutarco Elías Calles, sabedor este último de que Pani con su habilidad y experiencia lograría instaurar una Hacienda sana y un presupuesto balanceado.

El País debía contar con un sistema fiscal que incluyera tanto impuestos directos como impuestos indirectos que procuraran tasas tendientes a promover la equidad y al mismo tiempo la igualdad en la tributación. Lo que se buscó en el fondo fue la implementación en forma permanente de lo que se consideró en aquel entonces, el impuesto más eficaz y productivo: **el Impuesto Sobre la Renta.**

El Impuesto sobre la Renta tuvo su primer antecedente en el año de 1921 con Adolfo de la Huerta como Titular de Hacienda, denominado "Impuesto del Centenario", cuya naturaleza era de carácter transitorio, extraordinario y pagadero una sola vez que gravaba el ingreso o las ganancias particulares de un mes, se dividía en cuatro rubros: Ejercicio del Comercio o de la Industria, ejercicio profesional, ingreso por sueldos o salarios y colocación de valores a rédito, participación o dividendo, señalaba como sujetos del pago a los mexicanos y a los extranjeros, ya sea que estuvieran domiciliados en México o en el extranjero, siempre que la fuente del ingreso se ubicara en el territorio nacional, obligándose a calcular la tasa sobre sus ganancias totales, sin permitir deducciones, amortizaciones o cualquier otro concepto.

El 21 de febrero de 1924 Pani propuso la creación de una Ley semejante a la del Centenario, sólo que con carácter permanente, denominándose "Ley para la Recaudación de los Impuestos Establecidos en la Ley de Ingresos Vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas". Esta Ley se apoyaba en el artículo 12 de la Ley de Ingresos del Erario Federal y en los incisos c) y d) de la fracción XII del artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación. A diferencia de la Ley del Centenario, esta Ley permitía la deducción de determinados conceptos.

En el artículo 30 de esta Ley se estableció que del impuesto recaudado por la Federación se entregaría un 10% a la Entidad Federativa y un 10% al Municipio donde se hubiera originado el ingreso gravable.

Muchas fueron las protestas por este nuevo impuesto, entre otros argumentos que se expusieron, se llegó a las siguientes conclusiones:

1. El Ejecutivo Federal carecía de facultades para imponer esta nueva contribución.
2. Los impuestos directos eran exclusividad de los gobiernos de los Estados.
3. Este impuesto era violatorio de la soberanía de los Estados de la República.
4. La concurrencia de impuestos federales y estatales era antieconómica.
5. El impuesto no se justificaba como medida fiscal y la Ley que lo creaba carecía del atributo jurídico de la generalidad, pues gravaría a muy pocas personas, resultando el impuesto excesivo y violatorio de la proporcionalidad y de la equidad.

El 18 de Marzo de 1925 se promulga la denominada Ley del Impuesto sobre la Renta, más depurada que las anteriores, se le imprime un mejor orden a sus capítulos, continua vigente en esta nueva Ley la disposición referente a la participación de los estados y municipios del 10% del producto de la recaudación, pero ahora con la condición de que los estados y municipios no gravaran las mismas fuentes.

Otra de las acciones destacadas del Ing. Pani consistió en haber organizado la Primer Convención Nacional Fiscal en agosto de 1925, toda vez que la situación en cuanto al ingreso y distribución fiscal se consideraba todavía desoladora, caracterizada por ingresos escasos, inestabilidad, una gran carga impositiva directa y una notable inequidad de la distribución en todo el país; las haciendas locales

presentaban múltiples gravámenes de escaso rendimiento y con procedimientos complejos que poco ayudaban a la recaudación.

La Primer Convención Nacional Fiscal celebrada en la ciudad de México del 10 al 20 de agosto de 1925, a la que asistieron todos los Estados de la República representados por un delegado con "poderes bastantes"²³, ha sido uno de los más valiosos ejercicios constitucionales y administrativos para sentar unas nuevas bases de facultades en la materia que nos atañe, esta convención tuvo como objetivos específicos los siguientes:

1. Delimitar las competencias local y federal en materia de impuestos.
2. Determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en todo el País.
3. Disminuir los gastos de recaudación y administración.
4. Ampliar el producto del impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes.
5. Corregir las corruptelas.
6. Crear un órgano permanente encargado del estudio de las necesidades y las circunstancias de la economía nacional, proponiendo medidas en materia fiscal para el País y de vigilancia en el cumplimiento del plan único de impuestos que se estableciera.

En la Convención Fiscal se nombraron dos comisiones: una para el análisis de la concurrencia tributaria y otra para elaborar un plan de arbitrios, llegando a los siguientes acuerdos.

1. Convocar a una Convención cada cuatro años a iniciativa del la mayoría de los Estados o del Ejecutivo de la Unión con un representante del los Gobernadores y un representante del Presidente con el objeto de proponer los impuestos

²³Primera Convención Nacional Fiscal. Convocatoria a los Gobernadores de los Estados, 22 de julio de 1925. http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/convencion_fiscal/1.html.

para todos los Estados de la República, uniformar los sistemas impositivos y definir las competencias de las distintas autoridades fiscales.

Los acuerdos que se tomaron fueron obligatorios para los poderes locales y federales previa aprobación del Congreso de la Unión y de la mayoría de las legislaturas de los estados, en el entendido de que si estas últimas no resolvían en su periodo siguiente a la fecha de Celebrada la Convención, se consideraría que otorgaban su voto aprobatorio.

2. Hacer participes a los gobiernos estatales y municipales de la recaudación de impuestos a través de un sistema de estampillas emitidas por el gobierno federal.
3. Integrar un cuerpo consultivo fiscal que tendría las siguientes funciones:
 - a. Facilitar a los gobiernos locales la implementación de las reformas fiscales aprobadas por la Primer Convención Fiscal.
 - b. Dar seguimiento a la aplicación de estos acuerdos e informar a las autoridades fiscales.
 - c. Preparar las futuras convenciones.
 - d. Investigar los recursos naturales e inexplorados del país para tener una base de ponderación en el incremento mínimo de los impuestos
4. Distribución de competencias en materia impositiva:

Impuesto		Competencia
• Propiedad territorial.		Autoridades Locales.
• Actos no comerciales cuya realización este dentro de sus límites jurisdiccionales, o sobre		Autoridades locales.

concesiones que estas mismas autoridades otorguen y sobre servicio locales.		
• Generales sobre el comercio y la industria.		Federación.
• Impuesto sobre sucesiones y donaciones.		Autoridades Locales.
• Impuestos especiales.		Federación y Autoridades Locales.
• Impuesto sobre la Renta.		Federación.

5. Uniformidad para los impuestos especiales mediante acuerdos de convenciones especiales a las que concurrirán representantes de la Federación y de los estados.
6. La administración de impuestos especiales estará a cargo de juntas mixtas formadas por la autoridad fiscal relativa de la localidad y por el representante local de la Federación.
7. El producto del cobro de los impuestos especiales en los que participe la Federación, se realizará a través de estampillas reservadas.
8. Ampliar la Ley del Impuesto sobre la Renta en el renglón de propiedad edificada para sustituir el relativo a capital invertido en construcciones y mejoras que deberá quedar excluido del impuesto sobre propiedad territorial.
9. El producto del cobro por concepto del Impuesto sobre la Renta relativo a la cédula de propiedad edificada corresponde a la autoridad local.
10. La federación no podrá distraer sus ingresos en subvenciones a los estados o atención de servicios exclusivamente locales.
11. Los acuerdos tomados se pondrán en vigor a la brevedad.
12. Indicar al gobierno federal el capital interés de los estados de que se les entregue la participación correspondiente de los impuestos en vigor.
13. Que los estados envíen a la Secretaría de Hacienda todas las leyes que se expidan para que se hagan del conocimiento de los demás estados.

En forma específica en materia de arbitrio se acordó:

Impuesto a la propiedad territorial

1. Unificación y organización técnica del impuesto territorial.
2. Se uniformó la imposición fiscal territorial en la República sobre la base de gravar la rentabilidad potencial media de la tierra.
3. Valorización sobre "unidades tipo" de los territorios urbanos, de riego, de temporal, de agostadero, cerril, etc.
4. Se consideró antieconómica toda exención del impuesto territorial, y por lo tanto debería proscribirse.
5. Catastro provisional en todos los Estados de la República.
6. Suprimir la contribución de traslación de dominio.
7. Reglamentación del Impuesto sobre herencias.

Impuesto sobre el comercio y la industria

1. Uniformar los impuestos sobre el comercio y la industria.
2. Sustituir impuestos de patente, compraventa y capitales; aumentándose a productos perjudiciales y disminución a los artículos y productos de consumo indispensables.

Impuestos especiales

1. Eliminar los impuestos especiales salvo aquellos casos en que la producción fuera abundante, el valor del producto muy elevado, o de consumo perjudicial.
2. Uniformidad en los impuestos especiales.
3. Acordar con otros estados el gravamen de un mismo producto regional.

Impuesto sobre el capital

1. Gravar en forma uniforme todas las herencias, legados y donaciones en el país.
2. Establecer como base la capacidad contributiva del sujeto del impuesto.
3. No habría exenciones de impuestos en materia de herencias, legados y donaciones.

Actos jurídicos y adquisiciones profesionales

1. Se propuso suprimir los impuestos que gravaban las actuaciones judiciales y administrativas y la formalización de los actos jurídicos.
2. Se suprimieron los impuestos sobre los movimientos de corrección o modificación que hicieran las oficinas del Registro Civil, respecto del estado civil de las personas.

En fin, se llegó a acuerdos importantes que dieron pie a una iniciativa de reformas constitucionales propuesta por el Presidente Plutarco Elías Calles en diciembre de 1926, aunque rechazada por el Congreso.

Sin embargo en agosto de 1926 se aprueba y publica la Ley Federal del Impuesto sobre Herencias y Legados (DOF 25/08-26), obligando a las Entidades Federativas a no establecer en el ámbito local este tipo de gravamen ya que recibirían una participación del mismo, esta circunstancia sienta el precedente para que la federación se arroje en la mayoría de los casos de la fuente impositiva y deja a las entidades un tanto aisladas en ese rubro a cambio de recibir una participación sobre el rendimiento del mismo, supuestamente superior a la que percibirían mediante su propio cobro directo.

Esta política es sin duda ampliamente utilizada en la consolidación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal hasta nuestros días.

En el mismo tenor ese mismo año fue emitida la Ley de Impuestos a la Minería, a través de la cual los estados recibirían una participación del 2% sobre el valor del oro y la plata, cancelando con esto su derecho a gravar dicha materia.

Otros gravámenes de los que participaron los estados fueron los relacionados con el consumo de gasolina, producción y consumo de energía eléctrica, cerveza, metales y compuestos metálicos y fundos mineros, entre otros.

A partir de esa época, el arreglo fiscal entre los tres niveles de gobierno en México empezó a operar mediante participaciones de las entidades locales en los impuestos, en el entendido de renunciar a aquellos que tuvieran una misma fuente. En tal sentido el gobierno federal inició la apropiación de las fuentes tributarias, centralizando la recaudación y administración de las contribuciones, en tanto que los gobiernos estatales obtenían participaciones o porcentajes con respecto al tema en comento.

El resultado de ello, fue que a principios de la década de los treinta, la situación financiera de los estados y de la Federación se volvió crítica.

Para paliar la situación, se recortaron los gastos estatales, se redujeron los sueldos a la burocracia y se suspendió el pago de adeudos contraídos anteriormente, también se suspendieron las pensiones civiles, y algunas obras de gobiernos locales, entre otras medidas.

A pesar del esfuerzo por equilibrar las finanzas públicas, la situación financiera continuaba frágil ya que se dependía demasiado de los ingresos aleatorios como los impuestos a la exportación del petróleo y la plata. Para colmo, surge la guerra cristera, que le costó al erario varias decenas de millones de pesos. En 1927, el gobierno gastó el 33 por ciento de sus ingresos en el ejército, mientras que los burócratas tuvieron que pasar varias quincenas sin cobrar. La baja en ingresos

públicos causó una crisis de la cual no se pudo salir cabalmente hasta después de un buen tiempo.

En estas circunstancias el Presidente Calles removió a Pani y nombró a Luis Montes de Oca como Secretario de Hacienda en 1927. Este realizó esfuerzos extraordinarios para mantener el pago de la deuda externa y restaurar las finanzas, pero no se sostuvo mucho tiempo en el cargo y durante toda su gestión nunca conoció un sólo momento de prosperidad financiera. Desde luego influyó en esta situación la depresión mundial de 1929, que tuvo hondas repercusiones en México, particularmente en la política agraria, pues redujo los impuestos locales por concepto de predial, etcétera. Aunque Luis Montes de Oca logró una nueva renegociación de la deuda, el Convenio Montes de Oca-Lamont de 1930, nunca entró en vigor.

b) Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933

Transcurridos los cuatro años de celebrada la primer Convención Nacional no se convocó a una segunda reunión como se había acordado y aun cuando la situación hacendaria y económica del país continuaba en serios problemas, sin que hasta ese año de 1932 se cumpliera con las resoluciones pactadas originalmente en la primera Convención; la Secretaría de Hacienda cuyo titular era por segunda ocasión el Ing. Alberto J. Pani, consideró conveniente convocar a una Segunda Convención Nacional Fiscal, sin embargo esta fue pospuesta y se celebró entre el 20 de febrero y el 11 de abril de 1933, con la asistencia de dos delegados por Estado.

Los puntos a tratar en esta Segunda Convención Nacional Fiscal fueron:

- I. Análisis de las conclusiones de la primera convención.
- II. Delimitación de las jurisdicciones fiscales federales, estatales y municipales.

- III. Bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.
- IV. Medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la asamblea y constitución del órgano más adecuado para encargarse de ello.
- V. Y todas aquellas proposiciones que los gobiernos locales consideren pertinentes.

En el seno de la segunda convención se emitieron una serie de recomendaciones para enfrentar los principales problemas que aquejaban en esa época al País: la poca productividad de la recaudación y la inadecuada distribución recaudatoria en los distintos niveles de gobierno.

Seis fueron las recomendaciones que a continuación resumo, emitidas en el dictamen como resultado de la citada Convención:

Primera

Instituir constitucionalmente a la Convención Nacional Fiscal como órgano obligatorio de coordinación y consulta en materia fiscal para los estados y para la Federación.

Segunda

- A. Adoptar medidas legislativas para evitar la doble tributación sobre una misma fuente de imposición.
- B. Establecer el principio para que la determinación, administración y recaudación se encomiende a una sola autoridad independientemente de que se reconozca la participación de las otras en el rendimiento y una colaboración estrecha en la administración y recaudación.

Tercera

Delimitar competencias en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento en base a:

- I. Reconocimiento de la facultad que tienen las autoridades locales de la imposición territorial en todos sus aspectos sin que la autoridad federal pueda establecer ni percibir gravamen sobre esa fuente de tributación.

- II. Derecho de los estados de gravar con el impuesto a la propiedad territorial los bienes inmuebles dentro de su jurisdicción con excepción de:
 - a. Bienes de dominio público o de uso común y los destinados a servicios públicos a cargo de la Federación o los municipios.

 - b. Terrenos ubicados dentro del derecho de vía de las vías generales de comunicación (siempre que estos terrenos no sean explotados con actividades agrícolas o comerciales diversas de su objeto).

 - c. Propiedades de beneficencia pública siempre que así se acuerde con las autoridades.

- III. Establecer el impuesto predial rústico y reconocer el derecho de los estados de cobrar dicho impuesto sobre las tierras donde se exploten las sustancias referidas en el

artículo 27 constitucional, en el entendido de que sólo se tomará como base el valor superficial de dichas tierras.

- IV. Atribuir a los estados la facultad de imponer gravamen sobre los contratos o actos jurídicos no comerciales cuando se realicen dentro de su jurisdicción.
- V. Derecho de los estados de imponer gravámenes sobre servicios locales y sobre concesiones otorgadas dentro de su competencia.
- VI. Facultad de la Federación para el establecimiento de los siguientes gravámenes:
 - a. Comercio exterior.
 - b. Sobre la Renta.
 - c. Producción o explotación de los recursos naturales.
 - d. Industria.
 - e. Servicios públicos y concesiones federales.
- VII. Facultad de los estados para legislar sobre herencias, legados y donaciones y uniformar con la intervención de la Federación las tarifas impositivas en la República.
- VIII. Establecer la imposición al comercio y a la industria en cuyos rendimientos participará la Federación, los estados y los Municipios.
- IX. Consagrar el derecho de los estados y municipios a participar en el rendimiento de los impuestos establecidos por la Federación.

X. Proscribir la imposición sobre productos agropecuarios.

Cuarta

Desaparición de la contribución federal para la mejor organización fiscal del país y reducir las necesidades presupuestarias de la federación.

Quinta

Reconocer como régimen transitorio de organización fiscal del país, el de la implantación que se sugiere en esta segunda convención y establecer una Comisión Permanente de la misma para la redacción de los proyectos legislativos a proponer mediante régimen transitorio.

Sexta

Encomendar a la Comisión Permanente la redacción del proyecto de reformas constitucionales para consagrar las delimitaciones que se recomiendan y para elevar a rango constitucional la Convención Nacional Fiscal.

Como resultado de esta convención se efectuaron las reformas constitucionales de 1934 y 1942, respectivamente.

En el primer caso, se reformó el Artículo 73 Constitucional, fracción X, que estableció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultades:

.....

*X.- Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito **y Energía Eléctrica**, para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia*

*Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias. **En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los Estados y Municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas lo acuerden.***

Así mismo, se adicionó que los estados y municipios deberían recibir una participación de los montos recaudados, la cual deberá fijarse de común acuerdo con las autoridades federales.

En el segundo caso (1942), se reformó la fracción XXIX del mismo Artículo, enumerándose las fuentes exclusivas de la Federación, particularmente los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del Artículo 27 constitucional, a partir de la deducción: si la Nación es la propietaria originaria de estos bienes, entonces sólo ésta puede gravarlos.

De esta manera, el sistema de participaciones se hizo más complejo, pero lo más grave fue que los estados fueron perdiendo facultades impositivas frente a la Federación, lo cual repercutió directamente en la disminución de sus ingresos: en el periodo de 1926-1942 fue de un 56%, comparados con los de 1900-1911 que representaba un 75% y 1912-1925 un 61%.

c) Tercer Convención Nacional Fiscal de 1947

Terminada la segunda guerra mundial las economías en el mundo pasaron a una etapa de reconstrucción, nuestro país vuelto a la normalidad, se encontró ante una situación fiscal desastrosa cuya reestructuración se había postergado a lo largo de 22 años después de celebrada la Primera Convención Nacional Fiscal en 1925.

El Lic. Miguel Alemán Valdés, Presidente Constitucional (en el periodo 1946-1952), por conducto del Lic. Ramón Beteta, en aquel entonces Secretario de Hacienda convoca la Tercer Convención Nacional Fiscal el 4 de octubre de 1947, sobre las siguientes bases:

- a) Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios.
- b) Planear la forma en que los tres órdenes de gobierno que existen en el país – Federación, estados y municipios - deban distribuirse los gravámenes.
- c) Determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y formulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación.

Temario sobre la 3er. Convención Nacional Fiscal de 1947

- I. Análisis y proyección de la imposición federal, local y municipal en los siguientes aspectos:
 - a. Impuestos concurrentes entre la Federación y los estados.
 - b. Impuestos concurrentes entre los estados y sus municipios.
 - c. Impuestos exclusivos de la Federación, de los estados y de los municipios.
 - d. Impuestos alcabalatorios, anticonstitucionales o antieconómicos.
- II. Estructuración de un plan nacional de arbitrios y bases de determinación dentro de él, de los elementos constitutivos y de los sistemas hacendarios de la Federación, de los estados y de los municipios.
- III. Análisis del régimen constitucional vigente en materia fiscal y proyección de las reformas que proceda introducir en la Constitución Política de la

República, para asegurar la correcta organización de las haciendas de la Federación, de los Estados y de los municipios.

- IV. Ponencias de las entidades federativas cuyos puntos de vista no están incluidos en los temas anteriores.
- V. Designación del organismo encargado de llevar a la práctica las conclusiones aprobadas y designación y aprobación de sus reglamentos.

Nombramiento de delegaciones

- I. Los gobiernos de los estados que acepten esta invitación deberán concurrir a la asamblea por medio de delegaciones integradas:
 - a. Por representantes del gobierno del Estado.
 - b. Por un representante común de los municipios del mismo Estado electo por mayoría de votos de éstos, o designado, en su defecto, por el gobierno del Estado.
 - c. Por un asesor o experto en material fiscal.
- II. El Distrito y los tres territorios federales tendrán derecho de concurrir en el mismo número de delegados que el de los gobiernos de los estados.

Registro de Credenciales

El lunes 10 de noviembre de 1947 se celebró una junta que tuvo por objeto:

- a) Elegir una Mesa Directiva.
- b) Formar el Programa de labores mediante la selección de las cuestiones propuestas.
- c) Designar las Comisiones y subcomisiones que sean necesarias.

Trabajos Regulares

Los trabajos regulares de la asamblea, se rigieron por disposiciones del reglamento anexo, que comprendió:

- a) Integración de la asamblea.
- b) Designación de facultades de la mesa directiva.
- c) Quórum.
- d) Comisiones dictaminadoras.
- e) Sesiones.
- f) Discusiones.
- g) Votaciones.

Resoluciones de la Tercer Convención Nacional Fiscal

I. Establecer un desarrollo coordinado de las economías de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

II. La adopción de un sistema nacional de impuestos que grave al contribuyente con justicia y equidad; para cubrir las necesidades de la Federación, los Estados y los Municipios y realizar un Plan General de Fomento de la Producción y elevación del nivel de vida de la población.

III. Elaborar un Plan Nacional de Arbitrios, esto consistió en:

- a). Una adecuada distribución técnica de facultades que coordinen la acción de las tres autoridades y un equitativo reparto entre ellas.
- b). Constitución de las haciendas de los tres niveles de gobierno con ingresos derivados de fuentes impositivas que les sean propias (ingresos privativos) y se integren con ingresos derivados en forma de participaciones de impuestos establecidos, administrados o recaudados por cualquiera de las otras entidades (ingresos en participación).

c). Uniformidad y coordinación en la imposición sobre fuentes privativas de los Estados y de los Municipios, sin que ello implique en ningún caso la subordinación de las facultades legislativas y administrativas correspondientes a otras autoridades.

d). El reconocimiento de que existen fuentes comunes de tributación estableciendo un sólo impuesto que sea administrado y recaudado por una sola de estas entidades y cuyo rendimiento se distribuya entre las entidades públicas correspondientes.

e). Reconocimiento evidente de que los recursos de los Estados y de los Municipios son proporcionalmente más insuficientes que los de la Federación, para cubrir el costo de los servicios públicos que les corresponden.

f). Incremento en los Estados y Municipios de sus ingresos totales; cuidando que estos no sufran quebrantos económicos cuando se sustituyan por las participaciones en impuestos federales; prever que sus economías públicas crezcan paralelamente con la economía pública de la Federación; y que los Estados y Municipios, participen como mínimo en un 25% en el incremento de los ingresos federales obtenidos anualmente sobre el promedio de los dos ejercicios anteriores distribuible a través de aumento en las cuotas de participación de los impuestos compartidos, a contar a partir del ejercicio fiscal de 1949.

g). Que la Federación aumente en forma gradual, a partir del ejercicio fiscal referido y hasta alcanzar la proporción de dos a uno, sus aportaciones para obras de caminos, escuelas, salubridad e irrigación en cooperación con los Estados para acelerar el adelanto económico de éstos.

IV. Desarrollar el Plan Nacional de Arbitrios de común acuerdo con la Federación y los Estados, observando las necesidades de los Municipios y con el propósito de

fortalecer su Hacienda Pública propia y que sirva de respaldo económico a su autonomía política.

V. Revisar el Plan Nacional de Arbitrios cada tres años o cuando sea necesario.

VI. Definir las Bases para el Plan Nacional de Arbitrios:

A.- Impuestos privativos de la Federación:

- Impuestos al comercio exterior.
- Impuesto sobre la renta.
- Derechos por servicios públicos federales.
- Los productos de sus inversiones y bienes propios.
- Los aprovechamientos que sean resultado del ejercicio de sus funciones legales.

En este sentido el carácter privativo del impuesto sobre la renta no se debería oponer a la participación de los Estados en el rendimiento del impuesto cedular sobre retribuciones por servicios personales y sobre el producto de inversión de capitales, a cambio de la derogación de sus impuestos sobre sueldos e intereses.

Conceder a los Estados una participación en el Impuesto sobre la Renta y las bases para el reparto equitativo de esa participación entre los Estados.

B. La Federación no deberá participar de los impuestos locales derivados de la tributación sobre la propiedad raíz rústica y urbana; sobre productos agrícolas; sobre la ganadería; sobre traslación de dominio de bienes inmuebles; sobre el comercio al menudeo de artículos de primera necesidad y sobre expendios de bebidas alcohólicas y los derechos por servicios públicos de carácter local y los productos y aprovechamientos que les sean propios a los Estados.

C. A los Municipios les corresponderán privativamente los impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos; sobre mercados, degüello, comercio

ambulante al menudeo; los derechos por servicios públicos municipales y los que se causen por las licencias, autorización, registro y permisos que expida o autorice la autoridad municipal.

D. Establecer como ingresos de legislación concurrente de la Federación, los Estados y los Municipios los siguientes:

1). Los impuestos generales al comercio y a la industria de conformidad con las conclusiones relativas aprobadas por la asamblea.

2). Los impuestos especiales sobre la industria y el comercio, existentes en los Estados, Distrito Federal y Territorios; sobre hilados y tejidos; elaboración y compra-venta de azúcar; elaboración y compra-venta de alcohol y bebidas alcohólicas; cerveza; elaboración y compra-venta de aguas envasadas; que se coordinarán con los impuestos similares que tenga la Federación en vigor, si hubiere tal coexistencia.

E. Ingresos que la Federación, los Estados y los Municipios deben compartir:

1). Impuesto sobre ingresos en función de ventas mercantiles.

2). Impuestos especiales sobre explotación de recursos naturales y los impuestos especiales sobre el comercio y la industria.

3). Impuestos sobre herencias, legados y donaciones.

F. Sistema para el pago de participaciones.

G. Derecho de los Estados a intervenir en la determinación del monto de su participación y de las bases generales de la legislación respectiva.

VII. Reglas a observar para las participaciones a los Estados y a los Municipios, en el rendimiento de los impuestos especiales sobre la explotación de recursos naturales y sobre la industria:

1). Tendrán derecho a la participación en los impuestos sobre explotación de recursos naturales, los Estados y Municipios en los que se lleve a cabo la explotación, en proporción a los productos afectos al pago del impuesto que se hayan extraído de cada localidad o a la extensión superficial si ésta se considera la base del impuesto.

En dicha distribución los Municipios tendrán derecho a una participación no menor a una del 25% sobre la participación que corresponda a los Estados, independientemente de la de éstos.

2). Los rendimientos, derivados de los impuestos especiales a la industria, serán distribuidos en dos porciones, una destinada a la Federación y otra a las Entidades locales; esta última porción será a su vez distribuida entre los Estados de la República en relación con la producción y con los consumos reales o estimados de cada Entidad, según la naturaleza del artículo gravado.

VIII. La autonomía administrativa para disponer de los ingresos propios y de los compartidos no podrá quedar supeditada ni limitada por ninguna autoridad.

La Federación garantizará a los Estados y Municipios que los ingresos que obtienen de determinada fuente, será el mínimo de los que obtendrán con cualquier cambio de legislación fiscal que hubiere, con objeto de adoptar los principios o bases tributarias recomendadas por las Convenciones Nacionales Fiscales.

IX. Siempre que en el futuro se encomiende o reconozca a la Federación la facultad de imponer sobre determinada materia, la propia Federación estará obligada a asegurar a todos los Estados la obtención, correspondiente a estos como mínimo de los ingresos que ellos hayan derivado de los impuestos que sobre la misma materia

hayan tenido establecidos. Para el efecto, en los casos en que no sea posible establecer una participación directa, que sea suficiente para todos los Estados, la Federación otorgará una sobretasa en las otras participaciones que compense el déficit que por tal motivo se produzca.

X. La Federación estará igualmente obligada a colaborar con los Gobiernos de los Estados, para la realización de los programas de desarrollo económico de las fuentes de riqueza de regiones que sean susceptibles de ello.

XI. Se recomienda a la Federación que a partir del año de 1948, reduzca la cuota de la Contribución Federal al 5% en toda la República o bien que conceda un subsidio equivalente al 66% del rendimiento de ese tributo a los Estados, dentro de cuya jurisdicción se cause el mencionado tributo a razón del 15%. Una vez lograda la uniformidad en la cuota, la Federación deberá derogar la Contribución Federal totalmente o por lo menos suprimirla el primer año, sobre los impuestos locales y municipales a la propiedad rústica y urbana y derogarla en el siguiente ejercicio.

XII. Se recomienda la celebración de arreglos o concordatos entre la Federación y los Estados, para ir logrando la uniformidad que se recomienda en la imposición al comercio y a la industria, como base para lograr inicialmente, el establecimiento en toda la República de un solo impuesto sobre los ingresos en función de las ventas comerciales y más adelante, cuando sea posible, la implantación del impuesto sobre ventas al consumo.

XIII. Encomiéndose al organismo al que se encargue la ejecución de las resoluciones de esta asamblea, que lleve a cabo todos los estudios relativos al ingreso nacional, para que estos estudios puedan ser tomados en cuenta en los futuros planes de arbitrios y sirvan de base a una distribución equitativa.

XIV. Los diversos conceptos de impuestos comprendidos dentro del Plan Nacional de Arbitrios, se sujetarán a las bases generales y especiales aprobadas por la asamblea

al tratar los demás temas que le fueron sometidos, a los que también se sujetará la ejecución del presente plan.

Impacto de la Tercer Convención Nacional Fiscal.

Los acuerdos de esta Tercer Convención Nacional tuvieron una gran trascendencia en el ámbito fiscal de nuestro país ya que de ella surgen:

1. La adición de la fracción XXIX al artículo 73 constitucional.
2. La Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.
3. La Ley de Coordinación Fiscal.

d) ¿Equidad en la distribución de la captación tributaria en nuestro país?

La Constitución regula la potestad tributaria de cada uno de los niveles de gobierno, esta ha tenido una serie de modificaciones a lo largo de los años posteriores a su promulgación en 1917, sin embargo el Sistema Fiscal en México no ha logrado por un lado establecer los mecanismos de recaudación necesarios para incrementar el ingreso vía tributación y por otro, no ha podido estructurar una eficiente y equitativa distribución de los recursos entre los Estados y Municipios en el país.

El Sistema Tributario Mexicano en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Órdenes de Gobierno	Disposición Constitucional
Federación	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 31 IV. Obligación del ciudadano de contribuir para el Gasto Público Federal. • Art. 73 VII. Facultad para imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Art. 73 XXIX. Materias tributarias reservadas en forma expresa a la Federación. • Art. 131. Materias tributarias reservadas en forma expresa a la Federación (Comercio Exterior).
Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 31 IV. Obligación del ciudadano de contribuir para el Gasto Público Estatal. • Arts. 117 y 118. Restricción expresa a la potestad tributaria de los Estados. • Art. 124. Las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados.
Municipio	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 31 IV. Obligación del ciudadano de contribuir para el Gasto Público Municipal. • Art. 115 IV. Conformación de la Hacienda Pública Municipal.

Sin duda el marco jurídico sobre el que se sustente el sistema fiscal de cualquier país es un factor determinante para alcanzar el desarrollo económico; además de ser indispensable para el desarrollo del bienestar social, y por otra parte considero que un régimen fiscal que no se apoye en un sistema jurídico que garantice una justa, eficiente y equitativa recaudación y distribución del ingreso tributario, está condenado indefectiblemente al fracaso.

La carga fiscal en México en relación con su Producto Interno Bruto

Según el último informe presentado durante el Trigésimo primer periodo de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Montevideo, Uruguay, del 20 al 24 de marzo del 2006, México registra una carga fiscal de apenas 10 por ciento respecto a su Producto Interno Bruto (PIB), cifra mucho menor al promedio del resto de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que es de 40.6 por ciento. De acuerdo con esta información los países de Latinoamérica registran en conjunto una carga tributaria de casi 18 por ciento del PIB, incluso México esta muy por debajo del promedio de Latinoamérica.

Son diversos los factores por los que México no logra tener un nivel de eficiencia e ingreso alto, vía tributaria:

- La Constitución Política presenta alguna confusión al referirse a las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno;
- El esquema legal y esa confusión han propiciado la evasión fiscal;
- Existe una gran cantidad de exenciones que en ocasiones no se justifican;

- La falta de equidad es característica del sistema tributario mexicano toda vez que existen sectores denominados economía subterránea o informal que no pagan impuestos, pero si disfrutan de los beneficios de los servicios públicos y sociales;
- Posee baja flexibilidad para responder a los cambios de las circunstancias económicas, políticas y sociales. Esto en parte se debe a la gran influencia que los distintos actores económicos tienen en este proceso, así como a la diversidad de posiciones en el Congreso, lo que ocasiona un lento proceso de negociación, cada vez que las circunstancias demandan un cambio en la política fiscal. Aunque debe reconocerse que esto sucede en la mayoría de las democracias;
- Tiene una administración muy compleja, que implica muchos controles y obligaciones, lo cual hace costoso y complicado para el contribuyente cumplir. Diversas estimaciones calculan que la Administración Pública Federal gasta 10 centavos por el concepto de recaudar y administrar los propios impuestos en la recaudación por cada peso que recolecta y sólo 90 centavos entran a las arcas de la Hacienda Nacional;
- No permite una vinculación clara y transparente entre la contribución de la sociedad y la prestación de servicios públicos del gobierno. En México ha existido, por la ausencia de procesos democráticos sólidos, un considerable retraso en la especificación y el destino de los fondos que provee la ciudadanía por medio del pago de impuestos. La falta de rendición de cuentas por parte de los gobernantes ha contribuido a que los contribuyentes no conozcan en que se usan específicamente sus recursos.

Muchos especialistas avocados al análisis constitucional en materia fiscal han manifestado que existe cierta confusión al interpretar en nuestra Carta Magna el tema de las atribuciones fiscales entre la Federación y los Estados.

Los constituyentes de 1917 consideraron dentro de nuestra Constitución Política el marco jurídico en el que se circunscriben las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Estas disposiciones están contempladas en los artículos 73, 115, 117, 118, 124 y 131 de la propia Constitución, sin embargo los artículos referidos no fueron lo suficientemente claros y precisos y por tanto ha dado lugar a varias interpretaciones.

En el caso específico del tema fiscal la redacción original del artículo 73º señalaba en su fracción VII que el Congreso contaba con la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto.

El artículo 124 señalaba y en la actualidad sigue vigente que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

La ambigüedad en la redacción de estas disposiciones dio origen a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a continuación cito los siguientes casos:

Existe una Resolución sobre la Controversia 2/32 de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Federación sentó la tesis del 15 de octubre de 1932 en la que señala:

“La República Mexicana es un Estado Federal, en el que, por lo mismo, están divididas las atribuciones del poder soberano entre la Federación y los estados. Ahora bien, respecto a tal división de facultades, la teoría jurídica del Estado Federal admite tres métodos distintos para realizarla, los cuales consisten: el primero, en enumerar en forma tan completa como sea posible, las atribuciones del poder central y las de los estados; el segundo, en enumerar la atribuciones del poder central, de manera que todas las no especificadas, competen a los estados; y el tercero, en enumerar las atribuciones de los estados, haciendo que recaigan en el poder central todas las no comprendidas en esa enumeración; y aunque el tercero de los métodos enunciados es el más conveniente, desde el punto de vista de la teoría federal, o sea aquel en

que enumeran las atribuciones o facultades de los gobiernos locales, de manera que la presunción exista a beneficio del poder central, en razón de que una de las consecuencias de la evolución política y social, es la transformación de las necesidades de orden local, en intereses de orden general y éstos, como es natural, deben ser administrados por el gobierno central que es el representante del interés general, nuestra Constitución adoptó aparentemente, (dados los términos de su artículo 124), el segundo de los métodos enunciados, determinando que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución a los funcionarios federales, se entiendan reservadas a los estados; pero es notorio que el principio no aparece admitido por el Constituyente con toda su pureza, puesto que, en algunos artículos de la Carta Federal, se confiere a los estados alguna atribución; en otros, se les prohíbe el ejercicio de otras, que también se especifican; y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente; donde quizá sea lógico concluir que el sistema adoptado por el Constituyente, fue una combinación de los tres métodos, por lo que no es sustentable el argumento tomado únicamente del artículo 124 de la Constitución, de que la Federación sólo puede ejercer las facultades legislativas que expresamente le confiere el artículo 73 constitucional; pues esas facultades van imbitas también en las demás jurisdicciones y facultades conferidas a la Federación, en otras materias no comprendidas expresamente en el citado artículo 73, o quedaron reservadas a la Nación, en diversos artículos de la propia Constitución.”

Así mismo en la revisión del amparo 6805/56, se contempla lo siguiente:

“...De donde se ve que la Federación no sólo puede legislar sobre las materias enumeradas en ese artículo, sino que pueden hacerlo para poner en ejercicio todas las atribuciones que le asigna la Constitución Federal. Es, por tanto, inexacto que sólo puede legislar sobre aquello para lo cual ha sido expresamente autorizada; pues puede hacerlo sobre todas aquellas materias que le están sujetas por razón de

dominio o jurisdicción, como Poder Soberano, aun cuando ninguna ley le confiera específicamente tal facultad...”²⁴

Es evidente que el Constituyente no dejó muy clara la cuestión de la división de facultades, esto nos condujo a la concurrencia y a constantes rispideces y pugnas entre los estados y la Federación.

Evasión fiscal

En todos los países del mundo los gobiernos requieren obtener recursos para afrontar el gasto público, entre otras fuentes se encuentra la recaudación de contribuciones, México no es la excepción, sin embargo por una parte nuestro país actualmente cuenta con una legislación en el área fiscal que no favorece y complica el pago de impuestos a los contribuyentes y por otra el contribuyente desconfía de sus autoridades: “No pago contribuciones, ya que las autoridades no los aplican con transparencia” estas últimas por un lado tendrían que garantizar a los contribuyentes la transparencia en la aplicación de los recursos recaudados como primer paso para romper con el círculo vicioso. Además habría que agregar lo que se ha dado en llamar “la triada” integrada por el **contrabando-piratería-economía informal** y por la escasez de datos en la base de contribuyentes, entre otros puntos.

En cuanto al tema en comento sobre la evasión fiscal, recordemos que la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos señala la obligación de contribuir con el gasto público:

Artículo 31. *Son obligaciones de los mexicanos:*

IV. *Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

²⁴ Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Época 5ª. T. XXXVI. Pág. 1070. Precedentes: Amparo en Revisión 6805/56. Inmobiliaria Cervantes Saavedra. 18 de noviembre de 1959. Unanimidad 16 votos.

Además de la triada en mención, hay que analizar entre otros puntos, el hecho de que sea letra constitucional y bastante penado el tema de la evasión fiscal; en este rubro encontramos 3 universos de contribuyentes fiscalmente hablando:

1. Pequeños 2. Medianos y 3. Grandes contribuyentes.

En el caso de los pequeños y medianos contribuyentes que evaden el pago de impuestos existen dos niveles; el primero se refiere a aquéllos que quieren estar en la legalidad, pero el sistema administrativo, las políticas públicas y la escasa oferta laboral los limita o impide su inserción; y la segunda, representada por los que de alguna manera han encontrado una forma de subsistencia económica y de vida que además no los obliga a cumplir con su responsabilidad tributaria.

En el caso de los grandes contribuyentes tenemos lagunas en nuestras leyes que favorecen la evasión o simplemente eluden el pago de impuestos con diversas estrategias algunas "legales," otras definitivamente delictivas.

Según cálculos del Dr. en Economía Eudoxio Morales, catedrático de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la tasa de evasión en el Impuesto sobre la Renta (ISR) en México es de entre 75 y 77%, y en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) es de 40%.

En 2006, en estos dos impuestos la evasión fiscal fue aproximadamente de un billón 479 mil millones de pesos, según el propio Dr. Morales.

Él mismo explica que, si se aplicaron las mismas tasas de evasión para 2008, el monto ascendió a un billón 988 mil millones de pesos.

De la Distribución de la Recaudación Federal

Es un hecho que mientras las fuentes de ingresos entre los integrantes del pacto federal no se expandan, el desarrollo del país continuará a paso lento.

Si pretendemos un sobresaliente desempeño económico del país en los próximos años mucho dependerá de una mayor y mejor distribución del ingreso fiscal pero fundamentalmente de que todos los Estados de la Republica en mayor o menor grado alcancen a usufructuar de los beneficios del nuevo modelo de desarrollo basado en mercados abiertos al comercio internacional. Las regiones de nuestro país más desarrolladas no pueden detener su crecimiento en aras de esperar a las más vulnerables, deben seguir creciendo de manera dinámica para llevar a los menos favorecidos a través de la generación del empleo que impulse su crecimiento o de oportunidades y nichos comerciales agropecuarios e industriales que en su avance logren capitalizar, orientándose ya no sólo al consumo interno que hay que satisfacerlo y al 100%, sino al encuentro y construcción de puentes comerciales sólidos con los mercados globales.

Es cierto que las regiones pobres por su parte, ante las carencias de su base productiva, requieren de apoyos que les permitan superar sus rezagos ancestrales en educación, salud, capacidades básicas y productividad; así como facilidades de infraestructura que les permita un acceso efectivo a los mercados internacionales para poder crecer aceleradamente y emparejarse con el resto del país, pero esto no se logrará a costa del avance de las regiones más desarrolladas, sino apoyando a estas últimas como punta de lanza y como áreas de oportunidad generadoras de empleo e industrialización para el resto de las regiones del país ante un mundo en extremo competitivo donde solo sobreviven las empresas mas vigorosas, es decir hay que hablar y tratar el tema de revitalizar el federalismo.

El federalismo, como forma de organización político-económica, puede permitir que a través de alianzas interestatales se acentúen los efectos de las regiones más vulnerables en un entorno internacional abierto en extremo competido.

La perspectiva histórica ha demostrado en más de una ocasión que el federalismo como acuerdo político-económico y forma de organización de la actividad del Estado, tiene implicaciones profundas sobre las perspectivas de desarrollo y crecimiento económico. La concurrencia de jurisdicciones que ha caracterizado a México debe implicar que las regiones que lo conforman encuentren la forma de liberar energías dinámicas para potenciar el crecimiento.

El fenómeno económico creado por los arreglos federales con un margen de libertad apropiado se retroalimenta al favorecer con la libertad la espontaneidad y finalmente la creatividad e innovación entre las regiones, como puede observarse en el vertiginoso crecimiento de Estados Unidos, Canadá, Suiza o Alemania. Es un hecho que la multiplicidad de autoridades que confluyen en la técnica federal conlleva obviamente graves riesgos si no se logra operar con la dosis de inteligencia requerida. Así podemos citar como ejemplo a la Unión Soviética, Checoslovaquia o Yugoslavia –todos ellos otrora sistemas federales dominados por un partido único, y hoy fragmentos de países o regiones que tuvieron que pasar por una guerra civil–, esta situación nos debe servir de reflexión profunda y de analizar hasta qué punto la técnica federal puesta en manos inexpertas, puede ser vulnerable a presiones centrífugas en ocasiones sin control.

Los resultados económicos de un pacto federal están estrechamente ligados por lo tanto, no sólo al arreglo formal que se estipule en las leyes, sino de la inteligencia con que se diseñen los mecanismos de funcionamiento y los procedimientos de operación, así como las instituciones y acuerdos políticos que lo acompañan. En este sentido países como Italia, Indonesia o China, caracterizados todos ellos por crecimientos económicos formidablemente veloces, han sabido estructurar acuerdos e

instituciones políticas que generan los mecanismos necesarios entre regiones para liberar la energía cooperativa que caracterizan el crecimiento económico de los mismos.

En consecuencia la idea de asegurar la integración de México con la técnica federal para el crecimiento económico de los Estados y del país en su conjunto, requerirá como condición sine qua non, instituciones y prácticas políticas inteligentes, creativas.

La Técnica Federal aborda dos vertientes por necesidad: la política, por tratarse de un pacto entre regiones con autoridades que controlan jurisdicciones territorialmente delimitadas y otra económica, que permite la incursión exitosa a los mercados nacionales e internacionales.

La apertura de nuestro mercado como respuesta al fenómeno de la globalización, a diferencia de los países miembros de la Comunidad Económica Europea durante la década de los ochenta por ejemplo, no ha venido acompañada por una vigorización del federalismo como se proponía en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. La Comunidad Económica Europea con una gran dosis de imaginación, creatividad y buen cabildeo político ha logrado el fortalecimiento de las regiones y el establecimiento de mecanismos de relación interregional de tipo federal.

La nueva dinámica económica internacional obliga a contar con autoridades jurisdiccionales más vigorosas y con iniciativas creativas, sin embargo las mismas en México están en extremo limitadas por los pocos instrumentos de política con los que se cuenta.

La apertura comercial y el nuevo modelo de desarrollo mundial, difícilmente rendirán los frutos esperados, si no se favorece una mayor devolución de poder fiscal, financiero y político a los estados; nuestro país necesita desarrollar una mayor

competitividad institucional en los distintos ámbitos y niveles de gobierno para fortalecer el federalismo. Los ejecutivos estatales deben contar con la posibilidad real y la responsabilidad efectiva de tomar decisiones propias para determinar las políticas económicas de sus Estados y de esta manera dar respuesta a los requerimientos en los mismos. Los Estados por su parte requieren recursos financieros asegurados producto de un sistema fiscal propio orientado a lograr la administración autosuficiente de los recursos, sobre su propia base impositiva. El desarrollo en éstos, implicará que los proyectos locales se financien a través de fuentes de ingresos propias y la selección de bienes públicos a otorgar a sus habitantes que corresponda con las demandas específicas y diferenciadas de cada región.

Por otra parte en el aspecto del financiamiento, los Estados requieren tener plena autoridad sobre su déficit y si es necesario tener acceso a los mercados de deuda pública por cuenta propia.

Que los gobiernos Estatales puedan hacer innovaciones institucionales sobre formas diferentes para resolver problemas, de manera tal que se acumulen y diversifiquen experiencias y maneras de guiar el quehacer político y económico, siempre sobre una sustentación jurídica y de amplia transparencia pública.

La dinámica de los cambios en materia económica en el mundo nos obligan no sólo a una reforma profunda, sino a un cambio más a fondo sobre el como la federación y los gobiernos se interrelacionan en materia política, económica y social en el siglo XXI y sobre todo ante un mundo globalizado. La nueva relación debe ser llevada a sus últimas consecuencias en tanto el nuevo modelo de desarrollo no haya llevado en mayor o menor medida los frutos esperados a todos los integrantes del pacto federal.

Hacer funcional y exitosa la estructura federal es la tarea que debemos hacer, el camino tiene que iniciarse con un diagnóstico de nuestras estructuras de gobierno

tanto ejecutivas como legislativas, principalmente en los distintos niveles de gobierno en un marco de índole político, histórico y social, que permitan tener una mejor comprensión de los fenómenos involucrados.

Desarrollar tal vez un nuevo proyecto en el que se incluya a todos los sectores y actores políticos del país y en el que se consideren los siguientes aspectos:

- a) Análisis de la diversidad étnica, geográfica, productiva, cultural, educativa, económica, política y en general el perfil que caracteriza a cada una de las regiones de nuestro país.
- b) Análisis descriptivo en materia fiscal y las posibilidades y ámbitos de desarrollo económico de cada uno de los Estados.
- c) Análisis detallado del gasto e inversión tanto Federal como Estatal y de las expectativas de desarrollo de cada región considerando recursos naturales, infraestructura, población, niveles educativos, preferencias regionales y en general todos los aspectos necesarios incluyendo el presupuesto necesario para dar solidez y viabilidad a un plan de desarrollo regional que armonice y equilibre el desarrollo económico con el resto de las regiones.
- d) Escuchar y analizar las propuestas de los actores políticos respecto a la vigorización del federalismo, señalando en vista de la discusión previa, sus aciertos y limitaciones.
- e) Como resultado del diagnóstico y anteproyecto de desarrollo, analizar e integrar el marco jurídico del actual federalismo en México con énfasis en las facultades de las distintas esferas y niveles de gobierno que

asegure el desarrollo de todos y cada uno de los Planes de desarrollo regional.

- f) Análisis y alternativas de fuentes para la obtención de recursos a través de la recaudación (federal, Estatal o Municipal); créditos nacionales o internacionales; inversiones, etc. para el desarrollo de cada uno de los Planes Regionales de Desarrollo.

- g) Analizar profundamente sobre una mayor motivación de alianzas comerciales entre los Estados fronterizos de México y Estados Unidos de América sobre todo en cuanto a las materias que se han tratado en las últimas reuniones de la Conferencia Nacional de Gobernadores Fronterizos de México.

- h) Registro y calendarización de compromisos y metas propuestas por cada Estado y los procedimientos de revisión y ajuste periódico.

Factor económico y Federalismo Mexicano

Durante el siglo XIX la nación mexicana estuvo inmersa en dos visiones antagónicas de origen: un proyecto de nación centralista y proteccionista denominado conservador; y un proyecto federalista abierto al comercio e inversión internacional, denominado liberal. El proyecto liberal prevaleció sobre el conservador aunque ese hecho no implicó la instauración de un sistema federal como el suizo o el norteamericano, sino más bien un federalismo centralizador con tintes liberales en cuanto algunos aspectos en materia económica, sobre todo durante los años del Porfiriato, años más adelante el poder de los Estados se fue debilitando en favor del poder del centro.

Durante la época de la revolución mexicana y los años de incertidumbre que la siguieron, los Estados cobraron fuerza en el ámbito de la política nacional. No

obstante a raíz de la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 como una necesidad para integrar las distintas fuerzas dispersas a lo largo de la República Mexicana, puede considerarse que el federalismo centralizador se restaura, siendo cada vez más centrípeto hasta llegar a prácticamente la situación que prevaleció hasta 1994, aproximadamente.

Si observamos con detenimiento la historia del federalismo mexicano veremos que este fue vigente y además de que presentó profundas raíces en muchas regiones de nuestra geografía, esto no significó de ninguna manera que haya rendido los frutos de crecimiento económico, toda vez que estuvo acompañado de un clima de inestabilidad política hasta la época de la dictadura Porfirista. Esta situación se observa desde antes de la guerra de independencia cuando se trató de instaurar en la nueva España la Constitución de Cádiz con la organización de las diputaciones provinciales, las regiones del país empezaron a adquirir un carácter propio y a defender sus intereses territorialmente delimitados. Como el ejemplo más representativo de esta circunstancia tenemos al Estado de Jalisco²⁵, o a Zacatecas, que se convirtió en ferviente defensor del federalismo contra las tendencias centralistas. Yucatán, es otro ejemplo, evolucionó durante el siglo XIX como una economía totalmente diferenciada e independiente del país, y para todo propósito práctico se puede considerar que durante la guerra de castas el estado fue independiente, a no ser por los criollos que pactaron para que el ejército federal acabara con la rebelión indígena. Guerrero con Juan Álvarez a la cabeza que casi al término del caudillaje de Santa Anna era el único capaz de combatir los intentos de una administración centralista, como punta de lanza para la posterior restauración de la república.

En aquellos años el control fiscal se encontraba de hecho en poder de los Estados que se apropiaron del control del Patronato Real de la Nueva España con gravámenes

²⁵ Díaz. Calleros. Alberto. *Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un nuevo Pacto Federal, México*. Fundación Friedrich Naumann. Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Colección: Las Ciencias Sociales. México. 1995. Pág. 19.

indirectos por medio de la alcabala. El gobierno central no tenía ninguna fuente de recaudación propia salvo algunos monopolios y el control del comercio exterior.

Las continuas guerras intestinas y con el extranjero no permitieron la estabilidad necesaria para la operación de un sistema recaudatorio central. Una de las circunstancias adversas para la federación lo constituía el hecho de que a diferencia de otras ciudades, la ciudad de México estaba demasiado lejos de las aduanas por lo que el control de las mismas dependía más de los poderes regionales que de la Federación. A falta de un sistema tributario eficiente el gobierno Federal echó mano del crédito primordialmente con la iglesia y los prestamistas extranjeros que a la postre derivó en serios conflictos armados. La falta de recursos económicos debilitó a la Federación Mexicana y dio la pauta para la pérdida de la mitad del territorio nacional en los primeros cuarenta años de nuestra vida independiente.

En 1857 se promulga la nueva Constitución de corte eminentemente liberal, que logra dar mayores facultades a la federación al grado de adoptar ciertos tintes centralistas necesarios para ese proyecto de nación liberal, siendo uno de sus objetivos centrales la eliminación de los obstáculos al comercio, principalmente al transporte y de aranceles internos como una condición necesaria para el crecimiento, asegurando así algunas competencias exclusivas para la Federación que antes no existían.

La expansión del comercio a lo largo del territorio nacional se logró con la ampliación de la infraestructura ferroviaria a cargo de la Federación pero concesionada a las compañías extranjeras, toda vez que no se contaba con los recursos técnicos y monetarios suficientes.

El debilitamiento de los poderes fiscales de los Estados se inició con la desaparición de la alcabala que hasta aquel entonces era la principal fuente de ingreso de los gobiernos locales, quedando los Municipios prácticamente en el olvido.

Es hasta entonces que el gobierno central pudo fortalecer sus finanzas al obtener ingresos propios a través de gravámenes al comercio, la minería y las manufacturas, además del fortalecimiento del poder judicial federal y consolidación del ejército.

En el ámbito económico se tomaron medidas que transformaron en forma radical la economía en todo el país:

1. La clara articulación de un mercado nacional en lugar de los mercados fragmentados.
2. La instauración de las economías de enclave que caracterizaron el desarrollo del país hasta la segunda mitad del siglo XIX. Este tipo de economías se localizaban en determinadas regiones, explotando intensamente un sólo producto mientras duraba la demanda del mercado, utilizando mano de obra barata. Al finalizar la demanda dejaba poco o nulo provecho para el país, pues no existía reinversión ni diversificación de la economía, ni generaba un mercado regional de producción y consumo. Las ganancias contribuían al crecimiento de las fortunas personales de los productores, mientras el Estado tenía escasa o nula intervención más allá de la captación de los ingresos fiscales.
3. Se liberalizó la circulación de factores de producción a lo largo del país, creándose mercados de trabajo, capitales y mercancías.
4. Además, se dio una nueva especialización regional que iba más allá de la gravitación en torno a los puertos y los centros mineros; especialización que fue el germen del aprovechamiento de ventajas comparativas, es decir producir y exportar artículos a un menor costo que en el mercado extranjero e importar artículos a uno menor de lo que costaba producirlos en el país.

Esta política económica generó crecimiento con una incipiente industrialización, aunque de muy escaso bienestar social, dando origen al movimiento armado de 1910.

La revolución mexicana volvió a fragmentar al país y de alguna manera los estados alcanzaron a ejercer una incipiente autonomía, por ejemplo, con la emisión de moneda, los Estados de la República que lanzaron a la circulación este tipo de piezas fueron: AGUASCALIENTES, CHIHUAHUA, DURANGO, GUERRERO, JALISCO, MEXICO, MORELOS, OAXACA, PUEBLA, SINALOA Y ZACATECAS. Once en total, que en distintos años funcionaron en forma regular. Estas casas acuñaron a veces con interrupción pues además de que no fueron casas de Moneda Federal, debido a que no representaron ser concesionarias, su funcionamiento era dado por Decreto, o bien cada cacique imponía su Ley y su criterio o condiciones, según fuera el caso, en iguales circunstancias operó la recaudación tributaria, dado que la Constitución de 1917 fue un pacto que reconocía, siguiendo al de 1857, la soberanía de los estados, concediendo la concurrencia impositiva con respecto a la federación, permitía a los caciques el control político de su estado y el manejo impositivo. Este control del poder en los estados, fue disminuyendo con el tiempo conforme se progresaba en la institucionalización del sistema político mexicano contemporáneo. La fundación del PNR inició el fin de la era de caudillos, canalizando la competencia política hacia el interior de un partido político con una estructura corporativa y territorial.

La presencia en el territorio nacional de poderosos cotos de poder ejercidos por caudillos posrevolucionarios y la pobreza generalizada de la población despertaron el temor de un nuevo levantamiento, por lo que se hizo necesario integrar un frente político que aglutinara todas las fuerzas en México.

Con motivo del fallecimiento del General Álvaro Obregón, presidente electo para el periodo 1928-1932, y una vez hechos los cambios más urgentes, el general

Plutarco Elías Calles describe las transformaciones que habrían de emprenderse en la política mexicana:

"..... procurar pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de país de un hombre a la de nación de instituciones y leyes."

.....se presenta, por último, a la totalidad de la familia mexicana, quizá única en muchos años, repito, de hacer un decidido y firme y definitivo intento para pasar de la categoría de pueblo y de gobiernos de caudillos a la más alta, más respetada, más productiva, más pacífica, más civilizada condición de pueblo de instituciones y de leyes"²⁶

El 4 de Marzo de 1929 se funda el PNR. Así fue como gradualmente los estados y los gobernadores dejaron de ser las vías privilegiadas para acceder al poder, en favor de mecanismos de ascenso a través de las instituciones representativas a nivel nacional.

También a raíz de la fundación del PNR, el Congreso dejó con el tiempo de representar los intereses locales, y con la desaparición del poder del Maximato ejercido por Calles, se fortaleció el presidencialismo y el Congreso dejó de ser la instancia de mediación entre las distintas facciones, lugar que en ese momento asumió el Poder Ejecutivo.

Algunos instrumentos de control político de la Federación a partir de los años 30`s fueron:

1. Promulgación de la Ley Federal del trabajo.
2. Revitalización de la reforma agraria.
3. Ley de Expropiaciones.

²⁶ Silva. Herzog. Jesús . *El Pensamiento Económico, Social y Político de México 1810-1964*. Fondo de Cultura Económica. México. D. F. Pág. 457.

Estos elementos concentraron en la Federación los instrumentos principales para premiar o castigar a los grupos de apoyo obreros y campesinos dando paso a lo que se podría llamar un "federalismo corporativista".

Posteriormente la política de sustitución de importaciones a partir de la segunda guerra mundial dio origen al "milagro mexicano" de los años cincuenta y sesenta, además de concentrar las atribuciones fiscales, financieras y económicas en la Federación. Las reformas al régimen jurídico del municipio, si bien involucraron una devolución de poder en favor de las jurisdicciones locales, lo hicieron en detrimento de las capacidades fiscales y financieras de los estados.

En aquellos años la consolidación del poder central requirió remover a 14 gobernadores y 607 comandantes de zonas militares; se desaforaron Senadores y Diputados que se oponían a la nueva estructura; así mismo se realizaron modificaciones de Ley para restar la inamovilidad en la Suprema Corte y con ello la independencia de los Ministros. Se desarrolló la política del reparto agrario: se legisló ampliamente sobre el artículo 123 y la nueva ley de expropiaciones, todas estas causas fueron los instrumentos idóneos para el control de los poderes regionales desde el centro.

Se buscó atender las demandas plasmadas por el Constituyente de 1917 como una base de la movilización y apoyo que facilitara la consolidación del poder central instituido. Sin duda la estrategia dio buenos resultados, las promesas sociales de la revolución satisfechas por la federación que podía movilizar recursos mucho más amplios que los Estados se tradujeron en respaldo incondicional de los sectores obrero y campesino de las distintas regiones del país. Resulta una paradoja que precisamente las localidades que fueron la base del apoyo al Ejecutivo Federal fueron a las que más afecto este último, al restarles poder político y económico.

La segunda guerra mundial fue quizá la plataforma del despegue industrial de México, basado en la política de sustitución de importaciones como instrumento gubernamental, a través del control arancelario, crediticio, cambiario y monetario; en esta época se logró el mayor crecimiento económico en la historia del país.

El contexto internacional jugó un papel importante en la adopción de esta estrategia de desarrollo. La depresión del 29 y luego la segunda guerra mundial llevaron a la industrialización mediante la protección y la canalización de recursos a los centros industriales urbanos en especial la Ciudad de México, se desarticulaban muchos mercados en ciernes de los Estados pues se canceló su desarrollo en favor del centro. La ciudad de México llegó a ser el polo de mayor desarrollo y atracción de recursos fiscales, presupuestales, financieros y humanos, en detrimento del resto del país. La centralización en México tiene una larga tradición, pero la época de sustitución de importaciones exacerbó aún más esta tendencia.

Con la política de sustitución de importaciones el país creció a tasas muy altas logrando así lo que se denominó el "milagro mexicano", aunque sus frutos fueron distribuidos de manera inequitativa.

La inequidad no sólo se caracterizó por una inadecuada distribución del ingreso entre clases e individuos, sino también entre las regiones del país. Sin quererlo, esta estrategia de desarrollo implicó un fuerte apoyo a las ciudades en detrimento del campo, lo cual se tradujo en un verdadero estancamiento para los estados agrícolas.

Los aranceles se tradujeron en un freno a la exportación, las empresas con capacidad y posicionamiento no pudieron aprovechar los mercados internacionales. En esta época muchos países mostraban mejoría tanto en sus productos internos (PIB) como en los indicadores de bienestar social, en México en la primera mitad del desarrollo estabilizador, los indicadores sociales mostraban disparidad: los Estados en mejores condiciones económicas se desarrollaban con mayor rapidez que los demás.

En los años setenta se corrigió esta situación, sin embargo en la década de los ochenta, la recesión que la caracterizó, pegó mucho más a las regiones más desfavorecidas económicamente que a las que se encontraban en mejores condiciones. El cambio en la política financiera hacia los Municipios de esta década pretendía fortalecer la independencia Municipal, pero contrariamente a lo que se esperaba con estos ajustes, sólo se debilitó a los Estados. Antes de la puesta en marcha de estos cambios, los Estados contaban con recursos fiscales a través de gravámenes como el impuesto predial y finalmente con la reforma del artículo 115 constitucional de 1983 ese impuesto pasó a ser recaudado por los Municipios.

Por otra parte, los mecanismos de coordinación fiscal que se analizan en el siguiente inciso, trajeron como consecuencia que los estados renunciaran a su capacidad impositiva en favor de la federación.

e) La Ley de Coordinación Fiscal en México

Antecedentes

A través de nuestra historia se han ido conformando un conjunto de instrumentos que hasta la fecha siguen vigentes y que ahora son la base del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Este sistema quizá no sería tan complicado o el problema de las relaciones fiscales sería mínimo si cada nivel y esfera de gobierno tuviera claramente circunscritas en nuestra legislación y en los hechos tanto sus facultades en materia tributaria como sus fuentes de ingreso. En México desde que fue redactada la constitución de 1824, pasando por la de 1857 y la de 1917, se admiten la concurrencia impositiva entre la Federación y Estados.

El hecho de que en los textos constitucionales no se definiera desde un principio con la claridad requerida las áreas de competencia impositiva, ni las prohibiciones a las facultades locales para definir gravámenes sobre las mismas fuentes, originaron que la llamada concurrencia se tradujera en doble o triple tributación con la

consabida yuxtaposición o coincidencia en el ejercicio de múltiples facultades en los tres niveles de gobierno sobre una misma fuente de ingreso, riqueza, patrimonio, personas o actividades económicas en sus respectivas jurisdicciones, en uso de su potestad tributaria .

Otro problema que se presentaba era que diversos impuestos recaían sobre objetos de una clase uniforme. Esto ocurría, por ejemplo, cuando la federación gravaba los ingresos brutos de las empresas y las entidades una parte de los mismos, por ejemplo las utilidades.

Un inconveniente más era la imposición territorial múltiple, que consistía en que una misma persona física o moral, duplicaba el pago de impuestos, cada uno con diferentes tasas y bases, debido a que sus ingresos o riqueza se ubicaban en más de una jurisdicción fiscal. Sucedió en el caso de causantes que tenían sucursales o establecimientos, con domicilio en distintos puntos del país.

La concurrencia impositiva siempre engendró toda suerte de estrategias para allegarse de recursos financieros suficientes para el ejercicio de las funciones básicas de los tres niveles de gobierno, de ella derivaron diversos arreglos fiscales a través de la historia de México.

La concurrencia tiene lugar en dos vertientes en nuestro país:

1. Por un lado la búsqueda de la exclusividad sobre un tributo específico, y
2. La armonización fiscal que consiste en la concentración de los impuestos en un solo nivel de gobierno para de allí distribuirse vía transferencias de diversa naturaleza a las Entidades Federativas.

La primer vertiente (relativa a la exclusividad) se intentó con las Leyes de Clasificación de rentas de 1824, 1846, 1857 y 1868 y la segunda vertiente (relativa a la armonización a través de las transferencias a los Estados como participación en la recaudación de impuestos federales) a partir de la Ley de Clasificación de Rentas de 1857 con la que se inicio la participación de los Estados en el rendimiento de un impuesto Federal :

Ley de clasificación de rentas emitida en agosto de 1824. Esta Ley señalaba como impuestos exclusivos de la Federación entre otros: 1. Los Derechos de Importación y exportación establecidos o que se establezcan; 2. El derecho de internación de un 15% que se cobraría en los puertos y Fronteras; 3. Los ingresos provenientes de los estancos del tabaco y la pólvora; 4. La alcabala que pagaba el tabaco en los lugares donde se cosechaba; 5. La renta de Correos; 6. La renta de la lotería; 7. La renta de las Salinas; 8. La renta de los terrenos de la Federación; 9. Los bienes nacionales en los que se comprendían los de inquisición, temporalidades y cualquier otra finca rustica o urbana que perteneciera a la hacienda pública.

Ley de clasificación de rentas emitida en 1846. Eran de exclusividad de la Federación los siguientes gravámenes: 1. Los derechos de exportación e importación establecidos ó que se establecían en las aduanas marítimas y fronterizas; 2. El derecho de consumo impuesto a las mercancías extranjeras por la ley de 2 de Abril de 1831; 3. El producto de la venta de tierras libres que la ley consignaba a la Federación; 4. El impuesto del 4% sobre moneda, fijado por el artículo 1º del decreto de 10 de Marzo de 1843; 5. Los productos de la renta del tabaco y de correos, los de la lotería nacional, el de las salinas que pertenecen a la nación, el del papel sellado y los de las Casas de moneda; 6. Todas las rentas que, conforme a las leyes, se perciban en el Distrito federal y en los territorios que no han pasado a ser Estados; 7. Todos los bienes conocidos con el nombre de nacionales, exceptuándose únicamente los que fueren adjudicados por ley en favor de los Estados.

Ley de clasificación de rentas emitida en septiembre de 1857. En esta Ley la competencia Federal fue ilimitada, además se fijó un contingente del 20% de las rentas de los Estados para completar el gasto público de la federación.

Con esta Ley se inicia la participación de los Estados en el rendimiento de un impuesto Federal. Este era el rendimiento de los derechos de registro y del impuesto sobre traslación de dominio, jurisdicción y competencia en el cobro de peaje en los que existía una sola tasa y una sola liquidación. Este es un hito en la historia fiscal mexicana, pues por primera vez se establece la participación impositiva, aunque sin ese nombre, como instrumento de coordinación fiscal. Este mecanismo se convertiría en el más importante del sistema a partir de aquella época y hasta nuestros días.

Ley de clasificación de rentas emitida el 30 de mayo de 1868. Esta Ley ratificó la contribución federal del 25% con la oposición de los Estados de México, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, algunos representantes propusieron la sustitución de la Contribución Federal por el contingente pero fue desechada por considerar que disminuirían los ingresos federales. Esta Ley reservaba para la federación los gravámenes al comercio exterior; los derechos de amonedación, fundición y ensaye; el papel sellado común; los derechos de pesca de perla, ballena, lobo marino, nutria y los demás objetos análogos; los impuestos del Distrito y territorios federales, aunque de hecho no existía limitación para establecer gravámenes por parte de la federación conforme a la fracción VII del artículo 72 de la constitución de 1857.

En la Constitución original de 1917, sólo se permitía como impuestos reservados a la federación los relativos a importaciones y exportaciones (artículo 131) y sólo existían algunas limitaciones para los estados con el propósito de que no impusieran gravámenes alcabalariorios. Por lo que respecta al resto de las fuentes de ingresos se permitía la concurrencia entre federación y estados, sin límite alguno para la primera.

Actualmente, las facultades fiscales de la federación sólo están limitadas por el artículo 115 constitucional (a partir de 1983), que autoriza a las legislaturas estatales a establecer, a favor de los municipios, contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Estas facultades abren la puerta para el establecimiento del impuesto predial, el de traslación de dominio de bienes inmuebles y diversos gravámenes sobre la plusvalía.

En la Constitución vigente se acepta, como en sus antecesoras, la concurrencia impositiva con algunas excepciones:

a. La exclusividad de la federación sobre los impuestos al comercio exterior, tráfico marítimo, certificación consular y de facturas.

b. Los Estados tienen prohibido gravar (artículo 117, fracciones IV, V y VI) el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio (peaje y alcabalas); la entrada y salida de su territorio de mercancías extranjeras (aduanas interiores); y la circulación y consumo de efectos nacionales o extranjeros, cuando se haga a través de aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía en tránsito.

c. También se prohíbe a las entidades federativas (artículo 117, fracciones III y VII): emitir estampillas y papel sellado y tener disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras.

d. Se reservan a los estados todas las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales.

Por primera vez después de que el gobierno federal en 1912 empezó a gravar la

extracción de petróleo, 10 años para ser exactos, los Estados donde se ubicaban los pozos y las refinerías, obtuvieron una participación del 5% del rendimiento de dicho impuesto, este hecho es importante por que se utilizó por primera vez de manera explícita el concepto de participación con relación al rendimiento de un impuesto.

Con la entrada en vigor del impuesto del centenario en 1921, se inicia el proceso para la implementación de impuestos directos en agosto de ese año, el que se suponía que sería por única vez, fue el antecedente inmediato del impuesto sobre la renta, establecido como ingreso federal ordinario en 1924 y 1925. El impuesto sobre la renta se estableció sobre la base cedular²⁷, lo que aunado a diversos obstáculos jurídicos, como las acciones al portador, impidió su progresividad.

En agosto de 1926 se expide la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados, de carácter federal por lo que se determina que los estados debían suprimir o no impondrían impuestos en esta materia a cambio de una participación. Este es otro hito en la historia del sistema fiscal, pues se reafirma el mecanismo de participaciones establecido años antes, aunque reforzado por lo que sería la política de la zanahoria y el garrote, es decir la federación se apropia de la fuente impositiva, las entidades renuncian a ella y a cambio reciben una participación del rendimiento de la misma, supuestamente superior a la que percibirían mediante su propio gravamen.

Esta política de la zanahoria y el garrote fue ampliamente utilizada en la consolidación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal actualmente vigente. En este año también se expide la Ley de Impuestos a la Minería, a través del cual los

²⁷ El sistema cedular se caracteriza por considerar en forma independiente cada fuente productora de rentas a las cuales se les grava con el impuesto. Las tasas que se aplican a cada cédula son diferentes y proporcionales, de esta forma se valora la naturaleza de la renta para aplicarle la tasa. Con respecto a las pérdidas o rentas de cada cédula, éstas no se pueden compensar entre ellas, por lo tanto, no se toma en cuenta la capacidad contributiva del contribuyente. Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, podemos decir que aunque el contribuyente tenga pérdidas, de igual forma podría pagar impuesto ya que se toma en cuenta cada tipo de renta para evaluar el impuesto a pagar.- Ricardo Domínguez, Revista Crónicas, Integrante del Departamento de Servicios Tributarios de Galante & Martins, Uruguay. <http://www.cronicas.com.uy/HNImprimir.cgi?12238,0-> Consultado el 26 de octubre de 2009.

estados obtienen una participación como cuota adicional del 2% sobre el valor de minerales (oro y la plata), siempre y cuando cancelaran y en el futuro dejaran de establecer impuestos en esta materia. De la misma manera los Estados participarían de los gravámenes por el consumo de gasolina, producción y consumo de energía eléctrica, cerveza, metales y compuestos metálicos, entre otros.

En la convención fiscal de 1933 se hace la recomendación de introducir reformas constitucionales para distribuir las fuentes impositivas entre federación, estados y municipios.

Se propuso darle facultades a la Convención para autorizar cualquier modificación de las leyes tributarias de los Estados y que la federación fuera sólo un organismo de opinión. En este sentido se crearía una Comisión Permanente como órgano técnico-administrativo con facultades para: redactar los proyectos de ley y los proyectos de reformas constitucionales aprobados por la primera y la segunda convención; realizar los estudios, investigaciones, recopilación estadística y demás necesarios para sustentar sus labores; fungir como consultor técnico obligatorio en la expedición de leyes fiscales, tanto del gobierno federal como de los estados y Distrito Federal. Para la organización del régimen fiscal, y la delimitación de competencias de las fuentes de ingresos no exclusivas de algún ámbito de gobierno se proponen como órganos de Estado la creación de la Convención Nacional Fiscal y la Comisión Permanente. Con esto se elevaría a política de Estado las relaciones fiscales intergubernamentales. Esta iniciativa no fue aprobada por el Congreso Federal.

La Segunda Guerra Mundial y el proceso de sustitución de importaciones generaron ingresos fiscales para los tres ámbitos de gobierno, a tal grado que se olvidaron los intentos de reforma fiscal y los objetivos de las convenciones fiscales celebradas anteriormente. Una vez concluida la guerra y la bonanza fiscal, resurgen los problemas conocidos desde la convención de 1925, agravados por 22 años más sin tomar medidas para subsanar de fondo y en forma permanente el problema fiscal

de la federación, los estados y los municipios. De esta manera, se convoca a la tercer convención nacional fiscal.

Esta convención se destacó por el cambio en las relaciones fiscales entre la Federación, los Estados y los Municipios, al pasar de una política de distribución de fuentes impositivas entre estos tres órdenes de gobierno a una de armonización fiscal. Se pretendía aprovechar las fuentes impositivas en forma común, mediante una coordinación que garantizara la uniformidad y coherencia de los sistemas impositivos del gobierno federal y los de las entidades federativas, distribuyéndose los rendimientos de los impuestos en forma concertada, mediante participaciones y/o transferencias de diversa naturaleza.

La Tercer Convención Nacional Fiscal celebrada en el año de 1947 dio la pauta para el inicio de la primera fase en la construcción del actual Sistema de Coordinación Fiscal. Sus recomendaciones sentaron las bases del marco normativo integrado por los siguientes ordenamientos:

1. Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas emitida en diciembre 29 de 1948.
2. Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, que entró en vigor en 1948.
3. Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, que entra en vigor el 28 de diciembre de 1953.
4. Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), vigente a partir de 1954.

Este amplio marco jurídico fue el sustento de la primera fase para la construcción del actual Sistema Nacional de Coordinación fiscal teniendo como base el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

Colateralmente se creó la Comisión Nacional de Arbitrios para que fungiera como coordinadora, consultora y fiscalizadora del pago oportuno de las participaciones con estructuras administrativas y personal a su servicio. Esta comisión estuvo en operación de 1954 a 1977.

Los fondos de compensación fueron creados en 1949 con motivo de la reforma al artículo 73 fracción XXIX de la Constitución para incluir dentro de los impuestos exclusivos de la federación el impuesto sobre fabricación y consumo de cerveza. La federación para resarcir del sacrificio fiscal a los Estados, instituyó este tipo de compensación a través de los mencionados fondos.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1953 contempla tres elementos:

1. Las restricciones indebidas al comercio interestatal.
2. Identificación de las disposiciones estatales contrarias a la constitución general.
3. La creación de la Comisión Nacional de Arbitrios. Esta Comisión también dio origen a los órganos de coordinación como la Comisión Permanente y las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la SHCP.

El Impuesto sobre Ingresos Mercantiles que entró en vigor en 1948 para sustituir al impuesto general del timbre, obsoleto ya en aquel entonces, fue sin duda la piedra angular en la construcción del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Coordinación Fiscal se reforzó con el paso de los años hasta llegar a la llamada "coordinación general" en 1976. En este lapso de tiempo se establecieron sistemas de coordinación en la mayoría de los impuestos de la federación.

El Impuesto sobre Ingresos Mercantiles se aplicó a los ingresos brutos generados por la enajenación y arrendamiento de bienes, la prestación de servicios, las comisiones y mediaciones mercantiles y las ventas con reserva de dominio. Originalmente se aplicó una tasa de 1.8 por ciento sobre este tipo de operaciones.

Los estados, Distrito y territorios federales, podían participar en los rendimientos del impuesto recibiendo una sobretasa de 1.5 por ciento, previa celebración de convenios de coordinación con la SHCP y derogación de los impuestos locales al comercio y la industria, es decir, los gravámenes con la misma base del ISIM. Si en el convenio se delegaba la administración del impuesto al Estado, este recibía un 4% de la recaudación neta por concepto de gastos de administración.

En 1949 y 1950 se reformó la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles mediante la cual se redujo la cuota adicional local de 1.5 por ciento al 1.2 por ciento y se fijó una tasa global del impuesto sobre ingresos mercantiles del 3.0%, del cual el 60% era Federal (equivalente al 1.8 %) y el 40% restante (1.2%) para las Entidades.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público concedía una serie de estímulos a los Estados que aceptaran la coordinación, entre los que se encontraban: 10% de participación en otros impuestos federales y el 40% de los recargos y multas aplicadas y cobradas.

Después de la clasificación de rentas emitida el 30 de mayo de 1868 y de los ajustes posteriores a 1917 que ya comentamos, es importante resaltar que de los beneficios de estos incentivos hasta 1957 sólo se habían coordinado 15 Estados de la República, además del Distrito y los territorios federales. En los estados no

coordinados únicamente se aplicaba una tasa de 1.8%, quedando a su discreción el aplicar sus propios gravámenes sobre las mismas materias.

En el año de 1970 se observó que el esquema de coordinación fiscal en el país no avanzaba, permanecían 14 entidades federativas sin coordinarse, 7 de las cuales eran las de mayores expectativas económicas y con mejor posicionamiento en términos fiscales: el Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz, Tamaulipas y Nayarit, entre otros.

La anterior circunstancia obligó a la federación a tomar las siguientes medidas para lograr su adhesión a los convenios de Coordinación Fiscal.

1. Con las reformas a finales de 1970 de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) se aplicó el 10% en la compra-venta de algunos artículos de lujo de manera uniforme en toda la República, independientemente de que la entidad estuviera coordinada; de este gravamen los Estados coordinados recibirían una participación del 40% de la recaudación obtenida por este concepto. Los Estados no coordinados podrían cobrar su propio impuesto sobre los artículos ya gravados, generando con esto una doble tributación. Con esta medida se forzó la adhesión a la coordinación fiscal de Chihuahua, meses después Nayarit y en febrero de 1972 a Tamaulipas.
2. En diciembre de 1972 tras las nuevas reformas a la Ley del ISIM se dispone una tasa general del 4%, aplicable en toda la República, estas nuevas disposiciones otorgaban a todos los Estados coordinados, una participación del 45% del gravamen federal, es decir la tasa general pasa del 3 al 4%, y el porcentaje de participación del rendimiento del impuesto para los estados coordinados aumenta del 40% al 45%, constituyendo un incremento en las participaciones para las entidades coordinadas.

3. Para noviembre de 1974 se adicionaron tasas especiales del 5%, 10%, 15% y 30% para los bienes denominados de lujo, aplicables en toda la República.

Esta disposición y las ya implementadas con anterioridad representaban una pérdida para los Estados no coordinados del 45% de la recaudación de dicho impuesto; además, la falta de coordinación con la federación representaba la duplicación o triplicación en ocasiones de gravámenes para los contribuyentes en dichas entidades: el federal, el estatal y el municipal. Esta situación obligó a adherirse al esquema de coordinación a las 14 entidades no incorporadas hasta 1970. Así es como concluye un largo proceso, que inicia en 1925 con la primera convención nacional fiscal y termina en 1976, año en que se coordinó la última entidad federativa.

Paralelamente al proceso de la coordinación en el ISIM, se desarrollaron mecanismos de coordinación en otros gravámenes como: el impuesto sobre la renta en materia del ingreso global de las empresas; causantes menores e intermedios con bases especiales de tributación; el impuesto a las industrias del azúcar, alcohol, aguardiente y envase de bebidas alcohólicas, el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles y camiones, entre otros.

A la par de las participaciones en los impuestos anteriores, existía un conjunto de transferencias derivado de los 27 tributos especiales de la federación, 14 de ellos se otorgaban en cumplimiento de la constitución (Artículo 73, fracción XXIX) y en los 13 restantes por mandato de las leyes respectivas o declaratorias federales.

A partir de 1972 se iniciaron las reuniones anuales de tesoreros y funcionarios de la SHCP; desde 1979 estas reuniones se comenzaron a denominar Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF). Por su parte la Comisión Permanente se reunió trimestralmente durante este periodo, operando como equipo de trabajo para formular las iniciativas y reformas que serían analizadas y discutidas en las RNFF. De

estos eventos anuales podemos destacar que en ellos se afinó la coordinación de los mecanismos de distribución de las participaciones correspondientes a la recaudación del ISIM, además se preparó la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

En 1973 se creó el Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública de los Estados, Territorios y Distrito Federal (Indetec) como órgano técnico del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Impuesto sobre el petróleo

La primera gran crisis del petróleo tuvo su origen cuando los Emiratos Árabes del Golfo Pérsico, exportadores de petróleo dejaron de vender su producto a los países que habían apoyado a Israel en la guerra del Yom Kippur, situación que disparó el precio del hidrocarburo, lo que provocó una fuerte desestabilización de la economía a nivel mundial. Los países desarrollados dependían en gran parte del petróleo árabe, estos países consumidores se percataron de que su bienestar económico no sólo se sustentaba en los resultados obtenidos de la guerra tecnológica entre norteamericanos, europeos y japoneses, sino del suministro del petróleo necesario para su industria. Ante los cambios observados en el ámbito internacional de los energéticos y el descubrimiento de nuevas reservas en Chiapas y Tabasco, el gobierno de México evaluó las ventajas y desventajas para determinar el ofrecimiento de parte de su producción hacia la exportación.

La necesidad apremiante de recursos financieros para enfrentar la crisis de la economía mundial lleva al Estado Mexicano a ampliar su participación en la economía global. En octubre de 1973, a unos cuantos meses de los descubrimientos de Tabasco y Chiapas, el secretario de Patrimonio Nacional hizo las primeras declaraciones que dejaban entrever la intención que tenía el gobierno del Presidente Echeverría sobre un aumento gradual en exportación del crudo.

Cuadro estadístico No 7 ²⁸

IMPORTACIONES DE PRODUCTOS PETROLIFEROS 1938-1974

IMPORTACIONES DE PETROLIFEROS								EXPORTACIONES DE PETROLIFEROS								RESULTADO NETO
AÑO	GASOLINA	GAS	COMBUSTOLEO	LUBRIC.	CRUDO	OTROS	TOTAL	AÑO	CRUDO	COMBUSTOLEO	GAS	GASOLINA	OTROS	TOTAL		
	MD	MD	MD	MD	MD	MD	MD		MD	MD	MD	MD	MD	MD	MD	
Volúmenes reales, Precios aproximados, Fuente: Anuario PEMEX 1977								Volúmenes reales, Precios aprox., Fuente: Anuario PEMEX 77								
1938	0.79	0.99	0.87				2.66	1938	4.29	1.94		3.99		10.22	7.56	
1939	1.24	2.04	0.32				3.59	1939	9.69	2.37		4.67		16.73	13.14	
1940	1.34	3.09	0.77				5.2	1940	8.73	1.59		0.03		10.35	5.15	
1941	2.54	3.97	0.39				6.9	1941	7.71	3.59		3.75		15.05	8.15	
1942	1.56	4.78	0.35				6.7	1942	1.4	2.85		1.25		5.5	-1.2	
1943	2.03	5.67	0.48				8.17	1943	1.37	2.47		0		3.84	-4.33	
1944	2.24	6.73	0.51				9.49	1944	0.67	1.82		0.01		2.5	-6.99	
1945	2.87	8.82	0.51				12.2	1945	2.55	3.26		0.01		5.82	-6.38	
1946	5.29	8.12	0.7				14.11	1946	3.47	3.63		0		7.1	-7.01	
1947	7.91	8.99	1.13				18.03	1947	7.08	3.54		0.01		10.63	-7.4	
1948	8.68	9.29	1.23				19.2	1948	8.62	3.05		0.01		11.68	-7.52	
1949	12.27	8.5	1.31				22.07	1949	8.62	5.41		0.01		14.04	-8.03	
1950	14.1	11.58	2.97				28.66	1950	20.83	3.73		0.01		24.57	-4.09	
1951	14.35	9.11	3.18				26.65	1951	23.46	2.71		0.29		26.46	-0.19	
1952	13.65	9.64	3.01				26.3	1952	15.95	8.02		0.01		23.98	-2.32	
1953	16.35	9.74	3.68				29.77	1953	5.96	16.22		0.01		22.19	-7.58	
1954	19.53	11.67	3.21				34.41	1954	7.92	25.49		0.01		33.42	-0.99	
1955	26.34	10.47	3.94				40.75	1955	11.78	30.46		0		42.24	1.49	
1956	32.99	5.97	7.04			11.24	57.23	1956	9.48	43.71				53.19	-4.04	
1957	37.92	6.64	7.56			11.07	63.19	1957	6.14	31.86				38	-25.19	
1958	25.2	6.03	7.04			6.15	44.4	1958	1.41	21.92				23.33	-21.07	
1959	18.52	5.8	4.17			2.34	30.82	1959	0.18	21.1				21.28	-9.54	
1960	20.47	7.72	1.77			1.62	31.58	1960	1.53	11.61	6.72			19.86	-11.72	
1961	10.03	8.95	1.47			2.87	23.32	1961	12.45	12.83	8.06			33.34	10.02	
1962	2.96	9.84	1.41			0.7	14.92	1962	14.12	17.51	6.7			38.33	23.41	
1963	1.93	12.02	2.42			0.23	16.6	1963	13.53	16.8	6.56			36.89	20.29	
1964	2.18	14.94	4.85			1.08	23.05	1964	15	14.86	8.2			38.06	15.01	
1965	1.98	16.79	1.47			0.72	20.96	1965	13.9	16.83	8.82			39.55	18.59	
1966	7.95	20.47	0.67			0.23	29.31	1966	19.58	10.54	8.45			38.57	9.26	
1967	4.67	23.23	5.78			0	33.68	1967	19.17	10.52	8.93			38.62	4.94	
1968	1.91	21.29	2.4			0	25.59	1968	0	25.58	8.1			33.68	8.09	
1969	7.36	20.81	1.85	8.05		0	38.08	1969	0	31.68	8.01			39.69	1.61	
1970	9.11	24.86	3.47	5.29		0	42.73	1970	0	30.65	7.3			37.95	-4.78	
1971	17.15	30.97	6.26	2.88			57.26	1971	0	27.3	3.83			31.13	-26.13	
1972	22.05	40.83	4.63		27.75	5.31	100.56	1972	0	19.47	1.61		0.3	21.38	-79.18	
1973	72.09	61.13	4.86		79.26	29.36	246.69	1973	0	20.66	0.34		3.69	24.69	-222	
1974	120.63	103.89	7.15		92.66	57.87	382.2	1974	37.68				85.55	123.23	-258.97	
Fuentes: Banxico, INEGI, PEMEX, SENER								Fuentes: Banxico, INEGI, PEMEX, SENER								
MD = millones de dólares USA								MD = millones de dólares USA								
Actualización: Agosto 11, 2009																

²⁸ México Mágico. <http://www.mexicomaxico.org/Voto/PetroExportImport.htm>. Consultada el 7 de octubre de 2009.

Cuadro Estadístico No. 8 ²⁹

IMPORTACIONES DE PRODUCTOS PETROLIFEROS 1974-2009

IMPORTACIONES DE PETROLIFEROS								EXPORTACIONES DE PETROLIFEROS						RESULTADO NETO	
AÑO	GASOLINA	GAS	COMBUSTOLEO	LUBRIC.	CRUDO	OTROS	TOTAL	AÑO	CRUDO	COMBUSTOLEO	GAS	GASOLINA	OTROS		TOTAL
	MD	MD	MD	MD	MD	MD	MD		MD	MD	MD	MD	MD		MD
Volúmenes reales, Precios aproximados, Fuente: Anuario PEMEX 1977								Volúmenes reales, Precios aprox., Fuente: Anuario PEMEX 77							
1975	65.99	114.99	56.26			53.82	291.06	1975	434.96				25.08	460.04	168.98
1976	59.63	101.55	48.14			82.15	291.47	1976	543.5				13.47	556.97	265.5
1977	6.86	82.05	10.9			26.71	126.53	1977	987.66				41.72	1,029.38	902.85
1978		6.14			0.74		6.88	1978	1,773.60		13			1,786.60	1,779.72
1979		7.92			1		8.92	1979	3,764.60		2			3,766.60	3,757.68
1980	2.69	83.04	0	127.75	0	29.59	243.07	1980	9,449.34	236.76	550.5	0	51.29	10,287.89	10,044.82
1981	19.83	54.97	0	62.76	0	21.58	159.14	1981	13,297.24	412.89	548.02	13.91	140.47	14,412.53	14,253.39
1982	2.48	34.46	0	75.26	0	28.26	140.48	1982	15,615.87	273.32	485.07	2.23	70.81	16,447.30	16,306.82
1983	2.44	118.35	0	121.76	0	20.74	263.29	1983	14,821.27	212.39	388.23	244.85	374.44	16,041.18	15,777.89
1984	1.92	269.2	0.07	64.27	0	20.01	355.47	1984	14,977.70	110.71	289.2	373.74	596.3	16,347.65	15,992.18
1985	1.01	292.12	118.66	57.76	0	16.73	486.29	1985	13,304.57	219.62	125.38	196.91	678.47	14,524.95	14,038.66
1986	0.67	171.54	120.37	54.22	0	13.52	360.31	1986	5,582.02	142.94	62	54.34	216.53	6,057.83	5,697.52
1987	40.77	93.39	260.41	6.21	0	12.82	413.6	1987	7,875.97	170.07	74.29	76.57	193.98	8,390.88	7,977.28
1988	16.44	112.83	249.6	0	0	0.77	379.64	1988	5,854.04	145.28	112.11	103.62	181.51	6,396.56	6,016.92
1989	258.47	141.64	356.07	0	0	22.44	778.62	1989	7,281.02	111.12	101.52	2.99	207.72	7,704.37	6,925.75
1990	450.98	164.54	321.71	0	0	0	937.23	1990	8,899.86	38.54	243.06	9.57	519.76	9,710.79	8,773.56
1991	756.22	159.26	210.49	0	0	2.68	1,128.64	1991	7,286.18	21	185.42	0	427.92	7,920.52	6,791.88
1992	879.89	195.91	278.12	0	0	4.69	1,358.61	1992	7,448.14	60.71	96.2	7.31	529.16	8,141.51	6,782.91
1993	848.73	205.14	282.65	0	0	4.68	1,341.20	1993	6,441.03	100.82	88.15	42.14	596.79	7,268.92	5,927.72
1994	684.79	193.57	443.65	0	0	4.72	1,326.73	1994	6,624.10	4.39	124.65	24.42	448.29	7,225.85	5,899.12
1995	634.08	239.43	186.63	0	0	14.72	1,074.87	1995	7,479.62	52.21	131.81	31.7	445.52	8,140.85	7,065.99
1996	763	430.96	246.53	0	0	109.55	1,550.04	1996	10,704.02	0.39	141.69	183.71	345.86	11,375.67	9,825.63
1997	1,292.41	519.48	518.7	0	0	175.67	2,506.26	1997	10,340.10	0.23	35.16	469.42	140.53	10,985.44	8,479.18
1998	1,061.87	404.1	428.69	0	0	194.83	2,089.49	1998	6,465.62	4.08	19.6	377.26	126.01	6,992.57	4,903.08
1999	995.83	630.84	578.65	0	0	306.21	2,511.53	1999	8,858.80	4.4	25.68	449.86	352.78	9,691.52	7,179.99
2000	1,345.53	1,260.28	1,132.12	0	0	495.45	4,233.38	2000	14,886.88	0.45	54.31	765.33	298.82	16,005.79	11,772.41
2001	1,900.28	865.52	715.68	0	0	174.69	3,656.17	2001	11,592.18	16.52	32.61	626.26	180.87	12,448.43	8,792.26
2002	1,116.90	799.52	155.73	0	0	423.01	2,495.15	2002	13,395.00	160.75	3.4	570.62	447.28	14,577.04	12,081.89
2003	832.65	877.94	198.86	0	0	513.87	2,423.31	2003	16,676.28	141.92	3.6	754.32	714.11	18,290.23	15,866.92
2004	1,817.58	1,097.03	225.96	0	0	651.06	3,791.63	2004	21,257.94	17.55	3.51	1,127.84	798.05	23,204.89	19,413.26
2005	4,702.11	1,156.69	414.79	0	0	1,585.13	7,858.72	2005	28,311.07	5.76	24.26	1,472.74	1,488.62	31,302.45	23,443.72
2006	6,335.08	1,286.49	285.09	0	0	2,122.19	10,028.85	2006	34,704.53	490.68	36.77	1,782.34	1,284.78	38,299.09	28,270.24
2007	10,676.29	1,740.41	385.18	0	0	2,995.60	15,797.48	2007	37,946.70	547.87	20.7	1,953.37	1,529.58	41,998.22	26,200.74
2008	14,364.70	2,036.59	1,154.06	0	0	4,331.50	21,886.85	2008	43,324.00	1,147.79	2.99	2,173.56	2,237.99	48,886.33	26,999.48
2009/6	3,740.15	472.82	305.91	0	0	762.01	5,280.89	2009/6	10,604.73	800.94	12.89	535.06	551.38	12,505.00	7,224.10
Fuentes: Banxico, INEGI, PEMEX, SENER								Fuentes: Banxico, INEGI, PEMEX, SENER							
MD = millones de dólares USA								MD = millones de dólares USA							
Actualización: Agosto 11, 2009															

²⁹ México Mágico. <http://www.mexicomaxico.org/Voto/PetroExportImport.htm>. Consultada el 7 de octubre de 2009.

En 1978 había 4 estados productores de petróleo: Tabasco (62.31%), Chiapas (23%), Veracruz (12.13%) y Tamaulipas con el restante 1.66%.

Cuadro Estadístico No. 9 ³⁰

Precio de exportación del petróleo mexicano (US Dólares), por barril.		
Año	Istmo	Maya
1977	13.42	---
1978	13.10	---
1979	14.10-22.60	---
1980	32.00-38.50	28.00-34.50
1981	38.50-34.00	34.50-28.50
1982	32.50	25.00
Fuente: Székely, Gabriel, <i>La economía política del petróleo en México, 1976-1982</i> , El Colegio de México, México, 1983.		

La Ley del Impuesto al Petróleo de diciembre de 1947, con reformas en 1950, 1953 y 1955 había sido sustituida en la práctica por un régimen especial mediante el cual Petróleos Mexicanos, como único contribuyente pagaba sus impuestos mediante un porcentaje de sus ingresos brutos, fijado anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación, con esto cumplía con sus obligaciones fiscales. Por otra parte, la misma Ley de Ingresos establecía que los Estados de la República y los municipios debían recibir participaciones en los términos de las leyes respectivas, lo que implicaba que los mismos seguirían recibiendo participaciones como si la Ley del Impuesto al Petróleo de 1947 continuara en vigor. Esta ley señalaba que la cuota del impuesto para el petróleo crudo, el combustible y el gas sería de 10% de su valor cuando el

³⁰ Soria. Romo. Rigoberto. *La Construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*. Tesis Doctorales de Economía. <http://www.eumed.net/tesis/rsr/bi.htm>. Consultado el 7 de octubre de 2009.

precio del barril de combustible en Nueva York fuese de 1.00 dólar o menor y aumentará a razón de 0.2% por cada 5 centavos de dólar o fracción que aumentara el precio del combustible.³¹

Para la mayoría de los estados (incluyendo los petroleros, con excepción de Tabasco) existe una correlación entre los tres indicadores. Sin embargo, para Tabasco, su contribución al PIB nacional es de sólo 2.9%, y su porcentaje en la población total es de únicamente 1.7%, mientras que su coeficiente de participaciones es de 7.10%. Esta situación generó debates en las reuniones nacionales de coordinación fiscal.

Fondo General de Participaciones

Hasta antes de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal del 21 de diciembre de 2007 el monto anual del Fondo General de Participaciones estaba constituido con el 20.0 por ciento de la recaudación federal participable en un ejercicio fiscal, los porcentajes a considerar en su asignación se dividían de la siguiente manera: 45.17 por ciento se distribuía en proporción directa al número de habitantes que tenía cada entidad; 45.17 por ciento se otorgaba de acuerdo al coeficiente que establecía el artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal y el 9.66 por ciento restante se asignaba en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenía cada entidad. El Fondo General de Participaciones se adicionaba con el 1.0 por ciento de la recaudación federal participable que correspondía a las entidades federativas y municipios que se encontraban coordinados en materia de derechos, además de un monto equivalente al 80.0 por ciento del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas por concepto de las bases especiales de tributación.

A continuación se presenta un cuadro con la participación por entidad federativa y el coeficiente de participaciones.

³¹ Hoyo, D'Addona, Roberto. *El Sistema de Participaciones en la Coordinación Fiscal. XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales*. 5 al 7 de noviembre de 1981. Chiapas. México.

Cuadro estadístico No. 10 ³²

Participación por entidad federativa en el PIB, población
y coeficiente de participaciones, 1980.

Entidad	% en PIB	% en población	% en participaciones
Aguascalientes	0.6	0.8	0.56
Baja California	2.2	1.8	2.90
Baja California Sur	0.4	0.3	0.43
Campeche	0.5	0.6	0.87
Coahuila	3.0	2.3	2.25
Colima	.05	0.5	0.41
Chiapas	2.6	3.1	3.99
Chihuahua	2.8	2.9	2.69
Distrito Federal	25.1	13.9	23.40
Durango	1.4	1.7	0.89
Guanajuato	3.1	4.5	2.58
Guerrero	1.7	3.2	1.42
Hidalgo	1.6	2.3	0.81
Jalisco	6.5	6.4	6.30
México	9.8	11.2	11.05
Michoacán	2.5	4.5	1.63
Morelos	1.2	1.4	0.87
Nayarit	0.7	1.1	0.68
Nuevo León	5.9	3.7	6.12
Oaxaca	1.4	3.7	0.98
Puebla	3.0	4.9	2.63
Querétaro	0.9	1.1	1.02
Quintana Roo	0.3	0.3	0.37
San Luis Potosí	1.3	2.5	1.06
Sinaloa	2.4	2.8	2.89
Sonora	2.5	2.2	3.41
Tabasco	2.9	1.7	7.10
Tamaulipas	3.5	2.9	2.62
Tlaxcala	0.5	0.8	0.39
Veracruz	6.2	7.8	6.11
Yucatán	1.2	1.5	0.99
Zacatecas	0.7	1.7	0.56
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL, *Las relaciones tributarias entre los diversos niveles de gobierno de un sistema federal. El caso de México*, p. 50, con base en información de la SHCP Sistema de Cuentas Nacionales.

³² Soria. Romo. Rigoberto. *La Construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*. Tesis Doctorales de Economía <http://www.eumed.net/tesis/rsr/bi.htm> consultado el 7 de octubre de 2009.

Desde la perspectiva meramente financiera, la sujeción al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal inicialmente fue muy onerosa para las entidades federativas, toda vez que sus ingresos por concepto de participaciones aumentaron en promedio un 64% de 1979 a 1980, a excepción de Campeche que observó un incremento de más de 143%, el Estado que menos obtuvo fue Yucatán con el 52.79%. Es así que los gobiernos estatales dieron poca relevancia a la soberanía tributaria estatal en aras de la necesidad apremiante de mayores ingresos.

Cuadro Estadístico No. 11³³

El tamaño de la zanahoria (Miles de pesos)			
	Participaciones 1979	Fondo general 1980	% de incremento
Aguascalientes	378	619	63.76
Baja California	1,953	3,197	63.70
Baja California Sur	291	477	63.92
Campeche	392	955	143.62
Coahuila	1,515	2,480	63.70
Colima	276	451	63.41
Chiapas	2,683	4,392	63.70
Chihuahua	1,810	2,964	63.76
Distrito Federal	15,738	25,764	63.71
Durango	597	978	63.82
Guanajuato	1,738	2,846	63.75
Guerrero	959	1,569	63.61
Hidalgo	544	890	63.60
Jalisco	4,238	6,939	63.73
México	7,434	12,171	63.72
Michoacán	1,099	1,799	63.69
Morelos	585	958	63.76
Nayarit	456	746	63.60
Nuevo León	4,114	6,735	63.71
Oaxaca	661	1,082	63.69
Puebla	1,769	2,895	63.65
Querétaro	697	1,118	60.40
Quintana Roo	251	411	63.75
San Luis Potosí	713	1,167	63.67
Sinaloa	1,945	3,184	63.70
Sonora	2,294	3,756	63.73
Tabasco	4,776	7,819	63.71
Tamaulipas	1,763	2,887	63.75
Tlaxcala	262	429	63.74
Veracruz	4,112	6,731	63.69
Yucatán	716	1,094	52.79
Zacatecas	377	616	63.40
Total	67,136	110,119	64.02

Fuente: SHCP, *La Coordinación fiscal en México*, Subsecretaría de Ingresos, México, 1982.

³³ Soria. Romo. Rigoberto. *La Construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*. Tesis Doctorales de Economía <http://www.eumed.net/tesis/rsr/bi.htm> consultado el 7 de octubre de 2009.

Para 1979 ya se habían sentado las bases para una coordinación fiscal de corte más centralista con todas las entidades federativas. Si bien el objetivo esencial de la coordinación fiscal durante el Siglo XIX y la primera mitad del Siglo XX, con las leyes de distribución de rentas y las primeras dos convenciones nacionales fiscales, fue el de distribuir los gravámenes entre federación, estados y municipios, esto no fue del todo posible. Con la Convención Nacional Fiscal de 1947 se hizo un cambio radical hacia la centralización de los principales impuestos para que fueran potestad de la federación a través de decisiones unilaterales con lo que el centro controló las tasas y la administración de los recursos fiscales, aunque se aceptó otorgar participaciones en algunos de ellos para algunas entidades y municipios.

Con la incorporación al sistema fiscal en México del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en sustitución de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y una nueva Ley de Coordinación Fiscal (LCF) a partir de 1980, se pretendió dar un nuevo impulso al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Características:

1. La generación del impuesto (IVA) no era ya necesariamente el lugar en el que se producía el bien o se realizaba el consumo final.
2. Cambio sustancialmente en el procedimiento para hacer la distribución de participaciones a las entidades federativas.
3. Las participaciones no se otorgarían ya en función de las recaudaciones obtenidas en cada entidad.
4. Se instituyó un Fondo General de Participaciones (FGP), que sería un porcentaje de la totalidad de la recaudación impositiva federal.
5. El Fondo General de Participaciones se distribuiría entre las entidades, con base en criterios determinados en la nueva LCF y en los convenios celebrados con la federación.

6. El IVA gravaría la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes, el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes tangibles y las importaciones.
7. Se exentaron con tasa 0%, los productos agrícolas, ganaderos y pesqueros, mientras no sufrieran transformación industrial; así como la carne, la leche, el huevo, la masa, las tortillas, el pan, la maquinaria, los fertilizantes y los servicios prestados a estos sectores. En 1981 también se exentaron la enajenación y arrendamiento de terrenos y construcciones destinadas a casa habitación. Posteriormente se incorporaron a este régimen las medicinas y los libros, entre otros.

La Ley General de Coordinación Fiscal (LCF) entró en vigor en toda la República, el día 1o. de enero de 1980, salvo las disposiciones del Capítulo IV, las que empezaron a cobrar vigencia el 1o. de enero de 1979, referido este capítulo a los órganos de vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Esta nueva Ley instituyó tres fondos:

1. Fondo General de Participación.
2. Fondo Financiero Complementario de Participación.
3. Fondo de Fomento Municipal (FFM) a partir de 1981.

El Fondo General de Participación se Integraba por aquellos impuestos considerados exclusivos de la Federación, como son los tributos a las importaciones y a las exportaciones, Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Este instrumento de participación fiscal acabó con la necesidad de identificar el origen geográfico de los impuestos. Las participaciones dejaron de estar sujetas al

volumen de actividades económicas realizadas en cada entidad, dejando de lado la competencia entre Estados por alcanzar una mejor productividad y consumo, en aras de una mayor participación de los rendimientos fiscales. Por otro lado se mantiene la exigencia de que los Estados que se coordinen, entreguen a sus Municipios al menos el 20% de las participaciones que les correspondan. Y por último la incorporación al sistema por parte de los Estados fue documentada y formalizada mediante la firma de un convenio de adhesión entre la respectiva entidad y la SHCP.

En el convenio quedó establecido el derecho a la participación del Estado en la recaudación federal a cambio de no imponer gravámenes relativos a impuestos participables con la aprobación de la Legislatura local. Los estados que optaran por la no adhesión podrían establecer los gravámenes que estimaran convenientes, a excepción de los señalados en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, exclusivos de la federación y de los cuales continuarían recibiendo las participaciones dispuestas en las leyes federales.

Por otra parte, se establecieron los mecanismos para resolver controversias mediante el juicio de nulidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución Política.

En los primeros años, las entidades de las que se recaudaron más cantidades de impuestos federales, fueron las que recibieron mayores participaciones, mientras que los estados de menor desarrollo recibieron menores recursos de la federación.

Para resolver esta inequidad se instituyó el Fondo Financiero Complementario de Participación (FFCP) que se repartió entre los estados bajo distintas fórmulas, aunque por su poco monto (entre 0.3% y 0.5% de la Recaudación Federal Participable), no tuvo el impacto deseado.

Los diferentes fondos mediante los cuales se distribuyen participaciones se

definen en base a la Recaudación Federal Participable (RFP) que se define como una proporción constante de la recaudación tributaria federal total.

Un problema que se planteó a la federación fue el hecho de cómo asegurar que con el nuevo esquema de Coordinación Fiscal las entidades recibirían al menos la misma cantidad de recursos fiscales que los distribuidos con el anterior esquema. La entrada en vigor del SNCF tuvo que sortear ese difícil problema político.

Ante el temor de que las entidades optaran por no adherirse en su totalidad al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la federación extendió lo que se denominó "Carta de Garantía". Con este documento la SHCP aseguró a las entidades que durante 1980, 1981 y 1982 recibirían del FGP recursos superiores en monto a los obtenidos por la entidad en términos reales en 1977, 1978 y 1979, tomando como base el año 1976, incluyendo las participaciones correspondientes a los municipios y los impuestos estatales que dejarían en suspenso. A esto se agregarían los gastos de administración de los impuestos federales, correspondientes a la recaudación de 1979, sin embargo no hubo necesidad de hacer efectivo este documento en virtud de que las participaciones que les correspondieron a todos los Estados fueron superiores a los que hubieran percibido de haber continuado el sistema anterior.

El instrumento más importante del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es y ha sido hasta hoy el Fondo General de Participación. Éste se ha ido adaptando a través del tiempo.

En el periodo de resarcimiento (compensación a los Estados que por estar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal limitan su potestad tributaria sobre determinados gravámenes) 1980 -1989, encontramos lo siguiente:

- En 1980 el Fondo General de Participación lo constituía el 13.0% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación por concepto de

impuestos en los términos establecidos en la propia Ley. El fondo se incrementaría con un porcentaje por los gravámenes locales o municipales que las entidades convinieran en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

- En 1981 la federación tomó las siguientes acciones a través de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal:
 1. Dejaron de expedir pasaportes provisionales en los Estados, esta función se concentró en la Secretaría de Relaciones Exteriores, a cambio las entidades recibirían un porcentaje de participación por este concepto.
 2. Se limita a los Estados los gravámenes sobre intereses de títulos de crédito y los productos o rendimientos derivados de su enajenación.
 3. Así mismo se limitaron los gravámenes sobre el uso o goce temporal de casa habitación.

Las modificaciones a la recaudación de los Estados dio la pauta para que el Fondo General de Participación se integrara con el 16.94% de la Recaudación Federal Participable en ese año.

- Para 1982 El Fondo General de Participación arrojó los siguientes resultados:
 - 1.- Fortalecimiento de la centralización del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
 - 2.- Introducción de la llamada coordinación en materia de derechos.

3.- Promulgación de una nueva Ley Federal de Derechos.

4.- Suspensión en los Estados y Municipios de las licencias y en general concesiones, permisos o autorizaciones, incluidas las excepciones a una disposición administrativa como la ampliación de horario de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios.

5.- La suspensión de los cobros por derechos de Registro Público con algunas excepciones.

6.- Suspensión de los derechos por uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma, incluido el uso o tenencia de anuncios.

7.- Suspensión de los cobros sobre actos de inspección y vigilancia.

Los estados que se adhirieron a la coordinación en derechos, incrementaron el Fondo General de Coordinación con el 0.05 % de la Recaudación Federal Participable.

- Para 1983 El Fondo General de Coordinación arrojó los siguientes resultados:

1.- Suspensión del cobro de impuestos a profesionistas en estados y municipios coordinados en derechos.

2.- Se elimina el cobro del impuesto sobre la explotación de pozos artesianos (pozo que comunica con agua y que al mismo tiempo se encuentra encerrada entre dos capas impermeables sometida a una presión distinta a la atmosférica).

El porcentaje del Fondo General Participable en la recaudación federal se determinó en 17.48% para las entidades coordinadas en derechos y en 16.98% para las no coordinadas. Estos porcentajes se mantuvieron fijos desde 1984 hasta 1986.

- El Fondo General de Participación 1984-1986 arrojó los siguientes resultados:
 1. Continúa operando con una orientación de resarcimiento.
 2. Prevalece la inequidad en el reparto del fondo.
 3. Se intenta introducir sin éxito mecanismos para favorecer a los Estados mas pobres a través del FGP.
 4. Se continúa protegiendo el ingreso de los Estados con un monto de participaciones al menos igual al recibido en el ejercicio anterior.
 5. Se conserva el principio de la suma cero, es decir los esfuerzos recaudatorios de algunas entidades tienden a perjudicar a otro grupo de entidades, al establecerse las distribuciones sobre un porcentaje fijo de la Recaudación Federal Participable.
 6. Continúa operando el porcentaje del 20% de transferencia de las participaciones Estatales a sus municipios, de acuerdo a las leyes de cada entidad.

El Gobierno federal realizó una campaña recaudatoria, en este sentido se propuso premiar el esfuerzo recaudatorio e impulsar la recaudación del IVA para aquellas entidades que lograran superar el 90% de su potencial recaudatorio promedio entre 1983 y 1985, 25 de las 32 entidades superaron la

meta, por lo que recibieron el equivalente al 2.7% del total de participaciones del FGP, adicional a las consideradas tanto en el FGP como en el FFCP.

- El Fondo General de Participación 1988 - 1989 arrojó los siguientes resultados:

1. El monto mínimo (porcentaje de seguridad) a distribuirse de la Recaudación Federal Participable, sería el 17.35% para las entidades coordinadas en derechos y 16.98% para las no coordinadas, un porcentaje menor al de años anteriores.

2. El 30% del IVA, neto de devoluciones, recaudado por las entidades federativas en su territorio podía ser retenido como parte de sus participaciones y para garantizarles un mínimo de liquidez, este importe retenido se descontaría del FGP, dando origen al Fondo Ajustado. El fondo se distribuyó a las entidades de acuerdo al coeficiente calculado para 1987.

3. Desaparece la garantía que la federación otorgaba a las entidades de recibir cuando menos el mismo monto de participaciones del año inmediato anterior a través del FGP.

4. Se crea la reserva de contingencia, constituida con el 0.5% de la Recaudación Federal Participable, para las entidades que resultaran afectadas negativamente con el nuevo esquema de distribución, garantizándoles al menos el monto de participaciones que habrían recibido con el sistema vigente en 1987. En el caso de que esta reserva fuera insuficiente la distribución sería en forma proporcional. La vigencia de la reserva de contingencia operó hasta 1990.

5. En 1989 se garantizó a las entidades al menos la cantidad de recursos provenientes del Fondo Ajustado del año anterior.

6. Se agregaron en 1989 también las participaciones correspondientes de la aplicación del coeficiente de la entidad al incremento del Fondo Ajustado para ese año.

7. En estos años, las devoluciones de IVA atribuibles a las entidades se restaron del Fondo Ajustado.

A casi diez años de la instrumentación del Impuesto al Valor Agregado, el 28 de octubre de 1989 el Lic. Francisco Gil Díaz Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hizo un profundo análisis de la Administración que en forma descentralizada a través de los Estados se había llevado hasta esa fecha.

Comentaba en ese informe que uno de los problemas que planteaba la administración descentralizada del IVA consistía en no poder localizar con exactitud el lugar de venta, provocando la manipulación de los sitios en que se pagaba.

Por otra parte no era tarea fácil para el contribuyente cumplir con sus obligaciones tributarias en la materia, toda vez que tenían que acudir a 32 autoridades para gestionar asesoría o consultar alguna situación para la aplicación de la Ley con el agravante de que en ocasiones diferían en opinión las autoridades de una localidad a otra o bien un causante cuya resolución hubiese sido contraria a sus intereses recaudatorios en una entidad, podía presentarla ante otra modificando su domicilio. Otro problema era que, un mismo causante podía ser fiscalizado, requerido, multado y normado por dos autoridades diferentes.

- El Fondo General de Participación en 1990 arrojó los siguientes resultados:
 - 1.- Se centralizaba normativamente la recaudación del IVA.
 - 2.- La recaudación se realizaría por medio del sistema bancario.
 - 3.- Se releva a las autoridades fiscales estatales de la administración y recaudación del IVA.
 - 4.- La autoridades locales únicamente realizarán funciones de fiscalización.
 - 5.- Aumenta a 18.26% la tasa del Fondo General de Participación.
 - 6.- Se destinó un 0.5% de la Recaudación Federal Participable a los estados coordinados en derechos.
 - 7.- Se instituye un régimen transitorio de distribución del FGP.

- El Fondo General de Participación 1991 arrojó los siguientes resultados:
 - 1.- Incremento del FGP a 18.51% de la Recaudación Federal Participable.
 - 2.- Se añade el 0.5 % para las entidades coordinadas en derechos.
 - 3.- Definición de los impuestos asignables, quedando únicamente el impuesto sobre automóviles nuevos, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y los impuestos especiales sobre producción y servicios sobre gasolina, tabacos labrados, cerveza y bebidas alcohólicas. El cambio más importante es la exclusión del IVA como parte de los impuestos base para efectos del cálculo

del Fondo General de Participación (en 1991), los relativos a contribuyentes menores y los sujetos a Bases Especiales de Tributación realizados en 1990.

El ajuste de los impuestos asignables afectó la distribución de participaciones, sobre todo la exclusión del IVA a los estados más desarrollados toda vez que estos tenían una mayor actividad económica, a favor de las entidades con menor desarrollo.

4. Desaparece por completo la garantía que las entidades reciban al menos el mismo monto de recursos que el año anterior. En esta forma, a partir de 1990 y ahora en 1991 las participaciones de los estados, dependen de las variaciones de la recaudación federal.

5. Los recursos del fondo de coordinación en derechos, aunque integrantes del FGP, se distribuyen en forma independiente.

Para 1996, en virtud de una modificación al artículo 2º de la LCF se incrementa el porcentaje del FGP de 18.51% vigente en 1995 a 20% en 1996, a los que se añade el 1% por coordinación en derechos.

La fórmula y los criterios de distribución han permanecido sin cambios desde 1994 a la fecha.

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones

Con motivo de que el Fondo General de Participación tendió a favorecer en mayor medida a los Estados más desarrollados es que fue creado el Fondo Financiero Complementario de Participación (FFCP) en 1978 con el objeto de dar una mayor equidad a la distribución de participaciones.

Composición del Fondo

- Durante 1978 y 1979 se integró de fuentes de financiamiento federal.
- Para 1980 se integraba de un 0.37% de la Recaudación Federal Participable.
- En el año de 1981 se elevó a 0.5%.

En 1984 el Fondo Financiero Complementario de Participación se formó de:

- 1.- El 0.5% de la Recaudación Federal Participable.
- 2.- El 3% del FGP, aportado por las entidades federativas.
- 3.- Una cantidad equivalente al 3% del FGP, aportada por el gobierno federal.

Distribución

La mecánica para la distribución del Fondo Financiero Complementario de Participación en 1980 era la siguiente:

- 1.- El 50% del FFCP se distribuiría entre todas las entidades federativas por partes iguales.
- 2.- El otro 50% se distribuiría en proporción inversa a las participaciones del FGP y del gasto corriente en educación per cápita erogado por la federación en la entidad.

Entre 1981-1982 la fórmula de distribución se modificó:

1. El 25% del fondo se asignó por partes iguales entre todas las entidades.

2. Un 50% del fondo en proporción inversa de la suma de la participación per cápita del FGP, gasto per cápita corriente en educación de la federación en la entidad y gasto corriente per cápita de la federación en apoyos.

3. Un 25% en forma inversa a las participaciones absolutas recibidas por Estado. Esta fórmula de distribución permanece hasta 1989, año de su desaparición.

En 1994 termina el proceso de incorporación a la coordinación en derechos, al integrarse Jalisco y Nuevo León. Este mismo año se incrementa esta modalidad al 1% de la Recaudación Federal de Participación, además, a partir de entonces se distribuye en forma inversa al monto de participaciones repartidas mediante el FGP.

Este fondo ha permanecido constante desde este año a la fecha, al igual que su mecanismo de distribución.

Reserva de Contingencia creada en 1991

Al entrar en vigor el cambio de fórmula en 1991, se crea una nueva Reserva de Contingencia, además de una Reserva de Compensación. Esta tasa consistía en un 0.25% de la Recaudación Federal Participable que se distribuyó entre las Entidades cuya participación en el Fondo de Fomento Municipal no lograra crecer en la misma proporción que la tasa de Recaudación Federal participable del año en que se aplicaría con respecto a 1990.

En 1996 se utilizó para apoyar a los estados cuya participación total en el Fondo General de Participación y el Fondo de Fomento Municipal, no lograra el crecimiento experimentado por la Recaudación Federal Participable del año con respecto a la de 1990.

La Reserva de Compensación creada en 1991 se integraba por:

1.- Los remanentes de los recursos no distribuidos a las entidades no coordinadas en derechos.

2.- El porcentaje del Fondo de Fomento Municipal que no se distribuye a los municipios de las entidades.

Esta reserva tenía como propósito compensar a las entidades afectadas por el cambio de fórmula de participaciones efectuado a partir de 1991. Al incorporarse Nuevo León y Jalisco a la coordinación de derechos en 1994, la reserva desapareció porque ya no había recursos por distribuir.

Convenio sobre caminos y puentes de peaje.

En 1992, se crearon los fondos con participación tripartita (federación, estados y municipios) e igualitaria, con el propósito de construir, dar mantenimiento, reparación y ampliación de las obras de vialidad, dentro de la circunscripción territorial del municipio donde se encontraran los puentes federales de peaje.

Las Obras se sometían a la Ley de Obras Públicas del Estado, y de manera supletoria a las normas federales. El monto de las aportaciones de la Federación no sería más del 10% del monto total de los ingresos que obtuviera por la operación del puente de peaje, tomando como base el ejercicio inmediato anterior. La fiscalización de la observancia del convenio estaría a cargo de un Comité Técnico, integrado por un representante de la SHCP, del estado, del municipio y Caminos y Puentes Federales (CAPUFE). El representante del Estado presidiría el Comité.

En cuanto a los ajustes al Convenio de fondos con participación tripartita e igualitaria sobre caminos y puentes de peaje en 1995; se obtuvieron los siguientes criterios:

- 1.- Incremento de las aportaciones del 10% al 25% sobre los ingresos brutos obtenidos en cada uno de los puentes de peaje.
- 2.- Por cada peso que la Federación entregue para la constitución del Fondo, el Estado y el Municipio o ambos aportarían veinte centavos.
- 3.- La aportación de la Federación se distribuiría en partes iguales entre el estado y el municipio.
- 4.- Se amplió el destino específico de los recursos a la realización de obras de infraestructura o gastos de inversión.
- 5.- Las aportaciones no deberían ser destinadas al gasto corriente.
- 6.- Extensión de los beneficios federales a otros municipios de la entidad, además de aquel en que se ubique el puente de peaje.
- 7.- Celebración de un nuevo convenio entre la SHCP, CAPUFE y los estados respectivos.

En 1996 en el Sistema de Coordinación Fiscal se fijó como nuevo objetivo fortalecer las finanzas locales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En cuanto a dicho Plan Nacional de Desarrollo 1995 -2000 se tomaron las siguientes acciones:

- 1.- Ampliación de las participaciones sobre diversos gravámenes en forma directa sin pasar por el Fondo General de Participación (FGP) ni el Fondo de Fomento Municipal (FFM).
- 2.- La cesión de potestades tributarias a los estados.
- 3.- Creación de fondos de distribución fuera del SNCF.

Participaciones a los Estados en cuanto al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), mecanismo de operación y ajuste (desde 1996 con la adición del artículo 3-A a la Ley de Coordinación Fiscal):

- 1.- El 20% de la recaudación correspondiente a cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6º G.L., alcohol y bebidas alcohólicas.
- 2.- Un 8% de la recaudación sobre tabacos labrados.

Lo anterior en función del porcentaje representativo sobre la enajenación de los bienes anteriores en cada entidad federativa en la recaudación nacional, esta partida era independiente del Fondo General de Participación.

Impuesto sobre Automóviles Nuevos y Tenencia o Uso de Vehículos. Pasan a ser administrados por los Estados a partir de enero de 1997, la federación siguió conservando la potestad de este gravamen.

Impuesto local sobre hospedaje. Se da la facultad a los gobiernos locales para imponer gravámenes a la prestación de servicios de hospedaje. No incluía alimentos y servicios relacionados, este impuesto podía estar a cargo del Estado o el Municipio o ambos, la tasa recaudatoria fluctuaba entre el 2 y el 7%, que sería determinada por el Congreso Local.

Impuesto sobre rifas, sorteos y concursos de carácter nacional. Se reforman las leyes del IVA y del ISR, a partir de enero de 1997, para establecer que las entidades no podrán imponer gravamen sobre la enajenación de billetes y demás comprobantes de loterías, rifas, sorteos y concursos de toda clase, realizados por organismos públicos descentralizados del ámbito federal cuyo objeto fuera la obtención de recursos para destinarlos a la asistencia pública.

Se modifica la Ley del impuesto sobre la Renta para participar a los estados de los ingresos derivados de dichos eventos. Se fija un gravamen del 21% sobre el valor del premio correspondiente a cada boleto o billete, sin ninguna deducción, 15% corresponderá a la federación y 6% para el Estado, con la condición de que el estado no mantenga un impuesto al ingreso sobre los mismos actos.

Impuestos al ingreso sobre personas físicas y sobre las ventas y servicios al público en general. A partir de enero de 2002, en el artículo séptimo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) se acordó lo siguiente:

Las Entidades Federativas podrán establecer gravamen a las ventas y servicios al público en general, sin que por ello se considere incumplimiento de los convenios celebrados con la federación ni violatorios al artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con la condición de que los ingresos cumplan con las características que a continuación se transcriben (cabe señalar que ningún Estado hizo uso de esta prerrogativa, toda vez que se percibía como una doble tributación):

Se establezca a cargo de las personas físicas y las morales que en el territorio nacional realicen las actividades que a continuación se mencionan, cuando se lleven a cabo con el público en general:

- a. Enajenen bienes. En ningún caso quedará comprendida la transmisión de propiedad que se realice por causa de muerte.
 - b. Presten servicios, salvo las que se realicen bajo subordinación en la que medie el pago de una remuneración.
 - c. Otorguen el uso o goce temporal de bienes muebles.
2. El gravamen será del 3% sólo sobre el valor cobrado por el bien o servicio otorgado, sin que el impuesto al valor agregado forme parte de la base de cálculo.
 3. El impuesto se causará en el momento en que efectivamente se cobren las contraprestaciones.
 4. Se considerara el lugar donde se realiza el acto de enajenación de bienes y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes muebles, aquel en el que se hace la entrega material del bien; a falta de entrega, el establecimiento en el que se levantó el pedido; tratándose de la prestación de servicios, el establecimiento en el que se preste el mismo.

No están sujetas a este impuesto la enajenación de los bienes, la prestación de los servicios ni el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes muebles tratándose de:

1. Cuando los actos o actividades ya estén exentos del impuesto al valor agregado.
2. Las partes sociales, aportaciones de sociedades civiles y los títulos de crédito, con excepción de los certificados de participación ordinaria que amparen una cuota proporcional de la titularidad sobre

bienes o derechos en instalaciones deportivas, recreativas, hoteleras o de hospedaje.

3. Los lingotes de oro con un contenido mínimo de 99% de dicho material.
4. Los servicios públicos concesionados por el Gobierno Federal.
5. Los servicios públicos de energía eléctrica, de correos y de telégrafos.
6. Los servicios de telecomunicaciones.
7. Los servicios que proporcione el sistema financiero.
8. Los intereses, con excepción de los que cobren las personas que enajenen los bienes, presten el servicio u otorguen el uso o goce temporal de bienes muebles, cuando dichas actividades estén afectas al pago del impuesto previsto.
9. El transporte aéreo y marítimo.
10. Los servicios de autotransporte federal.
11. Los servicios amparados por billetes y demás comprobantes que permitan participar en loterías, rifas, sorteos y concursos de toda clase, organizados por organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal, cuyo objeto sea la obtención de recursos para destinarlos a la asistencia pública y social.

12. Los servicios que den lugar al pago de aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, o aprovechamientos de carácter federal.

Impuestos sobre los ingresos a las personas físicas con actividades empresariales y profesionales. El mismo artículo séptimo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) del 2002 establece que las Entidades Federativas podrán establecer un impuesto sobre los ingresos que las personas físicas obtengan en los términos del Capítulo II del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, siempre que el monto de los ingresos mencionados no exceda de \$4'000,000.00 de pesos en el ejercicio inmediato anterior, sin que se considere como un incumplimiento de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni del artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, cuando dicho impuesto reúna las siguientes características:

- a. Tratándose de las personas físicas que tributen en los términos de las Secciones I y II del Capítulo II del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la tasa del impuesto no podrá exceder del 5% y se aplicará sobre la utilidad fiscal efectivamente percibida.
- b. Tratándose de las personas físicas que tributen en los términos de la Sección III del Capítulo II del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la tasa del impuesto no podrá exceder del 2% y se aplicará sobre los ingresos brutos efectivamente obtenidos. En este caso, los ingresos de referencia, obtenidos en el ejercicio anterior no podrán exceder de \$1'500,000.00 de pesos. Las Entidades Federativas podrán estimar el ingreso y determinar el impuesto mediante el establecimiento de cuotas fijas.

- c. Cuando las personas físicas tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más Entidades Federativas, únicamente se considerará el ingreso o la utilidad fiscal, según sea el caso, obtenido en los establecimientos, sucursales o agencias que se encuentren en la Entidad Federativa de que se trate.

Asimismo, se deberá considerar que el ingreso se percibe, en los casos de la enajenación de bienes, por el establecimiento, sucursal o agencia, que realice la entrega material del bien; a falta de entrega material, por el establecimiento, sucursal o agencia, que levantó el pedido; tratándose de la prestación de servicios, por el establecimiento, sucursal o agencia en que se preste el servicio.

Impuesto a las ventas de bienes y servicios. Así mismo en el artículo séptimo transitorio, fracción X de la Ley de Ingresos de la Federación 2002, las entidades federativas podrán establecer un impuesto sobre las ventas y servicios al público en general. El porcentaje máximo del gravamen será del 3% a los valores de las actividades gravadas, sin considerar el IVA en la base de cálculo y el gravamen se aplicaría en el momento en que se realice la venta del bien o servicio.

Régimen de pequeños contribuyentes. En el año 2003, se les traslado a los Estados la administración integral del régimen de pequeños contribuyentes (IVA e ISR), la mecánica del gravamen fue a través de la aplicación de cuotas fijas, con la facultad de que cada entidad si lo considera, traslade dicha administración a los municipios.

Potestades sobre derechos. El 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal en el que se establece que las entidades federativas podrían gravar con la categoría de derechos:

- a. Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos y locales, cuyos giros fueran la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.

- b. Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto las que se realicen por medio de televisión, radio, periódico o revistas.

- c. Uso o tenencia de anuncios en la vía pública.

Ajustes de naturaleza técnica y de operación. Hasta el año 2006 se realizaron ajustes para transparentar el funcionamiento de la Ley de Coordinación Fiscal y agilizar su operación, tal es el caso de las reformas con vigencia a partir de enero de 2000, en las que se añade al artículo 2º el siguiente párrafo: “El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique”.

Con la reforma en ese mismo año al artículo 3º de la citada Ley se obliga a la SHCP a publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje y montos estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

Otra modificación del mismo año señala en el artículo 7º que a más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para su revisión, la Federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado

provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.

Con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el DOF, con vigencia a partir de enero de 2001, se establece la obligación de las entidades federativas de publicar en el periódico oficial respectivo las participaciones estimadas para los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal en su caso, su calendario de entrega, su monto y porcentaje que representen de las participaciones recibidas de la federación. Dicha publicación deberá hacerse 15 días después de que la SHCP haga lo propio. Por otra parte, los estados deberán publicar trimestralmente en el mismo medio, las participaciones entregadas y en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal la información relativa a las participaciones distribuidas a sus municipios. Se establece además que la SHCP publicará en el DOF la lista de entidades que incumplan esta disposición.

Para el año 2002, se reforma la Ley de Ingresos de la Federación para que la SHCP presente la información al Congreso de la Unión, tanto escrita como en medios magnéticos que contenga el siguiente desglose: recaudación del ISR para personas físicas y personas morales en sus diferentes regímenes; recaudación del IVA en personas físicas y morales, por sector de actividad, tamaño de contribuyentes, entre otras variables para los distintos regímenes fiscales; recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en sus diferentes variantes; monto de la Recaudación Federal Fiscal Participable e integración de los fondos de participaciones; ingresos derivados de auditorías y de acciones de fiscalización; aplicación de multas y su distribución regional; y montos de estímulos fiscales, entre otras variables. Esta información debe presentarse en forma trimestral en algunos casos y mensual en otros.

En el 2002 también se homogeniza el tratamiento del Distrito Federal con el resto de las entidades federativas en lo que respecta a su incorporación al SNCF y a la coordinación en derechos.

Con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal vigentes a partir del año 2008 se modifican diversos artículos para ajustar la base y fórmula de cálculo del Fondo General de Participación, la fórmula del Fondo de Fomento Municipal y el establecimiento del Fondo de Fiscalización compuesto del 1.25% de la Recaudación Fiscal Participable.

Las aportaciones

En la década de los ochenta prevaleció una marcada tendencia a la descentralización de facultades de la federación hacia las entidades federativas, misma que fue financiada por medio de subsidios y transferencias. Esta situación se complicó de tal manera que para 1997 se decidió crear una nueva figura: las aportaciones para transferir recursos a los Estados a través del nuevo ramo presupuestal (denominado Ramo 33 para con ello dar racionalidad al proceso).

Sector salud

Con el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud en 1983 a cargo en esa época de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) se inician los procesos de descentralización de algunos sectores públicos; en el caso del sector salud la federación se quedó a cargo de la planeación, programación, presupuestación, financiamiento y normatividad técnica de los servicios, en tanto que los Estados se encargaron de la coordinación y la prestación de los servicios para la población abierta con la opción de operar los mismos a través de los Municipios previa firma de Convenio; este importante proceso en el sector salud tuvo al menos al principio los siguientes resultados:

1. Más injerencia estatal en la política y la toma de decisiones.

2. Una mayor participación financiera del estado.
3. El incremento de los ingresos propios obtenidos por la prestación de los servicios.
4. Mejor capacidad y oportunidad en el abasto de insumos.
5. Aumento en la cobertura de algunos programas preventivos.

En la última etapa del proceso del Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000, se propuso continuar la descentralización; mejorar los servicios y solucionar los problemas existentes en las entidades federativas y terminar de delegar facultades, decisiones, responsabilidades y control sobre la asignación y uso de recursos en todas las entidades. Para instrumentar la descentralización, en agosto de 1996 el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas firman el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud.

El Acuerdo Nacional tuvo como objeto definir las bases, compromisos y responsabilidades de la federación y de los Estados para organizar y descentralizar el sector salud y transferir recursos humanos, materiales y financieros a las entidades federativas para la operación de los servicios en comento, en localidades en donde ya existieran unidades médicas y administrativas con cierta autonomía. Dicho acuerdo es publicado en el diario oficial de la federación el ***25 de septiembre de 1996***.

Sector Educación

El segundo sector a descentralizar fue el de la educación básica, que si bien el inicio del proceso de descentralización fue posterior al del Sector Salud la firma del acuerdo fue formalizado primero mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) celebrado en mayo de 1992 entre el Ejecutivo Federal representado por la Secretaría de Educación Pública, el Sindicato Nacional de

Trabajadores de la Educación y los gobiernos estatales, con el objeto de establecer las responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal, y unir esfuerzos para extender la cobertura de los servicios educativos y elevar su calidad; aunque es importante destacar que el proceso fue un tanto más lento que en el caso del sector salud, por eso decidimos tratar primero a aquel, en términos de avance de descentralización.

El acuerdo (ANMEB) consideró tres aspectos fundamentales:

- a) La reorganización del sistema educativo.
- b) Reformulación de los contenidos y materiales educativos.
- c) Revaloración de la función magisterial.

Por medio de dicho Acuerdo el gobierno federal transfirió a los gobiernos de los estados los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando el servicio en los estados, así como los recursos financieros utilizados en su operación. El gobierno federal conserva para sí la vigilancia en el cumplimiento del artículo tercero constitucional, asegurando el carácter nacional de la educación y ejerciendo las demás atribuciones que le confieren las leyes aplicables.

Sector de Seguridad Pública

En 1997, la federación y los estados firmaron los convenios de colaboración en materia de seguridad pública. En este convenio se prevén programas de capacitación, definición de procedimientos y metodologías para la ejecución de acciones conjuntas en la prevención de conductas antisociales, así como diversas modalidades de financiamiento conjunto. Además, se buscó la homologación de normas

administrativas y operativas de la actuación policial. Este convenio contempló el origen y destino de los recursos aportados tanto por el gobierno federal como el estatal, así como los compromisos que en la materia asume el estado y los mecanismos para la evaluación y control de su ejercicio.

Sector de combate a la pobreza

Por los mismos años se comienza la descentralización del combate a la pobreza y otros programas contemplados en el Convenio de Desarrollo Social firmado entre la federación y las entidades federativas.

El financiamiento de la descentralización originalmente se realizaba a través de transferencias condicionadas y subsidios federales a cada uno de los Estados, con el paso del tiempo y con motivo de que cada vez se hacían más numerosos los convenios, se reformó la Ley de Coordinación Fiscal publicada el 29 de diciembre de 1997 en el Diario Oficial de la Federación para adicionar el Capítulo V, donde se establecieron diversos fondos y se creó la figura de las aportaciones como mecanismo de financiamiento de las funciones y materias descentralizadas. En el mismo año se incluye el Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), donde se contienen las provisiones financieras para dicho efecto. En 1998 se establecieron los siguientes fondos:

- a. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
- b. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
- c. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, con dos partes, una estatal (FISE) y otra municipal (FISM).
- d. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).

e. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

En 1998 se reforma de nuevo la LCF para incluir dos nuevos Fondos:

f. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

g. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

a. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) El artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal determina que el monto del fondo de Aportaciones para la Educación Básica se constituirá a partir de los siguientes elementos:

1. El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
2. Con respecto a los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, se adicionó lo siguiente:
 - a. Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación.

- b. El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior.
- c. La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

En el artículo 28 de la Ley de Coordinación Fiscal se dispone que las autoridades federales y de las entidades federativas, tanto en materia educativa como las responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán con una periodicidad no mayor a un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas para la educación básica y en su caso, normal.

Para tal efecto, los gobiernos Estatales y del Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, la información financiera y operativa que les sea requerida para el mejor cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional, correspondan a la Federación

b. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) De conformidad con el artículo 29 de la Ley de Coordinación Fiscal, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos para ejercer las atribuciones conferidas por la Ley General de Salud.

El artículo 13 de la Ley General de Salud distribuye las competencias entre la Federación y las Entidades Federativas, en el apartado A de este artículo se señala que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

1.- Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificación de su cumplimiento.

2.- Organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con dependencias y entidades del sector salud:

a. En cuanto a la prestación de servicios y de establecimientos de salud se encuentran los siguientes:

- Servicios públicos a la población en general.
- Servicios sociales y privados, sea cual fuere la forma en que se contraten.
- Otros que se presten de conformidad con lo que establezca la autoridad sanitaria.

b. La coordinación, evaluación y seguimiento de los Servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social o los que con sus propios recursos o por encargo del Poder Ejecutivo Federal, presten las mismas instituciones a otros grupos de usuarios.

c. La salud visual.

d. La salud auditiva.

- e. El Programa Nacional de Prevención, Atención y Control del VIH/SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual;
 - f. La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia.
 - g. El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación.
 - h. El control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos.
 - i. El control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso del tabaco, estupefacientes y psicotrópicos.
 - j. El control sanitario de la publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere esta Ley.
 - k. El control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes y células.
 - l. La sanidad internacional.
 - m. La Protección Social en Salud.
3. Organizar y operar los servicios de salud a su cargo y en todas las materias de salubridad general, desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas,

cuando éstas se lo soliciten, de conformidad con los acuerdos de coordinación que se celebren al efecto.

4. Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia.

5. Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general.

6. Promover y programar el alcance y las modalidades del Sistema Nacional de Salud y desarrollar las acciones necesarias para su consolidación y funcionamiento.

7. Coordinar el Sistema Nacional de Salud.

8. Regular, desarrollar, coordinar, evaluar y supervisar las acciones de protección social en salud.

9. Realizar la evaluación general de la prestación de servicios de salud en materia de salubridad general en todo el territorio nacional.

10. Ejercer la coordinación y vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y demás normas aplicables en materia de salubridad general.

11. Las necesarias para hacer efectivas las facultades conferidas y las que se establezcan en esta Ley General de Salud y en otras disposiciones generales.

El apartado B del artículo 13 de la Ley General de salud establece que corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad en general siguientes:

1. La atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables.
2. La atención materno-infantil.
3. La salud visual.
4. La salud auditiva.
5. La planificación familiar.
6. La salud mental.
7. La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud.
8. La promoción de la formación de recursos humanos para la salud.
9. La coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos.
10. La información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país.
11. La educación para la salud.
12. La prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, enfermedades respiratorias, enfermedades cardiovasculares y aquellas atribuibles al tabaquismo.

13. La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre.
14. La salud ocupacional y el saneamiento básico.
15. La prevención y el control de enfermedades transmisibles.
16. La prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes.
17. La prevención de la invalidez y la rehabilitación de los inválidos.
18. La asistencia social.
19. El programa contra el alcoholismo.
20. El programa contra el tabaquismo.
24. El control sanitario de cadáveres de seres humanos;
25. El tratamiento integral del dolor.
26. La Protección Social en Salud.
27. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la Ley General de Salud y demás disposiciones generales aplicables.

El artículo 30 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que el monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

1. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.

2. Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste.

3. Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros.

4. Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud.

c. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y Municipal (FAISE) y (FAISM)

El artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Estatal y Municipal) se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con el 2.5% de la Recaudación Federal Participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, de dicho porcentaje el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

Este fondo se entregará mensualmente en los primeros diez meses del año (el monto total anual se divide entre diez y se entrega cada mes la parte correspondiente) a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados. De estas aportaciones no podrán otorgarse anticipos.

Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Estatal (FAISE)

- a. Obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)

Estas aportaciones podrán destinarse a los siguientes rubros:

- a. Agua potable.
- b. Alcantarillado.
- c. Drenaje y letrinas.
- d. Urbanización municipal.
- e. Electrificación rural y de colonias pobres.
- f. Infraestructura básica de salud.

- g. Infraestructura básica educativa.
- h. Mejoramiento de vivienda.
- i. Mejoramiento de caminos rurales.
- j. Infraestructura productiva rural.

Los Municipios podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate.

Los Estados y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos de la parte del fondo que les corresponda para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente fondo.

Respecto de dichas aportaciones, los Estados y los Municipios deberán:

1. Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios.
2. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en el destino, aplicación y vigilancia del Fondo, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se realicen.
3. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.

4. Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados.

5. Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

d. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)

El artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal contempla el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales sólo para efectos de referencia como a continuación se detalla:

1. Este Fondo se conforma con el 2.35% de la Recaudación Federal Participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Dicho Fondo se entregará mensualmente (el monto total anual se divide entre el número de meses en que se entregará y se otorgará cada mes la parte correspondiente).

2. Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que a los Estados y Municipios, pero aplicando el 0.2123% de la recaudación federal participable.

Los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial a más tardar el 31 de enero de cada año las variables y las fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o

Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de entrega de los recursos. De estas aportaciones no podrán otorgarse anticipos.

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública.

Respecto de dichas aportaciones los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal deberán cumplir con las mismas obligaciones señaladas en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y Municipal

Este Fondo se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (en el caso de los Estados).

Para el caso de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará con el 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial y será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante será respecto al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Las Entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y Demarcaciones Territoriales antes referidos.

e. Fondo de Aportaciones Múltiples

El Fondo de Aportaciones Múltiples tiene como objeto otorgar apoyos para:

1. Desayunos escolares.
2. Alimentos y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema.
3. La población en desamparo.
4. La construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel.

Para el Fondo de Aportaciones Múltiples se destinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación un monto equivalente, sólo para efectos de referencia un 0.814% de la Recaudación Federal Participable.

El Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

f. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

A través del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos los Estados y el Distrito Federal, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el

Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

1. Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

2. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole además lo siguiente:

a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación,

b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupuesten las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior.

c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas.

3. Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas a que se refiere este apartado deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.

g. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a los recursos Federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Seguridad Pública formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran este Fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las entidades el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la misma, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; los recursos destinados a apoyar las acciones

que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios, y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar a los 30 días naturales siguientes a la publicación en dicho Diario del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate. Los convenios celebrados entre las partes integrantes del Sistema Nacional y los anexos técnicos, deberán firmarse en un término no mayor a sesenta días contados a partir de la publicación de la información antes mencionada.

Este Fondo se enterará mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez meses del año a los Estados y al Distrito Federal. De estas aportaciones no podrán otorgarse anticipos.

Los Estados y el Distrito Federal reportarán trimestralmente a la Secretaría de Seguridad Pública federal el ejercicio de los recursos del Fondo y el avance en el cumplimiento de las metas, así como las modificaciones realizadas a los convenios de colaboración y sus anexos técnicos en la materia; en este último caso deberán incluirse los acuerdos del respectivo Consejo Estatal de Seguridad Pública o el acuerdo correspondiente del Consejo Nacional, así como la justificación sobre las adecuaciones a las asignaciones previamente establecidas.

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se destinará a:

a) Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública.

b) Al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores.

c) Al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores.

d) Al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia.

e) A la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Los recursos para el otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes, los policías preventivos, de custodia y los peritos de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de los ejercicios subsecuentes y las responsabilidades laborales que deriven de tales recursos estarán a cargo de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal. Dichos recursos deberán aplicarse conforme a los programas estatales de seguridad pública derivados del Programa Nacional del mismo rubro, acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de la materia en comento.

Serán materia de anexos específicos entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal, los programas de la red nacional de telecomunicaciones e informática y el servicio telefónico nacional de emergencia del sistema nacional de información.

Los Estados y el Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la información financiera, operativa y estadística que le sea requerida.

Participaciones Federales (Ramo 28)

Es a través del Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que las entidades federativas obtienen recursos mediante la firma de convenios en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es decir, en los convenios referidos se establece la adhesión de los estados a dicho Sistema de Coordinación y el derecho a participar en la recaudación sobre los gravámenes federales a cambio de que las entidades transfieran al gobierno federal algunas de sus potestades tributarias.

Este ramo lo integran catorce fondos e incentivos de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal Vigente:

1. Fondo General de Participaciones (FGP).
2. Actualización de las Bases Especiales de Tributación (ABET).
3. Fondo de Fomento Municipal (FFM).
4. Fondo de Fiscalización (FOFIE).
5. Participaciones Específicas en el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (PEIEPS).

6. Incentivos por los 9/11³⁴ del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios sobre ventas de diesel y gasolina (IEPS).
7. Fondo de Compensación (FOCOM).
8. Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI).
9. 0.136 por ciento de la RFP para municipios fronterizos o litorales por donde se realiza el comercio exterior (COMEXT).
10. 3.17 por ciento del Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo (DAEXP).
11. Incentivos por el Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (Tenencia).
12. Incentivos por el Impuesto Especial sobre Automóviles Nuevos (ISAN).
13. Fondo de Compensación por el Impuesto Especial sobre Automóviles Nuevos (FISAN).
14. Otros incentivos derivados de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

1. Fondo General de Participaciones (FGP). Con motivo de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal del 21 de diciembre de 2007 se promulgaron cambios a las fórmulas de distribución del Fondo General de Participaciones (ver cuadro No. 12). Este es el mayor fondo del ramo 28 ya que su monto constituye aproximadamente el 75 por ciento del mismo.

ANÁLISIS DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

En este fondo se consideran cuatro criterios de reparto. El primer criterio fija la participación nominal de las entidades a lo que percibían en el año 2007. Cuanto más cercano sea el año de cálculo al 2007, este componente tendrá una mayor participación, por lo que el segundo término de la fórmula (que es lo realmente modificado) tendrá menor participación dentro del monto total al que tenga derecho cada entidad.

El segundo criterio es un incentivo a la actividad económica, el cual considera los factores de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de las entidades ponderadas por población.

El tercer criterio es un incentivo al esfuerzo recaudatorio local, el cual contempla los promedios móviles de los últimos tres años

³⁴ Se refiere a las 9 onceavas partes de la recaudación del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios efectuado en el territorio Estatal de que se trate.

sobre los factores de crecimiento de la recaudación de impuestos locales ponderados por población.

Por último, el cuarto criterio, considera la proporción de la recaudación en niveles de impuestos locales ponderados por población dentro del total, por lo que toma en cuenta el tamaño de la aportación de impuestos locales dentro del total.

Es importante señalar que en éste, como en el resto de los fondos, tanto de los ramos 28 y 33, el cálculo del monto correspondiente a una entidad no se puede realizar independientemente del cálculo del resto de las entidades, ya que su coeficiente de participación es una ponderación de un índice respecto del total sobre todas las entidades que participan de dicho índice.

Para calcular el FGP para el 2009 se usó la siguiente información por entidad:

1. El monto del FGP recibido en el 2007.
2. El PIB para los últimos 2 años que se disponga de información.
3. Las cifras de población más recientes disponibles.
4. Los impuestos y derechos locales incluido el derecho de agua y el impuesto predial.

Con base en esta información se calcula el monto del FGP para la entidad, lo cual se puede resumir con los siguientes pasos:

- 1) Se obtiene el factor de crecimiento del PIB de los dos años más recientes. El resultado se multiplica por la población de la entidad. La cifra obtenida, se divide entre la suma de todas las entidades de la operación anterior. El valor obtenido es el coeficiente C1 de la fórmula anterior.
- 2) Se obtiene el factor de crecimiento de los impuestos y derechos locales de 2004-2005, 2005-2006 y de 2006-2007 de la manera en como se calcularon en el paso 1 pero con las cifras respectivas de los impuestos y derechos locales de la entidad. El resultado se divide entre 3 y se multiplica por la población de la entidad. La cifra obtenida, se divide entre la suma de todas las entidades de la operación anterior. El valor obtenido es el coeficiente C2 de la fórmula anterior.
- 3) Se multiplica la recaudación de impuestos y derechos locales de 2007 de la entidad por su población. La cifra obtenida se divide entre la suma de todas las entidades de la operación anterior. El valor obtenido es el coeficiente C3 de la fórmula anterior.
- 4) Se multiplican los coeficientes obtenidos por sus factores de ponderación. Es decir, C1 por 0.6, C2 por 0.3 y C3 por 0.1. Estas 3 cifras se suman.
- 5) Se resta el FGP nacional para el 2009 menos el FGP nacional para 2007. Para el 2009 el FGP será de 319 mil 045.6 millones de pesos y para 2007 fue de 273 mil 572.7 millones de pesos, por lo que la diferencia es 45 mil 472.9 millones de pesos. El resultado se multiplica por el coeficiente obtenido en el paso 4.
- 6) Por último, se suma el monto del FGP asignado a la entidad en el 2007 más la cantidad obtenida en el paso 5. La cifra obtenida es el monto del FGP que le corresponderá a la entidad para 2009.

Como se indica en el artículo 6° de la LCF, del monto obtenido, cada entidad tiene la obligación de entregar a sus municipios al menos el 20.0%, en los términos de la Ley de Coordinación Estatal.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

CUADRO No. 12
COMPARATIVO DE CÁLCULO DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

ANTES DE LA REFORMA	REFORMA 21 DE DICIEMBRE DE 2007	COMENTARIOS
<p>-El FGP se compone del 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP) y se distribuye de la siguiente forma:</p> <p>1) El 45.17% con base en la población de la Entidad.</p> <p>2) El 45.17% con base en el cambio en la recaudación de los impuestos asignables (IEPS, Tenencia y Uso de Vehículos e ISAN) multiplicado por el coeficiente del año anterior.</p> <p>3) El 9.66% por la inversa per cápita de las dos partes anteriores:</p>	<p>-El FGP seguirá siendo el 20% de la RFP y se calculará de la siguiente forma para el 2008:</p> $\text{Fondo General de Participaciones 2008} = \text{A) Fondo General de Participaciones 2007 (base MAS (+))} + \text{B) La variación entre el Fondo General de Participaciones 2008 y el Fondo General de Participaciones 2007 multiplicado por la suma de los siguientes componentes:}$ <p>C1) Cada Estado participará del 60% de acuerdo con: <u>Cambio del PIB del Estado para el último año X Población</u> Suma (Cambio del PIB de cada Estado Población de cada Estado)</p> <p>C2) Cada Estado participará del 30% de acuerdo con: <u>Cambio en Recaudación de los 3 últimos años X Población</u> Suma (Cambio en Recaudación de cada Estado X Población de cada Estado)</p> <p>C3) Cada Estado participará del 10% de acuerdo con: <u>Partic. en Recaud. del Último año Reportado X Población</u> Suma (Participación en Recaudación de cada Estado Población de cada Estado)</p> <p>-La participación garantizará el monto nominal recibido en el 2007.</p> <p>-El reparto respondería al crecimiento del PIB de cada Estado ponderado por su población.</p> <p>-Adicionalmente respondería al esfuerzo</p>	<p>Anteriormente la fórmula de reparto estaba condicionada por tres componentes:</p> <p>1) El 45.17% con base en la población de la Entidad.</p> <p>2) El 45.17% con base en el cambio en la recaudación de los impuestos asignables (IEPS, Tenencia y Uso de Vehículos e ISAN) multiplicado por el coeficiente del año anterior.</p> <p>3) El 9.66% por la inversa per cápita de los dos componentes anteriores.</p> <p>Con la reforma del 2007, el FGP modifica su integración en dos partes:</p> <p>1) La primera garantiza el monto nominal recibido en el 2007.</p> <p>2) La segunda se integra por tres componentes:</p> <p>a) El primero se refiere al crecimiento del PIB de cada Estado ponderado por su población: 60 %.</p>

<p>-Se adiciona el Resarcimiento de las Bases Especiales de Tributación (BET) con base en la actualización del Índice Nacional de Precios al Consumidor INPC desde 1989.</p>	<p>recaudatorio sobre los impuestos y derechos locales ponderados por población.</p> <p>- Por recaudación se entiende los impuestos y derechos locales.</p>	<p>b) El segundo determina el esfuerzo recaudatorio estatal, en el tiempo, sobre los impuestos y derechos locales ponderados por la población: 30 %.</p> <p>c) El tercer componente establece el peso relativo de la recaudación local respecto del total nacional ponderado por su población: 10%.</p>
--	---	---

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

2. Actualizaciones de las Bases Especiales de Tributación (ABET) Las Bases Especiales de Tributación fueron un régimen especial del ISR, que dejó de estar en vigor a partir de 1990.

Para compensar a las entidades por la derogación de este concepto, se les asigna el 80.0 por ciento de lo recaudado actualizado en términos del artículo 17º- A del Código Fiscal de la Federación (6º párrafo del artículo 2º de la LCF).

ANÁLISIS DE ACTUALIZACIÓN DE LAS BASES ESPECIALES DE TRIBUTACIÓN (ABET)

La actualización se realiza de la siguiente manera:

1. Se genera un índice de actualización dado por el cociente entre el índice de precios al consumidor del sexto mes del ejercicio de cálculo y el índice de precios al consumidor del sexto mes de 1989.

2. El índice calculado se multiplica por el 80.0 por ciento de lo recaudado en 1989 por cada entidad derivado del régimen antes descrito y el resultado es la participación que le corresponderá a cada entidad. Este monto se adiciona al FGP.

Al ser la ABET una adición del FGP, del monto obtenido, cada entidad tiene la obligación de entregar a sus municipios al menos el 20.0 por ciento de lo que obtenga por concepto de este fondo, de acuerdo a los criterios que se establezcan en sus Leyes de Coordinación Fiscal.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

3. Fondo de Fomento Municipal (FFM) Con motivo de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal del 21 de diciembre de 2007, este Fondo se modifica en cuanto a la incorporación de dos componentes de reparto; el primero que garantiza el monto nominal de 2007, y el segundo el cambio de 2007 respecto del año que se reparte (ver cuadro No. 13). El FFM es uno de los fondos con destino específico para los municipios. Su monto se constituye por el 1.0 por ciento de la RFP. Es importante señalar que las entidades entregarán íntegramente a sus municipios o demarcaciones territoriales el 100 por ciento de las cantidades que reciban del FFM, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que dicho monto no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

CUADRO No. 13
FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL

ANTES DE LA REFORMA	REFORMA 21 DE DICIEMBRE DE 2007	COMENTARIOS
<p>El Fondo de Fomento Municipal (FFM) se compone por el 1% de la RFP y se distribuye de acuerdo al crecimiento de la recaudación de agua y predial multiplicado por el coeficiente del año anterior.</p>	<p>El FFM seguiría siendo el 1% de la RFP y se distribuiría para el 2008 de la siguiente forma:</p> <p>Nacional:</p> $\text{Fondo de Fomento Municipal 2008} = \text{A) Fondo de Fomento Municipal 2007} + \text{B) Variación entre el Fondo de Fomento Municipal 2008 y el Fondo de Fomento Municipal 2007}$ <p>Estatal:</p> <p>Cada Estado participará de la parte B) de acuerdo con:</p> $\frac{\text{Cambio en Predial y Agua} \times \text{Población de la entidad}}{\text{Suma (Cambio en Predial y Agua de cada Estado} \times \text{la Población de cada Estado de acuerdo a las últimas cifras del INEGI)}}$ <p>Las fórmulas de reparto, tanto para el FGP y el FFM, se instrumentarán siempre y cuando la RFP para el año de cálculo sea mayor que la RFP del 2007. En el caso en que la RFP del año de cálculo sea menor que la RFP del 2007 el reparto del FGP y del FFM se realizaría conforme a la participación porcentual que haya tenido la Entidad sobre el fondo respectivo en el 2007.</p>	<p>La fórmula anterior del Fondo de Fomento Municipal (FFM) estaba compuesta por el 1% de la RFP y se distribuía de acuerdo con el crecimiento de la recaudación de agua y predial multiplicado por el coeficiente del año anterior.</p> <p>Con la reforma, el FFM mantiene su estructura en función del 1% de la RFP, y a partir de 2008 queda integrado en dos partes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La primera garantiza el monto nominal recibido en 2007. 2) La segunda se encuentra determinada por el factor de crecimiento de la recaudación de predial y agua, respecto del total nacional ponderado por población.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

4.-Fondo de Fiscalización (FOFIE) El FOFIE es uno de los fondos creados con las modificaciones de 2007 a la LCF con el objetivo de fomentar las acciones de fiscalización de las haciendas locales.

El artículo 4º de la LCF establece que el Fondo de Fiscalización estará conformado por un monto equivalente al 1.25 por ciento de la Recaudación Federal Participable; anteriormente estaban constituidos por el Fondo de Contingencia y el de Coordinación de Derechos (ver cuadro No. 14).

CUADRO No. 14
FONDO DE FISCALIZACIÓN

ANTES DE LA REFORMA	REFORMA 21 DE DICIEMBRE DE 2007	COMENTARIOS
<p>-Fondo de Contingencia (0.25% de la RFP)</p> <p>-Coordinación de Derechos (1% de la RFP)</p>	<p>-El Fondo de Fiscalización (FOFIE) se constituirá de los recursos destinados al Fondo de Contingencia y a la Coordinación de Derechos. Este Fondo pretende retribuir e incentivar a aquellos Estados que realicen esfuerzos de fiscalización de acuerdo a criterios que fijaría la SHCP.</p> <p>El Fondo de Fiscalización estará conformado por un monto equivalente al 1.25% de la RFP de cada ejercicio, se distribuirá en forma trimestral de la siguiente forma:</p> <p>A) La participación recibida por la entidad en el año 2007 por concepto de Coordinación de Derechos y Reserva de Contingencia.</p> <p>B) Fondo de Fiscalización 2008 menos el Fondo de Fiscalización 2007.</p> <p>Los componentes de la parte B) se determinan de la siguiente manera:</p> <p>C1) Cada Estado participará del 30% de acuerdo con: <u>Proporción del PIB de las Cifras Virtuales (CV) del Estado x Población</u> Suma (Proporción del PIB de las CV de cada Estado x Población de cada Estado)</p> <p>C2) Cada Estado participará del 10% de acuerdo con: <u>Valor de la Mercancías Embargadas (ME) x Población</u> Suma (Valor de las ME de cada Estado x Población de cada Estado)</p> <p>C3) Cada Estado participará del 25% de acuerdo con: Factor de crecimiento de la Recaudación del Régimen de Pequeños <u>Contribuyentes (RR) del Estado x Población</u> Suma (Factor de crecimiento del RR de cada Estado x Población)</p> <p>C4) Cada Estado participará del 5% de acuerdo con: <u>Valor del régimen de Rec. de Pequeños Contribuyentes x Población</u> Suma (Valor de (RR) de cada Estado x Población)</p> <p>C5) Cada Estado participará del 25% de acuerdo con: Factor de crecimiento del Régimen de <u>contribuyentes Intermedios (RI) del Estado x Población</u> Suma (Factor de crecimiento de la RI de cada Estado x Población de cada Estado)</p> <p>C6) Cada Estado participará del 5% de acuerdo con: <u>Valor del Régimen de Intermedios x Población</u> Suma (Valor del RI de cada Estado x Población de cada Estado)</p>	<p>(1) Las cifras virtuales están compuestas por disminuciones de pérdida fiscal, de saldo de IVA e ISR, de multas y crédito al salario efectivamente pagados, entre otros que da a conocer el Servicio de Administración Tributaria.</p> <p>La proporción del PIB de las Cifras Virtuales se obtiene dividiendo el PIB que dé a conocer el INEGI para la entidad entre las cifras virtuales.</p>

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

5. Participaciones Específicas en el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (PEIEPS) Las entidades federativas tienen una participación en el IEPS por los siguientes conceptos:

a) El 20.0 por ciento de lo recaudado por bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

b) El 20.0 por ciento de lo recaudado por cervezas.

c) El 8.0 por ciento de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Para calcular la participación de las entidades de estos recursos, se procede de la siguiente manera:

1. Se calcula la participación de cada entidad en la recaudación de cada concepto mencionado respecto de la recaudación de dichos rubros a nivel nacional.

2. La distribución de cada concepto se realiza de acuerdo al coeficiente de participación calculado en el número anterior.

Los municipios así como las demarcaciones territoriales del Distrito Federal recibirán como mínimo el 20.0 por ciento que le corresponda al estado de estas Participaciones Específicas en el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (PEIEPS).

6. Incentivos por las 9/11(onceavas partes) del IEPS sobre ventas de diesel y gasolina (IIEPS) Este fondo se creó en el 2007 (LCF artículo 4º A frac. I) y se constituye con la recaudación derivada de la aplicación del artículo 2º-A la fracción II de la Ley del IEPS (LIEPS) que aplica las cuotas siguientes a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diesel:

- a) Gasolina Magna 36 centavos por litro.

- b) Gasolina Premium UBA 43.92 centavos por litro.

- c) Diesel 29.88 centavos por litro.

Dichas cuotas se aplicarán de manera gradual de conformidad con lo siguiente:

- 1) En el mes calendario en que entre en vigor el artículo 2º-A, frac. II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se aplicará una cuota de 2 centavos a cada litro de Gasolina Magna, 2.44 centavos a cada litro de Gasolina Premium UBA y 1.66 centavos a cada litro de Diesel.

- 2) Las cuotas mencionadas en la fracción anterior, se incrementarán mensualmente en 2 centavos, 2.44 centavos y 1.66 centavos, por cada litro de Gasolina Magna, Gasolina Premium UBA y Diesel, respectivamente, hasta llegar a las cuotas previstas en el artículo 2º-A, fracción II de la LIEPS.

Del total de los recursos recaudados por la aplicación del artículo 2º-A la fracción II de la LIEPS, 9/11(nueve onceavas partes) se destinan a los IIEPS (Incentivos del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios) por las ventas finales de gasolina y diesel. Es decir del total recaudado, las nueve onceavas partes corresponderán a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, siempre y cuando se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y celebren con la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, convenio de colaboración en términos del artículo 13 de esta Ley, mediante el cual se sujeten, entre otras cosas, al cumplimiento de las obligaciones siguientes:

- a) Administrar la totalidad de la recaudación del impuesto dentro de su territorio.

b) Reintegrar a la Federación las cantidades equivalentes a los 2/11(dos onceavas partes) restantes del total recaudado por la aplicación de las cuotas, a fin de que se proceda a su distribución en los términos del artículo 4-A fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal, o bien, manifestar su autorización para que la Federación compense dichas cantidades contra sus participaciones federales, en términos de lo establecido en el artículo 9o. de la misma LCF.

c) Destinar los recursos que correspondan a la entidad por la administración del impuesto a la compensación de las pérdidas en participaciones estatales que sufran sus municipios y en el caso del Distrito Federal sus demarcaciones territoriales, derivadas de modificaciones en la forma de distribución de la entidad a sus municipios o demarcaciones territoriales.

d)Incluir en las publicaciones a que se refiere el artículo 6o., último párrafo de la LCF, el destino de los recursos que corresponderán a sus municipios y en el caso del Distrito Federal sus demarcaciones territoriales, así como acreditar su cumplimiento a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los recursos que obtengan las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, de acuerdo a lo previsto en esta fracción, podrán afectarse en términos del artículo 9o. de LA LCF, siempre que la afectación correspondiente en ningún caso exceda del 25% de los recursos que les correspondan.

Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas.

Procedimiento de cálculo de Incentivos por los 9/11 del IEPS sobre ventas de diesel y gasolina (IIEPS).

CUADRO No. 15
PROCEDIMIENTO DE CALCULO DE INCENTIVOS POR LAS 9/11 (ONCEAVAS PARTES) DEL IEPS SOBRE VENTAS DE DIESEL Y GASOLINA (IIEPS)

El coeficiente efectivo de participación de este monto se genera de acuerdo a la proporción de consumo de gasolinas y diesel de la entidad dentro de la suma del consumo de todas las entidades. Esto se resume en la siguiente fórmula:

$$T_{i,t} = \frac{CGD_{i,t-1}}{\sum_i CGD_{i,t-1}} = IIEPS_{i,t}$$

donde:

i representa la entidad para la cual se está calculando el monto del fondo.

$T_{i,t}$ es el monto de la participación de la entidad en el año por concepto del IIEPS.

$CGD_{i,t-1}$ es el valor del consumo de gasolinas y diesel de la entidad más reciente reportado.

$IIEPS_{i,t}$ es el monto total del fondo para el año.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Los municipios así como las demarcaciones territoriales del Distrito Federal recibirán como mínimo el 20.0 por ciento que le corresponda al estado por concepto de Incentivos por las 9/11 del IEPS sobre ventas de diesel y gasolina (IIEPS).

7. Fondo de Compensación (FOCOM) Del total de los recursos recaudados del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios por las ventas finales de gasolina y diesel, 2/11(dos onceavas partes) se destinan a este fondo de compensación, el cual se distribuirá entre las 10 entidades federativas que tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero.

Este fondo se creó en el 2007 (LCF actual art. 4º-A frac. II) y rompe con el objetivo resarcitorio del ramo 28, ya que se distribuye entre las diez entidades más pobres en términos per cápita.

CUADRO No. 16
PROCEDIMIENTO DE CÁLCULO DEL FONDO DE COMPENSACIÓN (FOCOM)

El criterio de distribución establece que el coeficiente efectivo de participación se obtendrá de la participación del inverso del PIB per cápita no minero y no petrolero de la entidad dentro de la suma del inverso del PIB per cápita no minero y no petrolero sobre las diez entidades con el PIB per cápita no minero y no petrolero más bajo. Esto se resume en la siguiente ecuación:

$$T_{i,t} = \frac{1}{\sum PIBpc_{i,t-1}} FC_t$$

donde:

i es una de las diez entidades con los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero.

T_{i,t} monto de la participación de la entidad en el año por concepto del FC.

PIBpc_{i,t-1} es el PIB per cápita no minero y no petrolero de la entidad más reciente publicada por el INEGI.

FC_t es el monto total del fondo para el año *t*.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Los municipios y demarcaciones territoriales de las diez entidades con el PIB per cápita no minero y no petrolero más bajo recibirán como mínimo el 20.0 por ciento, tanto del fondo de compensación como de los Incentivos por las 9/11 del IEPS sobre ventas de diesel y gasolina, y la distribución por parte de las entidades federativas a

los municipios y demarcaciones territoriales deberá realizarse cuando menos en un 70.0 por ciento atendiendo a los niveles de población.

7. Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI) El FEXHI (artículo 4ºB), creado en el 2007 tiene como objeto compensar a las entidades extractoras de petróleo y gas³⁵ por las externalidades negativas derivadas de la actividad, es decir los daños causados en las entidades donde se extraen y procesan los hidrocarburos.

Este fondo se integra con el 0.6 por ciento del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH)³⁶ pagado por PEMEX exploración y producción en términos de lo previsto en el artículo 254º de la Ley Federal de Derechos, en materia de hidrocarburos.

³⁵ Las entidades referidas son aquellas que forman parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI.

³⁶ PEMEX Exploración y Producción estará obligado al pago anual del derecho ordinario sobre hidrocarburos, aplicando la tasa de 71.5% a la diferencia que resulte entre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año y las deducciones permitidas, mediante declaración anual que se presentará a más tardar el último día hábil del mes de marzo del siguiente año correspondiente al ejercicio de que se trate. Art. 254 de la Ley Federal de Derechos, en materia de hidrocarburos.

CUADRO No. 17
PROCEDIMIENTO DE CÁLCULO DEL FONDO DE EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS (FEXHI)

El criterio de distribución entre las entidades señala que el 50.0 por ciento de los recursos se repartirá entre las entidades de acuerdo a la participación en el valor de extracción bruta de los hidrocarburos de la entidad en el total nacional. El otro 50.0 por ciento se repartirá entre las entidades de acuerdo a la participación en el valor de producción de gas natural asociado y no asociado de la entidad en el total nacional. Esto se resume en la siguiente ecuación:

$$T_{1-t} = (0.5C1_{i,t} + 0.5C2_{i,t})FEXHI_{i,t}$$

con:

$$C1_{i-t} = \frac{EXP_{i,t-1}}{\sum_i EXP_{i,t-1}}$$

$$C2_{i-t} = \frac{EXG_{i,t-1}}{\sum_i EXG_{i,t-1}}$$

donde:

i representa la entidad para la cual se está calculando el monto del fondo.

T_{1-t} es el monto de la participación de la entidad en el año por concepto del FEXHI.

FEXHI_{1-t} es el monto total del fondo para el año.

EXP_{i,t-1} es el valor de extracción bruta de los hidrocarburos de la entidad federativa conforme a la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI.

EXG_{i,t-1} es el valor de producción de gas natural asociado y no asociado de la entidad federativa del año anterior para el cual se realiza el cálculo, según el Sistema de Información Energética.

Los municipios recibirán cuando menos el 20.0 por ciento de los recursos percibidos por las entidades federativas.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

9. El 0.136 por ciento de la RFP para municipios fronterizos o litorales por donde se realiza comercio exterior (COMEXT) Este fondo (art. 2ºA frac. I) se constituye con el 0.136% de la recaudación federal participable para los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre

que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país. Generalmente se le conoce como fondo al comercio exterior, y se destina en apoyo a actividades de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera.

La distribución entre las entidades se realiza de acuerdo a la participación del factor de crecimiento de la recaudación del impuesto predial y el derecho de los dos años más recientes donde se disponga información ponderada por el coeficiente de participación del fondo en el año anterior en la suma de este elemento sobre todas las entidades. Esto se resume en la fórmula siguiente:

CUADRO No. 18
PROCEDIMIENTO DE CÁLCULO DEL FONDO DEL 0.136 POR CIENTO DE LA RFP PARA MUNICIPIOS FRONTERIZOS
O LITORALES POR DONDE SE REALIZA COMERCIO EXTERIOR (COMEXT)

$$CC_{i,t} = \frac{B_{i,t}}{\sum_i B_{i,t}}$$

con:

$$B_{i,t} = \frac{CC_{i,t-1} IPDA_{i,t-1}}{IPDA_{i,t-2}}$$

donde:

i representa al municipio para el cual se está calculando el monto del fondo.

CC *i, t* es el coeficiente de participación en el fondo del municipio para el año *t* en que se realiza el cálculo.

CC *i, t-1* es el coeficiente de participación en el fondo del municipio *i* para el año inmediato anterior al que se realiza el cálculo.

IPDA *i, t-1* es la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua del municipio para el año inmediato anterior al que se realiza el cálculo.

IPDA *i, t-2* es la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua del municipio para el segundo año inmediato anterior al que se realiza el cálculo.

El 100 por ciento de los recursos de este fondo se entrega íntegramente a sus municipios o demarcaciones territoriales que participen en la actividad por la que se perciben.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

10. El 3.17 por ciento del Derecho Adicional sobre la Extracción de Petr6leo (DAEXP) Este fondo (artículo 2ºA frac. II) se distribuye específicamente

a municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada o la salida en el país de productos petroleros.

El monto del derecho adicional sobre la extracción de petróleo se calcula aplicando el factor de 0.0143% sobre el importe del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos. El coeficiente efectivo de participación para la distribución de estos recursos es participación del municipio en el total del importe de crudo exportado.

El 100.0 por ciento de los recursos de este fondo se entrega íntegramente a sus municipios o demarcaciones territoriales que participen en la actividad por la que se perciben.

Otros incentivos económicos. Estos gravámenes de índole federal están sujetos a convenios de colaboración administrativa, su operación será local y dicho manejo será informado a la federación. Estos incentivos se mencionan en el artículo 2° de la LCF como elementos que se excluyen de la RFP neta:

No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el impuesto sobre automóviles nuevos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.A de esta Ley; ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.A y 4o.B de esta Ley; ni el

excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1 por ciento a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal del 21 de diciembre de 2007 determina en su artículo 3º transitorio, la derogación de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos a partir del 1º de enero de 2012 (ver cuadro No. 19).

CUADRO No. 19
IMPUESTO SOBRE TENENCIA

ANTES DE LA REFORMA	REFORMA 21 DE DICIEMBRE DE 2007	COMENTARIOS
<p>Artículo 2o.-.....</p> <p>III.-.....</p> <p>“Las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.</p> <p>Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.”</p>	<p>LEY DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS</p> <p>ARTÍCULO TERCERO.- Se ABROGA la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980.</p> <p>DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS</p> <p>ARTÍCULO CUARTO.- El artículo tercero de este Decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 2012.</p> <p>Las obligaciones derivadas de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que se abroga conforme al artículo anterior de este Decreto, que hubieran nacido durante su vigencia por la realización de las situaciones jurídicas previstas en dichos ordenamientos, deberán ser cumplidas en las formas y plazos establecidos en los mismos y en las demás disposiciones aplicables..</p>	<p>Con la Reforma Fiscal, la Ley del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos se abroga en 2012, transfiriendo a las entidades federativas la facultad de mantener dicho gravamen.</p>

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal.

Participaciones a las que los municipios tienen derecho

El artículo 6° de la LCF establece que:

“Las participaciones federales que recibirán los municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20.0 por ciento de las cantidades que correspondan a la entidad federativa, el cual habrá de cubrirse. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los mismos mediante disposiciones de carácter general”.

Los recursos del Fondo General de Participaciones deberán entregarse a los municipios a través de los gobiernos locales en un plazo no mayor a cinco días después de que las entidades los recibieron. Posterior a ese plazo la Entidades Federativas pagarán intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; y en caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los municipios descontando la participación del monto que corresponda a la entidad.

El artículo 6° de la LCF también señala que:

“Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley. Los Gobiernos de las entidades, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado a que está obligada conforme al artículo 3 de esta Ley, deberán publicarse en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos anteriormente referidos, sobre las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o Demarcaciones Territoriales.”

Esto mismo se aplica a:

1. El fondo de fiscalización;
2. Las participaciones específicas en el impuesto especial sobre productos y servicios;
3. Los incentivos por los 9/11 del IEPS sobre ventas de diesel y gasolina;
4. El fondo de compensación;
5. El fondo de extracción de hidrocarburos;
6. Los incentivos por el impuesto especial sobre automóviles nuevos;
7. Los incentivos por el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos;

Los municipios recibirán el 100 por ciento de los siguientes fondos;

1. El 0.136 por ciento de la RFP para municipios fronterizos o litorales por donde se realiza comercio exterior.
2. El 3.17 por ciento del derecho adicional sobre la extracción de petróleo.

Aportaciones del Ramo 33

El Ramo 33 integrado por las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios tiene su origen en la integración de programas y recursos que anteriormente se ejercían a través de los Ramos 12, 25 y 26. En ocasión de una serie de reformas y acciones con el objetivo de descentralizar hacia las Entidades

Federativas las responsabilidades y los recursos humanos y materiales se creó el Ramo en comento. Por otra parte la Ley de Coordinación Fiscal establece las aportaciones federales como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, a los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación estableció la Ley y para el caso concreto me refiero a los Fondos siguientes:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Cálculo del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)

Este fondo constituye más o menos el 56 por ciento del ramo 33. Las cantidades a repartir se definen en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), y como se indica en el artículo 27° de la LCF deben considerarse los siguientes criterios:

1. El registro común de escuelas, de plantillas y personal utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.

2. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación.

b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior.

c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

El monto constituido se asigna de acuerdo con los anteriores criterios y a la siguiente fórmula:



En donde:

$$C1_{i,t} = \frac{B_{i,t}}{\sum_i B_{i,t}} \quad \text{Donde a su vez } B_{i,t} = \left\{ \frac{FAEB_{t-1}}{M_{N,t-1}} - \frac{T_{i,t-1}}{M_{i,t-1}} \right\} M_{i,t-1}$$

y:

$$B_{i,t} = \left(\frac{FAEB_{t-1}}{M_{N,t-1}} - \frac{T_{i,t-1}}{M_{i,t-1}} \right) M_{i,t-1}$$

El coeficiente $C1_{i,t}$ se calculará para cada estado solamente cuando $B_{i,t}$ sea positivo, de lo contrario será cero. De la misma forma, la sumatoria será solamente sobre aquellos estados para los que $B_{i,t}$ sea positivo. Ningún estado recibirá, por concepto del 20% del incremento del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, más recursos de los necesarios para cerrar su brecha de gasto federal por alumno. Es decir, en un año determinado un estado no podrá recibir más de $B_{i,t}$ por este concepto. De haber un sobrante del citado 20% se repartirá entre todos los estados de acuerdo al segundo coeficiente.

$$C2_{i,t} = \frac{M_{i,t-1}}{\sum_i M_{i,t-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IC_{i,t-1} M_{i,t-1}}{\sum_i IC_{i,t-1} M_{i,t-1}}$$

$$C4_{i,t} = \frac{\frac{G_{i,t-1}}{FAEB_{i,t-1}}}{\sum_i \frac{G_{i,t-1}}{FAEB_{i,t-1}}}$$

$C1_{i,t}$, $C2_{i,t}$, $C3_{i,t}$ y $C4_{i,t}$ son los coeficientes de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal de la entidad i en el año en que se realiza el cálculo.

$T_{i,t}$ es la aportación del Fondo a que se refiere la ecuación anterior, que corresponde al estado i en el año para el cual se realiza el cálculo y que no podrá ser menor a $T_{i,t-1}$ actualizada por la inflación del año inmediato anterior.

$T_{i,t-1}$ es la aportación del Fondo que le correspondió al estado i en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$FAEB_t$ es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal a nivel nacional determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año para el cual se efectúa el cálculo.

$FAEB_{t-1}$ es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal a nivel nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$M_{i,t-1}$ es la matrícula pública de educación básica que determine la Secretaría de Educación Pública para el estado i en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$MN_{i,t-1}$ es la matrícula pública nacional de educación básica que determine la Secretaría de Educación Pública en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$IC_{i,t}$ es el índice de calidad educativa que determine la Secretaría de Educación Pública para el estado i en el año t .

$G_{i,t}$ es el gasto estatal en educación básica del estado i en el año t , que determine la Secretaría de Educación Pública.

\sum_i es la sumatoria sobre todos los estados de la variable que le sigue.

Con base en esta información se calcula el monto del FAEB para cada entidad, con excepción del Distrito Federal, ver cuadro No.20.

CUADRO No. 20
Mecánica de operación de la Fórmula del FAEB

1. Se calcula el FAEB promedio por alumno por entidad. Realizado esto, se obtiene el FAEB promedio por alumno para el año anterior a nivel nacional. A este valor se le resta el FAEB promedio por alumno de cada entidad. Aquellos estados que tengan diferencias positivas, serán a los cuales se siga realizando los cálculos siguientes.
 2. Las cifras anteriores se multiplican por la matrícula del estado respectivo.
 3. Se calcula la estructura porcentual de estos valores y se multiplica cada participación porcentual por 0.2.
 4. Se calcula la estructura porcentual de la matrícula pública de cada estado en el total nacional. Cada participación porcentual se multiplica por 0.5.
 5. En caso de que se disponga, por parte de la SEP, del índice de calidad educativa por estado, se multiplica cada índice por la matrícula. Se calcula la participación porcentual de cada uno de estos valores generados por estado y se multiplican por 0.1. En caso de no haber índice de calidad educativa, se asume este índice para cada estado como 1. Para el 2009 aún no se ha generado dicho índice.
 6. Se calcula para cada estado el cociente de su gasto educativo entre el monto del FAEB recibido, ambos valores para el año anterior. Obtenidos los cocientes, se calcula su estructura porcentual. Para cada estado se multiplica su participación porcentual de dicho cociente por 0.2.
 7. Se suman los valores para cada estado obtenidos de los números del 1 al 4 y se multiplican por la diferencia del monto del FAEB del año de cálculo menos el FAEB respectivo del año anterior.
 8. A cada valor obtenido por entidad en el número 5 se le adiciona el monto del FAEB que recibió en el año anterior. El resultado es el monto del FAEB que le corresponde para el año de cálculo.
- En caso de que después de aplicar la fórmula anterior haya sobrantes en el fondo, éstos se distribuirán entre todos los estados de acuerdo a su proporción de matrícula pública como porcentaje del total nacional; es decir, de acuerdo al segundo coeficiente de la fórmula.
- Si en el año que se calcula el monto de dicho fondo, éste es inferior al obtenido en el año inmediato anterior, la fórmula del FAEB no será aplicable. En tal caso, la distribución se realizará en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada estado haya recibido del FAEB en el año inmediato anterior.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Cálculo del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, señala en el artículo 30 de la Ley de Coordinación Fiscal que este se fijará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y estará constituido por los siguientes elementos:

1. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades

federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.

2. Por los recursos que, con cargo a las previsiones para servicios personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio, se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste.

3. Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que, para iguales fines, sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros.

4. Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán calculados con lo establecido por el Artículo 31 de la Ley de Coordinación Fiscal, ver cuadro No. 21:

CUADRO No. 21
Mecánica de operación de la Fórmula del (FASSA)

Los recursos especificados en la fracción IV del artículo 30° se distribuirán por medio de la siguiente fórmula:

$$\sum F_i = \sum (M * T_i)$$

donde:

M es el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a que se refiere la fracción IV del artículo 30.

F_i es el monto correspondiente a la entidad federativa *i* del monto total **M**.

T_i es la distribución porcentual correspondiente a la entidad federativa *i* del monto total **M**.

A su vez para calcular **T_i** de la entidad *i* se aplicará la siguiente fórmula:

$$T_i = D_i / DM$$

DM es el monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado.

D_i es el monto total del déficit de la entidad federativa *i* con gasto total inferior al mínimo aceptado.

Donde:

$$D_i = \max[(POB_i * (PMIN * 0.5 * (REMi + IEM_i)) - G_{ti}), 0]$$

Donde a su vez:

POB_i es la población abierta en la entidad federativa *i*.

PMIN es el presupuesto mínimo per cápita aceptado.

REMi es la razón estandarizada de mortalidad de la entidad federativa *i*.

IEM_i es el índice estandarizado de marginación de la entidad federativa *i*.

G_{ti} es el gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir **M** del ejercicio correspondiente.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Cálculo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

El FAIS se calcula tomando como referencia la Recaudación Federal Participable, es determinado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia al 2.5 por ciento de la RFP, del

que el 0.303 por ciento se destinará al Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el 2.197 por ciento al Fondo para Infraestructura Social Municipal (FISM), hasta sumar el 2.5 por ciento referido.

El artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal determina que este fondo se aplicará específicamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

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

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

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los Estados, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la fórmula y procedimientos establecidos en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, ver cuadro No. 22.

CUADRO No. 22

Mecánica de operación de la Fórmula del (FAIS)

Este fondo será distribuido por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), quien deberá considerar los criterios de pobreza extrema, condensados en la siguiente fórmula:

$$IGP_j = P_{j1}\beta w_1 + P_{j2}\beta w_2 + P_{j3}\beta w_3 + P_{j4}\beta w_4 + P_{j5}\beta w_5$$

donde:

w expresa una de las cinco necesidades básicas consideradas en la distribución del FAIS.

j es el hogar en estudio.

IGP_j es el Índice global de pobreza del hogar j .

$P_j w$ es la brecha respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica w para el hogar j en Estudio.

βw es el ponderador asociado a la necesidad básica w .

Por su parte, las necesidades básicas se expresan en el siguiente punto y sus ponderadores respectivos son:

$$\beta_{w1}=0.4616, = \beta_{w2} 0.1250, = \beta_{w3} 0.2386, = \beta_{w4} 0.0608 \text{ y } = \beta_{w5} 0.1140.$$

Las necesidades básicas, de la fórmula anterior, son las siguientes:

$w1$ es el ingreso per cápita del hogar;

$w2$ es el nivel educativo promedio por hogar;

$w3$ es la disponibilidad de espacio de la vivienda;

$w4$ es la disponibilidad de drenaje; y

$w5$ es la disponibilidad de electricidad combustible para cocinar.

Para el cálculo de la distribución de este fondo se ocupó la información del censo de población y vivienda del año 2000.

1. Para cada hogar se calculan las cinco brechas respecto a las normas de pobreza extrema que

corresponden a cada una de las necesidades básicas, con base en la siguiente fórmula:

$$P_j = \frac{[Z_w - X_{jw}]}{Z_w}$$

donde:

Z_w es la norma establecida para la necesidad básica w .

X_{jw} es el valor observado en cada hogar j , para la necesidad básica w .

2. Los resultados de cada una de las brechas se ubican dentro de un intervalo de -0.5 a 1 . Cada brecha se multiplica por los ponderadores βw antes establecidos para, una vez sumados, obtener el IGP_j del hogar j , que se encuentra en el mismo intervalo. De aquí en adelante, sólo se consideran a los hogares cuyo valor se ubique entre 0 y 1 , que son aquellos en situación de pobreza extrema.

3. El valor del IGP_j del hogar respectivo se eleva al cuadrado. Después se multiplica por el tamaño del hogar que es el número de personas del hogar. Esto conforma la masa carencial del hogar j , que se calcula con la siguiente fórmula:

$$MCH_j = IGP_j^2 * T_j$$

MCH_j es la masa carencial del hogar *j*; y

T_j es el número de miembros en el hogar *j* en pobreza extrema o tamaño del hogar.

4. Se suma el valor de **MCH_j** para todos los hogares en pobreza extrema del estado *k* y con esto se

obtiene la masa carencial estatal, lo cual se condensa en la fórmula siguiente:

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

En donde:

MCE_k es la masa Carencial del Estado *k*;

MCH_{jk} es la masa Carencial del Hogar *j* en pobreza extrema en el Estado *k*; y,

jk es el número total de hogares pobres extremos en el Estado *k*.

5. Ya determinada la **MCE_k**, se hace la agregación a través de todos los estados para obtener la masa carencial nacional (**MCN**)

6. Se calcula la participación de la masa carencial a través de los estados, lo cual constituye la participación porcentual en el FAIS que le corresponde a cada estado, como lo indica la siguiente fórmula:

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

En donde:

PE_k = Participación porcentual del Estado *k*;

MCE_k = Masa Carencial del Estado *k*; y

MCN = Masa Carencial Nacional.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Cálculo del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)

El monto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal contenido en el ramo 33, es determinado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos equivalentes al 2.5623 por ciento de la Recaudación Federal Participable, de estos el 2.35 por ciento se destina a los municipios a través de los estados y el 0.2123 por ciento para el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales.

Como lo indica el artículo 37° de la Ley de Coordinación Fiscal, estos recursos se aplicarán a la satisfacción de los requerimientos de los Municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

Estos recursos se distribuyen de acuerdo a la participación porcentual de la población en base a la información estadística más reciente que dé a conocer el INEGI; es decir, en proporción directa al número de habitantes del estado, ver cuadro No. 23.

CUADRO No. 23

Mecánica de operación de la Fórmula del (FORTAMUNDF)

El cálculo del FORTAMUNDF se condensa en la siguiente fórmula:

$$F_{i,t} \text{ FORTAMUNDF}_t = \frac{n_i}{\sum_i n_i}$$

donde:

$F_i t$, es el monto de la participación del FORTAMUNDF que recibe la entidad i para el año t que se efectúa el cálculo.

$FORTAMUNDF_t$, es el monto del FORTAMUNDF para el año t que se efectúa el cálculo.

n_i es la población de la entidad i de acuerdo a las últimas cifras dadas a conocer por el INEGI.

Para efectos prácticos, se procede de la siguiente manera:

- 1) Se calcula la participación porcentual del número de habitantes de cada Estado dentro de la población nacional sin considerar la población del Distrito Federal.
- 2) Se multiplica cada coeficiente de participación por el monto de FORTAMUNDF destinado a los estados.

Como lo indica el artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, para el caso de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, su distribución será de la siguiente manera: el 75.0 por ciento correspondiente a cada demarcación territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25.0 por ciento restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el INEGI. Los estados a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada municipio y demarcación.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Cálculo del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

El Artículo 39 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que anualmente se destinará dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación un monto equivalente al 0.814 por ciento de la Recaudación Fiscal Participable en el marco del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), destinado específicamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

El artículo 41 de Ley de Coordinación Fiscal señala que este Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas "de acuerdo a las

asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación”, es decir las reglas para la distribución del fondo no están contenidas en forma expresa en dicha Ley como en los demás fondos de aportaciones.

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

El FAETA al igual que el FAM, no tiene reglas establecidas por la LCF, su monto se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con los siguientes criterios:

1. Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
2. Por los recursos presupuestarios que, con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:
 - a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación.
 - b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior.

c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas.

3. En el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

El monto anual del FASP es determinado cada año en el PEF a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), sin embargo como se establece en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, la distribución entre las entidades federativas de los recursos que conforman este fondo se llevará a cabo con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública defina, a propuesta de la Secretaría del ramo. En el 2009, estos criterios fueron aprobados por la XXV Sesión de Consejo Nacional de Seguridad Pública, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008, ver cuadro No. 24 y 25.

CUADRO No. 24

Criterios de Asignación para la Distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), aprobados en la XXV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública:

- I.** Número de habitantes de los estados y del Distrito Federal.
- II.** Índice delictivo.
- III.** Índice de ocupación penitenciaria.
- IV.** Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública.

V. Proyectos nacionales convenidos en proceso.

VI. Aplicación de recursos del Fideicomiso para la Distribución del FOSEG en programas de prevención.

VII. Recursos invertidos por los municipios en programas y/o acciones de seguridad pública.

CUADRO No. 25

Mecánica de Operación de la Fórmula del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

La ponderación de los criterios de asignación del FASP es la siguiente:

- 1.- 35.0 por ciento para el criterio de número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal.
- 2.- 10.0 por ciento para el criterio de índice delictivo.
- 3.- 20.0 por ciento para el criterio de índice de ocupación penitenciaria.
- 4.- 10.0 por ciento para el criterio de avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública.
- 5.- 20.0 por ciento para el criterio de proyectos nacionales convenidos en proceso.
- 6.- 4.0 por ciento para el criterio de aplicación de recursos FOSEG en programas o acciones de prevención.
- 7.- 1.0 por ciento para el criterio que se refiere a los recursos invertidos por los municipios en programas y/o acciones de Seguridad Pública.

La totalidad de los recursos del FASP se debe distribuir entre cada una de las treinta y dos entidades federativas conforme a una fórmula que refleja los siete criterios enunciados con su respectiva ponderación, la cual se aplica al monto total de los recursos asignados para el ejercicio fiscal 2009 por la Cámara de Diputados en el PEF.

El monto de recursos que corresponden a cada entidad federativa sobre la totalidad de los recursos asignados al FASP se determina conforme a la siguiente fórmula:

$$FASP_i = a_i + b_i + c_i + d_i + e_i + f_i + g_i$$

a_i es el monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio I.

b_i es el monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio II.

c_i es el monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio III.

d_i es el monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio IV.

e_i es el monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio V.

f_i es el monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio VI.

g_i es el monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio VII.

En las siguientes secciones se describen específicamente los componentes anteriores.

a) Monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio población.

Esta variable arroja un monto presupuestal que resulta de multiplicar por 0.35 al resultado que se obtiene de dividir la población total de la entidad federativa que corresponda entre la población nacional prevaleciente al año 2005: 103,263,388 habitantes.

$$a_i = \frac{PE_i}{\sum PE_i} (0.35FASP_t)$$

donde:

a_i es el monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio Población.

PE_i es la población de la entidad federativa que corresponda.

$\sum PE_i$ es la población total del país.

i entidad Federativa

$FASP_t$ es el monto total del FASP para el año t

$FASP_i$ Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de la Entidad

b) Monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio del índice delictivo.

Esta variable genera un monto presupuestal que resulta de multiplicar por 0.10 a tres indicadores que reflejan la incidencia de delitos de alto impacto social ocurridos, la incidencia delictiva relativa por cada mil habitantes y la incidencia de delitos del crimen organizado, considerando para todos ellos en noviembre de 2006 como año de referencia y con la ponderación siguiente para cada uno de los indicadores dentro del valor total de esta variable resulta que: 40 por ciento para el primero, 40 por ciento para el segundo y 20 por ciento para el tercero.

El indicador correspondiente a la incidencia de delitos de alto impacto social ocurridos, considera únicamente los robos, lesiones y homicidios denunciados. Refleja la proporción de éstos que acontece en la entidad federativa con respecto al total nacional.

El indicador correspondiente a la incidencia delictiva relativa, considera los delitos del fuero común denunciados por cada mil habitantes. Refleja la proporción de éstos que acontece en la entidad federativa con respecto al total nacional.

El indicador correspondiente a crimen organizado, considera únicamente secuestros y asaltos bancarios.

Refleja la proporción de éstos que acontece en la entidad federativa con respecto al total nacional.

$$b_i = (0.4X_{1i} + 0.4X_{2i} + 0.2X_{3i})0.1FASP_t$$

donde:

b_i es el monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio Índice delictivo.

X_{1i} es el índice de delitos de alto impacto social.

X_{2i} es la tasa delictiva respecto a indicadores demográficos.

X_{3i} es el índice de crimen organizado.

$FASP_t$ es el monto total del FASP para el año t .

c) Monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio índice de ocupación penitenciaria.

Esta variable arroja un monto presupuestal que resulta de multiplicar por 0.20 al cociente de la población penitenciaria existente en la entidad federativa correspondiente en noviembre de 2006 con respecto a la capacidad instalada en la totalidad de los centros de readaptación social del país a esa misma fecha.

$$C_i = \frac{IOp_i}{\sum_i IOp_i} (0.2FASP_i)$$

donde:

C_i es el monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio Índice de ocupación penitenciaria.

IOp_i es el índice de ocupación penitenciaria de las entidades federativas y el Distrito Federal que resulta de dividir la ocupación penitenciaria en la entidad federativa correspondiente entre la capacidad instalada en la misma.

$FASP_t$ es el monto total del FASP para el año t .

d) Monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio de avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública.

Esta variable arroja un monto presupuestal que resulta de multiplicar por 0.10 al índice de desarrollo de acciones comprometidas en el Programa Nacional de Seguridad Pública, resultante de dos factores: el índice de depósito conforme a calendario en el FOSEG de las aportaciones que la entidad federativa se comprometió a realizar en los ejercicios de 2001 a 2006; y el índice del ejercicio de los recursos del financiamiento conjunto que fue canalizado al FOSEG en el mismo periodo.

Estos indicadores tienen un peso diferente al interior de esta variable en cada uno de los ejercicios fiscales:

10 por ciento para los ejercicios 2001 y 2002; 15 por ciento para el ejercicio 2003 y 5 por ciento para los ejercicios 2004, 2005 y 2006.

El resultado de esta variable por cada entidad federativa se obtiene dividiendo las aportaciones estatales efectuadas entre las aportaciones estatales convenidas de los ejercicios 2001 a 2006, más el resultado de la proporción de los recursos ejercidos con las aportaciones totales convenidas en cada entidad federativa en el mismo periodo, conforme a las siguientes formulas:

$$\begin{aligned}
d = & \left[\left[\left(\frac{AE_1}{AC_1} \right) * PAR_1 * 100 + \left(\frac{IE_1}{ATC_1} \right) * PAE_1 * 100 \right] + \right. \\
& \left[\left[\left(\frac{AE_2}{AC_2} \right) * PAR_2 * 100 + \left(\frac{IE_2}{ATC_2} \right) * PAE_2 * 100 \right] + \right. \\
& \left[\left[\left(\frac{AE_3}{AC_3} \right) * PAR_3 * 100 + \left(\frac{IE_3}{ATC_3} \right) * PAE_3 * 100 \right] + \right. \\
& \left[\left[\left(\frac{AE_4}{AC_4} \right) * PAR_4 * 100 + \left(\frac{IE_4}{ATC_4} \right) * PAE_4 * 100 \right] + \right. \\
& \left[\left[\left(\frac{AE_5}{AC_5} \right) * PAR_5 * 100 + \left(\frac{IE_5}{ATC_5} \right) * PAE_5 * 100 \right] + \right. \\
& \left. \left[\left[\left(\frac{AE_6}{AC_6} \right) * PAR_6 * 100 + \left(\frac{IE_6}{ATC_6} \right) * PAE_6 * 100 \right] * PEAP \right] \right]
\end{aligned}$$

AE_1 son las aportaciones efectuadas por las entidades federativas en 2002.

AC_1 es la aportación convenida con la entidad federativa en 2002.

$\sum_i X'_{32 bi}$ es la suma de las proporciones de las aportaciones efectuadas por las entidades federativas en el ejercicio presupuestal 2002.

PAR_1 es el ponderador de las aportaciones efectuadas en 2002 = 0.10.

IE_1 son las inversiones ejercidas por la entidad federativa en 2002.

ATC_1 es la aportación total convenida con la entidad federativa en 2002.

$\sum_i Y'_{32 bi}$ es la suma de las proporciones del ejercicio de las entidades federativas y del Distrito Federal del ejercicio presupuestal 2002.

PAE_1 es el ponderador de las aportaciones ejercidas en 2002 = 0.10.

AE_2 son las aportaciones efectuadas por las entidades federativas en 2002.

AC_2 es la aportación convenida con la entidad federativa en 2002.

$\sum_i X'_{32 bi}$ es la suma de las proporciones de las aportaciones efectuadas por las entidades federativas en el ejercicio presupuestal 2002.

PAR_2 es el ponderador de las aportaciones efectuadas en 2002 = 0.10.

IE_2 son las inversiones ejercidas por la entidad federativa en 2002.

ATC_2 es la aportación total convenida con la entidad federativa en 2002.

$\sum_i Y'_{32 bi}$ es la suma de las proporciones del ejercicio de las entidades federativas y del Distrito Federal del ejercicio presupuestal 2002.

PAE_2 es el ponderador de las aportaciones ejercidas en 2002 = 0.10.

AE_3 son las aportaciones efectuadas por las entidades federativas en 2003.

AC_3 es la aportación convenida con la entidad federativa en 2003.

$\sum_i X'_{32ci}$ es la suma de las proporciones de las aportaciones efectuadas por las entidades federativas en el ejercicio presupuestal 2003.

PAR_3 es el ponderador de las aportaciones efectuadas en 2003 = 0.15.

$IE_3 i$ son las inversiones ejercidas por la entidad federativa en 2003.

$ATC_3 i$ es la aportación total convenida con la entidad federativa en 2003.

$\sum_i Y'_{32ci}$ es la suma de las proporciones del ejercicio de las entidades federativas y del Distrito Federal del ejercicio presupuestal 2003.

PAE_3 es el ponderador de las aportaciones ejercidas en 2003 = 0.15.

AE_4 son las aportaciones efectuadas por las entidades federativas en 2004.

AC_4 es la aportación convenida con la entidad federativa en 2004.

$\sum_i X'_{32di}$ es la suma de las proporciones de las aportaciones efectuadas por las entidades federativas en el ejercicio presupuestal 2004.

PAR_4 es el ponderador de las aportaciones efectuadas en 2004 = 0.05.

$IE_4 i$ son las inversiones ejercidas por la entidad federativa en 2004.

$ATC_4 i$ es la aportación total convenida con la entidad federativa en 2004.

$\sum_i Y'_{32di}$ es la suma de las proporciones del ejercicio de las entidades federativas y del Distrito Federal del ejercicio presupuestal 2004.

PAE_4 es el ponderador de las aportaciones ejercidas en 2004 = 0.05.

AE_5 son las aportaciones efectuadas por las entidades federativas en 2005.

AG_5 es la aportación convenida con la entidad federativa en 2005.

$\sum_i X'_{32ei}$ es la suma de las proporciones de las aportaciones efectuadas por las entidades federativas en el ejercicio presupuestal 2005.

PAR_5 es el ponderador de las aportaciones efectuadas en 2005 = 0.05.

IE_5 i son las inversiones ejercidas por la entidad federativa en 2005.

ATG_5 i es la aportación total convenida con la entidad federativa en 2005.

$\sum_i Y'_{32ei}$ es la suma de las proporciones del ejercicio de las entidades federativas y del Distrito Federal del ejercicio presupuestal 2005.

PAE_5 es el ponderador de las aportaciones ejercidas en 2005 = 0.05.

AE_6 son las aportaciones efectuadas por las entidades federativas en 2006.

AG_6 es la aportación convenida con la entidad federativa en 2006.

$\sum_i X'_{32fi}$ es la suma de las proporciones de las aportaciones efectuadas por las entidades federativas en el ejercicio presupuestal 2006.

PAR_6 es el ponderador de las aportaciones efectuadas en 2006 = 0.05.

IE_6 i son las inversiones ejercidas por la entidad federativa en 2006.

ATG_6 i es la aportación total convenida con la entidad federativa en 2006.

$\sum_i Y'_{32fi}$ es la suma de las proporciones del ejercicio de las entidades federativas y del Distrito Federal del ejercicio presupuestal 2006.

PAE_6 es el ponderador de las aportaciones ejercidas en 2006= 0.05.

$FASP_t$ es el monto total del FASP para el año t .

$PEAP = 10\%$ del FASP.

e) Monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio de inversión en proyectos nacionales convenidos en proceso.

Esta variable arroja un monto presupuestal que resulta de multiplicar por 0.2 a la proyección, para el último año disponible, de la asignación de recursos para el equipamiento, para la modernización tecnológica y para el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública.

De igual manera que con los demás índices se considera la suma de todas las variables en las 32 entidades federativas, y se divide entre la sumatoria nacional.

$$e_i = \frac{Z_i}{\sum_i Z_i} (0.2FASP_t)$$

donde:

e_i es el monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio Inversión en proyectos nacionales convenidos en proceso.

Z_i son los requerimientos de los proyectos convenidos de la entidad i .

$\sum_i Z_i$ es el total nacional de los requerimientos de los proyectos nacionales en proceso convenidos.

$FASP_t$ es el monto total del FASP para el año t .

f) Monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio de aplicación de recursos destinados a programas y/o acciones de prevención.

Esta variable arroja un monto presupuestal que resulta de multiplicar por 0.04 a la relación entre los recursos del FOSEG estatales y federales destinados a programas o acciones de prevención, y el presupuesto FOSEG total convenido por cada entidad para el año 2007.

$$f_i = \frac{I P P_i}{\sum_i P P_i} (0.04FASP_t)$$

en donde:

f_i es el monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa, conforme al criterio aplicación de recursos del fideicomiso para la distribución del Fondo de aportaciones de Seguridad Pública.

IPP_i es el índice de aplicación de recursos, que resulta de dividir el presupuesto FOSEG destinado a prevención (estatal y federal) entre el presupuesto FOSEG convenido (estatal y federal) por cada entidad.

$FASP_t$ es el monto total del FASP para el año t .

g) Monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio de recursos invertidos por los municipios en programas y/o acciones de Seguridad Pública.

Esta variable genera un monto presupuestal que resulta de multiplicar por 0.01 a la relación entre los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) invertidos en programas o acciones de seguridad pública hasta el segundo trimestre del año 2007, y los recursos FORTAMUN totales asignados a cada entidad para ese mismo periodo.

$$g_i = \frac{IRM_i}{\sum_i IRM_i} (0.01FASP_t)$$

donde:

g_i es el monto presupuestal que corresponde a la entidad federativa conforme al criterio de recursos invertidos en programas y/o acciones de seguridad pública.

IRM_i es el índice de recursos invertidos en programas de seguridad pública, que resulta de dividir los recursos FORTAMUN destinados a programas o acciones de seguridad pública, entre el total de recursos FORTAMUN asignados a la entidad.

*FASP*_t es el monto total del FASP para el año *t*.

De acuerdo al artículo 45º, estas aportaciones se destinarán específicamente para:

- 1) El reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública.
- 2) El otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del ministerio público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las procuradurías de justicia de los estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores.
- 3) El equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores.
- 4) El establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia.
- 5) La construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.
- 6) Y al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Cálculo y distribución Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

EL FAFEF se calcula como proporción de la RFP, determina anualmente el monto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que es equivalente al 1.4 por ciento de la RFP el cual se asigna de acuerdo a lo establecido en el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal LCF mediante la siguiente fórmula:

CUADRO No. 26
MECÁNICA DE OPERACIÓN DE LA FÓRMULA DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (FAFEF)

$$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FAFEF_{07,t} C_{i,t}$$

$$C_{i,t} = \frac{\frac{1}{PIB_{pci}} n_i}{\sum_i \frac{1}{PIB_{pci}} n_i}$$

donde:

$C_{i,t}$ es el coeficiente de distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las entidades federativas de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.

$T_{i,t}$ es la aportación del fondo para la entidad i en el año t .

$T_{i,07}$ es la aportación del fondo que la entidad i recibió en el año 2007.

PIB_{pci} la última información oficial del Producto Interno Bruto per cápita que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

$\Delta FAFEF_{07,t}$ es el crecimiento en el FAFEF entre el año 2007 y el año t .

n_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad i .

Para calcular el FAFEF para el 2009 se usó la siguiente información de la entidad:

1. El monto de FAFEF recibido en el 2007.
2. El PIB para el último año que se disponga de información, en este caso se tiene información para 2006.
3. La población más reciente disponible publicada por el INEGI.

Con base en esta información se calcula el monto del FGP para la entidad, lo cual se puede resumir en los

siguientes pasos:

1. Se calcula el PIB per cápita por entidad dividiendo su PIB entre su población respectiva.
2. Se calcula el recíproco del PIB per cápita por entidad y se multiplica por la población de la entidad respectiva.
3. Se calcula la participación porcentual por entidad de las cantidades antes obtenidas y se multiplican por la diferencia entre el monto total del FAFEF del año de cálculo menos el FAFEF asignado en el 2007.
4. A la cantidad por entidad antes obtenida se le suma el monto de FAFEF por entidad recibido en el 2007. Esta cifra constituye el FAFEF del año de cálculo.

El procedimiento anterior no será aplicable en el caso de que en el año de cálculo el monto del FAFEF sea inferior al observado en el año 2007.

Como se indica en el artículo 47 de la LCF, los recursos del FAFEF se deben destinar de manera específica:

1. A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidro agrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura.
2. Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales.
3. Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales.
4. A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como para modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones.
5. Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación;
6. Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.
7. Para los sistemas de protección civil en los estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.

8. Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior.

9. Para destinarlas a fondos constituidos por los estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

SUPUESTOS ECONÓMICOS Y ESTADÍSTICOS PARA EL ANÁLISIS DEL RAMO 28 y 33
EJERCICIO FISCAL 2008

Para estimar la RFP -base del cálculo de varios fondos de los ramos 28 y 33-, se incluyeron los siguientes supuestos:

1. Los ingresos por concepto de ISR, IVA, Importaciones, ISAN, Tenencia de Aeronaves y Automóviles, IEPS de bebidas alcohólicas, Cervezas y Tabaco e Incentivos Económicos incluidos en la RFP, se tomaron de la Iniciativa de Ley de Ingresos para 2008.
2. Se consideraron las cifras propuestas por la SHCP por concepto de Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH) e Impuesto sobre los rendimientos petroleros.
3. En el cálculo de la RFP se consideraron los cambios propuestos en el Dictamen Final de la Reforma Fiscal, tales como:
 - a) Eliminación del régimen del Impuesto al Activo.
 - b) Inclusión de los impuestos estimados: IETU (1.1 por ciento del PIB), IDE (0.03 por ciento del PIB), IEPS a juegos y sorteos (0.02 por ciento del PIB) y IEPS a la venta de Gasolina y Diesel (0.12 por ciento del PIB).
 - c) Incorporación de los cambios al Régimen Fiscal de PEMEX, los cuales redujeron el DOH en 30 mil millones de pesos.
 - d) Se incluye el 81.72 por ciento del DOH en el cálculo de la RFP.
 - e) Para el cálculo del DOH para municipios se consideró un factor de 0.0142.
4. La RFP se calculó con las consideraciones antes mencionadas.
5. Se obtuvo la distribución estimada por entidad federativa de Tenencia, ISAN y Otros Incentivos, luego se aplicó la estructura porcentual de la distribución y calendarización para el Ejercicio Fiscal 2007.
6. Para el análisis del Ramo 28 se incluyó la distribución por entidad del Fondo de Compensación del ISAN prevista en la Propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008.
7. El Fondo de Compensación para las 10 entidades más pobres en términos per cápita se constituyó por 2/11 de la Recaudación del Impuesto de 2 centavos sobre la venta de gasolina y diesel, el cual entró en vigor a partir del mes de enero de 2008.
8. Los restantes 9/11 del impuesto de 2 centavos a la venta de gasolina y diesel se presentó como no distribuable, debido a que aún no se contaba con el consumo por entidad federativa de gasolina y diesel, lo cual determinaría su coeficiente de reparto.
9. El Fondo de Extracción de Hidrocarburos para las entidades extractoras de petróleo y gas está constituido por el 0.46% de Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos y está distribuido con coeficientes preliminares de la SHCP.

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en la Iniciativa de Reforma Integral de la Hacienda Pública y la Ley de Coordinación Fiscal.

A la luz del análisis en retrospectiva de la evolución que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha tenido con el paso del tiempo, observamos el control ejercido

en materia Fiscal por parte de la Federación sobre los Estados de la República que implica el manejo de estos recursos financieros que los Estados requieren para su más oportuno desarrollo.

La facultad de la conducción del desarrollo económico a nivel nacional asumida por el Ejecutivo Federal derivó en la centralización de la recaudación de impuestos que si bien una parte se distribuye entre los Estados, también se reservaron recursos que se consideraron prioritarios para desarrollar obras públicas y de carácter social con la finalidad de corregir los desequilibrios económicos entre las distintas regiones del país.

Un aspecto singular es el hecho de que el poder tributario de los Estados fue centralizado después de un largo periodo de desavenencias entre los gobiernos locales y el gobierno federal, en el que también y de manera significativa se construyeron las instituciones básicas del sistema político nacional. La centralización fiscal y presupuestal fue acompañada de la centralización de las políticas públicas mas importantes, tales como la legislación obrera, el reparto agrario, la educación, entre otras, con la finalidad de que la federación pusiera en marcha los programas de desarrollo nacional que compensaran los desequilibrios regionales tan marcados del país. Luego de varios intentos por crear un sistema tributario que garantizara los recursos necesarios al gobierno federal y a los estatales, finalmente se estableció el sistema de participaciones en los años cuarenta, mediante el cual la federación ha venido entregando recursos a cada Estado para "subsananr" las pérdidas ocasionadas al dejar de recibir en forma directa sus propios impuestos.

En 1978 se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal del 22 de diciembre de ese año, que abrogó la Ley que Regulaba el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas del 29 de diciembre de 1948; y la Ley que otorgaba Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebraran Convenio de Coordinación en materia de

Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles del 28 de diciembre de 1953. Esta Ley entró en vigor en toda la República el día 1o. de enero de 1980, salvo las disposiciones de su Capítulo IV que entraron en vigor el 1o. de enero de 1979. Esta nueva Ley llevó consigo relevantes reformas, entre otras podemos mencionar las siguientes:

- a) La base para determinar las participaciones de los Estados que se integraba de los gravámenes específicos que cada entidad generaba fue sustituida y se estableció que las participaciones federales se calcularían sobre la base del total de impuestos federales recaudados. Eso permitió un incremento significativo del monto total asignado a los estados.
- b) Se determinó que el 20% del total entregado a los gobiernos estatales fuese trasladado íntegramente a los municipios.
- c) La creación de un fondo especial (el Financiero Complementario) que sería destinado a compensar a los estados más pobres y que, por ende, no podían generar impuestos significativos.

Fue el mismo 22 de diciembre de 1978 con la creación del IVA contenido en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, cuando tuvo verificativo la reforma más importante del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal hasta ese entonces, cuya entrada en vigor en toda la República se llevó a cabo el día primero de enero de 1980 (de conformidad con lo dispuesto en su artículo 1º transitorio). Este gravamen venía a sustituir al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles con la intención de evitar la doble tributación pero sobre todo, buscando la simplificación de la recaudación federal.

Así nació el sistema de participaciones que hasta el 21 de diciembre del 2007 combinaba tres criterios básicos: población total y su proporción en el territorio nacional (45.17%), ingresos propios recaudados en el pasado (45.17%) y una tasa

de compensación para premiar la eficiencia estatal en la recaudación local (9.66%). Aunque durante la vigencia de este sistema de participaciones las fórmulas cambiaban, los criterios de asignación permanecieron sin modificarse. El sistema había buscado compensar las asignaciones en aras de la equidad pero sin que la federación perdiera las atribuciones de recaudar y fijar los criterios de distribución. En los años noventa como resultado del proceso de descentralización administrativa el sistema de participaciones fue ampliado con dos partidas más, conocidas como transferencias y aportaciones, destinadas ambas a apoyar el proceso de descentralización y el desarrollo de áreas sociales específicas, como educación (básica, normal y tecnológica), salud, infraestructura estatal y municipal, seguridad pública y fortalecimiento municipal. Los nuevos fondos, sin duda constituyeron un aumento de recursos financieros para los Estados, sin embargo los gobiernos estatales a diferencia de las anteriores participaciones que podían ser manejadas y asignadas libremente para desarrollar proyectos propios, las aportaciones no pueden modificar su destino y deben aplicarse exclusivamente en las áreas etiquetadas. Este esquema tiene hasta la fecha serias repercusiones sobre las finanzas Estatales, entre estas destaca el hecho de que las transferencias federales en conjunto han representado la mayor parte de los recursos hacia los estados, al pasar de 50% en 1985 a 80% en 1999³⁷, con el menoscabo de las facultades de las Entidades Federativas para crear su propio desarrollo regional.

Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal publicadas en diciembre de 2007 para entrar en vigor en el ejercicio 2008 tuvieron como objetivo primordial un intento por fortalecer el Federalismo Fiscal a través de dos ejes fundamentales:

1. Expandir las facultades tributarias de las entidades federativas.
2. Simplificar y mejorar las fórmulas de las transferencias, participaciones y aportaciones a los estados y municipios.

³⁷ INEGI. *Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México. México. 1996-1999*, México. 2000.

Estas reformas contemplan cambios a las fórmulas para el cálculo del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal; así como la creación de un Fondo de Fiscalización integrado con los recursos que antes de la reforma se destinaban a la Coordinación en Derechos y a la Reserva de Contingencia.

En relación al Fondo General de Participaciones la fórmula considera tres componentes, uno orientado al crecimiento del Producto Interno Bruto de las Entidades Federativas (60%), otro orientado al incremento en la recaudación de impuestos y derechos locales (30%) y el tercero se orienta al nivel de recaudación de impuestos y derechos locales (10%).

Para la distribución del Fondo General de Participaciones se fija un monto nominal equivalente al monto de las participaciones recibidas durante el 2007 por entidad federativa, y los incrementos se distribuyen en función de los esfuerzos tributarios realizados por los estados, así como de su desempeño económico.

Según las reformas del 2007 es a través de estas nuevas fórmulas como se pretende no sólo impulsar reformas que fortalezcan el sistema de tributación local, incrementando la recaudación de ingresos propios y de alguna manera atemperar la dependencia de las participaciones federales; sino propiciar mecanismos para un incremento constante de la eficiencia en la administración tributaria estatal.

En este sentido es en el que tenemos que hacernos un planteamiento estudiando otras formulas, como en otros federalismos, para imaginar un esquema que se expanda, que le permita a los Estados y a las Regiones crecer más rápido, progresar en todo sentido.

Recientemente hemos atestiguado que países latinos como Brasil (que si es una Federación) y Perú, han alcanzado en números a Chile y en nuestro caso no va

aparejado a tales números, tal vez tenemos más tarea de la que imaginamos en cuestión de investigación para aportaciones en cuanto al desarrollo de nuestros habitantes en pobreza extrema, pero ese es el punto medular del federalismo; como idear un planteamiento que en sus formulas haga que el desarrollo y el progreso lleguen a todos los rincones del país.

Capítulo IV. El proceso constructivo de gestión (cabildo) entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y las diferentes entidades que componen el pacto federal.

a) La Secretaría de Gobernación, sus atribuciones en la materia y sus omisiones en la actuación.

De 1821 hasta épocas muy recientes la tarea primordial de la Secretaría de Gobernación ha sido la de ser la responsable de la política interior, la gobernabilidad e institucionalización de los procesos políticos nacionales, en términos muy recientes en cuanto al proyecto establecido por la constitución.

La secretaría de gobernación ha sido un importante fiel de la balanza entre el Poder Ejecutivo, los gobernadores de los Estados, los poderes públicos y los partidos políticos.

Podemos asegurar que en múltiples ocasiones de la vida política nacional ha sido la que ha producido un fructífero dialogo entre los actores políticos nacionales, además de fungir como un equilibrio en la mesa de negociaciones que todo Estado necesita para su revitalización interna y porque viene a ser un factor de primer importancia para atemperar los movimientos sociopolíticos de cualquier tipo.

En una Secretaría de este tipo, en cualquier país, y no se diga en el nuestro, se necesita que el Jefe del Estado, quien preside una administración pública, cuente con un operador político tipo Primer Ministro, una especie de líder político que conozca y sepa jugar en un tablero tan extenso, tan diverso, tan heterogéneo tan disímulo como lo es el nuestro y supongo que el de la mayoría de los tableros políticos latinoamericanos.

En una época como la nuestra, en la que el país en 1997 se encontraba inmerso en un nuevo juego político, hoy en día se ha hecho más necesario que el Secretario de Gobernación no opere tan sólo el juego de los arreglos en Bucareli, sino que se hace necesario que sea un verdadero conocedor, administrador, representante, conciliador, negociador y experto en el difícil arte de la política mexicana.

De los 149 Secretarios de Gobernación con que ha contado la Administración Pública Federal (con todo y los periodos de Antonio López de Santa Anna y el Imperio de Maximiliano y los que repitieron en su encargo) hemos visto que por la misma han tomado el timón de la política nacional y sus equilibrios, importantes personajes de la historia y en diversos periodos ha tenido en su estructura interna diferente modus operandi para la concertación de la política y el diálogo en el país.

Actualmente la Secretaría de Gobernación es la dependencia de Ejecutivo Federal responsable de atender el desarrollo político nacional y de coadyuvar en la conducción de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los otros poderes de la Unión y de los demás niveles de gobierno para fomentar la convivencia armónica, la paz social, el desarrollo y el bienestar de los mexicanos en un estado de derecho, tarea de suma importancia.

La Ley orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 27, las atribuciones que le competen a la Secretaría de Gobernación.

Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(De las 32 competencias, nos referiremos a dos de ellas, por la importancia que reviste para este trabajo de investigación la cuestión del Cabildeo Federal).

XIV. Conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra Secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con las demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal;

XVII. Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática;

Para muchos es de sobra conocido que en la actualidad, el Secretario de Gobernación no ha estado llevando a cabalidad estas dos importantes tareas nacionales, no sólo para cumplir con el imperativo categórico en el auxilio del Presidente y su administración, sino para la promoción y preservación de la paz pública, la armonización de la Unión, la construcción de puentes políticos con los gobernadores Estatales, con los intelectuales, estudiosos de importantes materias en el acontecer nacional; antes en ocasiones pareciera que en lugar de construir acuerdos en algunos casos se denota torpeza, lentitud, ignorancia, desconocimiento total de las reglas del Juego (no imaginemos la comprensión de los no escritos por que no terminaríamos de enumerarlos en este trabajo).

La Subsecretaría de Gobierno de la propia Secretaría tiene entre sus principales funciones las que le competen a cuatro importantes áreas de su estructura:

1. Unidad de Gobierno.
2. Unidad de Enlace Federal.
3. Unidad para la Atención de las organizaciones Sociales.
4. Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas.

Esta última Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas tiene como atribuciones según el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación la atención de los fenómenos sociales, políticos y económicos que se presenten en las entidades federativas y municipios de las distintas regiones del país, a fin de coadyuvar en la prevención o, en su caso, solución de las controversias que se le planteen a la Secretaría; sin embargo considero que el área del cabildeo político, con los Gobernadores y con ambas cámaras legislativas, debe de operarlo un interlocutor más cercano al Presidente, una figura que en su haber cuente con un verdadero acervo de conocimientos en materia sociopolítica, se trata de proponer que las 2 funciones que comente concretamente sobre la competencia del artículo 27 de la LOAPF y que son otorgadas al Secretario de Gobernación, se operen en coordinación con la Oficina del Cabildeo Federal en los Pinos.

Se propone concretamente en este trabajo de investigación que en cuanto a la fracción No. 14 del artículo 27 de la LOAPF en lo relativo a la conducción de la relación con los Gobernadores de los Estados más la función descrita en la fracción 17, pasen a formar parte de la nueva Oficina para auxiliar de manera adecuada al Presidente, es decir, se agreguen mediante decreto a la Oficina que se propone.

b) Relación Federación - Entidades Federativas.

México, a diferencia de otros países de la región, integró sus fuerzas locales en un gran Estado-nación, atemperó los cotos de poder e intereses creados por el caudillismo en las diversas entidades del país, dándoles la estabilidad y la paz necesaria para su desarrollo. El asunto aquí planteado es que aunque adoptamos la forma federal, esta se vio interrumpida frecuentemente en la vida de la República.

Este Modelo Mexicano que se dio en la dinámica de integración y en la búsqueda del crecimiento económico y la estabilidad nacional y que tuvo cierto éxito durante muchos años, fue como un híbrido en cuanto a su doctrina y su forma de gobernar, si

bien es cierto que los gobiernos revolucionarios a partir de 1910-1911 venían emanados de una lucha por acabar con una dictadura, también lo fue que una vez que la Revolución se hizo gobierno no se llevaron a la práctica los planteamientos originales y se amoldó un plan que abarcaba varias ideologías en una sola plataforma, por un lado era centralista, por otro un Estado benefactor, por otro revolucionario, por otro semiconservador.

El modelo terminó por desgastarse con el paso del tiempo. Ante las fuertes presiones políticas internas y externas a finales del siglo pasado se intentó despresurizar el sistema con políticas descentralizadoras llevando al país a un breve periodo de desarrollo en materia social y económica, sin embargo el cambio de rumbo en la política nacional al inicio del nuevo siglo tratando de adoptar el viejo esquema centralizador que operó durante la mayor parte del siglo pasado y que tuvo cierto éxito, derivó en el desgaste de las instituciones como ya lo mencioné. Esta situación ha creado la necesidad de redefinir y actualizar el modelo federal mexicano que responda exitosamente a las expectativas políticas y sociales de la sociedad; esto nos conduce ineludiblemente a la revaloración de los órdenes y estructuras de gobierno; que planteen un esquema moderno de facultades para los Estados y Municipios; que fomenten la colaboración y compromiso entre todos los niveles y los Poderes de la Unión, con el propósito de que México se convierta en una nación con altos índices de desarrollo y autosuficiencia técnica, económica, política, alimentaria y financiera, con poderes definidos con claridad en los tres niveles de gobierno.

La atención a la situación que aqueja al país hace inaplazable ciertos cambios en la administración federal con el propósito de que a través de una adecuada interlocución se pueda reorientar la conducción del país haciendo prevalecer en todo momento el Estado Constitucional de Derecho y la eficaz organización y funcionamiento del sistema de la división de poderes y de las competencias claras entre los gobiernos y de los derechos de los ciudadanos, como una necesidad actual.

Nuestra Nación desde la perspectiva ciudadana, intuye la necesidad del inicio de un nuevo enfoque gubernamental con vientos favorables. Sin embargo, no sólo dependerá del Ejecutivo Federal y de su equipo, es fundamental que los Estados y Municipios y en general todas las esferas de gobierno actúen de manera activa y concurrente. En cuanto al tema del Cabildeo Federal es necesario tener en consideración lo siguiente:

1. Es impostergable la Modernización de la Gestión Pública a través de la instalación de un adecuado Cabildeo Académico que impulse la apertura y facilite la evolución conceptual de las relaciones gubernamentales, para lograr avances significativos a la velocidad que los nuevos tiempos demandan en este ámbito. Tanto la transformación de la relación interestatal y federal como la modernización de los servicios públicos para el fortalecimiento propio del aparato estatal en cuanto a su organización, son indispensables.

2. Los gobiernos y la sociedad en su conjunto deberán asumir como rol fundamental la construcción de un nuevo modelo para la organización del país. El camino fundamental para lograr ello, aparte de asumir esa como su misión central, será el fortalecimiento de la burocracia a través de mecanismos de preparación y tecnificación administrativa en su conjunto, esto es desarrollar su capacidad de producir valor, en función del objetivo que implicaría en concreto:

- Generar un nuevo proyecto estratégico para el sector público, una nueva misión y nuevos valores acordes con nuestra idiosincrasia, centrado en los elementos esenciales del fundamental rol de las relaciones, la motivación y los contextos facilitadores.

- Diseñar y poner en marcha un proceso de encuentro con nuestros valores culturales –discursos y prácticas- del sector público que den coherencia al nuevo proyecto estratégico.

- Asumir como rol imprescindible la generación de dinámicas de transformación del sistema nacional de educación y capacitación para adaptarlo velozmente a las nuevas realidades, fácticas y paradigmáticas.
- Tomar ese mismo rol en relación a la transformación del sistema de innovación científica y tecnológica.
- Tutelar e impulsar el bien público, la paz social y la convivencia por medio de la generación de contextos en que los valores centrales del nuevo paradigma sean rigurosamente asegurados: el respeto, la aceptación, valoración y promoción de la diversidad y las diferencias, la igualdad de oportunidades, la confianza, la colaboración, la solidaridad, el compromiso de todos con el bienestar de todos.

Abandonar el voluntarismo vacío, que generalmente arranca de una plataforma sin sentido práctico, pierde generalmente sensibilidad y rumbo. Es menester reconocer en este proceso la multidimensionalidad y motivaciones de la condición del mexicano en todos sus contextos y regiones y asumir el desafío de generar formas eficaces y gratas para producir la convivencia acorde con sus valores históricos.

Contamos ya con un acervo muy abundante de desarrollo teórico sobre costumbres, hábitos, paradigmas de nuestra sociedad, investigaciones, ensayos y tratados que dibujan muy bien el perfil de los mexicanos: Miguel Ramos Arizpe, José Servando Teresa de Mier y Noriega, Mariano Otero, Lorenzo de Zavala, Valentín Gómez Farías, Prisciliano Sánchez y recientemente Alfonso Reyes, Jaime Torres Bodet, Octavio Paz, Jesús Reyes Heróles, Enrique Krauze, entre muchos otros que deberán ser tomados como base para facilitar el desarrollo de las habilidades en las relaciones humanas en el contexto de la sociedad mexicana, para mejorar los ambientes en que ésta se relaciona, para administrar su diversidad y para generar proyectos comunes de acción.

Alexis de Tocqueville escribió a cerca de las personas: "A pesar de que deberíamos estar acostumbrados a los inestables humores de las personas, nos puede sorprender un gran cambio en las disposiciones morales de un pueblo, o que un gran egoísmo reemplace a un gran sacrificio, una gran indiferencia a una gran pasión, un gran miedo a un gran heroísmo –tanto desdén para aquello que antes era un gran anhelo y cuyo precio era tan alto."

El objetivo central es generar una nueva cultura mexicana para el desarrollo y bienestar social, apoyados en las ciencias sociales y la ingeniería de procesos, para dar una respuesta inmediata a la urgente necesidad de adaptarnos al nuevo esquema social nacional e internacional.

Considerandos para el proyecto:

1. La innovación no debe ser considerada como una opción sino como resultado de una Ley Sistémica basada en el principio de la conservación y de la adaptación al entorno.
2. La innovación es una capacidad disponible para todos los seres humanos y, por ende, para toda organización social. La innovación no requiere, por tanto, ser creada, sino simplemente liberada de viejos paradigmas, prácticas culturales nocivas y estados de ánimo perniciosos.
3. Los nuevos paradigmas de nuestros connacionales y de nuestra sociedad son necesarios y posibles para sustentar verdaderas estrategias de desarrollo humano, económico y social que se adapten a las nuevas realidades nacionales e internacionales.

4. La emergente mirada desde una fortalecida sociedad mexicana aparece como un aspirante serio al paradigma de cambio y éxito en el ámbito del desarrollo.
5. Para poder generar nuevos paradigmas es necesario una investigación a fondo de nuestra idiosincrasia a la luz de nuevas disciplinas sociales, de las nuevas ciencias y tecnologías y de las nuevas perspectivas del mundo. Para ello ayuda entender que la ciencia y la filosofía son instrumentos idóneos prácticos al alcance de todos. Para ello es necesario atreverse a definir las nuevas filosofías para los connacionales y para nuestra sociedad.
6. La sensibilización y desarrollo democrático, la generación de contextos para el respeto y la aceptación irrestricta de la diversidad mexicana como centro del quehacer social, deben ser el objetivo central del proyecto.

A nivel de las esferas gubernamentales el Proyecto incluye posteriormente un estudio sobre la Reforma del Estado, el diseño de un nuevo pacto entre las diversas fuerzas políticas, para lograr una mayor y más vigorosa participación de los Estados y de la ciudadanía en la vida nacional, con un autentico espíritu federalista, es decir una relación equilibrada y armónica de coordinación **con sus respectivos candados y contrapesos.**

En la actualidad tenemos un federalismo fragmentado, que impide una genuina y adecuada relación de las distintas esferas y los tres órdenes de gobierno, y que impide el aprovechamiento de las ventajas que arrojarían las entidades federativas con la suficiente autonomía, con municipios libres en el ámbito de competencia local que son la base de la organización política nacional, pero sobre todo de la participación ciudadana, indispensable para la construcción de un Estado Mexicano fuerte.

Podemos argumentar que los tres niveles de gobierno recaudan y gastan, si, tal cual lo vimos en el capítulo III del presente trabajo pero en forma muy desproporcionada (el gobierno federal se queda con el 80%, los gobiernos estatales reciben el 16%, y les queda a los ayuntamientos el 4%). La desproporción en la participación del ingreso nacional se ha convertido en un serio problema de complejidad y transparencia, como se ha observado en el análisis que efectuamos en relación a los Ramos 28 y 33.

La equidad entre los tres órdenes de gobierno, dentro de la teoría del federalismo es un característica sinequanon, sin embargo en México eso no corresponde a una realidad por la desigualdad en el reparto de las funciones, del ingreso y de los beneficios que reciben los habitantes de las distintas entidades.

Por otra parte se establecen programas de relación directa entre el gobierno federal y los ayuntamientos, en el que el ejecutivo federal se transforma simultáneamente en gestor y donador.

La teoría federalista sustenta su equilibrio en el sistema bicameral: una cámara de diputados, para la representación demográfica, y una cámara de senadores para la representación territorial igualitaria. No obstante, las atribuciones asignadas, frente a las correspondientes de los poderes legislativos de los Estados y de los Ayuntamientos, en nuestro caso no corresponden con el criterio federalista de complementariedad e igualdad.

El federalismo en México como técnica es una forma de operar e interrelacionar al gobierno, sin embargo existe una opinión pública a veces muy de que "todo es impuesto por el gobierno", no se tiene una idea clara sobre los tres niveles de gobierno, puesto que la ciudadanía no participa en el cotidiano quehacer federalista. El atraso de la participación ciudadana es prácticamente en todos los rubros de la actividad pública, nos lleva irremisiblemente a la conclusión de que nuestro

federalismo es un modelo inacabado en su percepción de forma de organización política, administrativa y económica del Estado Mexicano, toda vez que el componente ciudadano solo participa en las urnas electorales. Habrá que construir nuevos caminos en un futuro en cuanto al tema en comento.

Allí está el sistema de partidos políticos nacionales, un ejemplo lo tenemos en el Partido Acción Nacional (PAN) donde en las recientes elecciones intermedias de julio del 2009 las decisiones partieron del centro para realizar los procesos locales, a partir de las instancias nacionales, lo que los ha alejado aún más de los ciudadanos, y aún hasta de sus militantes. Pareciera que desean emular un viejo y anquilosado sistema de control centralista, al que no debemos volver.

La toma de decisiones en el ámbito Estatal a través de los municipios, más cercana a los ciudadanos en materia de índole doméstica, tales como la administración de los servicios públicos (pavimentación, alumbrado, seguridad, salubridad, etc.), es indispensable en un esquema de federalismo moderno, es cierto pero acompañado de los medios de coordinación suficientes.

Las democracias con sus instituciones del Estado funcionan mejor mientras más amplios sean los cauces de participación ciudadana, en sus diversas manifestaciones.

Es un hecho de que las naciones democráticas que progresan, lo hacen a partir de Gobiernos que disponen de mecanismos de participación ciudadana, cuando los ciudadanos se involucran en los procesos de decisiones y de control gubernamental.

Por lo anterior es necesario educar para la participación del ciudadano en el marco del espíritu constitucional de nuestro sistema federal.

Un gobierno sin participación ciudadana es un gobierno democrático sólo en el discurso.

El artículo 39 de nuestra Constitución, reconoce que: La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y se **ejerce mediante la participación política de la ciudadanía**. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Este principio constitucional de participación ciudadana, ha sido en los últimos años relativizado en nuestro país, porque en la práctica, nuestro gobierno ejerce la totalidad del poder público, en una tendencia reduccionista de la participación ciudadana. La gente común redujo su participación que se acentúa en la fórmula del proceso electoral. El representante en ocasiones olvida a sus representados, los rebasa, por la falta de participación. Por ello, habría que iniciar como elemento fundamental con una participación ciudadana cada vez más presente. Idear una nueva fórmula de participación social o de redes públicas en cuanto al tema en comento.

Sin embargo aunque la sociedad civil mexicana ha parecido distante frente a un Estado centralizado y grande que en la actualidad es muy costoso y su participación en los asuntos públicos se ha estado limitando casi exclusivamente a los procesos electorales, hoy en día y ante los acontecimientos recientes de aguda crisis, la realidad ha estado cambiando, en los últimos años se ha vuelto más fuerte y consciente de su papel quizá porque ha visto mermados sus ingresos, las circunstancias la han obligado a ya no conformarse con ser simple espectadora de las medidas gubernamentales o de las que provienen de partidos políticos, al parecer ya no se está conformando con expresarse solamente a través del voto de los partidos, el cambio radical y quizá violento parece inminente y la respuesta del gobierno se nota vacilante encerrado en un mundo que ya no existe. Los ciudadanos empiezan a hacer sentir su inquietud y desesperación ante los problemas públicos que los afectan.

Ahora se requiere reorientar la inquietud ciudadana para la solución y gestión de los asuntos públicos y que mejor que los cabilderos académicos en su papel de interlocutores y analistas de propuestas concretas de los ciudadanos individuales o agrupados en organizaciones o comunidades.

El planteamiento anterior no implica en forma alguna que la participación ciudadana o la intervención de los Cabilderos académicos o *Think Tank 's* pretendan sustituir al Estado, ni que todo lo que corresponde hacer a un Estado se traspase a la sociedad; tampoco se trata de generar ilusiones.

El Estado posee un conjunto de funciones y obligaciones que no puede abandonar, de lo que se trata en realidad es de que ambos, Estado y sociedad, trabajen conjuntamente, compartan obligaciones y, en definitiva, actúen en beneficio del país.

Una sociedad en que el poder sea incluyente en el ejercicio del mismo poder, no sólo en los procesos electorales, sino en una participación permanente.

La educación es un proceso constante involucra a toda la sociedad y a cada uno de los individuos que la componen. Sobre esta plataforma, la educación para alcanzar el objetivo esencial en su dinámica social, estará orientada a:

1. Penetrar crecientemente a través de todos los canales disponibles en la conciencia de la sociedad, medios de comunicación colectiva, dependencias gubernamentales, organizaciones ciudadanas, partidos políticos, empresas, comercios, etc.
2. Estimular constantemente la participación del ciudadano en el quehacer educativo, impulsar el sentido de responsabilidad individual y social, centrar primordialmente la atención en la niñez y la juventud, a partir del contexto escolar, fomentando su continuidad en el ámbito familiar y en el entorno social extrafamiliar.

3. Inducir e impulsar al reencuentro de los valores nacionales y universales.

4. Facilitar la integración familiar.

La participación comprometida y responsable de los ciudadanos en el cotidiano quehacer político y en los problemas comunitarios, presenta enormes ventajas tanto para el poder público como para la ciudadanía, entre otras cito las siguientes:

- La participación ciudadana en el planteamiento de un problema de carácter público, en las alternativas y definición de la solución, así como en el proceso de evaluación de las decisiones instrumentadas, permite a la Administración Pública atender con mayores posibilidades de éxito y mayor transparencia la gestión gubernamental y las demandas sociales en cualquier nivel de gobierno. Por su parte, la sociedad logrará no sólo que su voz se escuche, sino que participará directamente en la solución de los aspectos que aquejan a su comunidad.

El estado puede recibir a través de los *Think Tank* 's o cabilderos académicos en forma depurada las propuestas serias de solución por parte de los distintos sectores sociales que, por su cercanía al evento, conocen ampliamente la problemática que les aqueja. En este sentido la intervención ciudadana y de los cabilderos académicos como expertos en cualquier etapa del proceso, pero muy especialmente en la fase de ejecución, permite disminuir costos. En el caso de los tiempos de crisis que estamos padeciendo y en donde los recursos disponibles son escasos para la operación de diversos programas, la colaboración de la comunidad y de los *Think Tank* 's como Organismos no Gubernamentales o como tanques de conocimientos, laboratorios de ideas y propuestas de políticas gubernamentales dentro de una universidad Pública como expertos o investigadores, puede ser el factor determinante para que la misma se lleve a feliz término, con un ahorro importante de recursos que bien pueden ser utilizados en otras obras de gobierno.

Por otra parte la activa participación social puede traer como resultado:

- Un sano acercamiento entre el gobierno y la sociedad, y de los representantes de los diversos niveles de gobierno con sus representados.
- Un gobierno con un más sólido apoyo popular y una mayor eficiencia de la gestión pública.
- Dar un mayor énfasis a la legitimidad de las políticas públicas y de las entidades gubernamentales.
- Dar mayor fuerza al federalismo y a la democracia, por cuanto las decisiones son tomadas con un universo más amplio de población y no sólo por un grupo reducido de representantes.

El argumento de fondo para no participar quizá estribe en que dicha acción implica tiempo para quien lo hace pues significa involucrarnos en otro tipo de actividades diferentes a las que como particulares realizamos, dedicar espacio a la gestión gubernamental como ciudadanos se traduce en dejar de hacer o postergar otras tareas particulares que nos interesan.

Todos tenemos ocupaciones individuales, familiares y/o de carácter social y dentro de estas últimas tenemos una de suma importancia que hemos dejado de lado por considerarla ajena a nosotros "son asuntos de gobierno, que ellos los arreglen". El compromiso más importante es el del ciudadano y el de asociar la idea de bienestar social con la de la acción política. El concepto de libertad democrática que gozamos nos impulsa a participar activamente como ciudadanos. Existe en la actualidad en México un marcado divorcio entre los representantes y sus representados, delegamos toda la responsabilidad pública en el gobierno, siendo que de origen la responsabilidad es de todos los mexicanos, el gobierno es sólo nuestro

representante, cierto que el gobierno ejerce el poder pero ese poder fue subsidiado y legitimado ante la imposibilidad de que todos gobernáramos.

De hecho la indolencia y el incumplimiento de las más mínimas normas de convivencia, dan muestra de una total falta de conciencia ciudadana: la ausente preocupación por el cuidado de los bienes públicos, tirar basura en cualquier lugar, ignorar las reglas más elementales de vialidad, incumplimiento en materia de obligaciones fiscales, tolerar y no denunciar evidentes violaciones a la ley e incluso participar en acciones como la corrupción que se manifiestan en el tráfico de influencia, nepotismo, peculado, soborno, etc.

La participación ciudadana en México aunque incipiente, salvo la que se refiere a los procesos electorales esta contenida en diversas disposiciones de nuestro sistema jurídico, entre los tipos de participación podemos citar:

1. El referéndum, definido como la consulta directa a los ciudadanos para que a su vez estos se pronuncien a favor o en contra de algunos asuntos a través del voto.

Dentro de esta modalidad existe lo que se da en llamar el referéndum consultivo que se opera para ciertas decisiones de carácter político de especial trascendencia, este tipo de referéndum tiene el efecto de un sondeo de opinión, pues no se obliga legalmente a los gobiernos a tomar en cuenta el resultado. Es un mecanismo importante a través del cual se influye en algunas decisiones.

Existe el referéndum abrogatorio consistente en la consulta a los ciudadanos para que éstos se pronuncien sobre una ley en particular, mediante este tipo de referéndum se puede derogar una ley total o parcialmente, con excepciones generalmente para leyes

fiscales y de presupuesto. La decisión ciudadana en este caso es de carácter obligatorio.

Existe también el referéndum revocatorio mediante el cual se busca la interrupción del ejercicio del cargo de aquellos funcionarios electos con los cuales los ciudadanos están en desacuerdo o descontentos, por lo que no quieren que siga desempeñándolo.

2. La votación universal, directa y secreta, es una de las más decididas formas de participación ciudadana. Aunque el abstencionismo es aún elevado, debido quizá a que la organización de algunos partidos políticos está distante de los ciudadanos, y su participación no es activa.
3. La participación de los ciudadanos en las funciones para implementar los procesos de las elecciones o de referéndum y su colaboración en la capacitación para el desempeño de dichas funciones conforme a las disposiciones establecidas.
4. Otro aspecto que tiene que ver con el involucramiento del ciudadano en la cotidiana actividad gubernamental, es la información que rodea la misma, en algunos casos el autoritarismo y la impunidad han impedido el pleno ejercicio de este derecho de la ciudadanía.

El ejercicio pleno de este derecho fundamental facilita a los ciudadanos un adecuado conocimiento de la gestión pública, de las omisiones en la actuación de los funcionarios y representantes en todos los órganos de gobierno, dentro de la legalidad, asegurar el cumplimiento de las normas que contemplan la información reservada, como es, entre otras, la relativa a la vida privada de los

individuos y de su seguridad; todo lo anterior tendiente a lograr una más oportuna, eficaz y democrática participación ciudadana, tanto en lo individual como en lo colectivo. Este derecho evidencia nuestra madurez como ciudadanos mexicanos. La premisa es que toda la información esté a la vista de la comunidad, todo es público, la excepción es lo que real e inobjetablemente requiere una reserva y confidencialidad específica.

La información gubernamental debe además tener la característica de ser ágil y expedita sin ninguna complicación o trámite burocrático, para responder con eficacia y rapidez a los requerimientos de los ciudadanos, una adecuada solución a un problema hace indispensable información veraz, exacta y oportuna.

Restringir, ocultar o dejar de proporcionar información de interés público de alguna dependencia u organismo gubernamental, así como ofrecerla discriminadamente puede hacer la diferencia entre obtener o no, éxito en los esfuerzos por alcanzar la confianza y una participación ciudadana comprometida en todo momento con la gestión gubernamental.

Consecuentemente, implica además una obligación para el gobierno en todas sus esferas y niveles otorgarla, y garantizar el acceso a dicha información.

5. La participación en la educación a través de Consejos de Participación Ciudadana en la Educación y las Asociaciones de Padres de Familia puede ser mejorada sustancialmente para dar mayor congruencia y continuidad en el ámbito familiar y en el entorno social extrafamiliar a la educación que se imparte en el aula

en todos los niveles. **Buscar alternativas como el modelo finlandés que vincula: hogar-escuela-sociedad.**

6. La salud en su más amplia expresión incluye además de las actividades orientadas a la atención y tratamiento de los enfermos, la erradicación de las variables que favorecen las enfermedades, entre las que se encuentra la prevención por ejemplo a través de: una adecuada instrucción y las medidas sanitarias en beneficio de todos los habitantes de una comunidad, localidad, Municipio, Estado o País, sin distinción de ninguna clase con la participación de los ciudadanos de manera individual, o a través de organizaciones, con acciones tales como participar en la programación de los servicios de promoción y saneamiento ambiental, gestión y financiamiento de los establecimientos de salud, campañas de voluntariado médico, de primeros auxilios, etc.

Otros temas en los que se puede brindar la participación ciudadana debidamente reglamentada son:

1. Participación ciudadana en la creación de proyectos de carácter administrativo, jurídico, político, científico, etc., que cumpliendo con los requisitos de procedimiento normativo, permitan estudiar su viabilidad.

En otras palabras, los ciudadanos proponen a sus representantes un proyecto, quedando éstos obligados por lo menos a considerar la propuesta.

2. La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente son escenarios muy adecuados para la participación ciudadana, tales

como campañas de limpieza y aseo urbano, así como también sobre la reforestación, la vigilancia del cumplimiento de la normatividad relativa, entre otros.

3. Otra forma de participación, es involucrar a los ciudadanos en asociaciones de consumidores y usuarios sin fines de lucro, con personalidad jurídica, para estimular la organización, educación y participación activa de la población en la defensa de sus intereses sociales y económicos.
4. La participación ciudadana para un mejor aprovechamiento de nuestros espacios comunitarios, desde la localización de los mejores lugares para asentamientos humanos, para actividades turísticas, así como el desarrollo físico espacial para el mejor aprovechamiento y uso de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, así como para la elaboración de los planes y proyectos sustentables.
5. Una de las prácticas de corrupción que todavía prevalece en nuestro país es la apropiación indebida de los bienes inmuebles federales, estatales y municipales. La participación vecinal en la vigilancia del buen funcionamiento por parte de los servidores públicos, y del cuidado del patrimonio nacional, estatal y municipal mejoraría en mucho este tipo de prácticas del todo nocivas.

Son muchos y muy diversos los temas en los que puede participar la ciudadanía en forma seria y responsable. La participación activa en los asuntos públicos no se puede lograr de manera obligada ni coercitiva. Se requiere promover una cultura de participación ciudadana que sólo se construye cuando el gobierno logra desarrollar en la mayoría de los habitantes la confianza, la solidaridad y el compromiso, aunque ser ciudadano tenga una connotación legal, conjunto de deberes y derechos así como

pertenencia a un territorio, con una historia común y una identidad nacional, esta se logra además con una dosis de confianza en el entorno y con un buen proyecto para la sustentación del bien público temporal, entendido este concepto como el corto, mediano y último lapso de un ciclo.

Para la reforma del Estado es ineludible una exhaustiva revisión del Pacto Federal, a partir de los considerandos previos a su concepción jurídica, hasta su actual vigencia, pasando por las diferentes etapas a través de la historia, con el propósito de encontrar alternativas de cambio que permitan zanjar los obstáculos que han impedido en la mayoría de las ocasiones su adecuado funcionamiento. Aspectos como el aumento de la población, la demanda de una descentralización de la vida nacional, la alternancia política, una mayor apertura democrática. La globalización y la actual crisis económica y financiera nos obligan a una profunda reflexión sobre el papel que está jugando en la actualidad el federalismo en México. Aunque el tema que nos ocupa no es en sí la Reforma del Estado, consideré oportuno deslizar algunas ideas en cuanto a ello, y de alguna forma proponer más adelante se cree un espacio de laboratorio para operar redes de participación social en todos los Estados, conectadas con los Gobernadores y la Presidencia de la República con el objeto de atemperar por una parte la relación entre los poderes y por otra, que dichos Mandatarios conozcan al día la opinión de éstos centros de estudio y laboratorios y tengan en su toma de decisión un acercamiento con el sentir de sus gobernados. Así mismo, trato de demostrar que la Secretaría de Gobernación actualmente no está cumpliendo a cabalidad con uno de sus principales objetivos, según la LOAPF, es decir armonizar la relación entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de los Estados. Se trata de proponer en este trabajo de investigación un esquema operativo para que dentro de la Oficina de la Presidencia de la República se tenga un cabildeo adecuado con toda la estructura de Gobierno y sobre todo con aquella que concurre con los Gobiernos Estatales, una gestión más eficaz en todos los rubros que atañen a dichos poderes.

Poder Ejecutivo Mexicano (breve análisis)

El poder ejecutivo de la Unión es unipersonal y se deposita en el presidente de la república, quien es elegido de manera directa y por sufragio universal para servir por un periodo de seis años. El presidente no puede ser reelecto bajo ninguna circunstancia. El poder ejecutivo de las entidades federativas también tiene carácter unitario; el de cada uno de los 31 estados se deposita en el gobernador y el del Distrito Federal en el jefe de gobierno. También ellos son electos para un periodo de seis años y no pueden ser reelectos.

La Constitución de 1917 fue determinante al instaurar en México un modelo Presidencialista, y no obstante a esa circunstancia establece una serie de mecanismos de control, tales como:

1. La separación de poderes legislativo, ejecutivo y judicial.
2. La división de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales.
3. La rotación en los puestos de elección popular.

Estos mecanismos se establecieron en la Constitución para impedir la perpetuación en el poder y el dominio de un poder sobre el otro, además de la protección de los derechos del ciudadano frente a los excesos del gobierno. La intención de origen fue la de un régimen democrático y popular, sin embargo en dicho modelo, de hecho el Ejecutivo, Legislativo y Judicial no conservaban un equilibrio de poder, como hasta los acontecimientos más recientes que hemos visto en la vida del país, v. gr. discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos 2009. El Legislativo y el Ejecutivo pueden hacer propuestas de ley, pero la obligación de publicarlas y así hacer leyes *de jure*, sólo la tiene el Ejecutivo. Además el Ejecutivo

cuenta con la facultad de vetar leyes creadas por el poder Legislativo (en forma total o parcial) y no existe una forma constitucional de obligarlo a firmar una ley para su aprobación. Por otra parte existe la posibilidad de que una Ley no sea publicada por diversos motivos no necesariamente imputables al Ejecutivo en la fecha requerida para su entrada en vigor.

El Poder Ejecutivo y los demás poderes en sus respectivas competencias deben gobernar sin ninguna distinción y no sólo para sus partidarios, sino también para sus oponentes y en general para todos los habitantes de México. Así mismo debe existir la posibilidad de que el ciudadano enjuicie a su representante y revoque su mandato.

Existen un aspecto relevante que habría que analizar si es queremos un gobierno eficaz, eficiente y fuerte, pero sobre todo democrático con toda la extensión de la palabra, se trata de cuestionarnos sobre la efectividad del sufragio.

Por lo que se refiere al sufragio efectivo, los avances de la tecnología de la información y de la comunicación y la independencia de los órganos electorales han contribuido a mejorar la libre expresión del voto ciudadano, aunque por otra parte los avances en los mecanismos y métodos para persuadir al elector de votar por determinado candidato han favorecido a aquellos que empleen más recursos.

En cuanto al tiempo necesario para cumplir en forma eficaz y eficiente con los planes de gobierno y obtener resultados fructíferos en el periodo de gobierno establecido, se debe de crear una especie de capacitación para los Alcaldes y Diputados electos, con el objeto de que cumplan mejor con la encomienda popular ya que la reelección en nada nos benefició en tiempo pasado. Sin embargo, México es una nación relativamente joven y actualmente se encuentra en medio de recurrentes crisis económicas y financieras, es en esa tesitura que es sumamente importante el rol y el juego de la opinión pública, porque derivado de ello es que el país es susceptible de sufrir cambios bruscos en el ánimo y sentimiento de la ciudadanía. Es

difícil mantener la adhesión ciudadana por un período mayor a 4 años y así lo demuestra nuestra historia política; el poder se desgasta y los últimos años del gobernante no son fructíferos, sino de mera transición.

Decía Andrew Jackson: "se pierde más por la larga permanencia de los hombres en los puestos que lo que se gana generalmente por su experiencia".

México durante el siglo XIX tuvo una serie de reelecciones que en nada beneficiaron a nuestro país y si lo mantuvieron en continua inestabilidad e incluso padeció la pérdida de la mitad de su territorio. A continuación referimos las reelecciones que se han realizado en México a partir del siglo XIX; y que históricamente nos han mostrado que no es adecuado

Anastasio Bustamante:

- del 1 de enero de 1830 al 14 de agosto de 1832.
- del 9 de abril de 1837 al 23 de enero de 1839.
- del 19 de julio de 1839 al 22 de septiembre de 1841.

Valentín Gómez Farías:

- del 1 de abril al 16 de mayo de 1833.
- del 3 al 18 junio de 1833.
- del 5 de julio al 27 de octubre de 1833.
- del 16 de diciembre de 1833 al 24 de abril de 1834.
- del 23 de diciembre de 1846 al 21 de marzo de 1847.

Antonio López de Santa Anna:

- del 16 de mayo al 3 de junio de 1833.
- del 18 de junio al 5 de julio de 1833.
- del 27 de octubre al 15 de diciembre de 1833.
- del 24 de abril de 1834 al 27 de enero de 1835.

- del 23 de marzo al 10 de julio de 1839.
- del 10 de octubre de 1841 al 26 de octubre de 1842.
- del 4 de marzo al 4 de octubre de 1843.
- del 4 de junio al 12 de septiembre de 1844.
- del 21 de marzo al 2 de abril de 1847.
- del 20 de mayo al 16 de septiembre de 1847.
- del 20 de abril de 1853 al 12 de agosto de 1855.

Nicolás Bravo:

- del 10 de julio al 19 de julio de 1839.
- del 26 de octubre de 1842 al 4 de marzo de 1843.
- del 28 de julio al 4 de agosto de 1846.

Valentín Canalizo

- del 4 de octubre de 1843 a 4 de junio de 1844.
- del 21 de septiembre al 6 de diciembre de 1844.

José Joaquín de Herrera

- del 12 al 21 de septiembre de 1844.
- del 7 de diciembre de 1844 al 30 de diciembre de 1845.
- del 3 de junio de 1848 al 15 de enero de 1851.

Pedro María Anaya

- del 2 de abril al 20 de mayo de 1847.
- del 13 de noviembre de 1847 al 8 de enero de 1848.

Manuel de la Peña y Peña

- del 26 de septiembre al 13 de noviembre de 1847.
- del 8 de enero al 3 de junio de 1848.

Miguel Miramón (gobierno paralelo al de Juárez)

- del 2 de febrero de 1859 al 13 de agosto de 1860.
- del 15 de agosto al 24 de diciembre de 1860.

Benito Juárez

- del 19 de enero de 1858, reelecto el 15 de junio de 1861.
- en noviembre de 1865 prorroga su mandato, reelecto en 1867.
- reelecto en 1871 gobierna hasta el 18 de julio de 1872.

Sebastián Lerdo de Tejada

- del 19 de julio de 1872 a julio de 1876.
- reelecto, abandona el poder el 20 de noviembre del mismo año.

Porfirio Díaz.

- del 23 de noviembre al 11 de diciembre de 1876.
- del 17 de febrero de 1877 al 30 de noviembre de 1880.
- del 1 de diciembre de 1884 hasta su reelección (1888).
- Reelecto en 1888, 1892, 1896, 1900 y 1910, deja el poder el 25 de mayo de 1911, tras el triunfo de la Revolución Mexicana de 1910.

La memoria histórica sobre la reelección queda registrada en diversos documentos políticos en los que se plasman diversos planteamientos.

Plan de la Noria (Díaz): *"...la reelección indefinida es un mal de menos trascendencia por perpetuidad de un ciudadano en el ejercicio del Poder, que por la conservación de las prácticas abusivas, de las confabulaciones ruinosas y por la exclusión de otras inteligencias e intereses..." "Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y ésta será la última revolución".*

En el Plan de San Luis se destacaba el mismo sentido (Madero): *"se organizó el Partido Nacional Antirreeleccionista, proclamando los principios de sufragio efectivo y no reelección, como los únicos capaces de salvar a la República, del inminente peligro con que la amenaza la prolongación de una dictadura cada día más onerosa, más despótica y más inmoral."*

En el Plan de Ayala (Zapata): *"...el pueblo fue a derramar su sangre..no para que un hombre se adueñara del poder violando los sagrados principios que juró defender bajo el lema de sufragio efectivo y no reelección..."*

Consideramos que el buen desempeño del Poder Ejecutivo en el caso de México tiene que ver más con la habilidad y tenacidad política aunados a la calidad en la gestión que con la permanencia en el mismo, los buenos frutos de su actuación no surgirán de la reelección y en todo caso, se tendrán que buscar desde la perspectiva de una reforma de Estado profunda otras alternativas para mejorar el desempeño del Ejecutivo y su gabinete no sólo a nivel federal sino local, para que su gestión rinda los frutos que esperan los ciudadanos.

Apuntalar nuestra constitucionalidad apoyados en las líneas históricas que nos han dado cohesión y continuidad como un país independiente y vigoroso y que le den fortaleza y equilibrio al Poder Ejecutivo frente a los demás poderes, construir una legislación ordenada, moderna y congruente con las necesidades de la realidad social, política y económica que estamos viviendo.

Adecuar nuestras instituciones para que respondan a la nueva realidad de la sociedad mexicana y así arribar a un nuevo régimen político donde se modernice al Estado y se regule el equilibrio de poderes.

Los siguientes aspectos propositivos del trabajo de investigación se hacen con el objeto de fortalecer la actuación del Poder Ejecutivo:

1. Integrar en el aparato gubernamental del ejecutivo federal y los estatales e incluso a nivel municipal la figura del cabildero académico como apoyo en materia de políticas públicas, interlocución y comunicación.
2. Desarrollar incubadoras de *Think Tanks* o cabilderos académicos en las escuelas de educación superior en México.
3. Establecer contacto permanente con grupos de *Think Tank's* de otros países para intercambiar información, conocimientos en materia de políticas públicas y desarrollo de ideas para un buen gobierno.
4. Organizar congresos y encuentros internacionales de *Think Tank's* en las universidades de nuestro país.
5. Fomentar el intercambio de Cabilderos Académicos con otros países para que participen en laboratorios de ideas, investigaciones específicas sobre las diversas disciplinas que atañen a la función pública.
6. Realizar periódicamente reuniones entre los Ejecutivos de los Estados a nivel nacional o regional apoyadas u organizadas por los Cabilderos Académicos para el análisis de asuntos que atañen a todo el país o alguna región específica.

c) El poder Ejecutivo y los Cabilderos Académicos

Para describir la actividad del Cabildero Académico en términos muy generales, habría que decir que su labor en la actualidad se traduce en la de un profesional de la interlocución, del conocimiento y posible prevención de los fenómenos sociopolíticos y económicos en el ámbito nacional e internacional con un alto sentido de la responsabilidad social, participante activo y eficaz en el diseño y proposición de políticas públicas en cuanto a la legislación de un país. Es un estudioso del sector público en todas sus dimensiones, apoya la gestión de los niveles Ejecutivo, Legislativo, Judicial e incluso es gestor de la opinión pública, como más adelante veremos. En el mundo, el número de cabilderos académicos ha ido en aumento casi a la misma velocidad que los avances tecnológicos, el Cabildeo Académico es una industria en continuo auge ante el incremento del grado de complejidad de las variables políticas, sociales, económicas, tecnológicas y de comunicación y la forma y velocidad con que se entrelazan, tratando cada día de hacer más fácil la difícil conducción de la administración gubernamental de cualquier país.

México ha arribado a los nuevos paradigmas de la economía mundial y del cambio social, desprovisto quizá del talento suficiente para enfrentar con éxito el naciente realismo nacional e internacional. Como reflexión se podría citar las recientes experiencias del gobierno federal mexicano ante la más aguda crisis financiera de los últimos tiempos que en el discurso tomó a México con un exceso de confianza al declarar el Secretario de Hacienda y Crédito Público: que la desaceleración en la economía de Estados Unidos sí afectará a México pero no como en el pasado "ahora le dará un catarrito y no una pulmonía como antes"³⁸, el desenlace es ahora evidente, diversos organismos internacionales lo apuntan:

³⁸ *El Universal*. 7 de febrero de 2008 <http://www.el-universal.com.mx/notas/480345.html> consultado el 27 de noviembre de 2009.

Panorama Social de América Latina 2009, publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).³⁹

El único país en el que se registró un empeoramiento en la situación de la pobreza fue México, cuyo incremento de 3.1 puntos porcentuales entre 2006 y 2008 refleja los primeros efectos de la crisis económica que se empezó a manifestar hacia fines del año.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).⁴⁰

México ha sufrido su peor recesión desde la crisis cambiaria de 1994", señala la OCDE, destacando una caída de 9.7 por ciento del PIB interanual en el segundo trimestre de 2009.

Desde nuestro punto de vista la actuación de México ante la crisis financiera fue o una grave falta de oficio económico y político, o una estrategia para ocultar la realidad y magnitud de la crisis con fines distintos, sobre todo con motivo de las elecciones intermedias que se llevarían a cabo en nuestro país en el 2009, cualquiera que haya sido la causa del desempeño, fue lamentable y de graves consecuencias.

La falta de talento en el manejo de este tipo de crisis y de otras que han ocurrido en México, que se han superado pero a un precio muy elevado y con el sacrificio y el malestar de los ciudadanos, pone de manifiesto la necesidad que tiene la Presidencia de la República de contar cerca de ella ante la falta de operatividad de la Secretaría de Gobernación, con operadores profesionales del cabildeo en materia política, económica, social y en general en todas las disciplinas que tienen que ver con el poder, para que apoyen y asesoren no sólo en los momentos de crisis, sino en el quehacer cotidiano de la gestión y que se anticipen a las crisis con el propósito de

³⁹ <http://www.cepal.org/>, consultado el 27 de noviembre de 2009.

⁴⁰ <http://www.jornada.unam.mx/2009/11/20/index.php?section=economia&article=025n1eco>, consultado el 27 de noviembre de 2009.

que el país este lo mejor preparado no sólo para sortearlas, sino para salir fortalecido de estas.

Los elementos que contextualizan la actividad de un Cabildero Académico son:

- La investigación para generar ideas y propuestas.
- Propositiones concretas, detalladas y reales.
- Generación de estrategias de diálogo para diversos sectores de la población, órganos institucionales, intelectuales, políticos, empresariales, ciudadanos, organizaciones sociales, etc.

Si partimos de la base de que los Cabilderos Académicos son figuras que se dedican al estudio, análisis y recomendaciones en temas nacionales e internacionales que facilitan a los actores públicos, políticos y a la sociedad en general el desarrollo de acciones apoyadas en investigaciones científicas y metodológicas y exhaustivamente probadas o monitoreadas en contextos similares sobre diversos temas que atañen primordialmente a las políticas públicas pero también a otros ámbitos del quehacer humano; observaremos que suele ser de una utilidad inapreciable en cualquier entidad funcional no sólo en el sector público, es decir, si se me permite expresarlo de esa manera, son una especie de inteligencia al servicio de la sociedad, muy poco estudiada y explorada en México. Este tipo de investigadores bien pueden ser integrados a nivel gubernamental dentro de la organización de la Presidencia de la República, dentro de la Oficina del Cabildeo Federal que me encuentro proponiendo hoy en día.

El proceso de desarrollo de los cabilderos académicos para la Presidencia de la República se podría plantear en tres etapas:

1º. La Etapa de incubación. Consistente en su permanencia por cierto tiempo en Instituciones de Educación Superior especializadas denominadas universidades sin alumnos ("universities without students"), que a diferencia de las universidades tradicionales no cuentan con una plantilla de docentes y alumnos sino que generan conocimiento a través de espacios de investigación en los que participan todos los integrantes del proyecto con el apoyo de investigadores propios e invitados, su objetivo primordial no es desarrollar investigadores sino generar conocimiento para una determinada entidad de carácter público en la mayoría de los casos, su fin no es el lucro, sino preponderantemente social y humanista.

2ª. Etapa de desarrollo profesional. En esta etapa los investigadores o cabilderos incubados más destacados de las distintas disciplinas que atañen al poder Público (federalismo, economía, salud, educación, ámbito jurídico, seguridad, etc.) pasarían a formar parte de la oficina de la presidencia con un nivel de investigadores Jr. en tanto logran su pleno desarrollo y aprueban el perfil como miembros del Equipo de la renovada Oficina Presidencial que propongo.

3ª. Etapa de Consolidación. En esta etapa en la que se ha alcanzado la madurez como investigador y participado o desarrollado proyectos sobresalientes con el reconocimiento de la comunidad académica a nivel nacional o internacional, pero primordialmente ha adquirido una amplio sentido ético y de lealtad a toda prueba hacia la institución Presidencial ("advocacy thank"), un destacado carácter de influencia profesional en su entorno y sus actuaciones están marcadas por su sobresaliente habilidad de interlocución, además de ser capaz de lograr desarrollar estrategias específicas de comunicación, es así que pasará a la 3ª etapa en comento y formará parte de este importante staff.

d) Reestructuración de la Oficina de la Presidencia

México en la actualidad ha cambiado su rostro político quizá poco notorio para algunos y difícil de entender para otros, acostumbrados a un presidente con poder casi ilimitado que ahora se ve acotado por un congreso en su mayoría de oposición, sienten que “el Ejecutivo ha perdido Liderazgo”. Cuando hablamos de la transición democrática, en ocasiones no tenemos una visión integral de lo que esto significa, sin duda es una evolución que lleva en si una serie de cambios en las variables del poder, poco perceptibles para el común de la gente. El cambio que ahora vive nuestro país ha traído como consecuencia diversos conflictos que no existían en el modelo presidencialista anterior, porque los engranes de las variables que lo caracterizaban se encontraban perfectamente acoplados, tal es el caso de la estabilidad política producto entre otros factores de la alineación de los Estados con el poder central, los sindicatos mas poderosos estrechamente aliados con el gobierno, la sucesión presidencial en manos de su antecesor, por mencionar algunos aspectos del pasado reciente. La estructura del sistema presidencialista en México, hizo posible en su época mantener por mucho tiempo al poder Ejecutivo incólume y vigoroso, libre de golpes de estado y de problemas de gobernabilidad, hasta ese punto no tengo mayores ponderaciones que hacer, porque en su momento brindó algún resultado.

El análisis de las variables que caracterizaron a la Institución Presidencial por un largo período de tiempo, cobran particular relevancia porque nos auxilian a conocer la estructura sobre la cual se sustentó esta Institución; este tipo de características si bien están desde su origen contenidas en la constitución, la dinámica de su aplicación desarrolla por su parte características específicas que reflejan sus peculiaridades y son estas las que nos ayudan a entender el marco real sobre el cual se desarrolló el sistema presidencial en México, sobre todo a partir de Plutarco Elías Calles.

El sistema de gobierno de nuestro país, teóricamente similar a los sistemas presidenciales latinoamericanos y todos en su conjunto al de los Estados Unidos de Norteamérica, aunque en los hechos es en muchos casos marcadamente diferente, es precisamente a lo que quiero referirme al pretender identificar las peculiaridades que se hacen evidentes en la praxis, como reglas no escritas y es precisamente en mi opinión, que estas reglas no escritas son las que hicieron posible que el sistema político mexicano se mantuviera “estable” durante mucho tiempo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917 legitima la Institución Presidencial en nuestro país y le otorgó las suficientes facultades y poder político con el fin de cubrir por completo y sin restricción, las necesidades de la época, después de una serie de rebeliones, crisis y parálisis política, intentos de golpes de estado, la función primordial por la cual se renovarían en algunos aspectos la Constitución de 1917, era que de fondo México obtendría una verdadera estabilidad política, en el mediano y largo plazo sobre cualquier otra variable. Entre las principales variables que se adoptaron en la Constitución de 1917 y sus posteriores reformas, encontramos:

- La concentración de poder político en la Institución Presidencial con el propósito de dotar de un amplio margen de acción en su tarea de unificación y pacificación del País,
- Establecer el principio de no reelección de la figura que ostenta el cargo de Presidente, como uno de los principios fundamentales de la Revolución.
- La eliminación de la figura del vicepresidente basados en el supuesto de que esta figura a lo largo de la historia presidencial jugó cierto papel de inestabilidad al convertirse en el principal antagonista y adversario de quien detentaba la Presidencia de la República.

La permanencia en el poder durante largo tiempo en México se dio al cumplirse 4 de las premisas estudiadas no hace mucho tiempo por Giovanni Sartori:⁴¹

1. Que exista un régimen constitucional presidencial.
2. Que exista un "gobierno unificado".
3. Se requiere de disciplina parlamentaria en el partido mayoritario.
4. Que el líder del partido hegemónico sea a su vez el titular del poder ejecutivo.

Hasta hace algunos años antes del devenir de la política en cuanto a la alternancia en el poder, se cumplieron a pie juntillas dichas reglas, lo que permitió la consolidación de la estabilidad en el poder de la Institución aludida durante más de 7 décadas.

El desgaste del sistema político posrevolucionario, dio origen a varias divergencias en el juego del poder, uno de los casos más significativos y de mayor trascendencia fue la disolución del "*tapado*" en la sucesión presidencial.

Otra variable fue la influencia que la Institución Presidencial ejercía sobre los sectores obreros, campesinos y populares, a través de figuras como el caudillismo y el corporativismo para el control de los procesos electorales.

La estabilidad política a ultranza producto de los operadores políticos de la Institución Presidencial dio cohesión al Sistema y alejó las incertidumbres políticas

⁴¹ Sartori. Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Alianza Universal. Madrid. 1992. Pág. 27.

que dejan estragos desastrosos en cualquier país y lo llevan hasta los límites de la ingobernabilidad.

El Sistema Político Mexicano gozó durante un largo período de estabilidad política interna.

Las herramientas políticas y atribuciones constitucionales y las reglas no escritas de la institución Presidencial, entre otras habilidades para mantener el control social y político, la organización y articulación de las diversas esferas sociales, dieron origen a una Institución Presidencial poderosa, incuestionable, con una gran capacidad para imponer su voluntad sobre las distintas instituciones, partidos políticos, esferas y niveles gubernamentales.

El diseño de esta Institución fue concebido a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, después con el paso del tiempo y con el acontecer político se consolidó como una Institución de extrema jerarquía, donde el presidente era el “fiel de la balanza” y las diversas instituciones constituían la plataforma de la institución ejecutiva.

En el presente, la crisis de la misma institución, dibuja en el horizonte graves matices de inestabilidad política, económica y social ante la falta de los ajustes pertinentes en la estructura de la misma, que permitan su innovación y adaptación al nuevo contexto que vivimos, posiblemente con la amenazas cíclicas que periódicamente se dan en la historia de nuestro país, pero con variables muy diferentes y con efectos de gran magnitud, y como he mencionado en varias ocasiones debido quizá a la falta de operatividad de la Secretaría de Gobernación en algunos rubros, esto por una parte y por otra muy importante, porque probablemente los partidos políticos distintos al PRI, no encuentran una brújula en su horizonte y tratan de emular al hermano mayor, tal parece que se cumple con una profecía de

Octavio Paz en su Ensayo "EL Ogro Filantrópico" de 1943 en el que esboza: "...Dudo que México pueda vivir sin un PRI".

La atomización del poder político es muy amplia, el vacío que dejó el otrora poderoso ejecutivo federal sobre las demás instituciones políticas va creciendo día con día; la crisis de la estabilidad y gobernabilidad son los temas que preocupan en todos los foros nacionales y en no pocos internacionales.

El período de transición no fue tan abrupto como algunos piensan, lo que ocurrió es que pocos lo percibían y en consecuencia muchos no estaban preparados para el cambio, cuando en 1997 el partido en el poder deja de tener la mayoría absoluta dentro del Congreso y en 1998 la falta de la mayoría calificada, esos dos sucesos constituyeron históricamente el aviso sobre la necesidad de instalar nuevos paradigmas en el sistema, sobre la necesidad de innovar y ajustar la estructura de la Institución Presidencial.

Estos eventos no fueron fortuitos, derivaron de una serie de rupturas que se fueron acumulando a través del tiempo.

En el año 2000, el desgaste institucional propició que después de 71 años un candidato de la oposición ganara electoralmente la Presidencia, pero en un escenario distinto porque el entorno de acción política era sumamente reducido dado que el poder político radicaba en varias instituciones y ya no sólo en la Presidencial.

Algunos actores políticos de la época vieron incrédulos como un sistema que consideraban perene y pragmático, se desmoronó en un proceso electoral. El andamiaje de control que tenía la Institución presidencial era muy complejo, pero por otro lado en extremo eficiente lo que permitía también un amplio control sobre los medios de comunicación, la clase empresarial, las Cámaras Nacionales, la opinión

pública, la propia población y sobre uno de los elementos más importantes en cualquier país del mundo, el sistema electoral.

A partir de las elecciones del año 2000 y del cambio de partido político en el poder, han transcurrido 9 años en los que hemos visto como se ha acentuado la polarización de las relaciones entre dos de los poderes de la Unión (Ejecutivo y Legislativo), sobre todo en el sexenio actual.

La creciente preocupación sobre la crisis que estamos viviendo nos conduce a llevar acabo una transformación sobre la Institución Presidencial ya que esta requiere ser fuerte y mantener la unidad, que logre exitosamente hacer funcionar adecuadamente la administración de un país dividido y que trabaje como una unidad de acción con las innovaciones requeridas.

El fenómeno que vive el país en la actualidad, da lugar a un enorme vacío Institucional porque existe una grave ausencia de oficio y conocimiento en materia de políticas públicas, de negociación y establecimiento de acuerdos legislativos que realmente beneficien al país y no posterguen su desarrollo en aras de intereses meramente partidistas.

El nuevo gobierno en el poder, así como el resto de las instancias y partidos políticos atraviesan una fase compleja, en la cual el aprendizaje se debe remitir a conocer las nuevas variables para dirigir de manera equilibrada o se seguirán teniendo serios tropiezos en la gobernabilidad.

A estas alturas habría que cuestionarnos: ¿La Institución Presidencial ha realizado el nuevo diseño estructural que establezca como prioridad la estabilidad política y social como condición para el desarrollo del país?

Los retos que enfrenta el sistema político mexicano y que ponen en riesgo la estabilidad son varios, algunos tienen que ver con el rubro económico, pero definitivamente los más consistentes, provienen de la política.

Por un lado no se llega a los acuerdos institucionales concretos entre las instancias políticas fundamentales del sistema de gobierno, la situación en la que se encuentran los 3 poderes tampoco es alentadora pues los mecanismos de pesos y contrapesos parecen no estar balanceándose adecuadamente, la negociación entre éstas tampoco es favorable y no se concretiza, y los grupos parlamentarios divididos que existen en el Congreso obstaculizan significativamente las acciones del Ejecutivo. La situación definitivamente parece amenazar uno de los factores más importantes dentro de la estabilidad política del país, la Institución Presidencial.

Probablemente y aunque no nos percatamos de ello, ese vacío tiene que ver con una percepción un tanto extraña, me atrevería a decir que es repetitiva de aquellos personajes que en la vida histórica de México han tratado de innovar pero con modelos lejanos, distantes; esa percepción hay que cuidarla, hay que tratar de matizarla porque tampoco se vale que los realistas- independentistas, conservadores- liberales, reaccionarios- revolucionarios, hagan del país y su manejo una oficina personal. Tratamos de contextualizar en esta ocasión el "como" hacer una propuesta para que el fiel de la balanza cuente con una recomendación muy seria y responsable de lo que necesita México para solucionar sus problemas internos y cuidar su incipiente democracia, pero por otra parte, para insertar al país de manera definitiva en el nuevo orden del imperio global.

En México los sectores mayoritarios, endeudados, empobrecidos, requieren de una Institución Presidencial fuerte que reciba sus demandas y organice una respuesta adecuada para cortar de raíz la fuente de sus males, que garantice la estabilidad política y social y así mismo inyecte la confianza necesaria en los inversionistas nacionales y extranjeros con el propósito de atraer capitales para la creación de una

sólida plataforma Industrial manufacturera y de servicios, que además de ser capaz de satisfacer con calidad los requerimientos de los mercados nacionales y extranjeros, genere el empleo necesario en nuestro país.

De acuerdo con Oriol Prats⁴², si se aspira a tener espacios de gobernabilidad que a su vez contribuyan a consolidar y preservar la estabilidad política en un país, se tiene primero que llenar ciertos requisitos como lo son cambios en el sistema, con el fin de adecuarlo a la situación política, crear una cultura cívica responsable en materia política y que el gobierno en turno tenga capacidades para poner en práctica dichas políticas.

Si partimos de la primera de las premisas sustentadas por Joan Oriol Prats en el sentido de realizar ajustes a nuestras instituciones para adaptarlas a los requerimientos del nuevo contexto político, considero que habría que ir más allá, habría que incluir también la adaptación a los nuevos contextos económicos, tecnológicos y sociales demandantes de nuevos paradigmas, en la actualidad no se pueden ya disociar o manejar por separado estas variables, están ligadas irremisiblemente, si se incide en una se afectará a la otra y así sucesivamente, todas ellas en su conjunto contribuyen a la estabilidad de un país. La segunda premisa nos habla de crear una cultura cívica responsable en materia política, y efectivamente esta nueva cultura debe ser vertida a todos los ámbitos de la sociedad Mexicana para facilitar el entendimiento entre los diversos sectores que propicien el acuerdo para alcanzar el bienestar común. En la tercera premisa relativa a las capacidades, el gobierno independientemente de los cambios naturales que periódicamente ocurren deberá operar con una estructura sólida, capaz y con un alto índice de profesionalización en todas sus esferas y niveles, apoyada en cabilderos académicos o investigadores expertos que pueden agregar valor, competencia y una gran capacidad de interlocución a la gestión de todo el aparato gubernamental.

⁴² Oriol. Prats. Joan. *El concepto y el Análisis de la Gobernabilidad*. Editado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad. Año 2003. Cataluña Barcelona.

La tarea no es sencilla, la problemática de México nos remite en primera instancia a la Institución Presidencial como órgano ejecutor de las políticas públicas en el marco de un orden Federal.

Nuestra principal tarea es enumerar y analizar con detenimiento los obstáculos que en la actualidad se le están presentando a la misma Institución al margen o no del orden Constitucional y que impiden la adaptación de nuestro país a los nuevos paradigmas políticos, económicos, sociales y tecnológicos del mundo.

Los desafíos a los que se enfrenta la Institución Presidencial en México como factor de unidad en la vida nacional son diversos, y consistentes, sin embargo no podemos todavía asegurar que en el país prive un estado de ingobernabilidad, en todo caso podemos afirmar que en su conjunto los errores en que hemos incurrido en los últimos tiempos, presionan en forma alarmante al sistema mexicano y han orillado a la sociedad a vivir en la actualidad en una total incertidumbre y zozobra en muchos aspectos. Existen circunstancias que diversos observadores políticos señalan como signos de una precaria estabilidad, entre los más importantes podemos apuntar:

- Los cambios y movimientos políticos que actualmente se están dando en México y que en otros países son considerados como formas democráticas que generan un mejor gobierno, los asumimos como factor de inestabilidad sin considerar que la pasión y antagonismo con que particularmente el Mexicano (y generalmente el latino) imprime a las pugnas políticas no es de ahora, sino de siempre, para muestra tenemos el diario de debates del Congreso de la Unión a través de su historia y las diferentes crónicas de eventos políticos y de perturbación social derivados de pugnas políticas llevadas al extremo. Quizá tendrían que pasar muchas generaciones antes de que el perfil temperamental

del Mexicano cambie, en todo caso es mejor cambiar el formato en el congreso que evite en lo posible enfrentamientos frontales que eventualmente no conducen a nada sino al deterioro de la relación parlamentaria.

- El incremento de la inseguridad en México como producto de la existencia de un gran número de personas que se encuentran en condiciones de pobreza muy graves, lo que genera un resentimiento social muy marcado, donde los casos de asaltos, secuestros, gente dedicada al narcotráfico como última opción para satisfacer sus necesidades o adicciones para huir de una realidad que no aceptan y el crimen, son cada vez más numerosos y más violentos.
- La crisis económica nos ha pegado con fuerza, México se encuentra en medio, la impresión de los diversos sectores es desesperanzadora, los indicadores y algunas opiniones de expertos son en el sentido de que no sabemos cómo superarla, y por otro lado corremos el riesgo de que se agudice todavía más si la recesión se prolonga en Estados Unidos de Norteamérica, derivado de los estrechos lazos económicos y comerciales que nos ligan con aquel país y la falta de mercados alternativos. Según la OECD es probable que el crecimiento de México sea negativo en 2009⁴³, o en el mejor de los casos sea de cero.

Ante este panorama es evidente que la Presidencia como responsable de la conducción de país requiere de estructurar bien sus funciones hacia su interior para instrumentar Políticas Públicas claras que permitan en la dinámica de la praxis política:

- Claridad de objetivos.

⁴³ <http://www.oecd.org/dataoecd/9/4/43557478.pdf>

- Conocer ampliamente su fundamentación y no sólo de manera específica.
- Distinguir los beneficios sociales probados en contextos similares y su comparación con otras alternativas políticas.
- Saber por que sectores se estará sujeto a críticas negativas, conocer y estudiar las motivaciones y los argumentos para su defensa.
- Oportunidad para la aplicación e implementación de una Oficina de Cabildeo.
- Prioridad dentro del conjunto de las Políticas pendientes de aplicar.
- Funcionalidad de los instrumentos a utilizar para su aplicación.
- Estimación de costos y de alternativas de financiamiento.
- Factores para una evaluación de costo-beneficio económico, político y social.
- Indicadores.

No hay que olvidar que la parte coyuntural de la gestión gubernamental se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

Por otra parte en el renglón de interlocución, el pleno conocimiento de las características de las políticas propuestas es requisito fundamental en el papel que juega la Institución Presidencial toda vez que con el pleno conocimiento del material a negociar podrá:

- Acotar las discusiones políticas estériles.
- Diferenciar problemas y soluciones de manera específica.
- Precisar las diferencias.
- Vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales.
- Plantearse esfuerzos compartidos.
- Participar de manera específica.

Así mismo otro factor que juega un papel trascendental ante un problema de carácter político, es la vinculación social, pues las soluciones que se apliquen previamente consensadas con la sociedad a través de los canales de comunicación oportunamente abiertos a través de un eficiente diálogo, aseguran el éxito si obtienen la aceptación política. Y por el contrario la falta de aceptación política hace más difícil y cruento el camino hacia la solución. Una Agenda Pública debe ser construida a partir de la dinámica de las fuerzas políticas.

Por consecuencia dentro de la Oficina de la presidencia en primera instancia tendrían que existir tres tareas básicas: a) la Interlocución, b) Diseño de Políticas Públicas y c) la vinculación Social.

Las tres tareas son fundamentales e interdependientes, pues dar énfasis sólo a la Interlocución en la Política daría como resultado la mera distribución del poder entre los agentes políticos. La Interlocución sin políticas públicas es demagogia, es decir un gobierno menos moderno. Por otro lado puede haber políticas públicas sin la Interlocución lo que debilita la gobernabilidad. Las políticas públicas sin Interlocución tienen un serio problema de diseño. Pero ambas en un contexto social deben tener la participación de la ciudadanía para asegurar el éxito, de allí la importancia de un área de vinculación social con buenas y serias bases.

Las ideas son la materia prima con las que se construyen los grandes cambios en una sociedad, una de las particularidades que distingue al ser humano es su capacidad de producir ideas, depurar o entrelazar o combinarlas; algunas de estas

tienen más trascendencia que otras, muchas tienden a incidir en el marco social y formar parte en aquellos temas que una sociedad incluye en su agenda para la discusión.

A través de la historia podemos observar que todo grupo social entabla debates sobre problemas cotidianos. La evolución de cualquier sociedad esta determinada por el grado y la calidad de la discusión pública, así como por su habilidad y anhelo de transformarse a partir de ella. En este sentido es que la vinculación social se debe orientar al respeto e impulso de la democracia y desarrollar en los actores políticos, incluida la sociedad, la destreza para construir hipótesis y la pericia en planteamientos de carácter público.

Podemos observar también que algunos líderes u organizaciones sociales tienen mejores recursos para incidir en la sociedad lo que convierte al debate en un juego de poder en donde bien se pueden plantear ideas cabalmente legítimas.

Cuando los intereses públicos compiten unos con otros a través del diálogo estamos hablando de una democracia.

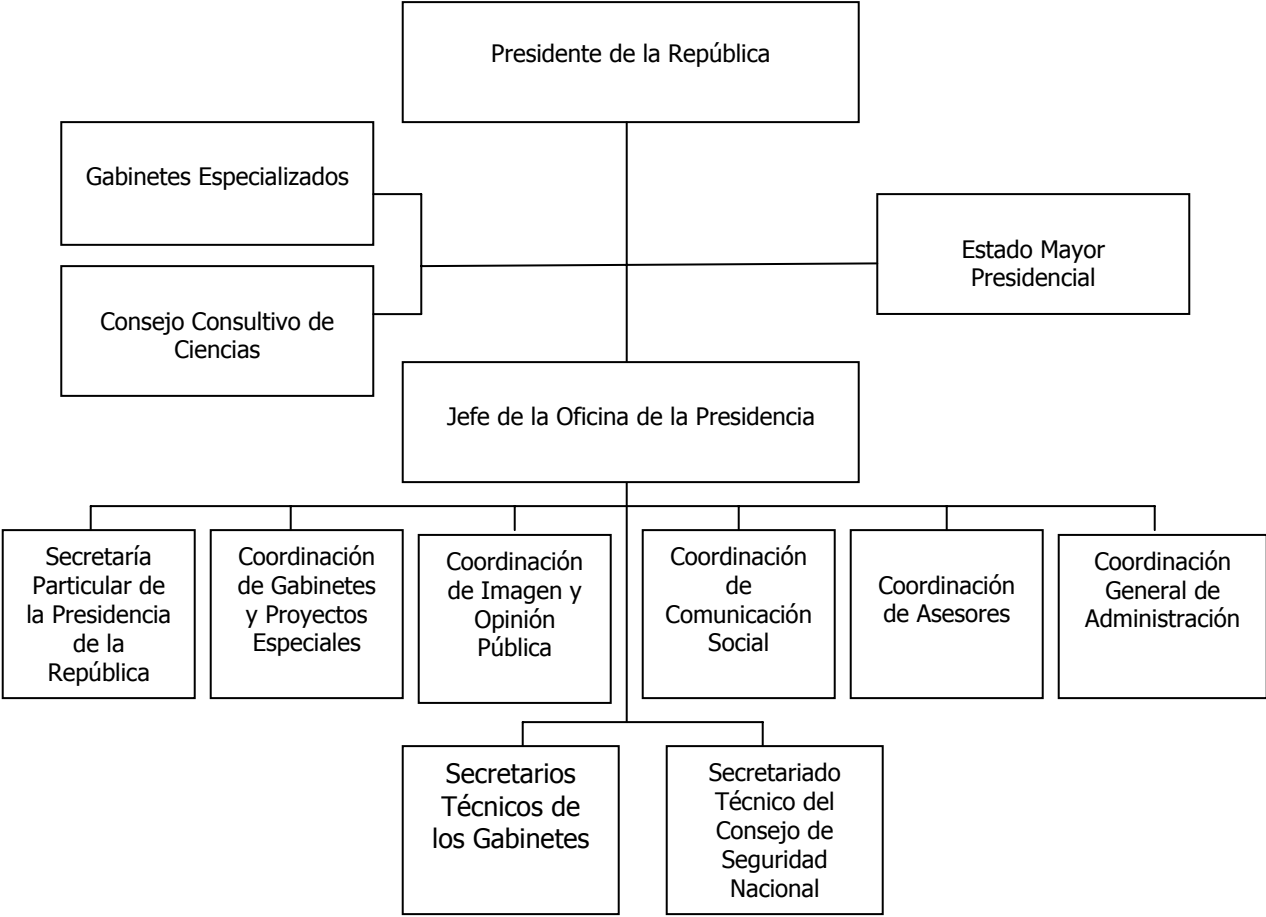
En un juego sabemos que existen reglas comunes que deben ser respetadas para que éste sea válido. Estas reglas deben pugnar hacia un debate civilizado, que evite la agresión frontal, la violencia, la ruptura, etc. En cambio debe favorecer el entendimiento, el acuerdo, el respeto, la calidad en el diálogo y legitimidad de los representantes o participantes en el debate.

Un ejemplo de enfrentamiento frontal lo tenemos en nuestra Cámara de Diputados o en las contiendas electorales por citar algunos casos concretos, donde podemos apreciar una falta quizá de un formato más adecuado que impulse en el primer caso el entendimiento y la generación de ideas de calidad en el lugar de las

posiciones partidistas y en el segundo caso planteamientos ideológicos genuinos, más que la descalificación, la ofensa y el desprestigio de los adversarios políticos.

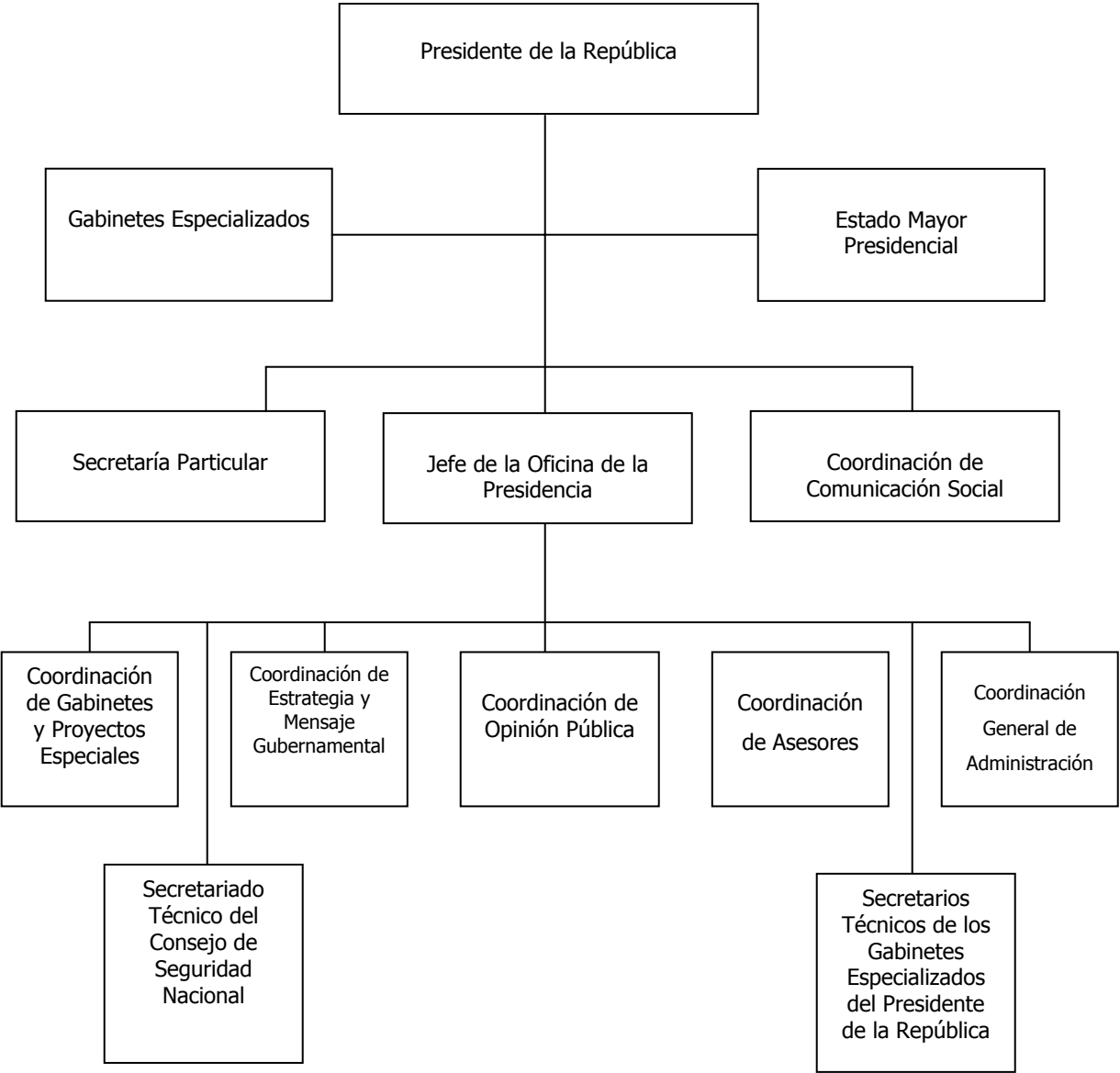
En México al inicio de cualquier gestión gubernamental el funcionario en turno llega generalmente con la idea de realizar cambios en el aparato de la Administración Pública subordinada a él, el Ejecutivo federal no es la excepción y así podemos ver que con el ingreso al Poder del Ejecutivo federal en 2006, se realizaron una serie de cambios en la estructura de la Oficina de la Presidencia de la República, instaurando un modelo concentrado, distinto al que caracterizó la del régimen anterior, como se podrá apreciar en el siguiente organigrama:

Estructura Interna de la Oficina de la Presidencia al inicio de la Administración 2006-2012



Posteriormente en enero de 2008 ésta Oficina fue reestructurada, quedando de la siguiente forma:

Estructura Interna de la Oficina de la Presidencia a partir de Enero de 2008 (Vigente a la fecha)



La Oficina de la Presidencia actualmente se encuentra integrada según Acuerdo por el que se reestructuran las unidades administrativas de la Presidencia de la República, publicado en Diario oficial de la Federación el 21 de enero del 2008 por una Secretaría Particular, una Jefatura de la Oficina de la Presidencia y una Coordinación de Comunicación Social con las siguientes funciones cada una de ellas:

La Secretaría Particular.

1. Dar puntual seguimiento a las órdenes y acuerdos del Presidente de la República;
2. Mantener las relaciones interinstitucionales de la Presidencia de la República con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en general, con otras instituciones del sector público, privado y social.
3. Diseñar la agenda y el calendario de giras del Presidente de la República.
4. Coordinar, conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial, las giras del Ejecutivo Federal y la asistencia de éste a eventos públicos, tanto en el interior del país como en el extranjero.
5. Recibir la documentación dirigida a los servidores públicos de la Presidencia de la República y turnarla para su adecuada atención.
6. Las demás inherentes a las funciones anteriores y las que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo Federal.

Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República que tiene las funciones siguientes.

1. Dar puntual seguimiento a las órdenes y acuerdos del Presidente de la República.
2. Brindar asesoría al titular del Ejecutivo Federal en los asuntos que éste le encomiende.
3. Coordinar a los Secretarios Técnicos de los Gabinetes Especializados del Presidente de la República.
4. Coordinar el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional.
5. Dar seguimiento al cumplimiento de los programas, proyectos especiales o demás responsabilidades a cargo de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.
6. Conducir las tareas propias de la imagen y opinión pública vinculadas con el Presidente de la República.
7. Apoyar al titular del Ejecutivo Federal en la elaboración de discursos y mensajes públicos.
8. Atender todo lo relacionado con las peticiones dirigidas al Presidente de la República y asegurar su debida atención por parte de las áreas que correspondan.
9. Llevar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Presidencia de la República, de conformidad con la

normatividad aplicable y los lineamientos que, al efecto, determine el titular del Ejecutivo Federal.

10. Las demás inherentes a las funciones anteriores y las que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo Federal.

La Coordinación de Comunicación Social tiene la función de conducir y evaluar las tareas de comunicación social de la Presidencia de la República y coordinar, en esta materia, las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La Oficina de la Presidencia de la República cuenta además con las unidades administrativas siguientes:

Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales.

Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental.

Coordinación de Opinión Pública.

Coordinación de Asesores.

Coordinación General de Administración.

Las unidades administrativas de la Oficina de la Presidencia de la República, la Secretaría Particular y la Coordinación de Comunicación Social tienen funciones de organización, coordinación, colaboración, asesoría, apoyo técnico y despacho de los asuntos que les encomiende el Presidente de la República.

La Coordinación General de Administración tendrá a su cargo las funciones de asignación, enajenación, transferencia y, en general, de administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Presidencia de la República. Para tales efectos podrá suscribir toda clase de convenios, contratos y demás instrumentos jurídicos.

Los asuntos que sean materia de acuerdo o resolución en los Gabinetes Especializados tienen el carácter de prioritarios.

En cada uno de los Gabinetes Especializados habrá un Secretario Técnico, que tendrá las funciones siguientes:

1. Convocar, en tiempo y forma, a las respectivas reuniones del gabinete especializado de que se trate.
2. Proponer el orden del día de cada reunión. Supervisar la debida integración del expediente de la misma.
3. Verificar, de manera personal, el cumplimiento de los acuerdos o resoluciones adoptados e integrar los archivos correspondientes.
4. Presentar los informes que le requiera el Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República.

Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal son los responsables de que la Oficina de la Presidencia de la República, la Secretaría Particular y la Coordinación de Comunicación Social, así como sus unidades administrativas, cuenten oportunamente con la información y el apoyo necesarios para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

e) Análisis de la Oficina de la Presidencia de los Estados Unidos de Norteamérica.

En los Estados Unidos existe la "Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos". La Oficina de la Casa Blanca evolucionó de manera importante sobre todo a partir del largo periodo presidencial de F. D. Roosevelt (1933-1945) en el que se marcó el giro definitivo en la institucionalización de la Presidencia. Roosevelt cuando empezó la aplicación del programa "Nuevo Contrato" (*New Deal*) derivado de la Gran Depresión del 29, se encontró con que la mayor parte del Gabinete estaba paralizado en algunos casos por falta de aprobación Senatorial, en otros por falta de interés político (por no pertenecer a su propio partido), en algunos más por falta de presupuesto, etc. Derivado de esa circunstancia y de haber pasado años antes de la ya citada depresión por una gran pandemia (1918-1919), el Presidente Roosevelt decidió crear a instancias del Comité de la Dirección Administrativa encabezado por uno de sus más cercanos colaboradores, Louis Brownlow, lo que hoy se conoce como la *Executive Office Of The President*, con el objeto de sacar adelante y de manera práctica los asuntos más urgentes de la Administración Pública Norteamericana. Como resultado de los trabajos de Brownlow se autorizó en primer término la *Executive Order* núm. 8248 del 8 septiembre de 1939, que creó la *Executive Office of the President*, oficializada definitivamente con la *Reorganization Act* de 1939.

Las unidades originales de la *Executive Office of the President* en 1939 eran cinco (más una agencia todavía en embrión que se preveía sólo para casos de emergencia):

1) *White House Office* (Oficina de la Casa Blanca): esta oficina estaba integrada por los asistentes personales del Presidente, que fueron incrementados en número en 1939 con la incorporación de seis *Administrative assistants*.

2) *Bureau of the Budget (Oficina del Presupuesto)*: creada en 1921 como parte del Departamento del Tesoro hasta que en 1939 pasó a la *Executive Office of the President*, convirtiéndose en el más valioso y eficaz órgano de gestión del Presidente, cuyas funciones fueron además de la elaboración de los Presupuestos, el del examen de métodos de gestión y organización para la Administración Pública, y la selección de todos los Proyectos de ley y proyectos de Ordenes ejecutivas (*Executive orders*), de forma que concordaran con la dirección política del Ejecutivo.

3) *National Resources Planning Board* (Consejo Nacional para la Planificación de los Recursos).

4) *Liaison Office for Personal Management* (Oficina de Coordinación para la Gestión de Personal).

5) *Office of Government Reports* (Oficina de Informes Gubernamentales).

En la actualidad la Oficina de la Casa Blanca está integrada por las siguientes entidades:

La Executive Office of the President (Oficina Ejecutiva del Presidente). La Misión de la EOP es asesorar al Presidente y cuenta con las siguientes entidades:

1. Council of Economic Advisers (Consejo de asesores económicos)

Asiste al presidente en el desarrollo y la puesta en práctica de la política económica del país. Está compuesto por un Jefe y dos miembros del Consejo, el equipo de trabajo del Consejo se integra de un conjunto de economistas profesionales altamente entrenados, analistas de futuros escenarios económicos y de expertos estadísticos que dibujan con base a exhaustivas investigaciones evidencias suficientes y competentes para proveer al presidente de estudios cuidadosos y oportunos en materia económica.

2. Council on Environmental Quality (Consejo sobre calidad ambiental).

Coordina los esfuerzos federales y las acciones para mejorar el medio ambiente conjuntamente con las agencias y otras oficinas de la Casa Blanca para el manejo de políticas e iniciativas para mejorar la calidad ambiental. El Consejo sobre calidad ambiental fue establecido dentro de la oficina ejecutiva del presidente por el Congreso como parte de la acción nacional de la política del medio ambiente de 1969 (NEPA) y con la responsabilidad de mejorar la calidad del ambiente a partir de 1970.

3. Domestic Policy Council (Consejo de política interior).

El consejo de política interior (DPC) coordina el proceso de Políticas Públicas hacia el interior y ofrece consejo al presidente. El DPC también supervisa la ejecución de dichas políticas y presenta las prioridades del presidente ante el congreso.

4. National Economic Council (Consejo económico nacional).

El Consejo Económico nacional (NEC) fue establecido en 1993 para aconsejar al presidente en los E.E.U.U. sobre la política económica global. Es parte de la Oficina Ejecutiva del Presidente. El NEC tiene cuatro funciones principales: 1.- coordinar la adopción de Políticas en materia de economía doméstica e internacional; 2. Coordinar la asesoría de Política Económica para el presidente; 3. Asegurarse de que las decisiones políticas y los programas son consistentes con las metas económicas del ejecutivo; 4. Supervisar la puesta en práctica de la agenda de la política económica.

El NEC coordina a los Jefes de departamento y a las agencias de la administración cuyas competencias inciden en la política económica de la nación. El director del NEC trabaja conjuntamente con estos funcionarios para coordinar y para ejecutar los objetivos de la política económica del presidente.

Con su equipo de especialistas apoya en diversos temas de política pública a los directores de: agricultura, comercio, energía, mercados financieros, política fiscal, cuidado médico, trabajo, y Seguridad Social.

5. National Security Council (El Consejo de Seguridad Nacional).- El Consejo de Seguridad Nacional (NSC) es el foro principal del presidente para abordar el tema de la seguridad nacional y de la política exterior apoyado en su consejero de la seguridad nacional y funcionarios del más alto nivel del gabinete. Desde su inicio, bajo la titularidad de presidente Truman, la función del consejo ha sido aconsejar y asistir al presidente en materia de seguridad nacional y política exterior. El (NSC) también sirve como un instrumento primordial del presidente para adaptar estas políticas entre las diversas agencias de estado.

El NSC es presidido por el propio Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica. Sus asistentes regulares (estatutario y no estatutario) son el Vicepresidente, el Secretario de Estado, el Secretario del Tesoro, el Secretario de Defensa, y el ayudante del presidente para asuntos de seguridad nacional.

6. Office of Administration (Oficina de administración). La Oficina de Administración fue establecida por el decreto del 12 de diciembre de 1977. La misión de la organización es proporcionar servicios administrativos a todas las entidades de la oficina ejecutiva del presidente (EOP), incluyendo los servicios de asistencia directos al Presidente de los Estados Unidos. Los servicios incluyen la gestión financiera y apoyo con tecnología de la información, recursos humanos, biblioteca e investigación, instalaciones, impresión y gráficos, seguridad, correo y mensajería. El Director de la Oficina de Administración supervisa el apego al presupuesto autorizado para la Oficina Ejecutiva del Presidente y la representa ante las comisiones financieras del Congreso.

- 7. Office of Management and Budget (Oficina de la Gerencia y del Presupuesto).** La misión predominante de OMB es asistir al presidente en la supervisión de la preparación del presupuesto federal y monitorear la administración de las dependencias del Poder Ejecutivo. Apoya en la formulación de los planes del gasto. La OMB evalúa la eficacia de los programas, las políticas, y los procedimientos de las dependencias, determina sus necesidades de financiamiento, y establece las prioridades de este. La OMB asegura los informes de las dependencias, las reglas de operación, el testimonio, y verifica que las propuestas de legislación sean congruentes con el Presupuesto del Poder Ejecutivo y con las políticas de la administración.

Además, OMB supervisa y coordina la consecución de la administración, la gestión financiera, la información, y las políticas reguladoras. En cada uno de estas áreas, el papel de OMB es ayudar a mejorar a la gerencia administrativa, para desarrollar mejores medidas de funcionamiento y mecanismos de coordinación, y para reducir cualquier carga innecesaria en el público.

- 8. Office of National Drug Control Policy (Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas).** La Oficina Nacional de Control de Drogas (ONDCP) fue creada durante el apogeo de la "guerra contra las drogas" para consolidar la lucha contra el poder de los carteles de la droga. En 1988 se proponen y adicionan algunos cambios a la legislación de los Estados Unidos de Norteamérica con el objeto de crear la figura del "Zar Antidrogas". La Ley estableció que las políticas desarrolladas por el "Zar Antidrogas" debe tener como objetivo reducir el tráfico y uso de estupefacientes. Desde entonces, se han promulgado decenas de leyes que modifican la autoridad del "Zar antidrogas", pero el propósito general es el desarrollo de una política a largo plazo para que este objetivo de reducción en el tráfico y consumo de drogas

siga siendo la constante de la administración de los Estados Unidos de Norteamérica.

La ONDCP también diseña la "Estrategia Nacional del Control de Drogas", en el cual se detallan los objetivos a largo plazo de la EOP.

- 9. Office of Science and Technology Policy (Oficina de la política en materia de ciencia y de tecnología).** Como su nombre lo indica la Oficina de la Política en materia de Ciencia y Tecnología (OSTP) fue creada para asesorar al Presidente en la toma de decisiones a nivel nacional y en el extranjero en el renglón de ciencia y tecnología con respecto a las principales políticas, planes y programas del Gobierno Federal. El OSTP también trabaja con las agencias ejecutivas para desarrollar políticas de ciencia de acuerdo al presupuesto y las prioridades de la administración, también se asocia con empresas privadas para ejercer el control sobre las inversiones federales en ciencia y tecnología en el país.
- 10. Office of the United States Trade Representative (Oficina del Representante de Comercio Exterior de Estados Unidos).** El Representante Comercial de EE.UU. (USTR) es el asesor principal del presidente sobre cuestiones de comercio, es el más importante negociador sobre los acuerdos comerciales en los que participan los Estados Unidos de Norteamérica, además es consultor del Congreso para las cuestiones comerciales. La USTR también trabaja con todos los organismos ejecutivos competentes para coordinar la política comercial y sirve como un miembro asesor del Overseas Private Investment Corporation, el Export – Import Bank y el Consejo Nacional Consultivo Internacional sobre políticas monetarias y financieras.

11. President's Intelligence Advisory Board (Comité Consultivo de Inteligencia del Presidente y de Supervisión de Inteligencia). El comité consultivo de Inteligencia del presidente (PIAB), con su equipo de supervisión de inteligencia nacional (IOB), es un elemento independiente dentro de la oficina ejecutiva del presidente.

El Comité Consultivo de Inteligencia del presidente fue creado con el propósito exclusivo de asistir y asesorar al presidente, está integrado por un equipo eficaz e independiente que provee al Ejecutivo de los elementos suficientes en la toma de decisiones para cubrir las necesidades de inteligencia de la nación.

El equipo de supervisión tiene acceso sin restricciones a toda la información necesaria para realizar sus funciones y tiene contacto directo con el presidente.

El equipo de inteligencia supervisa que las áreas de inteligencia operen con estricto apego a las normas constitucionales y en general respetando todas las leyes, decretos, y disposiciones presidenciales.

Por más de cinco décadas el PIAB ha actuado como cuerpo independiente, ofreciendo al presidente asesoramiento especializado sobre la actuación de los servicios de inteligencia de los E.E.U.U.

12. President's Economic Recovery Advisory Board (Comité Consultivo para la Recuperación Económica). Este Comité Asesor es un grupo independiente de académicos y empresarios encabezado por el ex presidente de la Reserva Federal Paul Volcker, creado en el mes de febrero del 2009 y que tiene como objeto ofrecer al presidente recomendaciones sobre cómo conseguir que la economía vuelva a crecer.

13. The White House Military Office (Oficina Militar de la Casa Blanca). La Oficina Militar de la Casa Blanca provee apoyo militar a la presidencia, incluidas las operaciones de aviones, helicópteros y otros vehículos que transportan al presidente, la defensa aérea, terrestre y naval de la presidencia y las comunicaciones con el Pentágono. Esta Oficina tiene a su cargo una amplia variedad de funciones desde misiones cruciales de comando y control militar a los deberes durante las ceremonias y otras actividades del presidente de Estados Unidos.

14. White House Office (Oficina de la Casa Blanca). Dentro de la Oficina de la Casa Blanca existen las siguientes entidades:

- a) **Advance (Oficina de Avance).** Departamento integrado por un equipo altamente calificado en logística y seguridad que realiza funciones de avanzada en las salidas del Presidente.
- b) **Appointments and Scheduling (Citas y Horarios).** Oficina encargada de la Agenda del Presidente.
- c) **Office of Cabinet Affairs (Oficina de los asuntos del gabinete).**
- d) **Chief of Staff's Office (Oficina del jefe de personal).** Responsable de las actividades de los empleados de la Casa Blanca, manejando el día a día del Presidente, y el acceso a él. Este último trabajo, el de manejar el acceso al Presidente, ha logrado que reciba el apodo de " Jefe de Gabinete de la Casa Blanca", cuenta con la confianza política del Presidente.

e) **Office of Communications (Oficina de comunicaciones).**

Tiene como objetivo velar por que todos los aspectos de las comunicaciones de la presidencia se cumplan para asegurar que el mensaje del gobierno ha sido canalizado con éxito. Su estrategia de comunicación debe orientarse a promover la agenda del Presidente en todos los medios de comunicación. Esto puede incluir, conferencias de prensa televisada, las declaraciones a la prensa, y la radio. La oficina de comunicaciones también trabaja en estrecha colaboración con los departamentos a nivel de gabinete y otras agencias ejecutivas, a fin de crear una estrategia coherente a través del cual el mensaje del Presidente puede ser difundido. Con la importancia creciente de Internet y Nuevos Medios en términos de comunicación presidencial, la Oficina de Comunicaciones se ha extendido al uso de la Internet, y más específicamente sitios de medios sociales como Facebook y Twitter.

f) **Council on Women and Girls (Consejo sobre mujeres).** El

propósito de este consejo es ofrecer una respuesta federal coordinada a los problemas que afectan particularmente la vida de las mujeres y asegurarse de que los programas y las políticas federales contemplan las inquietudes y aspectos particulares de las mismas, sin ninguna discriminación de raza, credo o discapacidad. El Consejo estará integrado por los titulares de las distintas dependencias del Gobierno Federal.

g) **Office of Energy and Climate Change Policy (Oficina de la energía y cambio climático).** Es una entidad del nuevo

gobierno en los Estados Unidos, creado por el Presidente Barack Obama. Su primer director es Carol Browner, que fue

administrador de la Agencia de Protección Ambiental en los ocho años de administración de la de Bill Clinton. La oficina fue creada con el fin de coordinar la política de administración de la energía y el cambio climático.

h) **Office of the First Lady (Oficina de la Primera Dama).**

Esta oficina es responsable de apoyar a la primera dama en el cumplimiento de sus deberes como anfitriona de la Casa Blanca, así como de todos los eventos sociales y ceremoniales que se realicen dentro de sus instalaciones. La Primera Dama tiene su propio personal, que incluye la Casa Blanca Social, el Secretariado, un Jefe de Gabinete, Secretaria de Prensa, el Jefe de Diseño Floral, Chef Ejecutivo, etc, la Oficina de la Primera Dama es una entidad de la Casa Blanca como parte de la Oficina Ejecutiva del Presidente.

i) **(Oficina de la reforma de la salud).**- Esta Oficina es una entidad nueva en el gobierno de los Estados Unidos creada por el presidente Barack Obama. Su primer Director es Nancy Ann Min de Parle, una Excomisionada para los Servicios Humanos de Tennessee. Su propósito principal es apoyar al Presidente para alcanzar los siguientes objetivos de su propuesta de Reforma en materia de Salud:

- Reducir el crecimiento a largo plazo de los costos de atención de salud para empresas y el gobierno.
- Las familias a proteger de la quiebra o la deuda debido a los costos de atención de la salud.
- Elección de Garantía de los médicos y los planes de salud.
- Invertir en la prevención y el bienestar.

- Mejorar la seguridad del paciente y la calidad de la atención.
- Asegurar la cobertura de salud de calidad para todos los estadounidenses.
- Mantener la cobertura cuando se cambia o pierde el trabajo.
- Fin a la cobertura de las barreras para las personas con condiciones médicas pre-existentes.

j) **Homeland Security Council (Consejo de Seguridad Nacional).** El Consejo de Seguridad Nacional es responsable de evaluar los objetivos, los compromisos, y los riesgos de los Estados Unidos, y para hacer recomendaciones al Presidente con respecto a la política de seguridad nacional.

Miembros del Consejo de Nacional de Seguridad de los Estados Unidos de Norteamérica.

Estructura de los Estados Unidos, Consejo de Seguridad Nacional (actual)	
Silla	<u>Barack Obama</u> (Presidente de los Estados Unidos)
Los asistentes legales	<u>Joe Biden</u> .- VicePresidente de los Estados Unidos. <u>Tim Geithner</u> .- Secretario de Hacienda. <u>Robert M. Gates</u> .- Secretario de Defensa. <u>Eric Holder</u> .- Fiscal General. <u>Kathleen Sebelius</u> .- Secretario de Salud y Servicios Humanos. <u>Ray LaHood</u> .- Secretario de Transporte. <u>Janet Napolitano</u> .- Secretario de Seguridad Nacional. <u>Craig Fugate</u> .- Director de la Federal Emergencia. <u>Robert Mueller</u> .- Director de la Oficina Federal de Investigaciones. <u>John Brennan</u> .- Consejero de seguridad Nacional.
Otros asistentes	<u>Rahm Emanuel</u> .- Jefe de Gabinete. <u>Ron Klain</u> .- Jefe de Gabinete del Vicepresidente. <u>James Jones</u> .- Asistente del Presidente para Asuntos de Seguridad Nacional. <u>Greg Craig</u> .- Asesor del Presidente. <u>Peter Orszag</u> .- Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

Los participantes ocasionales	<u>Hillary Rodham Clinton</u> .- Secretario de Estado. <u>Tom Vilsack</u> .- Secretario de Agricultura. <u>Ken Salazar</u> .- Secretario del Interior. <u>Steven Chu</u> .- Secretario de Energía. <u>Hilda Solís</u> .- Secretario del Trabajo. <u>Gary Locke</u> .- Secretario de Comercio. <u>Eric Shinseki</u> .- Secretario de Asuntos de Veteranos. <u>Lisa P. Jackson</u> .- Administrador de la Agencia de Protección Ambiental. <u>Lawrence Summers</u> .- Asistente del Presidente para Política Económica. <u>Melody Barnes</u> .- Asistente del Presidente para Política Doméstica.
--------------------------------------	--

k) **Office of Faith-based and Neighborhood Partnerships (oficina de las sociedades religiosas y comunidades).**

Esta oficina tiene el objetivo de establecer una relación eficaz con todas las organizaciones no lucrativas, seculares y religiosas, para que apoyen al Presidente en la atención a cuatro aspecto básicos prioritarios:

- Consolidación del papel que juegan estas organizaciones en la comunidad para impulsar la recuperación económica.
- Reducir el índice de los embarazos no deseados, apoyar las medidas para mejorar la salud maternal e infantil, así mismo bajar los índices de aborto.
- Promoción de la paternidad responsable.
- Impulsar la cooperación de la comunidad a través del diálogo interconfesional.

l) **Office of Legislative Affairs (Oficina de asuntos legislativos).** Esta Oficina tiene la responsabilidad de la elaboración y aplicación de estrategias para avanzar en las

iniciativas legislativas del Presidente y la atención de diversos asuntos relacionados con el Congreso. Así mismo articula la postura del Presidente sobre la legislación propuesta por el Congreso, coordina las respuestas del Presidente a las peticiones del comité de supervisión del Congreso y otras preguntas de diputados y el personal del mismo. También participa en el proceso de confirmación del Senado para los jueces federales y candidatos del Departamento, así como de Asistentes de Procuradores Generales etc. Estas funciones son importantes para la buena relación y cooperación entre ambos poderes.

m) **Office of National AIDS Policy (Oficina de la política de SIDA nacional).** La Oficina de Política Nacional sobre el SIDA (ONAP) se encarga de la coordinación de los esfuerzos continuos del gobierno para reducir el número de infecciones por el VIH en los Estados Unidos. La Oficina hace hincapié en la prevención a través de amplias iniciativas de educación y ayuda a coordinar el cuidado y el tratamiento de los ciudadanos con el VIH / SIDA.

n) **Oval Office Operations (Oficina de operaciones de la Casa Blanca).** Tiene a su cargo dar seguimiento de todas las actividades del Presidente, está integrada de:

- Un Director de la Oficina Oval de Operaciones: Micaela Fernández
- Un Director Adjunto de la Oficina Oval de Operaciones: Brian Mosteller
- Un Secretario personal del Presidente: Katie Johnson

- Un Asesor personal del presidente: Reggie Love
- Un asistente confidencial del Presidente: Eugene Kang
- Un Coordinador de Proyectos Especiales: Vacante

Existen además otras oficinas dentro de la Casa blanca de las que por el momento no tenemos información específica.

- Office of Political Affairs
- Office of Presidential Personnel
- Office of Public Engagement and Intergovernmental Affairs
- Office of the Press Secretary
- Office of Social Innovation
- Office of the Staff Secretary
- Office of Urban Affairs Policy
- Office of the White House Council
- White House Fellows

f) Necesidad de Innovación en las Oficinas de la Presidencia y de la Secretaría de Gobernación en México.

Actualmente México transita por un proceso de alternancia en el poder que esta por cumplir diez años y que al mismo tiempo ha propiciado crisis y conflicto, las situaciones de fragmentación y dispersión de las fuerzas políticas frente a un ejecutivo a todas luces acotado por la oposición en el congreso, que lo ha obligado a una actitud errática y de indefinición política con escaso o nulo apoyo de quien debiera ser hoy por hoy su principal sustento político, la Secretaría de Gobernación y la Oficina de la Presidencia sumidas en un letargo que tiene su origen quizá en la falta de innovación y coordinación para hacer frente a los nuevos paradigmas, producto de una innegable e irreversible globalización no solo política y económica,

sino también cultural que han dado como resultado un nuevo orden, una nueva lógica y estructura y relaciones de poder, podría afirmar incluso que hasta una nueva y en constante génesis estructura conceptual de la soberanía. Otras son ya las variables políticas que regulan los nuevos paradigmas globales. Estas circunstancias obligan a diseñar un modelo institucional bueno y eficiente capaz de acotar a las nuevas fuerzas, usarlas en su beneficio y evitar la confusión. La contingencia, la movilidad y la flexibilidad son el verdadero poder en la actualidad, aprender a vivir con estas variables y adaptarse a su dinámica es el reto actual de cualquier sistema de gobierno. Lo que en estas condiciones se precisa no son medios especulativos sino prácticos, pensamientos aplicados al esfuerzo de convivir con las nuevas variables.

Para ejercer con éxito la Gobernabilidad es necesario consolidar la institución presidencial y las normas en el marco de los nuevos paradigmas, es impostergable el diseño de los mecanismos institucionales para una eficiente respuesta. Es preciso, además, que se promueva una lógica del poder en el que además de las nuevas variables sean tomados en cuenta todos los agentes de la sociedad, es en este sentido en el que se debe dar el ajuste a la estructura y funciones de la Institución Presidencial en estrecha coordinación con la Secretaría de Gobernación, para fortalecer la gestión del poder ejecutivo.

Una estructura de organización y funciones, que logre satisfacer las necesidades de la Institución con los elementos indispensables y con la flexibilidad suficiente para afrontar las nuevas variables.

Existen tres factores críticos actualmente dentro de la gestión pública y que la Presidencia debe atender prioritariamente:

1. Un entorno social crítico atento a sus decisiones.

2. Expectativas de bienestar económico y social de los gobernados y el compromiso ineludible de desarrollo y prosperidad del país.
3. Necesidad de los gobernados de ser tomados en cuenta y de obtener mayor transparencia en el uso de los recursos públicos.

Para atender estas tres prioridades críticas es necesario crear un espacio organizacional y funcional dentro de la estructura presidencial para asegurar que se atiendan con celeridad y eficacia estos aspectos:

Cabildeo con Gobernadores. Esta tarea estará apoyada por un equipo de reconocidos especialistas en materia política e interlocución, su misión será fomentar el diálogo y consenso argumentativo permanente con los gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre los diversos temas e iniciativas que inciden en la sociedad mexicana y así mismo el estudio y análisis de las propuestas o contrapropuestas que de este diálogo surjan en la constante búsqueda de alternativas de solución que permitan un más adecuado y rápido desarrollo económico, social y político del país.

Investigación y Cabildeo Económico, industrial y Agropecuario. Con la participación de destacados economistas permanentes e invitados altamente capacitados en política económica, industrial y agropecuaria y en la predicción de posibles escenarios futuros, así como eminentes investigadores en las disciplinas que contribuye al desarrollo económico que asesoran al presidente en la conducción de la Política Económica, Industrial y Agropecuaria.

Investigación y Cabildeo para el Comercio Nacional e Internacional. Participaran connotados economistas e investigadores de los mercados mundiales y expertos en la dinámica y futuro del mercado interno y externo, así como investigadores en la disciplinas jurídicas del comercio Internacional que asesoren al

presidente en la elección de las mejores alternativas de políticas para el comercio nacional y exterior y en materia arancelaria a fin de negociar en condiciones más favorables nuestros futuros acuerdos comerciales.

Investigación y cabildeo para la Planeación, Programación y el Presupuesto. Apoyar al presidente con las mejores técnicas de administración y finanzas en la elaboración, consenso con las entidades federativas, el control y monitoreo del presupuesto Federal; el diseño de la planeación, los programas y sus Reglas de operación a cargo de las diversas dependencias y entidades federales. Monitorear, evaluar y determinar la eficacia de dichos programas, de los procedimientos y de las reglas de operación, así como de las necesidades de financiamiento, estableciendo las prioridades de éste.

Investigación y cabildeo para la atención a grupos vulnerables.

Apoyar la presidente en la atención de los sectores de población más vulnerables (niños de la calle, madres solteras, personas de la tercera edad, discapacitados, etc). Participará en esta tarea un consejo integrado por los titulares de todas las dependencias de la administración pública federal y por expertos en cada especialidad.

Unidad de Investigación y Cabildeo para el Control de Drogas. Asistir al presidente en la consolidación del combate y reducción del tráfico y consumo ilegal de estupefacientes poniendo especial énfasis en niños y jóvenes en edad escolar.

Esta Unidad estará integrada por especialistas en la prevención de adicciones, psicólogos, sociólogos y educadores del sector salud y expertos investigadores de organismos nacionales e internacionales, permanentes e invitados.

Comunicación. Atender todo lo relacionado con el tema de comunicación de la presidencia para asegurar que los mensajes del Presidente se transmitan en los

términos y modalidades deseadas y que los mismos sean recibidos con éxito por los sectores a los que se canalizaron. Así mismo coordinarse con todas las dependencias de la Administración Pública Federal para inyectar coherencia a sus diversos comunicados alineándolos con las políticas y mensajes que sobre el tema emita el presidente. Impulsar nuevos canales de comunicación a través de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) especialmente el Internet haciendo especialmente énfasis en las paginas mas populares.

Investigación y Cabildeo para la Salud. Proporcionar al Ejecutivo Federal los elementos científicos- sanitarios y técnicos necesarios para la toma de decisiones orientados a la mejora de las condiciones de salud y a la prevención de enfermedades en todas las etapas del desarrollo humano o de posibles enfermedades infecciosas o brotes epidemiológicos entre la población.

Apoyar al Presidente para impulsar dentro o fuera de las instituciones de educación superior la creación de centros de investigación farmacológica para la producción de medicamentos a bajo costo, para la mejora en la calidad de atención a los pacientes, para desarrollar programas y mecanismos de atención médica dirigida a las clases más vulnerables del país.

Cabildeo y vinculación con ONGs, organizaciones religiosas, corporativas y gremiales. Asistir al Presidente para establecer una relación más eficaz con las organizaciones no gubernamentales, religiosas, corporativas, gremiales y en general líderes de opinión pública, orientada a encausar los esfuerzos colectivos para la recuperación y desarrollo acelerado de la economía. Para que dentro del ámbito de competencia de cada una de las instancias se establezcan comisiones y redes de apoyo, sobre los diversos temas que aquejan la vida nacional, dar seguimiento y asegurar su cumplimiento.

Investigación y Cabildeo en Materia energética. Reunir a un equipo de expertos que asesoren y apoye al Presidente en la implementación de un Proyecto de transición para la producción de energía limpia y renovable que contribuya a frenar o minimizar los efectos ocasionados por el cambio climático con miras a exportar tecnología a los diferentes países interesados en la materia.

Investigación, Análisis y Cabildeo en materia Legislativa. Asistir al Presidente con estrategias argumentativas sobre la asertividad de las iniciativas Presidenciales ante el Congreso de la Unión. Argumentar la postura del Presidente sobre las propuestas del Congreso, articular las respuestas de los titulares de la Administración Pública Federal ante las comparecencias en el Congreso y en lo particular ante los cuestionamientos de los miembros del Congreso. Asesorar a candidatos propuestos por el Presidente ante el Congreso para ocupar puestos en la Administración Pública.

Conclusiones

1. El Federalismo en México no cuenta con los mecanismos innovadores que lo definan como un Sistema real e incluyente.
2. El esquema de valores sobre el que se construyó nuestro Federalismo dista mucho de los requeridos en un sistema como tal.
3. Existe inequidad en la distribución de los Ingresos Federales Participables entre las entidades federativas.
4. Hay necesidad de una plataforma que dé sustancia, sustentabilidad, coherencia e innovación a las políticas públicas.
5. El Sistema Gubernamental en México enfrenta serios desafíos en materia fiscal, entre otros:
 - a. El apuntalamiento del procedimiento para la distribución de fondos de participación y de aportaciones para los Estados.
 - b. La renovación de la estrategia en la recaudación fiscal en el país.
6. El sistema fiscal federal no ha creado los mecanismos suficientemente sólidos para premiar e impulsar la productividad de las Entidades Federativas.
7. El Ejecutivo Federal no ha podido conducir exitosamente la política interior, ni ha encauzado eficazmente su relación con los otros Poderes de la Unión y con los Gobiernos Estatales.
8. Falta poner en marcha un proceso eficaz de cabildeo en la Presidencia de la República que permita la coordinación e interlocución efectiva en toda la estructura de gobierno y sobre todo con los Estados a través de las dependencias responsables (Secretaría de Gobernación-Oficina de la Presidencia).

Propuesta

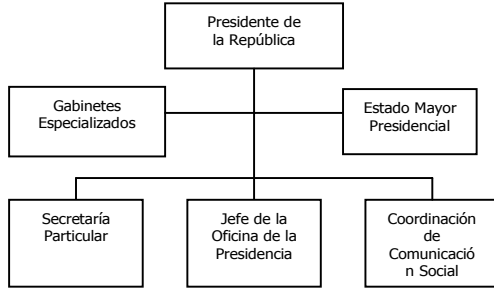
Integrar una oficina de cabildeo del Ejecutivo Federal como un proceso constructivo en las decisiones gubernamentales, en un área muy cercana al Presidente de la República orientada entre otros aspectos a encauzar una nueva modalidad de interlocución con los Poderes de la Unión y los Gobiernos Estatales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 8º dispone que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

La Oficina de la Presidencia actualmente se encuentra integrada según el **Acuerdo por el que se reestructuran las unidades administrativas de la misma, publicado en el Diario oficial de la Federación el 21 de enero del 2008** por una Secretaría Particular, una Jefatura de la Oficina de la Presidencia y una Coordinación de Comunicación Social.

Este modelo de estructura se encuentra vigente hasta la fecha. En el presente trabajo de investigación propongo la creación de una coordinación articuladora de ciertos apoyos a las actividades del Ejecutivo Federal en cuanto a un cabildeo que permita una adecuada interlocución en determinados temas de importancia para la Presidencia. Dicha Coordinación se propone que dependa directamente de la Presidencia de la República, entre la Oficina de la Presidencia y la Coordinación de Comunicación Social, como a continuación se explica gráficamente en la propuesta de organigrama:

Estructura Actual



Funciones actuales en las 3 áreas descritas por el Acuerdo del 21 de enero de 2008, publicado en el D.O.F.

Oficina de la Presidencia de la República

1. Seguimiento a las órdenes y acuerdos del Presidente de la República.
2. Asesoría al titular del Ejecutivo Federal en los asuntos que éste le encomiende;
3. Coordinar a los Secretarios Técnicos de los Gabinetes Especializados y al Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional.
4. Seguimiento a los programas, proyectos especiales o demás responsabilidades a cargo de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.
5. Conducir las tareas propias de la imagen y opinión pública vinculadas con el Presidente de la República.
6. Apoyar al titular del Ejecutivo Federal en la elaboración de discursos y mensajes públicos.
7. Atender todo lo relacionado con las peticiones dirigidas al Presidente de la República y asegurar su debida atención por parte de las áreas que correspondan.
8. Llevar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Presidencia de la República.

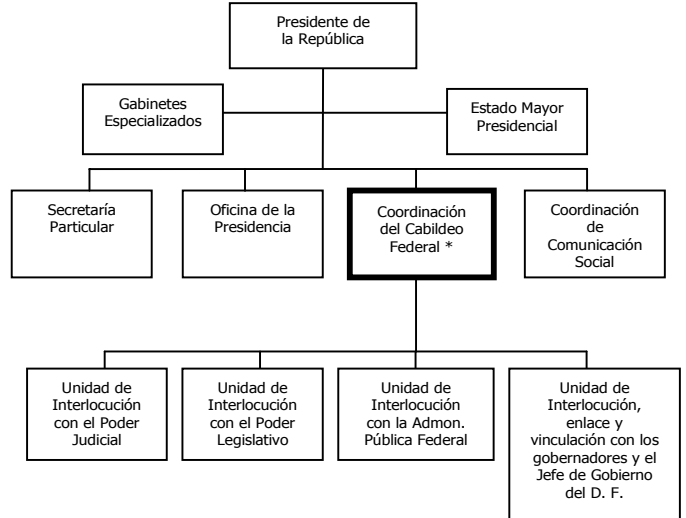
Secretaría Particular

1. Dar Seguimiento a las órdenes y acuerdos del Presidente de la República.
2. Mantener las relaciones interinstitucionales de la Presidencia de la República con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en general, con otras instituciones del sector público, privado y social.
3. Diseñar la agenda y el calendario de giras del Presidente de la República.
4. Coordinar, conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial, las giras del Ejecutivo Federal y la asistencia de éste a eventos públicos, tanto en el interior del país como en el extranjero.
5. Recibir la documentación dirigida a los servidores públicos de la Presidencia de la República y turnarla para su adecuada atención, y

Coordinación de Comunicación Social

1. Conducir y evaluar las tareas de comunicación social de la Presidencia de la República y coordinar, en esta materia, las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Estructura Propuesta en este trabajo



* **Enlace directo con:** Universidades Públicas y Privadas, Organizaciones no Gubernamentales, Cámaras Nacionales de Industria y Comercio, Sector Agropecuario y Ambiental, etc.

Nota:

Las adiciones a la estructura de la Oficina de la Presidencia se implementarían mediante Acuerdo Presidencial que se publique en el Diario Oficial de la Federación (Art. 8º y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Además de las funciones que otorga el Acuerdo del 21 de enero de 2008 a las 3 áreas descritas en el recuadro de la Estructura Actual, proponemos adicionar a la Oficina de la Presidencia la Coordinación del Cabildeo Federal, con las siguientes atribuciones:

1. Conjuntamente con la Secretaría de Gobernación coordinar el proceso de armonización e interlocución en las relaciones interiores del país, aconsejar a la Oficina de la Presidencia y supervisar la ejecución de las políticas implementadas. LOAPF, Artículo 27, fracciones XIV y XVII.
2. Brindar asesoría en la construcción de estrategias a la Oficina de la Presidencia en todos los temas que atañen al Ejecutivo Federal y en sus relaciones con los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del D. F.
3. Crear una amplia red electrónica que sirva como puente de información y comunicación entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial en temas tan diversos como: a) Iniciativas de Ley, b) Avances de los proyectos y programas puestos en marcha por cada uno de los Poderes de la Unión, c) Seguimiento a los diarios de sesiones del Congreso, d) Seguimiento y análisis de casos relevantes que se desahogan en los juzgados, jurisprudencias en proceso, etc.
4. Asegurarse de que las políticas y los programas propuestos al Presidente son consistentes con las metas de la Presidencia.
5. Dar seguimiento y apoyar el desarrollo hasta su aprobación en el Congreso de la Unión, en cuanto a los Proyectos, Programas y Políticas Públicas impulsadas por la Presidencia.
6. Asesorar a la Oficina de la Presidencia en la toma de decisiones en el renglón de la innovación gubernamental.
7. Establecer un mecanismo de comunicación permanente con las dependencias de la Administración Pública Federal con el propósito de monitorear el avance de los proyectos y programas encomendados a estas y coadyuvar a salvar los obstáculos que se presenten para su realización. Informar periódicamente a la Oficina de la Presidencia sobre los resultados.

Métodos y técnica

En el Capítulo I. El Federalismo: Utilicé los métodos histórico y comparativo en la investigación sobre los siguientes temas:

- El federalismo y su origen.
- El Federalismo Canadiense y su evolución a través de la historia. Las primera Colonias, la connotación profundamente inglesa de la sociedad canadiense desde su nacimiento, particularidades de su federalismo, la *Constitutional Act* de 1867 y la *Constitutional Act* de 1982.
- Diversos cuerpos normativos Canadienses.
- Los *Think Tank* 's en Canada.
- El federalismo de los Estados Unidos, las primeras colonias.
- Expansión Geográfica.
- Estructura gubernamental de los Estados Unidos.
- Los *Think Tank* 's en Norteamérica.
- Desarrollo potencial del los Estados Unidos.
- La influencia de los *Think Tank* 's en el Desarrollo Norteamericano.
- *Think Tank* 's existentes en los Estados Unidos.
- El Federalismo Mexicano su historia.
- El Perfil de la organización política y administrativa de México.
- El intento fallido por fortalecer el Federalismo del Dr. Ernesto Zedillo en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En el Capítulo II. Relación Federación – Estados: Utilicé los métodos histórico y analítico, deductivo y comparativo, en los siguientes temas:

- La Constitución como el contrato escrito para ejercer una relación federalista.
- Las luchas intestinas que se libran en la actualidad por el poder.
- El fenómeno social y político que esta librando México y sus consecuencias.

- El cabildeo como proceso constructivo, su definición.
- La necesidad de reorganizar la Oficina de la Presidencia para dar sentido a la interlocución y a la gestión gubernamental.
- La promoción de Centros de Investigación Avanzada que den sustentabilidad a las políticas públicas desde esta nueva Oficina.
- Análisis de los factores de desarrollo en nuestro país.
- El nuevo esquema de las relaciones internacionales y la política exterior nacional, que no atiende al nuevo modelo y requerimientos de un mundo globalizado.
- La problemática económica de nuestro país y su inserción en la economía mundial.
- Algunos ejemplos de desarrollo económico en otros países.
- El ejercicio del poder en México.
- Las necesidades de Innovación en México y la inversión en la Investigación para el desarrollo (I+D).
- El Desarrollo Industrial en México.
- Las incubadoras y los parques tecnológicos como alternativa de desarrollo.

En el Capítulo III.- El Federalismo como Técnica, preponderantemente en la materia fiscal: Utilicé el método histórico, analítico, sintético y comparado para abordar los siguientes temas:

- Antecedentes, las Convenciones Nacionales Fiscales.
- La equidad tributaria en el país, el esquema jurídico y su importancia para su adecuado reparto del ingreso tributario.
- La problemática impositiva nacional: la evasión fiscal, la distribución de la recaudación Federal.
- Evolución del sistema de Distribución de la Recaudación Federal a través de la historia.
- La Ley General de Coordinación.

- Los Fondos de participación su composición, formulas de distribución y su evolución.
- Las Aportaciones, su composición, formulas de distribución y su evolución.

En el Capítulo IV. El proceso constructivo de gestión (cabildeo) entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y las diferentes entidades que componen el pacto federal:

Utilicé el método inductivo, deductivo, analítico, comparativo y sintético, para abordar los siguientes temas:

- Una breve visión de la Secretaría de Gobernación en las relaciones entre el ejecutivo, los gobernadores, los poderes públicos y los partidos políticos, sus atribuciones en la materia y sus omisiones en la actuación.
- Marco jurídico de la Secretaría de Gobernación, sus competencias.
- Áreas más importantes en el renglón de interlocución.
- La relación de la Federación y las Entidades Federativas.
- La importancia de la participación de la comunidad en el quehacer político y la gestión gubernamental.
- Breve análisis del Poder Ejecutivo Mexicano.
- El sufragio efectivo y el periodo de duración en el puesto, inconvenientes y desventajas de la reelección.
- La labor de los Cabilderos Académicos en el sistema gubernamental
- Desatinos de nuestros gobernantes ante la crisis. La falta de una orientación adecuada por parte de los cabilderos académicos en un mundo tan complejo y globalizado.
- Los elementos que contextualizan la labor de un cabildero académico.
- La incubadoras de los cabilderos académicos y sus etapas de maduración.
- Propuesta de la reestructuración de la Oficina de la Presidencia.
- Cambios que han demeritado la función de la Oficina de la Presidencia y la necesidad de innovación en el nuevo contexto nacional e internacional.

- Fortalecimiento de la Interlocución, el Diseño de Políticas Públicas y la vinculación Social.
- Estructura actual de la Presidencia de la República y propuesta de mejora estructural y funcional.
- Análisis de la estructura organizacional y funcional de la Presidencia en los Estados Unidos de Norteamérica.
- Propuesta operativa de la Oficina de la Presidencia en México, readecuación en el artículo 27 de la LOAPF para atraer algunas funciones de la Secretaría de Gobernación a la nueva Oficina del Cabildeo federal en Los Pinos.

Técnica Utilizada: Para el desarrollo de este Trabajo utilicé la técnica de investigación documental, se consultaron libros, revistas, páginas electrónicas en Internet, Leyes, periódicos y todo aquél documento de carácter relevante que consideré útil para este estudio.

Bibliografía

- CARBONEL. Sánchez. Miguel. *El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*. Anuario de derecho constitucional latinoamericano, Montevideo, Uruguay. 200.
- CISNEROS. Farías. Germán. Fernández Ruíz, Jorge. López Olvera, Miguel Alejandro. (Coordinadores). *Control de la Administración Pública*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. 2007.
- COUTO. José Bernardo. *Voto Particular emitido en defensa del sistema federal en contra de sustitución de la carta de 1824, por la centralista de las 7 Leyes*. México D.F. 1835, Senado de la República.
- DIEZ DE URDANIVIA. Fernández. Xavier. *El Sistema Federal Mexicano*. Fundación Universitaria de Derecho. Administración y Política, S. C. México. D. F. 2003
- FERNÁNDEZ. Ruiz. Jorge. *El Estado Empresario*. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.1982.
- FAYA. Viesca. Jacinto. *El Federalismo Mexicano*. Editorial Porrúa. México. 2004.
- FRAGA. Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. S. A. México. D. F. 1986.
- FRIEDMAN. Lawrence M. *Breve Historia del Derecho Estadounidense*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. México. D. F. 2007.
- GALAVIZ. Efrén Elías. *El cabildeo legislativo y su regulación*. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2006.
- GUILLÉN. López. Tonatiuh. *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*. Instituto Federal Electoral. México. D. F. 2001.
- JIMÉNEZ. Dorantes. Manuel. *Reflexiones sobre la Necesidad de Delimitación de los Mecanismos de Distribución Competencial en el Federalismo Mexicano*. Revista Del Foro de Jóvenes Administrativistas. Sección México. Enero – Abril 2007.
- LOPEZ PORTILLO. Y Pacheco. José. *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*. Anaya Editores. México. 1998.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Cámara de Diputados, Mexico D.F, 2009.
- RAMALES. Osorio. Carlos Martín. *El Sexenio Zedillista (1994-2000)*. Observatorio de la Economía Latinoamericana. Noviembre del 2005.

- SALDAÑA. Harlow. Adalberto. *Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*. 3ª. Edición. Anaya Editores. S. A. 2007.
- TENA. Ramírez. Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S. A. México. D. F. 1985.
- TENA. Ramírez. Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa XXV Edición. México D.F. 2008
- PAZ. Lozano. Octavio. *El Ogro Filantrópico, Historia y Política*". Ensayo publicado por Seix Barral. 28 de Marzo de 1978.
- PAZ. Lozano. Octavio. *La Mentira de México*. Publicada en el Periódico Novedades 11 de Octubre de 1943. Miscelánea I Primeros Escritos (Tomo XIII de las Obras Completas). Fondo de Cultura Económica.
- PRADO. Maillard. José Luis. *Hacia un Nuevo Constitucionalismo*. Editorial Porrúa. México. D. F. 2006.
- PORRÚA. Pérez. Francisco. *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa. México. D. F. 1984.
- VARELA. Suanzés. Joaquín. *Rey, Corona y Monarquía en los Orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814*. Revista de Estudios Políticos. Nº 55, Madrid. 1987.

Medios Electrónicos Preliminares

- *Profecías sobre la Federación, Discurso en 1823*, Fray Servando Teresa de Mier.
<http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/2ImpDictadura/1823PSF.htm>
consultado el 15 de mayo de 2008.
- *Constitución 1824* (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos).
<http://www.cervantesvirtual.com/portal/Constituciones/pais.formato?pais=Mexico&indice=constituciones> consultado el 20 de Mayo de 2008.
- *El Cabildo Congresional*: una manera clave de que los ciudadanos estadounidenses hagan impacto en la política exterior.
<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijps/pj51eric.htm>
- Medina. Javier. *Cabildo y Gobernabilidad Democrática*.
<http://www.cna.org.mx/Prueba%20HTML/EnContactoLegislativo/EnlaceNo004.htm>
- *¿Qué es el Cabildo?*

<http://www.laneta.apc.org/mcd/publicaciones/cabildeo/quees.htm>

- *El FMI: Datos Básicos*

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm>. Consultado el 19 de junio de 2008.

- *Acerca de la OCDE*

http://www.oecd.org/pages/0,3417,es_36288966_36288120_1_1_1_1_1_1,00.html

- *Grupo del Banco Mundial. ¿Quiénes somos?*

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:21726601~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>