



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN
CIENCIAS SOCIALES**

**EL FEDERALISMO COOPERATIVO, COMO EJE RECTOR DE LA
POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO EN MÉXICO.**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:

FLOR DE MARÍA ZAVALA CUEVA.

**TUTOR PRINCIPAL DOCTOR ENRIQUE GARCÍA MOISÉS, ENTIDAD DE
ADSCRIPCIÓN: FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

COMITÉ TUTOR: DOCTOR EDUARDO TORRES ESPINOSA, FES ACATLÁN;
DOCTORA MAGDALENA DE LOURDES ESPINOSA Y GÓMEZ, FES ACATLÁN;
DOCTOR GUNTHER ASCHEMANN DETJE, FES ACATLÁN; DOCTORA MARÍA
GUADALUPE FERNÁNDEZ RUIZ, FACULTAD DE DERECHO.

FEBRERO DEL 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

***A la Universidad Nacional Autónoma de México
Que me ha dado el inmenso privilegio de acceder
A lo más excelso del conocimiento y me permitió
Conocer a una de las catedráticas de excelencia,
Doctora Magdalena de Lourdes Espinosa y Gómez,
Que me condujo para darme cuenta, de la intemporalidad
De mi existencia y que “Por mi raza, hablará el espíritu”.***

***Al Consejo de Ciencia y Tecnología,
Que como institución de buena fe, permite
A muchos estudiantes gozar del apoyo
Financiero de millones de mexicanos, sin mayor
Requisito que ser un estudiante honesto,
Congruente y responsable, dejando a la conciencia
Del beneficiario cumplir con la responsabilidad moral.***

***A mi asesor de tesis, Doctor Enrique García Moisés
Por depositar su confianza en mi trabajo de investigación,
Desde la primera vez que se lo pedí, y reiterarme su apoyo
Cada día en la adversidad.***

A mis profesores del posgrado.

Gracias por todo y en particular porque:

“sin oscuridad jamás hubiese encontrado la luz”

Al Doctor Gunther Aschemann Detje, por compartir

Excelentes debates en el aula y fuera de ella,

Por sus aportaciones a mi trabajo de investigación,

Por su inmensa pasión a la cátedra y su apoyo incondicional.

Al Doctor Eduardo Torres con infinita gratitud

Por ser mí maestro en la clase de epistemología,

Por esa clase maravillosa de los esquemas

Por sus contribuciones y observaciones en los tutoriales.

A la Doctora Guadalupe Fernández Ruiz,

Por brindarme la oportunidad de conocerla,

De que conociera mi investigación, por sus valiosísimas

Aportaciones pero sobre todo, por esa bella calidez humana

Que brinda con su presencia en los tutoriales.

***A mi Dios piadoso, congruente y sereno
Cuyo amor infinito me acompaña en cada
Tarea que realizo.***

***A mis Padres, por ser un ejemplo
de trabajo, tesón, armonía y amor***

***A mi familia Víctor, Carmen y Aura,
Mis amores, cómplices y todo.
Por su inmenso amor, paciencia y apoyo
Y sin los cuales esta investigación no se hubiera
Podido concretar.***

***A mis hermanos Lilia, Obed, Chari, Lupita y Norma
Los amo y su sola existencia me llena de energía
Para seguir cada día. LILIA mi infinita gratitud por existir y
Por todo lo que has aportado a este trabajo de investigación.***

***A mi gran amigo Víctor Guzmán Merlos,
Por acompañarme en la lucha contra los Molinos de Viento,
Y lograr darles una lección a los intolerantes.
¡Hasta la Victoria siempre!***

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
Capítulo 1. EL FEDERALISMO FINANCIERO EN MÉXICO.	11
1.1. Federalismo	11
1.1.1. Origen y evolución	17
1.1.2. Concepto.....	28
1.1.3. Elementos	41
1.1.4. Principios o características	45
1.1.4.1. Soberanía	47
1.1.4.2. Supremacía	49
1.1.4.3. Jerarquía normativa.....	50
1.1.5. Distribución de competencias	50
1.1.6. Facultades y diversas clasificaciones	53
1.1.7. Fines y Funciones	55
1.1.8. Ordenes de gobierno	57
1.2. Facultades Financieras del Estado Federal.....	59
Capitulo 2. MARCO JURÍDICO-COMPARATIVO DEL SISTEMA FEDERALISTA EN ALEMANIA, CANADÁ Y MÉXICO	72
2.1. Comparación del modelo Federalista en los tres países	72
2.1.1. Características de coincidencia.....	73
2.1.2. Características de divergencia	78
2.1.3. Ingreso, Gasto y asignación en los órdenes Federal, estatal y municipal	84
2.1.4. Desequilibrios Fiscales	91
2.1.5. Transferencias intergubernamentales.....	94
2.1.6. Coordinación de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal	95
2.2. Estructura normativa del sistema Federalista en México	98

2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	103
2.2.2. Normatividad Federal	112
Capítulo 3. EL ESTADO FEDERAL MEXICANO, SU PRAXIS, EN LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS	118
3.1. Entorno y políticas públicas en el periodo de 1920-1934.	
Modelo de reconstrucción nacional	121
3.1.1. Álvaro Obregón (1920-1924)	127
3.1.2. Plutarco Elías Calles (1924-1928)	128
3.1.3. Emilio Portes Gil (1928-1930)	132
3.1.4. Pascual Ortiz Rubio (1930-1932)	134
3.1.5. Abelardo Rodríguez (1932-1934)	137
3.2. Entorno y políticas públicas en el periodo de 1934-1940.	
Modelo de sustitución de importaciones o Desarrollo Nacional	140
3.3. Entorno y políticas públicas en el periodo de 1940-1970.	
Modelo estabilizador	146
3.3.1. Manuel Ávila Camacho (1940-1946). Modelo estabilizador.	
Etapas de desarrollo hacia afuera	151
3.3.2. Miguel Alemán Valdés (1946-1952). Modelo estabilizador.	
Etapas de la modernidad	156
3.3.3. Alfonso Ruiz Cortines (1952-1958). Modelo estabilizador.	
Etapas del proteccionismo industrial	160
3.3.4. Adolfo López Mateos (1958-1964). Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	
Modelo estabilizador. Etapas de: diversificación del mercado y control estatal	162
3.4. Entorno y políticas públicas en el periodo de 1950-1970.	
Estado Benefactor en México [Modelo estabilizador]	166
3.5. Entorno y políticas públicas en el periodo de 1970-1982.	
Modelo de economía mixta o compartida	172
3.6. Entorno y políticas públicas en el periodo de 1980-2010.	
Modelo neoliberal	179
3.7. Conclusiones a las crisis financieras. Una explicación marxista al modelo.	190
3.8. Crisis del Federalismo en México	199

CAPITULO 4. EL FEDERALISMO COOPERATIVO, COMO EJE RECTOR DE LA POLÍTICA	
DE GASTO PÚBLICO EN MÉXICO.....	202
4.1. Experiencias Internacionales del Federalismo cooperativo	202
4.2. La consolidación del Federalismo cooperativo como solución	210
4.3. Federalismo cooperativo como eje de cohesión social	213
4.4. Evaluación de los indicadores oficiales que sustentan la eficacia del Federalismo cooperativo como eje rector de la política de gasto público	238
4.5. Restructuración de las relaciones fiscales intergubernamentales y la distribución territorial de los recursos públicos en México, en virtud, del Federalismo cooperativo	249
4.6. Coherencia normativa que haga factible el desarrollo económico del país, a partir del Federalismo cooperativo	261
CONCLUSIONES.....	284
LISTA DE ABREVIATURAS.....	291
GLOSARIO	293
BIBLIOGRAFÍA	301

INTRODUCCIÓN.

El modelo federalista adoptado en México, no ha influido de manera positiva en los criterios de la política de gasto público, lo cual ha generado que en la praxis, se consolide una política centralista en las decisiones y destinos de los recursos públicos, limitando el crecimiento económico y como consecuencia el desarrollo del país.

Si bien, existen esfuerzos encaminados al equilibrio y coordinación fiscal entre la federación, entidades federativas y el Distrito Federal, estos, se han visto limitados por la deficiencia en los mecanismos de control, rendición de cuentas y transparencia en el manejo y destino de los recursos públicos federales en los tres órdenes de gobierno, así como, por la dependencia financiera de la entidades federativas, en torno, al sistema de coordinación fiscal, desincentivando el ingreso de impuestos estatales y municipales, ante la simulación de un sistema federal de reparto de recursos públicos pactado.

En virtud de la problemática expuesta, la presente investigación persigue, evaluar al modelo federalista en México, a partir de los criterios adoptados en materia de gasto público entre 1980–2010, con la finalidad de proponer el federalismo cooperativo como modelo alternativo que genere desarrollo.

Bajo esta problemática y ante la necesidad de realizar un estudio que arroje una solución integral del impacto que genera la falta de desarrollo económico y social, se estructura el presente trabajo de investigación como a continuación se detalla:

En el primer capítulo, se desarrolla el marco teórico y conceptual del Estado Federal, y basada en los elementos y principios de los diversos modelos federalistas, se sugiere un concepto de federalismo cooperativo.

El capítulo dos abre un paréntesis para analizar brevemente el marco jurídico-comparativo del sistema Federalista en Alemania, Canadá y México, con

la finalidad de evidenciar que los tres países seleccionados, tienen una base constitucional que, por un lado, delimita el carácter federalista adoptado por cada uno de ellos, y por el otro, les atribuye una estrategia relativamente bien definida por virtud de la cual captan, distribuyen y direccionan el gasto público entre los distintos ordenes de gobierno, a partir de la estructura federalista adoptada. Exponiendo, desde luego las diferencias que en materia financiera presentan cada uno de los tres países

En el tercer capítulo se evalúa el modelo federalista adoptado por México a partir desde 1920 a 2010, poniendo énfasis en los distintos modelos económicos por los que ha transitado el país, evidenciando la necesidad de instaurar de iure y de facto el modelo federalista cooperativo. Ello en virtud, de la información arrojada por los estudios empíricos que han generado la creación de indicadores naciones e internacionales, que comprueban, que en México el modelo federalista adoptado constitucionalmente y modificado en virtud de convenios, pactos y acuerdos entre los tres niveles de gobierno, no se ha consolidado como un modelo que genere desarrollo económico, social y estructural.

Finalmente en el capítulo cuarto, se realiza la evaluación de la necesidad de incorporación del Federalismo cooperativo en México, a partir del análisis cualitativo y cuantitativo de su viabilidad, ante la evidencia estadística que soporta necesidad de reestructuración de las relaciones intergubernamentales de distribución de los recursos públicos en México, a partir de la consolidación del Federalismo cooperativo, como principio rector del gasto público.

Los resultados obtenidos en la presente investigación, permitieron sentar las bases para valorar las metodologías, instrumentos y mecanismos desarrollados por organismos nacionales e internacionales, creados expreso para proporcionar las herramientas de estadística, que coadyuven al análisis cualitativo y cuantitativo de esta investigación, sin soslayar desde luego, la metodología oficial, a efecto de evitar posibles discrepancias.

De conformidad con el principio de rectoría económica, el Estado debe fomentar el desarrollo nacional, esto implica una mejoría homogénea de los niveles de vida para la población, que debería traducirse, en cambios sustanciales en el sistema de planeación, reparto y gasto de los recursos públicos entre los diversos órdenes de gobierno en México.

En consecuencia, se establece la propuesta de adecuar la política de gasto público en México, con los criterios y principios que rigen el federalismo cooperativo, sentando las bases de una correcta y equitativa asignación de los recursos públicos en los órdenes de gobierno, para generar condiciones que permitan alcanzar un nivel de desarrollo económico y social que beneficie a toda la población.

CAPÍTULO 1

EL FEDERALISMO FINANCIERO EN MÉXICO.

En el mundo global de los últimos años, los principios estructurales del federalismo están convirtiendo a éste último en una de las herramientas políticas más finas y útiles para la gobernabilidad entre naciones y estados.

Así la solidaridad como principio de cohesión y la subsidiariedad como principio de división responsable de tareas y apoyos han demostrado su utilidad en la construcción de estructuras que buscan la unidad en la diversidad.

Carlos H. Gadsden Carrasco.

1.1. Federalismo.

La importancia de entender, a profundidad, la significación que guarda la elección del sistema Federalista como forma de Estado en México, es el eje total, que guiará el desarrollo de la investigación.

Ubicar el modelo Federal como una forma de Estado, obliga a formular una primera distinción entre formas de Estado y formas de gobierno.

El Estado es un producto creado la sociedad y el gobierno una forma de ejercicio del Estado, y en esta línea Teodoro González García sostiene:

Y es que el Estado, como entidad, obedece en su esencia, a las mismas razones que las demás personas jurídicas, asociaciones, corporaciones; y solamente en el individuo o en la sociedad se resuelven de una manera múltiple y completa los aspectos espirituales y materiales de la vida. Los individuos pertenecen al Estado, a través de las organizaciones y grupos de carácter social de que forman parte. La vida social determina el nacimiento del Estado, la formación de

grupos políticos. Los hombres construyen el Estado; el Estado no crea a los hombres.¹

Así, González justifica la existencia del Estado, porque, solo en función de su actividad, los individuos y sus asociaciones, están en aptitud de encontrar la garantía y defensa de sus derechos, el reconocimiento de su existencia legal. Para que el Estado cumpla con esos fines, requiere éste ser investido con poderes especiales.²

El estado es *ilimitado* desde el punto de vista legal, pero debemos aceptar que el Estado no constituye una personalidad absoluta y omnipotente, las Constituciones actuales han venido a limitar y a prescribir derechos y deberes.

Georges Burdeau, al abordar el concepto de Estado, parte de la necesidad de evidenciar que en la terminología común se confunden frecuentemente las formas de Estado con las formas de gobierno [regímenes políticos] por lo que reserva la expresión forma de Estado para la definición de la naturaleza interna del poder en el que la institución estatal es el soporte. Así define al Estado como el *poder institucionalizado*. Poder y Estado se encuentran íntimamente ligados en las Instituciones Políticas que rigen a la sociedad, manteniendo un orden social con base en una idea de derecho.³

Burdeau afirma que el poder estatal en consecuencia puede ser considerado en cuanto a:

- i. estructura.
- ii. fines, y
- iii. modalidades de ejercicio.

Ubicando dentro de la estructura los tipos unitario o federal y en los fines y modalidades de su ejercicio, la correlación segura de las instituciones constitucionales, que son dirigidas por los objetivos que les asigna el poder..

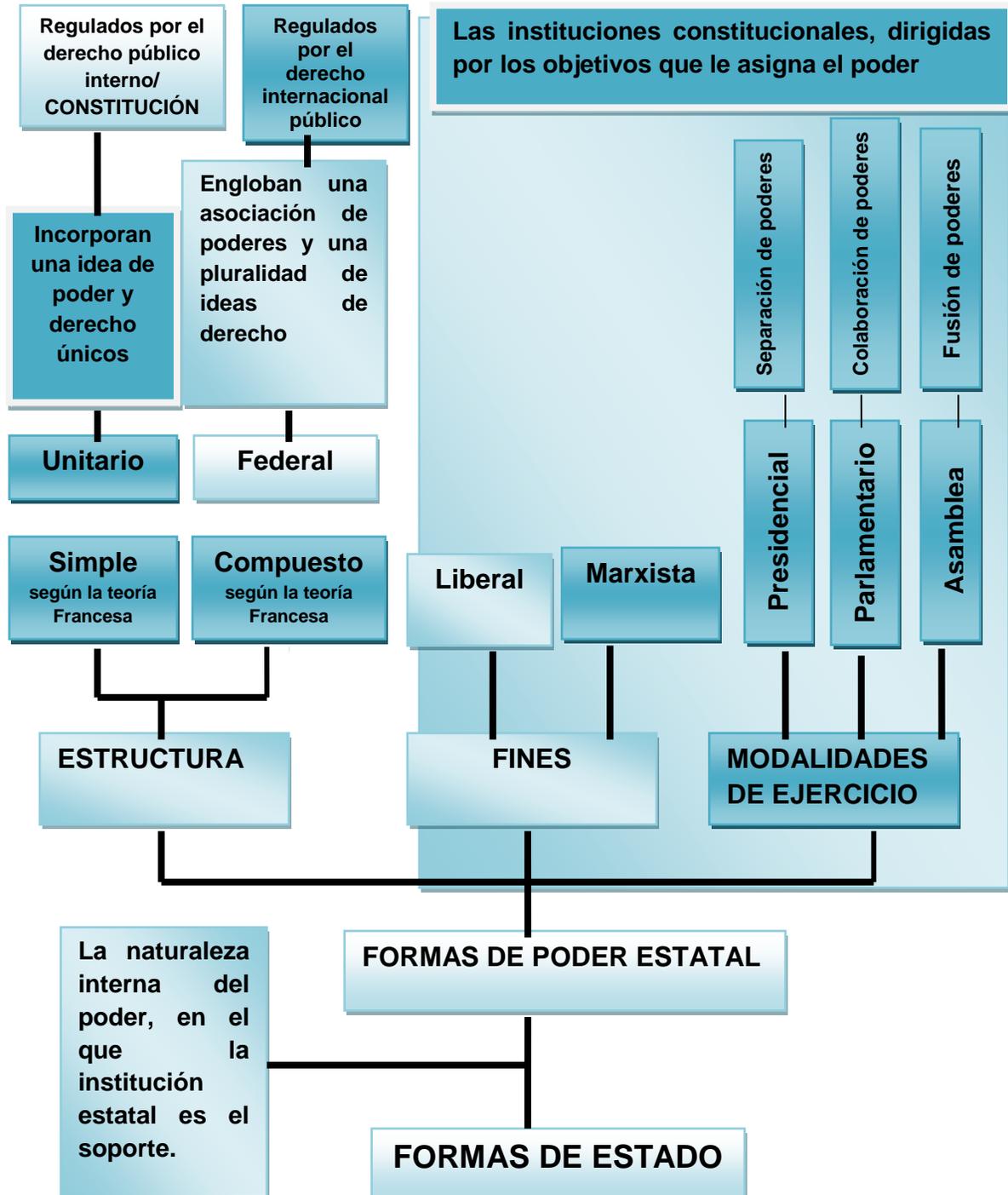
¹ González García, Teodoro, en el prólogo, de la obra de Gettell, Raymond G, *Historia de las ideas políticas*, 2a. ed., trad. González García, Teodoro, Editora Nacional, 1979, tomo I, p. 19.

² Cfr. González García, Teodoro, *Ídem*.

³ Cfr. Burdeau, Georges, *Tratado de Ciencia Política*, trad. de Enrique Serna Elizondo, UNAM- ENEP ACATLAN, 1985, t.II, Volumen II, p.p. 16-30.

La ubicación del modelo federal, dentro de la estructura del Estado y la distinción con el gobierno retomando al autor se estructura a continuación:

Esquema I. Distinción entre formas de Estado y Regímenes políticos



Fuente: Elaboración propia. Esquema de la distinción entre formas de Estado y Regímenes políticos, siguiendo la óptica de George Burdeau.

El esquema anterior, permite justificar la necesidad de reconocer que cualquier enfoque por virtud del cual, se pretenda explicar el fenómeno federalista, debe comprender la pluralidad de los aspectos sociales, políticos, económicos, jurídicos y psicológicos que se involucran en la construcción de un concepto. El aspecto histórico, resulta primordial en el contexto de gestación del federalismo desde la óptica de su formación estructural como modelo de Estado.

A partir del examen descriptivo del fenómeno federalista en México, se pretende construir la estructura jurídico-financiera del Estado Federal que se plasma en la Constitución Federal de los Estados Mexicanos en 1824.⁴ La decisión de toda una nación integrada por provincias comprometidas a suscribir y subordinarse a, un pacto político de unión, bajo un régimen de gobierno republicano y federal, con una división de las funciones del poder que implica la cesión de la soberanía de las provincias en favor de la Federación.

La decisión de optar por esta forma estructural de organización del Estado mexicano, dada la eminente disgregación nacional por la que atravesaban los incipientes estados, resulta ser un elemento que amalgama con mayor fuerza la necesidad de una consolidación fáctica del Federalismo.⁵

⁴ En una clara exposición de la importancia en la elección del sistema Federalista Tena Ramírez, Felipe, expone magistralmente en su obra *Leyes fundamentales de México 1808-1985*, que la desaparición del régimen imperial quedaba la gran tarea de determinar la forma de Estado que debería adoptar nuestro país; por su parte, los conservadores pensaban en *el centralismo*; por el contrario, los progresistas abogaban por la idea de las diputaciones provinciales; de hecho y de derecho se hallaba dividido el país y cuyo régimen había sido ignorado por el imperio, para inclinarse por una novedosa y floreciente forma de estado federal, bajo un gobierno republicano.

⁵ El contexto en el que se adoptó el sistema Federalista en México, se debió a la urgente necesidad de pactar la desunión y eliminar el riesgo que ello conllevaba para la formación incipiente de un Estado. Como organismos de gobierno, durante el Imperio independiente se crearon: La Regencia y la Junta de Gobierno, a Iturbide se le distinguió con la jefatura de las fuerzas armadas. La situación económica era precaria y deficitaria; los principales partidos que surgieron fueron; el republicano, el borbonista y el iturbidista. Centroamérica se incorporó a México después de separarse de España en 1821, y ante la negativa de España de reconocer el Tratado de Córdoba, varios diputados de entre ellos Gómez Farías, nombran a Agustín de Iturbide como emperador. Tras una coronación fastuosa, pero breve, diputados que regresaban de España, apoyados por la masonería escocesa y por la acción del agente confidencial de los Estados Unidos, Joel R. Poissett quien al no lograr la compra de las provincias del norte, procuró una actitud hostil hacia Iturbide, numerosas rebeliones se presentaron sin éxito, hasta que se concretó el plan de Casa Mata, dirigida por logias masónicas, que lograron la abdicación de Iturbide el 19 de marzo de 1823. El país pasaba por una gran perturbación y desorden, Guatemala se escinde del país para formar una nación bajo el nombre de Provincias Unidas del Centro de América, ello resultó el punto de partida para una oleada de numerosos intentos de disgregación nacional. Yucatán manifestó su intención de confederarse a México

Lo anterior pone de manifiesto que el Estado Federal implica una estructura compleja, en virtud de su estrecha vinculación con el entorno evolutivo del momento histórico que lo involucre. En consecuencia, el Federalismo es un proceso dinámico⁶ y no un producto estático.⁷ Esto dificulta la tarea de formular una definición universal y abstracta del Federalismo, pues no existe un modelo finalizado de Estado Federal⁸ con las características perfectamente delimitadas como para ser adoptado universalmente.

La experiencia histórica de los países que se circunscriben dentro del proceso de federalización ha conducido a que en el estudio y tratamiento de esta categoría tenga diferentes acepciones y que su aplicación se diversifique en el espectro de las disciplinas que componen las ciencias sociales. Así, al hacer una revisión teórica del federalismo, tendiendo una realidad política enfrente hace que se genere un cúmulo de acepciones.⁹

No obstante lo esgrimido con antelación, existe un consenso generalizado entre los especialistas para ofrecer elementos que a su juicio son los indispensables para estructurar al Estado Federal, así, verbigracia, para Georges

solo en caso de que se estableciera una República Federal, posteriormente Coahuila, Texas Nuevo México y Tamaulipas. Oaxaca, Puebla, Jalisco y Zacatecas, tampoco obedecían al gobierno del centro.

Sumado a este movimiento de disgregación, se incorporó un movimiento anti-español, que degeneró en asesinato y expulsión de los peninsulares.

En el centro de esta vorágine se fue gestando un movimiento en favor de la Federación, en una mezcla de intereses extraños y mucha pobreza e ignorancia. Muchos caudillos se proclaman por el sistema Federal, sin entender con exactitud en qué consistía el modelo. Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1985*.

⁶El aspecto dinámico del Federalismo, es una constante que se presenta en los estudios que realizan los especialistas, para justificar la imposibilidad de conceptualizar el término federalismo, así Richard Leach justifica; *al ser el federalismo un elemento dinámico y vivo, hace imposible verlo únicamente desde el prisma que marca su concepción etimológica-foedus: alianza, pacto-, sino también en función de las instituciones políticas que fomenta, dado que son ellas inevitables al momento de evaluar si el entorno es el de una Federación es stricto sensu*. Citado por Altamirano Santiago Mijael y Ríos Romero, Héctor, *Rasgos del Federalismo Fiscal Mexicano*. Obra que forma parte del ensayo del programa institucional para la formación de investigadores con registro asignado SIP2007 0858, p. 67.

⁷ Cfr. Fernández Segado, Francisco, "Reflexiones críticas en torno al Federalismo en América Latina" en Serna de la Garza, José María (coord.), *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM, 2002, p. 105.

⁸ Francisco Caamaño, Daniel Eleazar, Mijael Altamirano Santiago y Héctor Ríos Romero entre un grupo numeroso de autores, citan el principio fundacional del federalismo y su tipología, para definir al federalismo.

⁹Altamirano Santiago Mijael y Ríos Romero, Héctor, *Rasgos del Federalismo Fiscal Mexicano*. Obra que forma parte del ensayo del programa institucional para la formación de investigadores con registro asignado SIP2007 0858, p. 66 .

Burdeau¹⁰ existen factores que él denomina *intelectuales, sentimentales y económicos*, respecto de los cuales y en función de la primacía que se les otorgue a cada uno de ellos, podrá llegarse a una definición del sistema federal, para lo cual, afirma:

Y es que, en efecto, el federalismo no quiere decir unidad, sino unión. Supone la diversidad de los recursos de las colectividades que él acerca; implica, al lado de las exigencias comunes, medios complementarios y también diferencias que impiden la unión total. Estas diferencias pueden ser de orden sentimental... pero ellas serán mucho más activas si resultan de la geografía o de la estructura económica.¹¹

En el mismo sentido, respecto al elemento unión como parte de la definición del sistema Federal, el doctrinario Aguirre Saldívar sustenta:

El federalismo es ante todo un fenómeno cultural y social de alto contenido humanitario, basado en un sentimiento gregario de convivencia respetuosa y solidaria por la que los hombres subsanan deficiencias y debilidades individuales a través de su unión. Es por ello que solo a partir del sentir societario y de una cultura federalista seria y madura, que asimile y potencie la diversidad para arribar a la unidad, se puede construir el complejo sistema federal, que al ser cualificado por la norma jurídica que lo reconoce y formaliza, se traduce en expresión estatal.¹²

En una dirección opuesta, y en función de la disyuntiva entre los elementos de unión-unidad, se conforma otra definición: “Los puntos de contacto entre federalismo y constitucionalismo siguen siendo múltiples: se trata, de hecho, en ambos casos, de procesos, dirigidos a producir una unidad partiendo de diferencias que no se pretende suprimir, sino que se quieren mantener y valorar”.¹³

Lo anterior permite destacar que las diversas acepciones del término “*federalismo*”, se construyen en función de los elementos que a juicio de cada

¹⁰ Cfr. Burdeau, Georges, *Tratado de Ciencia Política*, trad. de Enrique Serna Elizondo, UNAM- ENEP ACATLAN, 1985, t.II, Volumen II, p. 188.

¹¹ *Ibidem*, p. 189.

¹² Aguirre Saldívar, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997, p. 113.

¹³ Groppi, Tania, *La reforma constitucional en los estados federales, De la teoría a la praxis*, México, Fundap, 2003, pp. 32-33.

doctrinario deben ser consideradas en la estructura del sistema como forma de Estado, y que será objeto de precisión en los temas subsecuentes.

Sin embargo, hasta aquí se puede vislumbrar que en la mayor parte de las definiciones involucradas existen como constantes las características de integración, reconocimiento expreso de la divergencia geográfica e ideológica y primordialmente económica. En consecuencia, el federalismo “implica la distribución del poder a través de la coexistencia tanto de diversos ordenamientos jurídicos integrados en un sistema, como de niveles de gobierno autónomos, pero asociados, que deben de atender coordinadamente distintas materias”.¹⁴

Finalmente, cabe destacar que el elemento *coexistencia* es el ideal de convivencia entre la federación y los estados. En consecuencia, en esta investigación se retoma para definir al Federalismo, como el régimen de estado en donde coexisten diversos ordenes de gobierno que actúan en términos de las facultades, competencias y jurisdicciones establecidas en la Constitución, reforzando con ello la idea de ubicar al federalismo como un principio de cooperación y organización de dos o más fuerzas, dada la heterogeneidad de la sociedad mexicana.

1.1.1. Origen y evolución.

Los orígenes del Federalismo en México, en la misma vertiente que los anteriores temas constitucionales, no son criterios uniformes. Tomando en consideración que el tema en estudio requiere de ser abordado desde sus aspectos multidisciplinarios (sociológico, historio, económico, político, cultural y jurídico) para el autor Aguirre Saldívar, se debiera retomar la doctrina desarrollada por Montesquieu, quien afirma con relación a este tema:

La organización federal surgió como una gran convención por la que sus miembros, sin perder su propia personalidad, colaborarían en la obtención de objetivos superiores; la federación nace como una sociedad de sociedades que ofrece dos beneficios: uno interno, consistente en la libertad e igualdad de sus socios, y otro externo, por el que se busca una unidad y fuerza ante la

¹⁴ Aguirre Saldívar, Enrique, *op cit.*, nota 5, p. 117.

comunidad internacional, brindando seguridad a todos los que en ella se han agrupado.¹⁵

Retomando esta doctrina, estamos en aptitud de afirmar que en nuestro país se venían gestando estos elementos indispensables para la instauración del régimen federal como una forma de Estado, derivado de las condiciones infrahumanas en las que se tenía sumido al pueblo mexicano en la época colonial en la que no existía libertad e igualdad, lo que orilló a buscarla y exigirla como una reivindicación perfectamente contenida en las excelsas obras de José María Morelos y Pavón,¹⁶ pero que no se limitaron solo a reunir el beneficio interno al que alude la teoría de Montesquieu, sino a consolidar el beneficio externo que de igual manera se gestó en el ámbito de la conformación del Estado Federal Mexicano en el momento mismo en que se integra el elemento soberanía durante la época de reforma, pues antes de este periodo, prevalecía el exagerador, poder que detentaba la Iglesia.

Existe un peculiar consenso entre una parte de los tratadistas en considerar a Estados Unidos como el país fundador del modelo del Estado Federalista, el cual se legitimo institucionalmente al expedir la Constitución.

Enrique Cabrero afirma:

El tema del Federalismo mexicano, tema de reinterpretación y posiblemente hay que re-entender, El federalismo es un sistema que surge en los estados unidos y esto atrae a un conjunto de países, desde los entonces llamados federalistas en Estados Unidos se promovía esta idea de una estructura en alianza, de gobiernos que conservando su autonomía, de provincias que conservando su identidad que conservando su historia y sus particularidades, pudieran unir esfuerzos, pudieran aliarse y pudieran conjuntamente llevar a cabo una labor mucho más fuerte de mucho mayor impacto en el crecimiento económico, y también en la seguridad en la defensa de sus territorios, así surge la idea del federalismo, este federalismo que significa fundamentalmente alianza.¹⁷

Lo anterior trae como implicación que para ciertos tratadistas, el

¹⁵ *Ibíd*em, p. 89

¹⁶ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1985*, México, Porrúa, 1985, p. 556

¹⁷ *Discutamos México*, X Historia de Estados y Municipios 64.- El federalismo mexicano, [www.discutamosmexico.com.mx/07 de mayo 2011](http://www.discutamosmexico.com.mx/07de mayo 2011).

federalismo Mexicano no es auténtico sino que se traduce en una simple importación forzosa del modelo norteamericano, con un vicio de origen al no ser producto de nuestra propia experiencia política, cultural y económica.

En un sentido opuesto Tena sostiene:

En la difusión de ideas revolucionarias en la Nueva España, el ideario mexicano de independencia es de filiación netamente europea, predominantemente francesa y española, secundariamente inglesa.

Las ideas revolucionarias de Francia llegan a Nueva España en libros que penetran y circulan subrepticamente (...) El principal vehículo, no obstante, de las ideas francesas, fue el trato con las tropas peninsulares que llegaron en 1765 y con la servidumbre francesa que trajo consigo el Virrey de Revillagigedo en 1789, como lo denunciaron respecto a las primeras, Inquisiciones y los obispos en 1769, y en cuanto a los franceses, el Virrey Branciforte. En la propagación de las ideas revolucionarias colaboró activamente la masonería importada también por los franceses.

Pero aparte de esto, la mayor fuente de influencia para el criollo mexicano fue la corte de Carlos III, con su enciclopedismo reformista ...No en vano la situación económica y cultural de la Metrópoli tenía un fiel reflejo de las colonias.¹⁸

Esta tesis es apoyada por Alicia Hernández Chávez quien sostiene firme, la necesidad de abandonar la reiterada explicación de la adopción del modelo federal en México, a partir de la copia del modelo federalista norteamericano, cuando afirma:

Creo que es un equívoco histórico pensar que hay una imitación o copia de la experiencia de 1789 de la constitución de las trece colonias, esa Constitución es una Constitución realmente federal con poderes y equilibrios entre lo que es la soberanía de los estados y la soberanía del poder central, con fuertes poderes centrales. En México cuando se intenta bajo el gobierno de Iturbide, o sea el imperio de Iturbide 1821-2 hacer una República o una Monarquía Unitaria, las provincias reaccionan decretándose repúblicas soberanas y autónomas; Guadalajara, Zacatecas, Yucatán, Oaxaca, el riesgo, lo que estaba mostrando la realidad mexicana, era que o se respetaban las fuertes autonomías regionales o se fracturaba lo que había sido el reino de la Nueva España... [primer

¹⁸ Ídem.

característica de diferencias con la americana] El Constituyente del 1823 que se re-elige, vota por un pacto mínimo que es de corte confederal no federal, que deja fuertísimas autonomías regionales y muy pocos poderes al gobierno central, [segunda característica de diferencia] Es una Constitución de corte semi-parlamentario, porque el presidente no se elige así sea por régimen indirecto por el electorado, sino que el Congreso de la Unión, nombra al Presidente y le nombra consejo de Gobierno, así que estamos ante dos sistemas, uno se adapta a la realidad mexicana y el otro tiene que ver con un proceso histórico y un derecho anglo-sajón muy distinto al nuestro.¹⁹

En el mismo sentido se suma la postura de María del Carmen Pardo López “nosotros tenemos el problema de copiar un modelo cuando nuestra raíz provenía de otro, nosotros nos acercamos al modelo americano, cuando nuestro referente fundamental era lo que pasaba en España, ahí surgen los primeros problemas, tratando de imitar un modelo, cuando nuestra raíz tenía restricciones que el propio Coloniaje nos estableció, desde el punto de vista de la división territorial”.²⁰

La tesis que sostiene que en nuestro país se instauró el régimen federal como una forma de Estado consiente y como una de las soluciones de los problemas de desintegración, geográfica y cultural por los que se pretendía conducir a nuestro país, postura que es soportada en las vertientes sostenidas por los grandes especialistas²¹ en la materia como el Barragán, González Oropeza y por el propio Sayeg Helú, quienes al abordar el tópico son categóricos en afirmar que el federalismo mexicano responde a una necesidad propia, acorde a nuestro momento histórico por el que atravesaba nuestro país y ante el riesgo inminente de una ruptura y separación de la unidad nacional.

¹⁹Discutamos México, X Historia de Estados y Municipios 64.- El federalismo mexicano, www.discutamosmexico.com.mx/ 07 de mayo 2011.

²⁰ Ídem.

²¹ El caso americano, parte de una premisa distinta ya que, el conjunto de las trece provincias en ese momento, deciden claramente, ir hacia un pacto federal, influidos por todos estos ensayos de Hamilton, Madison, Jay deciden claramente ir hacia un pacto federal, y en el caso mexicano parecería que el proceso totalmente inverso, estamos frente a un gobierno altamente centralizado, con sus problemas de dispersión por el tema regional, pero que al provenir de la corona española parecería que justamente es un proceso de dotar de identidad ordenada a la región.

Nuestro federalismo surgió, es verdad, en forma inversa al de la Unión del norte; entre nosotros no se puede hablar de Estados – miembros que, a base de ceder una parte de su soberanía -externa-. hayan logrado fundirse en uno sólo; se trata, efectivamente, de un Estado unitario que se transformó en Estado federal al otorgar a sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal dando lugar a los Estados- miembros. Pero de que ésta haya sido la forma de su nacimiento entre nosotros; no se sigue que no sea verdadero federalismo mexicano. Su peculiar forma de aparecer en nuestro suelo lo matizará, en todo caso, de una cierta originalidad; de unos ciertos caracteres que nos son propios, y que le dan sólida configuración mexicanista, toda vez que no es el norteamericano el único modelo.²²

En este sentido, basado en gran parte de los criterios doctrinales, se concluye, el origen del federalismo en México se da en el acta Constitutiva de la Federación Mexicana, sancionada el 31 de enero de 1824, la que se inspiró en el conocimiento que obtuvieron dos notables constituyentes Ramos Arizpe y Guridi Alcocer, quienes en su calidad de constituyentes distinguidos aprendieron de la Constitución de Cádiz, los elementos que más tarde plasmarían en nuestra propia Constitución aprobada el 3 de octubre de 1824, al plasmarse de manera contundente como forma de gobierno una Republica Representativa Popular Federal, así como determinarse la división de poderes de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en sus artículos noveno del acta y sexto de la Constitución y en tal sentido es en este momento cuando se constituye el Federalismo en México.

Por las razones expuestas se concluye que el Federalismo mexicano no es una copia del federalismo norteamericano, tampoco es una copia de la Constitución de Cádiz, sino que, producto del devenir histórico y de la naciente nación mexicana, nuestro país absorbió a través de sus diversos ideólogos y la experiencia histórica sufrida (en función de los acontecimiento de colonización e independencia) se formó como un ente jurídico propio denominado Federalismo

²² Sayeg Helú, Jorge, *Introducción a la Historia Constitucional de México*. México, PAC, 2005, pp. 47- 48

Mexicano, producto del contexto histórico, nuestra raza, cultura, e idiosincrasia, única en el mundo, lo que nos otorga una calidad singular, indivisible con los mismos derechos y obligaciones ante nosotros mismos y ante la federación.²³

En sesión extraordinaria del 12 de junio de 1823, el soberano congreso constituyente solicita de las provincias su voto para constituir una República Federada.²⁴

Cabe precisar que, desde el punto de vista económico, la Constitución de 1824, no le otorga grandes atribuciones *tributarias* al gobierno central, a diferencia de lo acaecido en Estados Unidos, en cuyo texto constitucional si se otorgan numerosas potestades tributarias a los estados.

En el caso mexicano la potestad tributaria que se otorga al gobierno federal, se concreta a la materia aduanal y al antecedente de la contribución federal que posteriormente predominaría, como contingente.

Los estados deben otorgar una aportación al gobierno central misma que con frecuencia no llegaba por que había conflictos regionales. Las regiones presentaban grandes diferencias geográficas que minaban el poder recaudatorio, así que no todos recaudaban de manera similar y los que lo hacían no necesariamente lo enteraban al gobierno central.

²³ En la redacción del decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, ya se determinaba en sus artículos 42 y 43 la demarcación exacta de la llamada América Mexicana, así como de cada una de las Provincias que la componen, las cuales se estimaran bajo de este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes (1824): México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila, y Nuevo Reino de León, determinándose en el referido Decreto Constitucional que las mencionadas provincias no podrían separarse unas de otras en su gobierno y mucho menos enajenarse en todo o en parte, por lo que se considera que el Federalismo en México tiene sus orígenes históricos anteriores a la Constitución de 1824, al haberse previsto por José María Liseaga, José María Morelos, doctor José María Cos, Remigio de Yarza secretario de gobierno, como una forma de gobierno aún no denominada federalismo.

²⁴ En la Nueva España, que hay una monarquía compuesta, es decir, la Corona gobierna diferentes territorios que no están compactos como los de ultramar, es decir los reinos que están en la América continental, esto hace que tengamos en la nueva España en el periodo colonial un gobierno no directo, sino gobiernos con gran autonomía en cada una de las provincias, intendencias de la nueva España y que se organizan a partir de las capitales provinciales, esto da origen a territorios muy separados entre sí, que tienen referentes, es decir, localmente se refieren a su capital provincial tienen intereses territoriales y formas de identidad cocina, comida, población, etnias indígenas muy distintas, y su gran referente es la corona, la religión católica, y la lengua el castellano.

Fausto Hernández Trillo comenta “existía un raquitismo financiero del gobierno central que generó un centro débil y frágil”.²⁵

El deseo de unión en 1824, se concibió como un proceso que venía de un federalismo más fuerte, con el establecimiento del régimen republicano Federal, pactado en un primer momento en un Acta Constitutiva, posteriormente en la Constitución Federal, con un porcentaje mayoritario de diputados federales y una minoría centralista, se reconoció la existencia de los estados como soberanos integrantes de la Federación, y la división del gobierno federal en tres poderes (lo que la doctrina llama división horizontal y vertical, respectivamente de las funciones del poder) sin embargo, el modelo se fue debilitando hasta el momento en que se retorna al gobierno central (periodo anterior al de la republica restaurada).

Entre los acontecimientos que debilitaron ese pacto federal se pueden subrayar; el retiro de los aranceles; la idea de la rectoría central del Estado para influir desde el punto de vista del desarrollo económico (que ha sido una de nuestras constantes) y finalmente el elemento de control político. Estos elementos contribuyeron a debilitar ese pacto federal, dando pauta a la formación de un paréntesis en torno al modelo federalista y un retorno al modelo central.

Aun y cuando se regresa al federalismo con la llamada republica restaurada, el tema relativo a un gobierno central de facto, permanece ininterrumpidamente en el debate con un alto grado de intranquilidad en la medida en que se percibe al federalismo como un modelo que resulta estructuralmente incongruente.

Los estados y los municipios han perdido autonomía y el gobierno federal se convirtió en el rector de la vida nacional.

Después de la instauración del régimen federal, sobreviene este paréntesis con las famosas siete leyes constitucionales (1836), que después de todo implican la instauración de un régimen centralista, que no dura mucho, porque se modifica mediante la Constitución de 1857 que restaurar el régimen

²⁵ Discutamos México, X Historia de Estados y Municipios 64.- El federalismo mexicano, www.discutamosmexico.com.mx/ 07 de mayo 2011.

federal, sin embargo, se ve influenciado por la fuerte inercia centralista que empieza a manifestarse desde tempranos momentos del desarrollo federalista.

La necesidad en la adopción de un régimen centralista, la justifican sus seguidores como la salida viable para evitar los levantamientos, el desorden y la desorganización gubernamental.

No obstante la justificación de implantar el centralismo, como solución a los problemas de estabilidad nacional, no se sostiene porque las cosas no cambiaron mucho a partir del régimen centralista, degenerando en una obsesión centralista que marcará diferentes momentos de la vida independiente y posterior a la revolución, el régimen político mexicano.

La Constitución de 1857, cuya vigencia plena se da hasta 1869 con la República restaurada es fundamental, porque: se elige al ejecutivo federal, se establecen por vez primera los derechos ciudadanos como primer capitulado en la Constitución, lo que permite una tutela del estado central sobre los derechos de propiedad, los derechos civiles, es decir, la clientela que se agrupaba en torno a la intereses territoriales van a tener un reconocimiento por la ley. Se incorpora al modelo constitucional la tendencia a que el Estado rescate la tutela de derechos ciudadanos y derechos patrimoniales.

En esta tesitura la materia de los terrenos baldíos, son un recurso que genera que empiece a funcionar la Suprema Corte de Justicia, que mejore la actuación del Congreso, es decir la Constitución de 1857 restablece un equilibrio territorial y de población, porque se forman más estados, se fracciona el Estado de México en cuatro estados.²⁶

La Constitución de 1857 incorpora una tendencia centralista desde el punto de vista económico-tributario. Las acciones más importantes que vemos por ejemplo en el caso del Porfiriato es la abolición de las distintas casas de monedas estatales y también de las aduanas interestatales. Todo bajo la premisa básica de que es muy importante para el desarrollo de México, que se tenga una sola

²⁶ Una corriente considerable de constitucionalistas identifica el problema del Federalismo con desequilibrios entre poderes, que se acentúa con una deficiente redistribución poblacional por la representación política y una mal ingeniería de redistribución de ingresos para compensar los desequilibrios entre los distintos territorios.

moneda, que se genere el flujo comercial libre y sin limitaciones entre los distintos estados.

Se suprime la alcabala como una de las grandes modificaciones que se presentan en materia de tributaria. El estado federal busca fortalecer la materia presupuestal, ya que no puede organizar el tipo de país, político, social y económico que desea.

La presión social y la importancia de la representación se manifiestan con el establecimiento del Senado, las regiones y los estados tenían que tener voz en esta discusión más amplia, lo que se concreta con el establecimiento del Senado. Había una presión que estaba detrás de la construcción de una estructura más equilibrada para que los estados primero y después los municipios, tuvieran una presencia más visible.

El problema del Federalismo mexicano radica en entender que una cosa es la Constitución y otra es o lo es entender cuáles son los mecanismos para hacer efectiva esa constitución. Uno de los más grandes problemas del federalismo mexicano es la debilidad del poder judicial, ya que si un estado no es capaz de garantizar los derechos de los ciudadanos, está mutilado de uno de los aspectos fundamentales del sistema federal; por otro lado en el siglo XX, tenemos un poder legislativo que desde 1929 y hasta el 2000 ha tenido un partido básicamente y no ha habido competencia, es evidente que estamos con otro de los problemas de un poder comprometido que no se ha desarrollado pues no ha generado un sistema de pluralidad legislativa que permita el sano debate parlamentario y en tercer lugar al tener un partido único, hegemónico, era imposible hablar de una libertad democrática al interior de este esquema.

A lo largo del siglo XX se abren espacios para municipios y estados la precariedad democrática, acepta la idea de tener un federalismo de iure, pero un centralismo de facto y que el dinamismo de estas regiones no tengan la intervención y presencia suficiente como en el caso mexicano.

La historia del siglo XX implica la búsqueda de ingresos por parte del gobierno central, antes eran los estados los que recaudaban desde el siglo XIX los principales impuestos, una vez que recaudaban le pasaban una aportación que

se llamaba contribución federal al gobierno central, para que este pudiera cumplir con sus obligaciones y responsabilidades. En el resto del mundo, particularmente en Estados Unidos esto no sucedía, había algunos impuestos como el impuesto sobre la Renta para personas físicas como Morales que se habían introducido desde el siglo XIX. México lo introduce hasta 1925.

Álvaro Obregón se impone con oposición de los empresarios y estados, e incorpora este impuesto federal, como el primer impuesto real que aplica sobre todo el territorio, con grandes bondades pues era un impuesto que podía ser progresivo, es decir, que tenía gran coincidencia con los ideales de la revolución mexicana, que pagara más impuestos, quien más tenía.

El impuesto sobre la renta consolida sus bondades hasta 1930, de igual manera se tenía que desarrollar el país, posterior a la revolución que ha medidos del siglo incorpora la sustitución de importaciones, y con ello surge otras necesidades; eliminar las limitaciones del comercio al interior de los estados, desaparecer la contribución federal y es aquí donde los estados ceden la facultad administrativa de recaudar a la federación. En la Constitución no se establecen las competencias tributarias y es aquí donde existe el error de gran parte de los teóricos cuando establecen que los estados le devuelven la potestad tributarias al gobierno central de impuesto al consumo, impuestos sobre ingresos mercantiles, pues lo cierto es que los estados ceden la facultad administrativa de recaudar al gobierno central, más no la potestad.

Los estados firman convenios de coordinación, pero en ningún momento hasta la presente fecha han renunciado a su potestad tributaria.

Esta parte de ir fortaleciendo el gobierno central tenía como objetivo desde el punto de vista económico desarrollar al país.

No obstante el gobierno central desde el punto de vista tributario, no ha logrado consolidar una fortaleza tributaria.

Históricamente al revisar el ingreso tributario de México y el poder adquisitivo de nuestra moneda en comparación con países de la región es catastrófico. México siempre ha estado en los últimos lugares, con lo que se pone de manifiesto que afirmar que tenemos un gobierno central fuerte es muy relativo.

México ha avanzado muy poco en materia de recaudación, lo que constituye más un problema de recaudación que de centralización.

Especialistas en política fiscal consideran que en principio los gobiernos subnacionales cedieron la facultad de recaudar²⁷, bajo los principios de eficiencia y eficacia en la recaudación, siguiendo los esquemas trazados internacionalmente, particularmente en Estados Unidos se había demostrado que es mejor que una persona que tiene la visión completa podía recaudar mejor que 32 entidades, la evasión también constituyó otra de las razones, y finalmente la experiencia internacional en materia tributaria, recomienda que los impuestos sobre factores móviles (personas, consumo) sean recaudados por un gobierno central.

Estos aspectos deben ser tomados con cautela, para genuinamente fortalecer el modelo cooperativo, pues no se debe descuidar el diseño del sistema de transferencias, lo que ha venido aconteciendo en México.

El diseño del modelo de transferencias es deficiente e ineficaz, devuelve muy poco, a las entidades, al principio se les empezó devolviendo poco menos del 18%, de lo que recaudaban, y aquí surge la hipótesis de que el estado es de corte muy centralista en donde no regresa a los estados en forma proporcional a lo recaudado. Además el gobierno central es quien diseña el sistema en los elementos que emplea en los mecanismos, de redistribución y es el propio gobierno central quien determina los criterios de redistribución.

En conclusión, el federalismo en México, se fue gestando a través de los propios antecedentes históricos y políticos.

La importancia de considerar los factores contextuales en el análisis del fenómeno federalista tiene que ver con el hecho de que, como todo acontecimiento social y político no se presenta aislado, ya que como se determinó

²⁷ Los estados cedieron por una aparente justificación de considerar más apto al gobierno central para recaudar y repartir esa recaudación, posteriormente han argumentado una serie de presiones, descentralizar el gasto y la manera es sui generis, se ha hecho a través de aportaciones y transferencias del gobierno central hacia los gobiernos locales y en realidad los gobiernos locales no han querido recobrar ninguna de sus potestades tributarias es más a partir de 1997 se les ha permitido actuar, poniendo una sobre tasa en la gasolina y ninguna entidad lo ha hecho. Se ha identificado una posición muy cómoda de los estados de entender esta soberanía tributaria.

está enclavado en una situación histórica determinada, interactuando con factores de diversa naturaleza, que originó un sistema federal con severos problemas estructurales en su andamiaje.

1.1.2. Concepto.

Para autores como Rosenn, Fernández Segado, Aguirre Saldívar y Cárdenas Gracia, entre otros, no se debe considerar un concepto uniforme de la voz Federalismo, en virtud de las peculiaridades que le otorgan las naciones que lo adoptan como forma de Estado.

Hernández Chávez considera que “el federalismo es concepto histórico que cambia con el tiempo, implica una forma de organizarse y cooperar entre órganos que son territorialmente distintos”.²⁸

Por otro lado, y de los elementos constantes que se presentan entre las distintas corrientes doctrinarias que abordan el tema, se generará la concepción que se considere más eficaz.

En la raíz de la palabra federalismo, existe la idea de acuerdo, de tratado, unión, liga y en función de ello, se desarrollan por los especialistas acepciones que contengan esta significación, “federación, del latín *foederatio*, de *foederare*: unir por medio de alianza, derivado de *foedus* –eris, tratado, pacto”.²⁹

La palabra federal proviene del término latín *foedus*; que significa: alianza, unión, pacto, asociación, ha sido utilizado desde la antigüedad para referir a las alianzas forjadas entre los hombres y los pueblos con objeto de alcanzar fines comunes y superiores, si bien es difícil precisar el momento exacto en que el concepto fue utilizado con el sentido político, estructural y funcional que conocemos hoy, como forma depurada de organización del Estado.³⁰

Desde el punto de vista de la conjunción de derechos y sistemas competenciales “el Estado federal es un Estado en el que una pluralidad de ideas de derecho concurren en el establecimiento del poder estatal federal al mismo

²⁸ Cfr. Alicia Hernández Chávez, en *Discutamos México*, X Historia de Estados y Municipios 64.- El federalismo mexicano, [www.discutamosmexico.com.mx/07 de mayo](http://www.discutamosmexico.com.mx/07_de_mayo) 2011.

²⁹ Carbonell, Miguel, (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*. México, Porrúa, 2009, p. 246.

³⁰ Aguirre Saldívar, Enrique, op. cit., nota 5, p. 73.

tiempo que establecen, sobre materias constitucionalmente determinadas, el poder estatal federal de las colectividades locales”.³¹

Desde un punto de vista político, también se han establecido acepciones del federalismo, quizás las más abundantes, por lo que resulta pertinente citar la siguiente, que involucra la diversidad regional y el problema que de ello deriva.

Cada una de las unidades políticas que conforman una Federación cuenta con jurisdicciones propias en las que se pueden tomar decisiones de acuerdo con las demandas de los ciudadanos que las conforman. En un federalismo que funciona, si las unidades son heterogéneas, las demandas y las respuestas públicas deberán ser tan variadas como las decisiones de cada localidad. Los gobiernos locales tendrán que ser fuertes y competentes para realizar efectivamente sus funciones. Pero un régimen federal también implica que las partes se encuentran unidas para realizar labores comunes por medio de un gobierno federal, que debe ser lo suficientemente competente como para llevar a cabo labores subsidiarias compensatorias.³²

Otra de las definiciones de carácter político se contiene en la siguiente expresión de federalismo.

El término federalismo se usa para designar dos cosas: la primera es una acepción institucional, clara, aunque reductiva, que designa la teoría del Estado federal como modelo constitucional del que se han vertido numerosos estudios sobre su estructura y funcionamiento. La segunda es una acepción cultural, amplia y ambigua, se refiere a una visión global de la sociedad, a la manera de una doctrina como el liberalismo o el socialismo y entraña el conocimiento de valores, ideologías historia y demás factores que inciden en la vida de la comunidad.³³

La explicación del constitucionalista Mario de la Cueva involucra una óptica histórica del modelo federalista, al concebir al federalismo mexicano “como un producto natural de la dialéctica histórica. El federalismo es una síntesis

³¹ Bourdeau, Georges, *Tratado de Ciencia Política*, trad. de Enrique Serna Elizondo, UNAM- ENEP ACATLAN, 1985, t.II, Volumen II, p. 268.

³² Díaz-Cayeros, Alberto citado por Carbonell José, “Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo” en SERNA de la GARZA, José María (coord.), *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM, 2002, p. 24.

³³ Bobbio, Norberto, citado por Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *Federalismo Fiscal Mexicano*, México, Porrúa, 2004, p.5

histórica entre el sentimiento nacional que quería la unidad del pueblo y el amor a la libertad que anhelaba un gobierno propio y fundado en los principios de la democracia.”³⁴

Las anteriores concepciones del término federalismo permiten inferir que si bien, una de las corrientes de los especialistas remiten a las raíces etimológicas y a la procedencia histórica de la federación, la cual implica una unión o asociación esta definición simplista no es suficiente, ya que se debe entender que esa unión no basta para afirmar la existencia de una organización federal, por lo que siguiendo la tendencia de otra de las corrientes doctrinarias, el fenómeno federalista se apoya en las alianzas confederadas que celebran individuos y pueblos para enfrentar empresas mayores como la guerra y así puedan ser consideradas como los antecedentes del Federalismo, lo que también se encuentra objetado y no permite una firmeza conceptual.

La pluralidad conceptual, abordada con antelación, permite la flexibilidad de connotación del federalismo como un objeto de estudio de diversas disciplinas, por lo que se actualiza como un fenómeno multidisciplinario de estudio por virtud del cual debemos entender que se debe involucran la visión financiera al asimilar el régimen Federalista como una forma de Estado que encuentra su base en el principio de descentralización política, administrativa, económica, social y cultural de una sociedad perfectamente determinada y cuya descentralización impacta en todos los ámbitos de la sociedad que se traduce en una distribución funcional en los ordenes federal, estatal y municipal con un equilibrio de poder.

No se puede hablar de un único Estado Federal debido a las diferentes modalidades de división territorial, instancias legislativas, grado de descentralización política y administrativa, así como atribuciones constitucionales de los diferentes ámbitos subnacionales federados. Lo que dificulta que exista un concepto unívoco del Estado Federal.

Maurice Croisat lo destaca al afirmar: “...no existe una definición universal de federalismo. Igual que para los términos de democracia o de paz, la diversidad

³⁴ Mario de la Cueva, citado por, Aguirre Saldívar, op. cit., nota 5, p. 75

de percepciones y de enfoques es la regla”³⁵

En la misma línea y reforzando esta idea Jaime Cárdenas Gracia sostiene:

Cuando Althusius (1562-1638), considerado por muchos el primer teórico del federalismo, estableció las primeras ideas modernas sobre el federalismo jamás pensó que la noción federal, su realidad y realizaciones, iban a tener múltiples y variados caminos. Montesquieu dijo incipientemente que la república federativa era una forma de gobierno basada en una convención según la cual varios cuerpos políticos consienten en transformarse en un Estado más grande; es una sociedad de sociedades que construye una nueva. El federalismo moderno no tiene por sujetos a ciudades, sociedades o estados, sino a ciudadanos. Es un arreglo —aunque no sólo— institucional, en donde existe un reparto vertical o territorial de competencias entre niveles de gobierno, y cada uno de ellos dispone de una soberanía limitada a su ámbito de competencia, y sólo los constituyentes "tienen la última palabra" a condición de que actúen en el marco del procedimiento de reforma constitucional para modificar, eventualmente, los equilibrios, derechos y deberes recíprocos.

El arreglo institucional llamado federalismo tiene más de una categorización teórica. Es decir, hay distintas maneras de concebirlo, no sólo a partir de las normas constitucionales o legales o a la interpretación que los tribunales hacen de esas normas, sino a partir de su vivencia y desarrollo histórico. Podemos encontrar así distintos modelos federales o federalistas para intentar explicar los conceptos clave de este arreglo institucional, conocer sus características relevantes, sus variables cruciales, y las reglas o lógica del funcionamiento de cada modelo. Se han encontrado los siguientes modelos de federalismo: dual, cooperativo, competitivo y asimétrico.³⁶

El autor en cita hace una distinción en torno a los orígenes, elementos y características en que tienen verificativo los distintos modelos federalistas, lo que se incorpora en la siguiente tabla.

Modelos federalistas.

³⁵ Croisat, Mauricie, *Le federalisme dans les démocraties contemporaines*, Paris, Montcherstien, 1999, p.11

³⁶ Cárdenas Gracia, Jaime F., *México a la luz de los modelos federales*, Boletín mexicano de derecho comparado, *versión impresa* ISSN 0041-8633, Bol. Mex. Der. Comp. v.37 n.110 México agosto 2004.

Modelo	Origen	Elementos	Características
Federalismo dual	<p>Tiene sus antecedentes, desde luego, en los Estados Unidos de América. Autores como John Taylor sostuvieron a principios del siglo XIX la doctrina de los derechos de los estados y la distribución igualitaria de poder entre el gobierno nacional y los estados. En 1934, el profesor de Princeton, Eduard S. Corwin, indicaba que los orígenes del modelo del federalismo dual debían buscarse en James Madison (artículos 39 y 46 de El Federalista). Según Madison, la Constitución estadounidense de 1787 fue el resultado de un convenio o acuerdo entre los estados, contrato según el cual los estados mantenían una soberanía inviolable sobre muchas materias. La idea de Madison, que otros reformularan para dar fundamento al federalismo dual, consiste en afirmar que los estados se juntaron para formar la Unión, pero manteniendo su soberanía, de suerte que el poder central es un producto, "una criatura" de los estados. Las funciones y competencias del gobierno federal y las funciones y competencias de los gobiernos estatales están claras y estrictamente definidas y separadas, de modo</p>	<p>El profesor Corwin, de Princeton en 1957, destacó cuatro elementos del modelo dual: 1) El gobierno central es un gobierno de poderes enumerados y especificados; 2) Los objetivos que el poder central puede promover de acuerdo con los preceptos constitucionales son limitados; 3) En sus ámbitos respectivos, el poder federal y los locales son igualmente soberanos; 4) La relación entre estos dos poderes es una relación caracterizada por la tensión más que por la colaboración. El postulado básico es claro: existe una separación clara y tajante entre los poderes del gobierno central y los poderes regionales, la división del poder tiene su apoyo en normas constitucionales, y se trata de una distribución fija, a menos que se modifique la Constitución.</p>	<p>El modelo dual estuvo en vigor en los Estados Unidos de América durante una buena parte del siglo XIX con catastróficas consecuencias como la guerra civil de ese país. La realización del modelo dual en el campo político permite la secesión, esto es, la retirada voluntaria de la unión federal por parte de los poderes locales en caso de incumplimiento con lo estipulado en el convenio constitucional. También, el modelo dual faculta a la declaración de nulidad de la ley o leyes centrales que realizan los poderes locales como consecuencia de la violación constitucional de competencias, tal como estuvo previsto en México durante una parte del siglo XIX. Un tercer mecanismo es el denominado interposición, el cual consiste en que el poder regional se coloca entre sus propios ciudadanos y las acciones del poder central para impedir la ejecución de acciones centrales consideradas ilegales. Finalmente, el modelo genera la doctrina del derecho de los estados para oponerse a cualquier intento de centralización federal. En la actualidad, en los Estados Unidos de América, el modelo dual es una simple</p>

	<p>que cualquier invasión de competencias a la esfera estatal o federal es anticonstitucional.</p>		<p>reminiscencia histórica. Razones de hecho y de derecho han contribuido a esto. De entre las de hecho, sin lugar a dudas, la amarga experiencia de la guerra de secesión, y de entre las de derecho, un conjunto muy importante de interpretaciones constitucionales de la Suprema Corte por medio de doctrinas como la de los "poderes implícitos", la de la "supremacía nacional", y toda la gama de precedentes relacionada con el federalismo cooperativo.</p>
<p>Federalismo cooperativo</p>	<p>Teóricamente es una formulación de los años sesenta, aunque histórica y jurídicamente era una realidad anterior. El origen del federalismo cooperativo ocurrió en los años de la "gran depresión", y el modelo se consolidó durante los quince años siguientes a la terminación de la Segunda Guerra Mundial. Es un modelo que coincide con el <i>Welfare State</i> o Estado de bienestar, en el tiempo en que la administración federal estadounidense, y también en Europa occidental, desarrolló un proceso de crecimiento, y de apoyo a las necesidades sociales de toda la población. El modelo cooperativo es una interpretación funcional de esos hechos y acontecimientos, y se</p>	<p>El postulado o principio básico del federalismo cooperativo consiste en que los poderes, las funciones y responsabilidades de las entidades del gobierno central, regional y local son poderes, funciones y responsabilidades compartidas. Las competencias y funciones no están parceladas nítidamente entre los diversos poderes. La elaboración y ejecución de las políticas públicas son compartidas. El modelo cooperativo mantiene que el poder central y el estatal son partes mutuamente complementarias de un único mecanismo de gobierno, todos los poderes intervienen simultáneamente por medio de funcionarios centrales, regionales y locales con el fin de alcanzar objetivos reales</p>	<p>Cuando Ronald Reagan asume la presidencia en 1981, se discute otra manera de entender el federalismo. El modelo reaganiano o <i>New Federalism</i> se derivó de la crisis del <i>Welfare State</i>, y postula la disminución drástica en el papel intergubernamental del poder federal por medio de cortes presupuestarios y reducciones de la ayuda federal y desregulaciones, además de devoluciones de responsabilidades a las entidades federadas. Así se da inicio a una nueva etapa de debate público en Estados Unidos de América, sobre la forma de entender las relaciones entre los estados, y entre éstos y el gobierno federal.</p>

	<p>centra en los procesos de financiación, diseño, prestación y administración de servicios públicos, y que identifica como norma dominante en la provisión de tales servicios la coparticipación de todos los poderes. Su diseño teórico se debe a Morton Grodzins y su famosa obra: <i>The American System. A New View of Government in the United States.</i></p>	<p>de consecuencias beneficiosas en los diversos ámbitos de poder o para el conjunto de la sociedad. Los funcionarios de los distintos niveles no trabajan entre sí, como rivales sino como socios.</p>	
<p>Modelo competitivo</p>	<p>Este modelo entraña una ruptura con los paradigmas anteriores. Los principios del modelo no proceden del campo jurídico sino de la economía. La teoría competitiva propone una respuesta a uno de los problemas fundamentales de cualquier democracia, el problema de cómo controlar el Poder Ejecutivo, al gobierno, de modo que éste siempre sea sensible a las preocupaciones, necesidades, preferencias y deseos de los ciudadanos, en lugar de actuar respondiendo a intereses particulares, sean propios o ajenos. Para esto, sugiere que la competencia entre poderes (y entre funcionarios gubernamentales) es el mecanismo adecuado para asegurar la democracia a través de la defensa y promoción de intereses rivales y opuestos.</p>	<p>Los elementos del modelo son: 1) Existen estados y gobiernos locales autónomos que son responsables independientemente unos de otros del bienestar de la gente que vive en sus territorios; 2) En cada territorio, los costos de los bienes y servicios públicos son iguales a los ingresos recaudados de los contribuyentes. Los costos no son externalizados ni traspasados al gobierno central o a los contribuyentes por todo el país; 3) Las externalidades o desbordamientos de costos o beneficios de una jurisdicción a otra son muy reducidos, y no hay connivencia entre los poderes estatales o locales para restringir la competencia; 4) Hay una buena información a disposición de los consumidores-contribuyentes acerca de los servicios y costos proporcionados por</p>	<p>La competencia entre poderes obliga a los gobiernos locales a ser más eficientes, a mejorar la calidad de los servicios de que son responsables y a reducir costos. El modelo fomenta también la búsqueda de políticas públicas innovadoras. En el modelo, el papel del poder central consiste en introducir y mantener la estabilidad en el proceso competitivo entre los estados. Se concreta además en el diseño cuidadoso de un programa de subvenciones intergubernamentales dirigido a restablecer la competitividad de todos los elementos del sistema. Ciertas subvenciones son importantes, como las subvenciones per cápita, que tienen por propósito contrarrestar las diferencias en ingresos y riqueza entre los ciudadanos. El poder central, en suma, debe</p>

		<p>todos los gobiernos estatales y locales por todo el país; 5) Hay movilidad de los consumidores-contribuyentes, y una propensión a considerar a los servicios públicos y lo que cuestan como criterios importantes en las decisiones sobre establecimiento de residencia.</p>	<p>asegurar siempre la igualdad competitiva entre los estados. Hay autores como Kincaid, que han propuesto un puente entre el modelo cooperativo y el competitivo. La amalgama podría resumirse de la forma siguiente: los poderes de un Estado compuesto dan su consentimiento a la Constitución, y se comprometen a no ser parte de una competencia desenfrenada sino más bien a competir y cooperar dentro de los límites establecidos en la Constitución, así como seguir las reglas acordadas, que hace cumplir un poder que se extiende sobre todos ellos: el poder federal o central. Según Kincaid, si se cumplen estas condiciones, entonces la competencia intergubernamental (vertical) limita las tendencias monopolísticas del poder federal o central, mientras que la competencia interestatal (horizontal) limita a cada poder en sus relaciones con los demás. Se concluye, entonces, que el sistema exige que se establezcan relaciones de cooperación para que exista competencia, y exige que existan relaciones competitivas para que haya cooperación.</p>
--	--	---	--

<p>Modelo asimétrico</p>	<p>Es un modelo teórico de los años cincuenta, que en los Estados Unidos de América no ha tenido trascendencia, pero que en otros países como España ha tenido un impacto considerable.</p>	<p>El modelo se basa en el reconocimiento diferenciado de ciertas identidades nacionales que por su relevancia histórica o cultural merecen un estatus jurídico diferente al del resto de las nacionalidades. Cataluña o el País Vasco han insistido desde la promulgación de la Constitución española de 1978 en ese hecho, y no admiten principios rectores del sistema federal como son la igualdad, homogeneidad y uniformidad de las unidades que componen una Federación. Así, el modelo asimétrico mantiene que cada poder regional puede tener un tipo de relación específica y única con el poder central, que la división de poderes entre el poder central y los poderes regionales no es la misma en cada paso, pues existen diferencias significativas y relevantes entre los estados.</p>	
---------------------------------	---	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por Cárdenas Gracia Jaime F., *México a la luz de los modelos federales*.

Gumersindo Trujillo, sostiene “el federalismo cooperativo es donde se desenvuelven formas de cooperación de los estados miembros entre sí, y entre éstos y el Estado central.”³⁷

³⁷ Trujillo Gumersindo, *Introducción al federalismo español, ideologías y formulas constitucionales*, Editorial Cuadernos para el Dialogo, 2a. ed. Madrid.

Ronald Watts, clasifica el sistema federal en el mundo, distinguiendo al menos cinco tipos y en atención a las características que distinguen cada uno, agrupa los países que considera deben ser ubicados en esa categoría.

La tabla que a continuación se presenta esquematiza la postura doctrinal de Ronald Watts:

Clasificación del sistema federal a nivel mundial.

Modelo	Características	Países
Uniones descentralizadas:	Sistemas <i>cuasiunitarios</i> donde la autoridad constitucional permanece en el gobierno central, pero existen sub-entidades de gobierno con algún tipo de autonomía funcional.	Antigua y Barbuda Camerún China Colombia Italia Japón Países Bajos Nueva Guinea Islas Salomón Sudán Tanzania Ucrania Reino Unido Vanuatu
Federaciones:	Sistemas compuestos por entidades con sus respectivos gobiernos y un gobierno central dominante; cada entidad cuenta con poderes delegados por una constitución y con capacidad para tratar directamente con los ciudadanos.	Argentina Australia Austria Bélgica Brasil Canadá Comoras Etiopía Alemania México
Confederaciones	Son entidades políticas que se unen y forman un gobierno común para determinados fines, como la defensa o la política económica; pero el gobierno común depende de los gobiernos de las unidades constituyentes.	Benelux Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM) Comunidad de Estados Independientes Unión Europea India Malasia Micronesia Nigeria Pakistán Rusia Sudáfrica* España* St. Kitts y Nevis Suiza Emiratos Árabes Unidos Estados Unidos Venezuela Yugoslavia

Estados libres asociados:	Se refiere a la unión de una entidad mayor con una entidad más pequeña, esta última conserva su autonomía respecto del gobierno de la mayor.	Dinamarca- Feroe Finlandia- Aaland India- Cachemira Portugal-Azores Portugal-Madera Reino Unido- Guernsey Reino Unido- Jersey Reino Unido- Man EEUU-Puerto Rico
Ligas:	Son relaciones entre entidades políticas independientes para fines determinados que funcionan a través de una Secretaría General, los miembros pueden retirarse unilateralmente	

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Contexto internacional", en *Federalismo* [Actualización: 17 de mayo de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/

Retomando la postura que pretende la incorporación del federalismo cooperativo en México, Carbonell afirma:

... alcanzar un nuevo federalismo de tipo cooperativo y más flexible entre los distintos ordenes de gobierno y que resulte eficaz en la resolución de los problemas que atañen a la sociedad en su conjunto, implica cumplir, al menos, cuatro tareas pendientes: a) la tarea político institucional. Ello implica que a partir del creciente nivel de democratización, de la vida nacional, el federalismo, debe traducirse en una distribución de competencias y facultades diferente, una en

donde los gobiernos estatales y los ayuntamientos desempeñen un papel mucho más activo y relevante. b) la tarea fiscal. Debe encontrarse un punto de equilibrio y una mejor distribución de los recursos públicos entre los tres ordenes de gobierno, tanto en ingreso como en gasto. c) tarea administrativa. Debe buscarse la equiparación entre las capacidades de gestión y administración entre las regiones y el centro, tomando en cuenta las limitantes y las desigualdades técnicas y operativas de las primeras. d) tarea económica. Se tiene que perseguir como meta un desarrollo regional mucho más equilibrado, en estrecha colaboración de los poderes públicos y el sector privado.³⁸

Lo anterior nos permite concluir que para efectos de esta investigación se debe entender como federalismo cooperativo, la colaboración y solidaridad como elementos novedosos que vinculan a los diversos órdenes de gobierno, al permitir por un lado el masivo uso y generalización de técnicas cooperativas y , por otro, aparición de instrumentos especiales de colaboración como la planificación conjunta para el desarrollo.

Indispensable resulta el papel de la sociedad civil en este concepto de federalismo cooperativo, así Lucio Levi contribuye al afirmar:

En una federación, la sociedad civil tiene características unitarias en ciertos aspectos y pluralistas en otros. La población esta unida en una sociedad de las mismas dimensiones que la federación, y dividida en una pluralidad de sociedades pequeñas, con fines territoriales bien definidos, en el ámbito de la sociedad más vasta. De ahí que el comportamiento social típico de esa población tenga un carácter bipolar: por un lado, está la lealtad hacia la sociedad global y, por el otro, la lealtad hacia cada una de las comunidades más pequeñas diferenciada de acuerdo con la distribución territorial de la población. Y lo singular es el hecho de que el sentimiento de apego a cada una de sus partes y ninguno de ellos prevalece sobre el otro, como sucede en un sentido en el estado nacional y en el sentido opuesto en una confederación de estados.

³⁸ Carbonell, José. 2 Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. cerrando el círculo, forma parte del trabajo de compilación en el libro "Federalismo y regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional", Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002, Páginas. 36 y 37.

En efecto, una sociedad en la cual se precisa la unidad- que se deriva de la necesidad de resolver de manera unitaria los problemas relativos a la defensa y al desarrollo económico- es bastante fuerte para dar origen a instituciones políticas independientes, pero limitadas, y la necesidad de autonomía de las comunidades territoriales –diferenciadas desde el punto de vista de las tradiciones, de costumbres, de las instituciones políticas y algunas veces también de la lengua- es suficientemente fuerte para permitirles sostener gobiernos independientes, pudiendo funcionar solo con instituciones federales, instituciones que permiten la división de la soberanía popular entre el pueblo federal y cada uno de los pueblos de los estados federados.³⁹

La sociedad civil y el papel que desempeña en la construcción federalismo cooperativo, como elemento indispensable llevan al último de los elementos que deben ser incorporados en forma indiscutible a este modelo de estado, la cohesión social.

La idea de cohesión social está asociada a un sentido supranacional que persigue evitar que las desigualdades y brechas sociales se hagan insalvables, es un concepto que ha sido identificado como un elemento que contribuye a disminuir la pobreza, dentro de cada país como dentro de los estados miembros.

Para la Cepal, la cohesión social hace referencia no solo a los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión en la sociedad, sino también a cómo estos influyen y moldean las percepciones y conductas de los individuos frente ante una sociedad o comunidad en particular.

... El Estado federal, nacido de un acuerdo contractual entre colectividades primitivamente independientes, no tiene probabilidades de durar más que en la medida en que se insinúe, entre los particularismos originarios , como un enlace o un amortiguador, un espíritu nacional capaz él solo de asegurar la cohesión de conjunto. De lo que el Estado federal tiene necesidad, no es tanto de la desaparición de las diversidades locales, sino de la real aceptación de esas

³⁹ Levi, Lucio. Federalismo, en Bobbio, Norberto, Mantuchi Nicola, *et. al.*, *Diccionario de Política*. México, Siglo veintiuno editores, 2008, p.636.

diversidades en un sentimiento nacional que las reúne en un emblema único, como los diferentes colores agrupados por la bandera.⁴⁰

En suma y para los efectos de esta investigación la cohesión social, es una herramienta que apuntala el modelo de Federalismo cooperativo, y que se refiere, por un lado, a la eficacia de los instrumentos de inclusión social y por el otro a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que conforman la sociedad. Estos instrumentos se traducen en empleo, educación, titularidad y mecanismos de protección de derechos, aunado a las políticas de fomento a la equidad, bienestar y protección social. La parte relativa a comportamiento, incorpora elementos adicionales como confianza, sentido de pertenecía, solidaridad, unión, convivencia, respeto, y disposición para participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos.

1.1.3. Elementos.

Al no existir una concepción homogénea del término federalismo, los diversos especialistas aportan disímiles elementos que consideran estructurales en el sistema federal. Así Fernández Segado enlista los siguientes:

- a) La existencia de una Constitución rígida normalmente, en cuya reforma han de participar, como regla general, los entes territoriales constitutivos de la Federación.
- b) El reconocimiento a los Estado miembros de la Federación del principio de autonomía política, cuya manifestación primigenia es la elaboración o reforma de su propia Constitución, siempre dentro del marco delimitado de la Constitución federal.
- c) La garantía de la primacía de la Constitución federal.
- d) La participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal, principalmente se identifica con la integración del Senado.
- e) Distribución de competencias entre federación y estados.
- f) La compensación financiera, teóricamente, es un aspecto esencial del sistema Federalista, y que lo hace indispensable para su consolidación.
- g) La intervención Federal, que es una técnica específica.⁴¹

⁴⁰ Burdeau, Georges, *Tratado de Ciencia Política*, trad. de Enrique Serna Elizondo, UNAM- ENEP ACATLAN, 1985, t.II, Volumen II, p. 211.

En función de la importancia que los elementos aportan a la estructura del Estado Federalista, se presentan los que enlista Gámiz Parral, reconocido como precursor del Federalismo local.

- 1) Existe un orden constitucional supremo, surgido como expresión de un Poder Constituyente, único depositario de la soberanía popular y cuya función exclusiva es crear el orden jurídico fundamental.
- 2) El orden constitucional del Estado prevé la coexistencia y articulación de dos espacios jurídicos competenciales, el primero federal y el segundo correspondiente a las entidades federativas.
- 3) Entre el orden federal y el de las entidades federativas existen relaciones de delegación, descentralización, subordinación, y coordinación, pero ambos están sometidos al orden constitucional supremo.
- 4) Su régimen interior, acotado por el espacio que la Constitución del Estado prevé, las entidades federativas gozan de autonomía financiera, administrativa y judicial, que tiene su fundamento en la propia ley fundamental que en la entidad se da en fenómeno análogo al constituyente federal.
- 5) Las entidades federativas constituyen democracias, tanto para la conformación de su propia voluntad legislativa y elección de su Poder Ejecutivo, como para participar de la vida democrática de la Federación.
- 6) Las entidades federativas son parte activa del pacto federal y en tal sentido, están representadas en los órganos legislativos federales y forman parte del Poder Constituyente permanente.⁴²

Para Fix-Zamudio y Valencia Carmona, los aspectos que detallan al Estado federalista son: i) distribución de competencias: ii) elementos del Estado Federal; iii) partes de la Federación: iv) reglas para las entidades federativas; y v) Estados e intervención Federal.⁴³

⁴¹ Cfr. Fernández Segado, Francisco, op. cit., nota 2, pp. 107-108.

⁴² Cfr. Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, UNAM, 2000, pp. 56 y 57.

⁴³ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2005, pp. 996-998.

Ahora bien, compilando la pluralidad de elementos referidos por los autores, se concluyen los siguientes:

1. Diversidad. Este elemento se vincula con el llamado contexto que se integra por los aspectos sociológicos y político del federalismo, diversidad geográfica, cultural, económica, religiosa y política.

El federalismo no es el resultado de la aplicación estricta de un cierto número de normas o recetas; no implica tampoco la adopción de instituciones preestablecida; procede ante todo de cierta tendencia a incluir el máximo de vida fundada en las tradiciones y los intereses locales, dentro de un marco que permita satisfacer los imperativos comunes. Jurídicamente, esta exigencia es susceptible de realizarse por aproximaciones más o menos largas. La teoría del Federalismo debe consistir entonces en situar, con relación al esquema del Estado Federal abstracto, las organizaciones federales existentes o en proyecto.⁴⁴

2. Distribución del Poder. A partir de las tesis que afirma que el poder es único e indivisible, se debe precisar que por este elemento se entiende la división funcional del poder en sentido vertical en los diversos órdenes de gobierno.

3. Competencias. Este es considerado uno de los elementos de mayor importancia para la construcción del sistema federalista, el cual implica todo un andamiaje constitucional para articular los criterios de cooperación y coordinación como facultades de los órdenes de gobierno.

En la formación del Estado Federal convergen dos órdenes jurídicos o dos entidades de derecho público: uno central, que funciona como eje, y otro que lo complementa; la integración de ambos forma un todo armónico. Así, la estructura del Estado federal comprende: 1) la existencia de un orden jurídico central; 2) la existencia de un orden jurídico local; 3) la coexistencia de ambos órdenes jurídicos en la formación de voluntad para las decisiones nacionales; y 5) la coordinación de ellos entre sí por una Ley Suprema, que es la Constitución general.⁴⁵

⁴⁴ Bourdeau, Georges, op cit., nota 10, pp. 202-203

⁴⁵ Armenta López, Leonel Alejandro, *La forma federal de Estado*, México, UNAM, 1996, p. 31.

4. Constitución. La importancia radica en su esencia jurídica.

Para que exista Federación, basta con que el texto constitucional supremo prevea su organización y que mediante dicho ordenamiento sea, al mismo tiempo, producto y constancia de un pacto federal originario; sin embargo, no puede presumirse que ello sea suficiente para integrar una vida política federal, antes bien, con la Constitución como fundamento indispensable y condición necesaria, es en la distribución de competencias y en la posibilidad efectiva de ejecutarlas, así como en el equilibrio que representa respecto de la Federación, donde radica la vigencia del Estado Federal.⁴⁶

5. Sistema Jurídico. Es un instrumento en que soporta el esquema para consolidar el Estado Federal. Es el esquema que asegura la coexistencia de normas centrales validas para todo su territorio y normas locales que valen sólo para los estados federados, en un régimen de armonía.

6. Control constitucional. Es el mecanismo o medio constitucional para hacer valer los principios competenciales del federalismo, y en su caso la reintegración del orden de las competencias alteradas.

7. Territorio. Implica el ámbito espacial de validez o de circunscripción territorial en donde coexisten los órdenes que integran el sistema federal.

8. Autonomía. Es el elemento que conforma a las entidades federativas, que les autoriza facultades y capacidades para otorgarse su propia Constitución, legislar en su ámbito local y elegir tanto a sus autoridades locales como a sus instituciones, con plena libertad, pero observando relaciones de coordinación con el orden federal.

9. Participación, cooperación y coordinación. El elemento de participación, constituye un elemento que se cimienta en que las entidades federadas colaboran en la formación de las decisiones adoptadas por las autoridades federales, pues todo sistema federal implica el establecimiento de instituciones encargadas de administrar los intereses comunes y de imponer, en consecuencia, la observación de las normas que promulgue el órgano federal.

⁴⁶ Serrano Migallón, Fernando, "Nuevas rutas para el Federalismo, diversidad y unidad en el Estado Latinoamericano" en SERNA de la GARZA, José María (coord.), *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM, 2002, p. 533.

La coordinación intergubernamental, se refiere a otorgar fortaleza financiera a las entidades, lo que se puede obtener mediante el desarrollo de capacidad y eficiencia en los gobiernos locales, el cual es un elemento que debe concretar todo sistema federal.

El objetivo que se intenta perseguir a través de la coordinación, es garantizar la funcionalidad del entero sistema, volviendo compatibles la autonomía de los niveles institucionales y la unidad del ordenamiento. La coordinación se propone integrar las actividades regionales con las normativas nacionales que disciplinan los diversos sectores materiales, para evitar contradicciones y volver armónicos y compatibles los diversos ordenamientos; además, sirve para impedir el desplazamiento territorial de la actividad administrativa, para preservar un ponderado equilibrio entre el desarrollo de la autonomía y el mantenimiento de la unidad del sistema.⁴⁷

Finalmente el elemento cooperativo, adquiere una relevancia considerable como un elemento inherente al sistema federalista, que consiste en que los poderes, funciones y las responsabilidades de las entidades de los diversos órdenes de gobierno, son compartidos. Primordialmente la elaboración y ejecución de las políticas públicas son igualmente compartidas. Los cometidos de Estado son mutuamente complementarios de un mecanismo de gobierno. Todos los poderes intervienen simultáneamente por medio de funcionarios centrales, estatales y municipales con el fin de alcanzar objetivos reales en forma eficaz y eficiente en beneficio de la sociedad.

1.1.4. Principios o características.

En la Constitución se encuentran plasmados los principios constitucionales rectores del federalismo en México, entre los que destacan:

⁴⁷ Rolla, Giancarlo, "Las relaciones entre niveles Institucionales en los Estados Federales y Regionales: Autonomía, Unidad e Integración" en Carbonell, Miguel, (coord.), *Derecho Constitucional. Memoria del congreso internacional de culturas y derecho comparado*, México, UNAM, 2004, p. 813.

soberanía, supremacía y jerarquía normativa, como los que consolidan la estructura federalista.

Cuando hablamos de federalismo, hablamos de dos soberanías, las de los estados y las del gobierno federal y hablamos del equilibrio de poderes, es decir Judicial, Legislativo y Ejecutivo, en cada una de las dos esferas de soberanía.

Burdeau considera que existen dos principios para que el Federalismo se construya y que le son esenciales y los denomina; ley de participación y ley de autonomía.

El principio de participación se soporta en la colaboración que las colectividades asociadas realizan en la construcción de decisiones por las autoridades federales.

Toda organización de tipo federativo supone el establecimiento de instituciones encargadas de administrar los intereses comunes y de imponer, en consecuencia, la observación de las normas que promulguen los miembros de la Unión. Estas instituciones tienen una competencia que varía según el grado de intensidad del lazo federal; serán órganos legislativos o jurisdiccionales [parlamento federal o suprema corte], cuyas atribuciones se extienden a un vasto campo, como organismos administrativos especializados. Pero que sea la amplitud de su campo de acción, no habrá federalismo más que si cada uno de los Estados asociados tienen la posibilidad de participar en la constitución de las instituciones comunes y de tener en ellas voz deliberativa.⁴⁸

Por otro lado el principio de autonomía permite mitigar que se generen en la aplicación del principio de participación, y radica en que los estados asociados conserven la autonomía gubernamental y para todas las cuestiones que conciernan a su organización interior y la legislación de las materias dejadas a su discreción, las colectividades asociadas dependen de un poder que le es propio, tiene su legislación, su jurisdicción y la fuerza pública para asegurar la eficacia de un orden jurídico interior.

⁴⁸ Burdeau, Georges, *Tratado de Ciencia Política*, trad. de Enrique Serna Elizondo, UNAM- ENEP ACATLAN, 1985, t.II, Volumen II, p. 194.

Al tratar de pormenorizar o enlistar los principios que deben regir el modelo federalista, se presenta la misma problemática que se ha desarrollado con el resto de conceptualizaciones de la investigación, pues adquiere una dificultad extrema el delimitar los principios normativos esenciales, sin embargo, se enlistan los que se consideran lógicamente prioritarios y que tienen preferencia sobre los principios no imprescindibles y que si resulten permanentes, por ende, los principios abstractos y lógicamente prioritarios se consideran desde esta óptica: la forma de estado o régimen y sus decisiones esenciales para su estructura y/o organización, y las funciones de los poderes públicos sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos, en resumen, los criterios que se siguen para estructurar la parte orgánica y dogmática plasmados en la Constitución.

1.1.4.1. Soberanía.

La soberanía implica el principio de autodeterminación y autolimitación de un pueblo, que no admite ningún poder por encima de éste, es inalienable e indivisible.⁴⁹ La soberanía es así el elemento sustancial de una sociedad política independiente, del Estado. Es la instancia suprema y fuente última del derecho de la comunidad.

La soberanía del Estado es un tema siempre renovado por la doctrina de los autores, propicio a toda discusión ulterior y a la posibilidad de un nuevo examen... frente a la continuidad histórica de este término, debiera existir una sólida construcción doctrinal, perfectamente enraizada en los hechos de la vida. Por debajo de los distintos conceptos y expresiones, debe perdurar, en todo instante, la identidad de la categoría científica. La soberanía no es tan solo un poder, o el poder por antonomasia, sino un poder jurídico. No existe una identificación *a priori*, entre estos dos términos: poder y derecho; la soberanía no supone únicamente el poder más elevado, sino la autoridad suprema de una determinada comunidad política. El derecho dignifica al poder y le convierte en

⁴⁹ Estos principios son ampliamente desarrollados en las obras de Rousseau, especialmente en el llamado Contrato Social, al atribuir la inalienabilidad e indivisibilidad como inherentes a la soberanía, partiendo de la explicación de que esta última como ejercicio de la voluntad general, no puede nunca enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado más que por sí mismo: el poder puede muy bien transmitirse pero no la voluntad. Expone que indivisibilidad se justifica por que la voluntad es general y que al ser un acto de soberanía hace ley.

soberano. La soberanía...corre con ..el imperativo de justicia que transforma a los súbditos en ciudadanos... La soberanía ... depende de una fuerza organizada, de un poder que tiene la facultad de mandar ... de una autoridad legítima e indiscutible... La soberanía del Estado puede subsistir, perfectamente, al lado de la autonomía de otros grupos y entidades, en quienes se vinculan y concentran realidades importantes de vida. El simple agregado de hombres que acata las disposiciones de un poder, en las fases embrionarias del Estado, no constituye, verdaderamente, una comunidad política; sólo se alza esta categoría cuando el poder se convierte en autoridad, cuando la potestad suprema es la misma soberanía.⁵⁰

Es importante que quede claro que el pueblo soberano puede privar de legitimidad y consenso al gobierno y al mismo Estado, incluso rebelarse con causa legítima y modificar su forma de gobierno.

El Estado en consecuencia, se consolida sólo en función de la potestad que lo crea, pues el primero, es una entidad políticamente autónoma, que posee una característica específica sin la cual es privado de su carácter de Estado: la soberanía.

El desarrollo de la teoría moderna de la soberanía ... a la terminación del siglo XVI, se define claramente en el pensamiento político la concepción de la soberanía del Estado, esto es, la idea de un poder supremo y único en el interior de cada Estado, con el complemento inmediato de la independencia de las organizaciones políticas en la comunidad de naciones. La elaboración de estos conceptos se debió a los esfuerzos de distintos pensadores, pero la sistematización y claridad de los mismos fue obra de dos grandes expositores: el aspecto *interno* de la soberanía, o sea, la relación del Estado con sus súbditos, forman el contenido de las preocupaciones doctrinarias de Juan Bodin; el aspecto *externo* de la soberanía, o sea la relación de un Estado con los demás Estados, fue el motivo principal de las doctrinas de Hugo Grocio.⁵¹

El denominado contrato entre el pueblo y el gobernante, implica una reciprocidad de derechos y obligaciones, pero en gran medida no deslegitima a la

⁵⁰González García, Teodoro, en el prólogo, de la obra de Gettall, Raymond G, *Historia de las ideas políticas*, 2a. ed., trad. González García, Teodoro, Editora Nacional, 1979, tomo I, p.p. 13-16.

⁵¹Gettall, Raymond G, *Historia de las ideas políticas*, 2a. ed., trad. González García, Teodoro, Editora Nacional, 1979, tomo I, p. 297.

sociedad como detentadora exclusiva de la soberanía pues le confiere el derecho y la capacidad de actuar directamente (democracia directa) o por medio de sus representantes (democracia indirecta), sin que la segunda implique una pérdida de la potestad de los primeros en favor de los segundos, es connatural dicha potestad soberana al pueblo y sólo deposita las funciones del poder, por lo que tiene el derecho de participar en el Estado y más aún de controlarlo; fijando los límites del bien común, obligatorios para el gobierno, exigir cuentas de la gestión política y administrativa.

Finalmente el Estado desde la óptica jurídica, se considera como la organización social que se encuentra establecida en un territorio con una forma de gobierno, depositario más no titular de la soberanía, pues ésta se encuentra reservada al pueblo en su conjunto, con un sistema jurídico como aparato coercitivo para obligar y constreñir a los sujetos a observar determinada conducta que haga armoniosa la vida en comunidad.

1.1.4.2. Supremacía.

El Estado mexicano adoptó una forma de gobierno acorde a su experiencia histórica, política, económica y social, y la plasmó en el pacto de la unión que se encuentra concretado en la Constitución Política de los Estados Unidos México, en donde se encuentran contenidos los principios, dogmas y organización del Estado Federal, pero de igual manera se estructuró el andamiaje normativo que regula las actuaciones del poder público, lo cual se traduce en términos jurídicos en lo que se engloba bajo el rubro de *Supremacía Constitucional y Jerarquía Normativa*, que son conceptos vinculados a la trascendencia de la Constitución como el instrumento rector de todos los actos del Estado y de la población como parte integrante del mismo.

Este principio de supremacía constitucional se encuentra relacionado con otros elementos que lo complementan tales como, primariedad, fundamentalidad, superlegalidad, génesis formal de validez del Derecho y régimen de control constitucional de leyes o actos, todo ello constituye el federalismo y el llamado régimen competencial.

1.1.4.3. Jerarquía normativa.

Ahora bien, la idea de jerarquizar, conduce a escalonar, estructurar y graduar, estos elementos al análisis del artículo 133 Constitucional. Se debe precisar que la supremacía de la Constitución la coloca en esta cúspide de jerarquía normativa; no obstante, el conflicto surge en la forma en que se colocarán el resto de los ordenamientos jurídicos conformando la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico mexicano, situación que resulta de suma importancia entender pues en función de ella se estará en aptitud de dirimir un sinnúmero de conflictos que pueden presentarse entre las normas y con motivo de ellas.

Si los Estados miembros o el estado federal son reducidos a hacer que se aplique la Constitución en sus disposiciones protectoras de la autonomía de los unos o de la autoridad del otro, la ruptura del lazo federal está próxima, amenaza la escisión. La Constitución federal crea un equilibrio minuciosos e inestable. Para que la institución pueda durar es necesario que se consolide este equilibrio y esta consolidación sea asegurada por el progreso de la tendencia centralizadora sobre las concepciones particulares. Y, si se expresa por el aumento de hecho de las prerrogativas federales, este progreso se ha hecho posible más que por la evolución de las mentes.⁵²

1.1.5. Distribución de competencias.

La Constitución como máximo ordenamiento jurídico depositario del pacto federal regula las facultades y criterios de competencia que deben observar los distintos órdenes públicos en el ejercicio de estas y para el cumplimiento de los cometidos del poder público. Los especialistas en la materia han formulado diversas clasificaciones de la materia de competencias, tantas como posiblemente definiciones de Federalismo existen.

Para Georges Burdeau, citado por Aguirre Saldivar⁵³, se debe atender a los tres métodos básicos de distribución de competencias, el mencionar

⁵² Burdeau, Georges, *Tratado de Ciencia Política*, trad. de Enrique Serna Elizondo, UNAM- ENEP ACATLAN, 1985, t.II, Volumen II, p. 210.

⁵³ *Ibidem*, p. 120.

taxativamente las atribuciones de cada esfera gubernamental, sin embargo es considerado como un método impráctico y de realización casi imposible debido al dinamismo intrínseco del federalismo y al universo de tareas, cargos y poderes que se debieran enumerar para abarcarlas. Otro medio de clasificación sería, mencionar las atribuciones de las entidades federativas dejando por excepción las no inscritas a cargo del gobierno federal y la de mencionar en forma inversa al método anterior, las facultades a cargo del gobierno federal, dejando las no inscritas por excepción a las entidades.

La voz competencia se traduce en “la habilitación institucional que la ley otorga a determinado órgano de gobierno para que atienda válidamente cometidos públicos, es la atribución específica de ciertas funciones estatales a órganos determinados”.⁵⁴

Esta concepción resulta imprecisa a la luz de la teoría del Doctor Cortiña Peláez, quien sugiere como una necesidad entender y no confundir los términos cometidos, atribuciones y funciones.⁵⁵

El uso de una terminología adecuada no es un capricho sino una necesidad, pues como lo justifica el autor, *mucho ayuda*, y en tales términos se puede concluir que el término competencia que involucra una medida del poder, se encuentra involucrado con los conceptos función, facultad, y cometido, por lo que este es un concepto amplio con una finalidad limitativa, otorgada por el ordenamiento jurídico o sistema normativo.

La competencia como tal tiene su soporte en el propio texto Constitucional, tanto en la parte orgánica como en la dogmática de la Constitución, por lo que en principio debemos saber qué es lo que tenemos que regular y en términos estrictos de la correcta significación del vocablo competencia debemos saber qué es lo que vamos a regular y a limitar, por lo que de igual manera nos obliga a estudiar las facultades del Poder de Estado, entendiendo a este último como un órgano o sistema de órganos al que le compete la exclusividad de principio, en el ejercicio de una función de Poder

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 119.

⁵⁵ Cfr. Cortiña Peláez, León. *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1994, p. 62.

Público.

El vocablo función, nos vincula indiscutiblemente con los fines Supremos del Estado. Así resulta sumamente conveniente reproducir la definición que del término nos sugiere el doctrinario.

Genéricamente la función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de los actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico.⁵⁶

Por lo anterior y en estrecha vinculación con la teoría que considera que el poder es único e indivisible, se concluye que en sentido estricto el Poder Publico, llámese Constituyente, legislativo ejecutivo o judicial, como una porción orgánica competencial de principio, y en una forma genérica se debe distinguir del “ Poder del Estado, visto este último con una visión global, como el órgano o sistemas de órganos al que compete la exclusividad de principio, en el ejercicio de una función del Poder Publico.”⁵⁷

La importancia del elemento competencia, trasciende al grado de servir de base para conformar la definición de Estado Federal, así Burdeau afirma:

En el Estado federal las ideas de derecho locales, limitadas sin duda en sus objetivos, pero sin embargo autónomas, contribuyen a la constitución del fundamento jurídico de todos los Poderes que se ejercen en la Federación. Fundándonos en este análisis proponemos la definición siguiente: el Estado federal es un Estado en el que una pluralidad de ideas de derecho concurren en el establecimiento del poder estatal federal al mismo tiempo que establecen, sobre materias constitucionalmente determinadas, por el poder estatal de las colectividades locales.⁵⁸

Sentadas las bases conceptuales, podemos concluir que en términos de este criterio competencial, el Federalismo se define como un reparto territorial de funciones del poder en el que existe una división en razón de las propias unidades

⁵⁶ *Ibidem.* pág. 58.

⁵⁷ *Ibidem.* pág. 60.

⁵⁸ Burdeau Georges *Tratado de Ciencia Política*, trad. de Enrique Serna Elizondo, UNAM- ENEP ACATLAN, 1985, t.II, Volumen II, p. 268.

administrativas que le constituyen.

1.1.6. Facultades y diversas clasificaciones.

Constitucionalmente se ha procurado positivar la pluralidad de las principales facultades a partir de un sistema competencial en el cual ningún orden, central o local, es superior al otro, dada la característica de ser ordenes coextensos de idéntica jerarquía y subordinados a la Constitución y a la soberanía popular.

Siguiendo la directriz que se ha trazado en la investigación, se expondrán las principales clasificaciones de facultades, procurando incluir la generalidad de ellas.

Facultades expresas. Son las potestades que representan el perfil de rigidez clásica del federalismo, se encuentran consagradas en los artículos 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La interpretación y exposición del fenómeno federal, se basa en el desarrollo de formas anteriores de asociación, en las cuales al menos nominalmente, las comunidades individuales disfrutaban de la posesión de prerrogativas soberanas. Todas construidas sobre los principios de compromiso y transacción, coordinando de la manera que resulte más conveniente la autonomía de sus miembros en beneficio de la unión.

Existen dos clases de organizaciones y una doble jerarquía de poderes; de una parte, el gobierno federal o central, y de otra, el gobierno local. Se estatuye el ejercicio de la mayor suma de poderes a cargo del gobierno central y, al mismo tiempo, las entidades locales gozan de una celosa protección en su control respectivo, sobre un campo extenso de actividad gubernamental. La relación entre la autoridad central y las locales, entraña problemas de intrincada naturaleza, origen y estímulo, en gran parte, del desenvolvimiento de una serie de teorías, con respecto a la naturaleza y asiento del supremo poder político.⁵⁹

Facultades implícitas. Se refieren a las potestades viables o potenciales, encomendadas a una autoridad, a través de estas y eventualmente son susceptibles de ser atribuidas en el futuro, al no están expresamente otorgadas.

⁵⁹ Gettell, Raymond G, *Historia de las ideas políticas*, 2a. ed., trad. González García, Teodoro, Editora Nacional, 1979, tomo I, p. 278.

Estas facultades, requieren de la existencia anterior de facultades expresas que las prevean. La fracción XXX del artículo 73 Constitucional, ofrece un buen ejemplo de este tipo de facultades.

Facultades exclusivas. Potestades que no pueden ser compartidas categóricamente por ningún otro órgano, diferente al previamente determinado.

Facultades concurrentes. Son facultades otorgadas a la Federación, mediante mandato constitucional y pueden ser asumidas eventualmente por los Estados ante la falta de ejercicio por parte de la Federación. Son facultades de excepción, al no estar reservadas exclusivamente a la Federación y en consecuencia los estados, pueden ejercerlas ante la inacción del primero.

Los financieros las definen como la facultad por virtud de la cual se comparte el poder que en ocasiones se *traslapa*.

Facultades coincidentes. Facultades que se comparten tanto por la Federación como por los estados, con relación a la misma materia, por lo que, ambos órdenes actúan sobre esta simultáneamente.

Facultades coordinadas. Se basan en el principio *de separados pero iguales*, en cuestión de competencia y responsabilidades políticas, en donde no existe una subordinación de los gobiernos subnacionales (estados) al gobierno central, ejerciendo su autonomía dentro del marco constitucional.

Facultades residuales. Facultades que se determinan constitucionalmente a los estados miembros de la federación, bajo el criterio de exclusión. Constituyen la génesis de la autonomía estadual.

Facultades de auxilio. Se conocen con el criterio de contingente, pues se actualiza en virtud de la ayuda de un orden de gobierno a otro, aún y cuando no está expresamente facultado para ello.

En la clasificación de facultades, también prolifera la postura doctrinal de cada autor para sugerir su categorización por sobre las demás, sin embargo, consideramos que la clasificación anterior aborda en forma genérica todas las subespecies que se adoptan por la mayoría de los constitucionalistas.

Burdeau sostiene la importancia de armonizar los dos regímenes coextensos y cointensos en el Estado Federal cuando afirma:

En sus comienzos artificial, el gobierno federal se vuelve una institución que es considerada como nacional; se tiende cada vez más a buscar la solución de los problemas sobre el plano federal y no sobre el plano local. Por el solo hecho de su duración, la organización federal transforma el estado mental al que debió su nacimiento: jurídicamente los estados miembros conservan todas sus prerrogativas, sin embargo, han perdido el gusto por emplearlas; estaban hechas para proteger las originalidades, las diferencias, las susceptibilidades que el federalismo atenúa progresivamente dando nacimiento a un sentimiento nacional.⁶⁰

1.1.7. Fines y Funciones.

El entorno internacional ha generado un nuevo paradigma al cual se deben incorporar los diversos modelos de Estado. La flexibilidad de la que goza el sistema federalista en México, otorga una ventaja sobre los esquemas rígidos de algunos otros sistemas, esto debe ser, la premisa, para establecer la coyuntura en el ámbito internacional y fortalecer el régimen federalista en beneficio de la pluralidad de objetivos que tiene el Estado mexicano en el entorno nacional e internacional.

Para Rainer-Olaff, el federalismo debe cumplir al menos dos funciones:

- a) La separación y delimitación del poder en torno a la división vertical de funciones del poder, dando simultáneamente, protección a las minorías, a través, de la autonomía territorial, y
- b) Cumplir un papel integrador en sociedades.⁶¹

El Estado federalista debe cumplir con los fines y funciones previstos en la propia Constitución. Así, siguiendo la tesis del destacado Cortiña Pelaez⁶² podemos precisar que las funciones del Poder Público son cuatro: constituyente,

⁶⁰ Burdeau, Georges, *Tratado de Ciencia Política*, trad. de Enrique Serna Elizondo, UNAM- ENEP ACATLAN, 1985, t.II, Volumen II, p.211.

⁶¹ Cfr. Rainer- Olaff, Shulze, "El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada", en Dieter Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Madrid, Síntesis Editorial Nueva Sociedad, 1993, p. 61.

⁶² Cfr. Cortiña Pelaez, León. *Op. cit.*, nota 26, pp. 58-60..

legislativa, jurisdiccional y administrativa.

Ahora bien, la función del Poder Público desde una perspectiva general, es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales concretas, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico. Las tres primeras funciones del Poder Público se agotan en la emisión de actos jurídicos (constituyente, legislativos, jurisdiccionales), sin que requiera para su plenitud la realización de operación material alguna.

La función administrativa es la única que no puede contentarse con la simple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales que tiende al cumplimiento de cometidos del Poder Publico impuestos a la Administración por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico.

Las funciones del Poder Publico están atribuidas en su ejercicio a un específico Poder Publico: la función constituyente al Poder Constituyente, la función legislativa, al Poder Legislativo, la función jurisdiccional al Poder Judicial y la función administrativa al Poder Ejecutivo. De esta manera, en sentido muy estricto, definimos al Poder Público, como una porción orgánica competencial de principio, Poder de Estado implica a un órgano o sistema de órganos al que compete la exclusividad de principio, en el ejercicio de una función de Poder Publico.

Las facultades son poderes jurídicos específicos de que están dotados los órganos de la Administración, para el cumplimiento de los respectivos cometidos, mientras las funciones constituyen una categoría abstracta y universal, válida para todos los países y para todas la épocas; los cometidos, por el contrario, constituyen una categoría concreta y particular, que puede variar según el “genio propio” de cada país y cada circunstancia histórica.

Precisado lo anterior, se concluye que estos fines y funciones se encuentran perfectamente determinados en la Constitución en el contenido de los principios de rectoría económica del Estado, la división vertical y horizontal de las

funciones del poder y en la función financiera del Estado, que involucra las etapas del proceso presupuestario; planeación, programación, *presupuestación*, ejercicio, evaluación y fiscalización.

1.1.8. Ordenes de Gobierno.

La estructura del Estado Federal implica la integración de las entidades federativas y municipios en el sistema institucional de ordenamientos recíprocamente autónomos, pero coordinados entre sí. Lo que implica reconocer la existencia formal de una federación compuesta por varios órdenes de gobierno que no afectan ni orgánica, ni competencialmente, la coordinación y régimen de competencias, establecidas en la Constitución.

En la praxis, sin embargo, se ha gestado una excesiva centralización de los recursos financieros en la federación debilitando en consecuencia la presencia de los órdenes estadual y municipal en ese sistema finanzas públicas.

La problemática someramente abordada, será objeto de análisis en un capítulo posterior, por el momento, se debe clarificar que en México el sistema federalista de Estado se encuentra integrado por un régimen de órdenes de gobierno a los que se identifica con la división vertical del poder y que tradicionalmente se le conoce como federal, estadual y municipal, los cuales coexisten y no media entre ellos una relación jerárquica, desde la perspectiva formal.

Teóricamente el modelo de federalista cooperativo es un sistema que hoy en día se le ve como exitoso, que permite flexibilidad.

El modelo cooperativo en sistema federal a diferencia de los modelos dual y corporativo, permiten una mayor elasticidad, en el acomodo de las regiones, de las vocaciones económicas, culturales y, políticas de las regiones, pero a la vez también esta flexibilidad desde el punto de vista económico permite un mayor dinamismo, porque estos espacios de autonomía regional son un incentivo permanente para que las regiones crezcan, innoven un nuevo modelo de desarrollo regional.

El modelo de federalismo cooperativo, también genera dualismo, porque en estos ámbitos de autonomía se ejerce la vida en pluralidad plena, desde los aspectos político, cultural, étnico, lo que evidentemente permite un gran dinamismo.

El sistema cooperativo federal, desde el punto de vista teórico, es un sistema armado con contrapesos, ni el gobierno federal puede imponer su visión, ni ninguna de los estados, desde el punto de vista federal existe un arreglo.

Todo ello hace que en el mundo moderno si no son federales tratan al menos de parecerlo, dando mayor autonomía a sus regiones, que se ha visto con mayor frecuencia a lo largo del siglo XX y lo que va del siglo XXI, buscando insertarse en los modelos de economía global, pareciera ser que un sistema federal tiene ventajas intrínsecas.

Otro ejemplo la Unión Europea, que trata de integrarse como un sistema federal.

En la etapa del siglo XX, posterior a la revolución mexicana, el federalismo mexicano ha preservado algunos atributos o cualidades, dejando sin desarrollar otras, lo que permite pensar en un federalismo que todavía no ha explotado todas sus potencialidades:

El federalismo mexicano no ha marchado, ni se ha desarrollado de manera integral, no ha logrado afianzar estas cualidades, sin embargo, políticamente ha sido más exitoso, de lo que ha sido desde el punto de vista económico, donde esta rectoría que fue necesaria ejercer, acabo por convertirse en un atributo solo del gobierno central, impidiendo un desarrollo regional más equilibrado y una autonomía económica de los municipios. Desde el punto de vista político y social ha habido avances más sustantivos, de ahí que se permita suponer que la pluralidad ha permitido un esquema de ejercicio democrático, más contundente que da como resultado que los estados y los municipios tengan un espcia más claro y evidente sin tener que responder a los imperativos del gobierno central, cualidad que desde el punto de vista económico no parece tan evidente.

1.2. Facultades Financieras del Estado Federal.

Las facultades financieras del Estado involucran al contenido del capítulo económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su relación estructural con el relación con modelo Federalista.

En ese capítulo económico se encuentran contenidos los principios de finanzas públicas que el gobierno debe observar para concretar los objetivos del Estado, y se integra por los artículos que van desde el 25 al 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al artículo 25 Constitucional se le ha considerado como uno de los preceptos normativos que forman parte del llamado Constitucionalismo Social, ya que regula la materia de rectoría económica del Estado y se le considera una norma básica, jerárquicamente superior por el ordenamiento jurídico que la contiene, pues provee el marco jurídico elemental para la estructura de la actividad económica y de la que se soporta la idea doctrinaria del Estado social de Derecho.

El Estado en el devenir histórico y constitucional se ha visto inducido a regular su actuación en el área de la política económica y social. Las demandas de la sociedad han generado la presión suficiente para que se regule el proceso económico, buscando en todo caso preservar los aspectos sociales de la actuación gubernamental.

El artículo 25 constitucional, establece el criterio de rectoría del desarrollo nacional y se lo atribuye al Estado, sin embargo, no se debe interpretar exclusivamente esta potestad que se otorga al Estado, pues no se le puede otorgar una titularidad del la gestión o una gestión directa al Estado, en los procesos económicos del país, simplemente se refiere a la conducción o dirección participativa.

El primer párrafo establece:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza,

permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Aquí, se delimita la actuación del Estado, y se establecen los fines del Estado. Se exige que el desarrollo sea integral y sustentable, lo que obliga a la equidad, inclusión y democracia en la toma de decisiones públicas en donde deben converger los aspectos económicos, sociales, políticos, culturales, sociológicos, etc., de toda la sociedad mexicana. Denotando una disposición para propiciar un equilibrio en el desarrollo nacional.

Las actividades a desarrollar en esta labor de rectoría económica por parte del Estado se encuentran contenidas en el párrafo segundo del artículo en análisis cuando se establece por el legislador:

...El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.⁶³

La redacción de este párrafo, robustece la idea de que el Estado no ejerce en sí mismo una potestad soberana, ya que su actuación se encuentra subordinada a los lineamientos constitucionales contenidos en el precepto así como en el resto del ordenamiento jurídico, pero primordialmente resalta el respeto a las libertades otorgadas por la Constitución, libertades que nos llevan al ámbito de las garantías individuales y sociales. Lo que excluye la actuación soberana, arbitraria, o cualquier otra que implique decisiones absolutas, que involucre a la rectoría del desarrollo nacional.

Algunos autores consideran que en el párrafo tercero del artículo 25 constitucional, se destaca el principio de la economía mixta cuando se redacta “al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación”.⁶⁴

⁶³ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, consultada en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>.

⁶⁴ Cfr. El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Sin embargo y sin menospreciar el principio de economía mixta, considero que la intención del constituyente permanente fue más allá de establecer un criterio económico, sino que, buscaba incluir dentro de este fin económico nacional, una participación activa, permanente y decisiva de los tres sectores que integran a la sociedad, destacando que la intervención de estos sectores, no es meramente de observación sino de participación y en consecuencia se está dotando de decisión a la sociedad para intervenir en un aspecto primordial de construcción del modelo económico nacional, lo que no permite lugar a dudas de la legitimación y funciones que se atribuyen constitucionalmente a este sector social para ejercer actos de intervención legítima en las decisiones gubernamentales.

La redacción del resto de los párrafos que integran el artículo 25 constitucional establecen:

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado

contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.⁶⁵

En estos párrafos y por cuanto hace al tema en análisis, se establece la obligación legislativa para regular mecanismos de intervención, organización, expansión de los sectores social y privado, en el desarrollo de la actividad económica del Estado. Establecen una corresponsabilidad del Estado y los sectores público, social y privado para intervenir en la actividad económica del país. Con lo que se deja abierta la posibilidad de que en la normatividad secundaria o reglamentaria se regule pormenorizadamente la participación social en esta rectoría.

La estrecha relación de los artículos 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como parte de este capítulo dogmáticamente considerado como económico, los abordaremos conjuntamente en su vinculación con el cuarto poder ciudadano, por lo que reproducimos la primera parte del artículo 26 Constitucional:

Artículo 26.

(...)

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.⁶⁶

⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>.

⁶⁶ *Ídem*.

El artículo 26 de la Constitución regula la materia de planeación: sin embargo, la encuadra en el carácter democrático y reitera que este elemento se obtiene mediante la participación diversificada de los sectores sociales a través de las demandas sociales, mismas que deben ser concentradas en el plan y los programas de desarrollo nacional, imprimiendo de nueva cuenta la condición Constitucional de inclusión, decisión, ejecución y evaluación, de la presencia ciudadana en los objetivos de conducción de política económica del Estado. Con lo que se destaca la llamada democracia participativa y directa de la ciudadanía en las decisiones del gobierno en materia económica del Estado, la cual no se agota en la facultad soberana del pueblo en la designación de la forma de gobierno ni en la participación periódica para la designación de los titulares de los órganos de gobierno, sino que evidencia el ejercicio pleno de la potestad soberana que legitima al cuarto poder para que en ejercicio de sus facultades democráticas tenga el derecho constitucional de participar permanentemente en esa formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de gobierno, en una dimensión que debe ser incluida por el Estado, lo que desde luego se traduce en un mecanismo de autolimitación y autorregulación para el Estado por la presencia social.

No obstante la claridad en el reconocimiento constitucional de la participación del poder ciudadano, de nueva cuenta el constituyente deja a los ordenamientos secundarios la compilación normativa de la formulación y regulación de los procesos y procedimientos, por medio de los cuales se deban recoger estas demandas sociales, para incorporarlos al plan y programas de desarrollo, pero de igual manera se establece como materia de estos ordenamientos secundarios la regulación de los mecanismos de ejecución y evaluación, por parte de este poder ciudadano, en su participación legítima en los planes y programas de gobierno.

El artículo 26 Constitucional, establece que:

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los

órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.⁶⁷

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

La facultad otorgada al Ejecutivo y que ha sido ejercida en el ámbito federal a través de la llamada Ley de planeación, será objeto de revisión en el siguiente apartado, lo que motiva que no se profundice en ella, en este momento.

Por cuanto hace al artículo 27 Constitucional, es considerado un artículo de reivindicación social por excelencia, pues estructura y limita el régimen de la propiedad privada por el derecho del interés público.

Finalmente el artículo 28 Constitucional, viene a completar los preceptos normativos que se contienen en el llamado capítulo económico.

Ahora bien, para el cumplimiento de los fines supremos del Estado se requiere del ejercicio de las funciones del poder público, las cuales se encuentran financiadas por recursos públicos que en términos de ley deben encontrarse perfectamente delimitados en su programación, planeación, presupuestación, ejercicio y evaluación. Estas etapas se encuentran vinculadas y forman parte del proceso presupuestario, que se concentra en un documento jurídico-financiero, llamado Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el Presupuesto también se establecen las directrices y lineamientos de política económica del gobierno⁶⁸, tomando en consideración que es el Ejecutivo quien presenta a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en donde se consigna el uso de los recursos públicos por la vía

⁶⁷Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, consultada en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>.

⁶⁸ El artículo 16 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece categóricamente, la necesidad de elaborar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, reiterando en la fracción I, del referido artículo, las líneas generales de política económica.

del gasto público de conformidad con los criterios exigidos por la ley⁶⁹, para la discusión, modificación y en su caso aprobación por parte de la Cámara de Diputados.

La normatividad que rige el proceso presupuestal, obliga a observar un orden cronológico en las etapas que lo integran al influirse recíprocamente, planeación, programación, presupuestación y ejercicio, todas observan el principio de anualidad, el cual implica que mientras se prepara el nuevo presupuesto, se ejecuta el del año anterior así como la cuenta pública para su revisión legislativa. Lo que permite, en teoría, un seguimiento fijo y regular de las políticas y los programas al basarse en calendarios de años fiscales.

Como marco de las acciones gubernamentales, la planeación encuentra su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Planeación, ordenamientos jurídicos de los que se deriva el Plan Nacional del Desarrollo (PND), que es un documento sexenal preparado por el Ejecutivo para normar obligatoriamente sus programas institucionales, sectoriales y especiales, que busca orientar la coordinación de sus tareas con los otros poderes y los órdenes estatal y municipal. Así, los programas que se derivan del PND tienen una vigencia que no excede la del propio plan.

En México, los modelos de presupuesto han transitado desde el Presupuesto Tradicional, pasando por el Presupuesto por Programas (PpP), hasta el Presupuesto basado en Resultados (PbR), que involucra las mejoras de la llamada Gestión Pública y la elaboración del Presupuesto.

El PbR, ha sido definido por la SHCP como un componente de la Gestión por Resultados (GpR), que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de

⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos; 26 A (planeación); 74, 75, 134 (presupuesto); 134 (ejercicio y evaluación); 73 fracción XXVIII (contabilidad); 79 (fiscalización) y 108, 109, 113 (en materia de responsabilidad), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Congreso de la Unión, Ley de Planeación, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley Federal de Contabilidad Gubernamental, Reglamentos y Circulares.

los recursos públicos y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas.

El PbR es un proceso basado en consideraciones objetivas para la asignación de fondos, con la finalidad de fortalecer las políticas, programas públicos y desempeño institucional cuya contribución sea determinante para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional; en otras palabras, el PbR busca modificar el volumen y la calidad de los bienes y servicios públicos mediante la asignación de recursos a aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos para obtener los resultados esperados.

El principal componente del PbR, se conoce bajo la denominación de Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que persigue reforzar el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con las de ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas. Es una estrategia para configurar un esquema eficaz para la toma de decisiones presupuestarias, que considera información objetiva respecto del diseño, pertinencia, estrategia, operación y resultados de las políticas y programas públicos. Los principales componentes del SED lo constituirán un conjunto de evaluaciones a los programas, instituciones y políticas públicas, así como un agregado de acciones estratégicas para mejorar el quehacer de la administración pública.

Con la finalidad de concretar este modelo, se llevaron a cabo reformas Constitucionales y de normatividad secundaria, en los años 2007⁷⁰, 2008 y 2009, para consolidar legalmente la incorporación del presupuesto basado en resultados, incorporando la eficiencia, como elemento fundamental de la organización del sector público, dentro del marco de la nueva gestión pública.

⁷⁰ Diario Oficial, viernes 07 de abril del 2007, decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La fase de planeación integra el proceso presupuestario en términos de las reformas debe ser tomada en consideración para la elaboración del proyecto de presupuesto, persiguiendo una armonía entre el PND y el PbR.

La importancia de esta etapa radica en constituir una etapa de decisiones al establecerse directrices, estrategias, alternativas y políticas a seguir tomando en consideración los objetivos y metas económicas.

La planeación debe ser democrática, lo que teóricamente implica un proceso mediante el cual, se efectúa de manera permanente la consulta popular con el propósito de que la ciudadanía participe activamente en las decisiones para definir objetivos, estrategias, metas prioridades de desarrollo, a la vez que proponer nuevas formas de vinculación, gestión y de trabajo para mejorar los efectos de las acciones del Sector Público. Sin embargo, en la práctica no se respeta esa función de permanencia y presencia ciudadana, tomando en consideración que el Ejecutivo se limita a lanzar una convocatoria para agotar el procedimiento exigido por ley, sin que se constante la intervención directa y permanente del poder ciudadano.

La programación es considerada como un instrumento jurídico financiero en el que se desagregan y detallan los planteamientos y directrices del plan nacional, identificando metas y objetivos. De acuerdo al nivel en que se elabora puede ser nacional, sectorial, institucional y específico. Atendiendo a la temporalidad y al ámbito territorial puede ser nacional o regional y de corto y mediano plazo, respectivamente.

Los programas contienen estimaciones de los recursos y determinan responsables para su ejecución. Estos programas dan lugar a otros en los que se definen las acciones a realizar a corto plazo y son base para integrar los anteproyectos del presupuesto anual de las dependencias y entidades.

La programación del gasto público federal se concreta en el ante proyecto del presupuesto elaborado de conformidad con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su Reglamento y los lineamientos que emite la SHCP, así como el Manual para el ejercicio del gasto del Gobierno Federal.

Los anteproyectos⁷¹ individuales de presupuesto anual deben ser elaborados por las entidades de la Administración Pública, entes autónomos, organismos autónomos, así como las erogaciones globales previstas por los poderes legislativo y judicial en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deben ser sancionados por la SHCP.

Como uno de los mecanismos internos de control presupuestario, la SHCP establece los techos, plazos y disposiciones generales a los cuales deberán someterse todos los anteproyectos de presupuestos que realicen las dependencias y entidades. De igual manera, esta dependencia aprobará la Estructura Programática⁷² a la que se sujetaran los anteproyectos y en caso de no formularlos en tiempo y forma, es la SHCP quien los formulará.

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación debe presentarse y aprobarse, en virtud, de las clasificaciones: i) administrativa, ii) funcional y programática, iii) económica y geográfica.

En la etapa de aprobación del presupuesto interviene exclusivamente el Poder Legislativo por conducto de la Cámara de Diputados. Constitucionalmente se considera esta intervención como una facultad exclusiva y de control en la concreción del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El proceso de aprobación del PEF requiere de un procedimiento de examen, discusión y modificación al interior de la Cámara de Diputados que involucran: i) la estimación del precio del precio de la mezcla del petróleo mexicano, para el ejercicio fiscal que se presupuesta, ii) los criterios generales de política económica, iii) estimaciones técnicas de las fuentes de ingresos, iv) para el caso de proponer nuevos proyectos, se deben establecer nuevas fuentes de ingresos y en caso de que no procedan, precisar los alcances y términos de los ajustes, v) requerir información, etcétera. Procedimiento que se encuentra en las fracciones VII, VIII y IX del artículo 42 de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁷¹ De conformidad con lo dispuesto por los artículos 29 y 30 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con estos anteproyectos inicia la integración del proyecto de presupuesto.

⁷² La estructura programática, se encuentra conceptualizada en el artículo 27 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El PEF debe ser aprobado a más tardar el 15 de noviembre. Una vez aprobado, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Dentro de los diez días hábiles posteriores a la publicación, la SHCP debe comunicar por escrito a las dependencias y entidades la distribución de sus presupuestos aprobados por unidad responsable.

Con lo anterior se da paso a la fase de ejercicio del gasto público, el cual se encuentra en los artículos 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la normatividad secundaria⁷³.

La ejecución del gasto público se realiza por cada una de las dependencia, entidad, u órgano autónomo, por conducto de las oficinas internas, quienes serán responsables de los resultados así como de cumplir con los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Paralelo a la ejecución se encuentra la fase de control, tomando en consideración que el ejercicio del gasto se debe constreñir a los montos autorizados en el PEF para sus respectivos ramos, programas y flujos de efectivo, salvo las adecuaciones presupuestarias que también se encuentran reguladas estrictamente y deben observar los sistemas de control presupuestario.

A manera de conclusión podemos subrayar que, en México el Estado ha adoptado, jurídicamente un sistema federalista, de corte democrático, donde el imperio del derecho se debe de ir edificando, sobre las fuerzas de conflictos y cambios nacionales e internacionales, como retos y demandas a satisfacer.

En una economía globalizada, surgen los desafíos para lograr un crecimiento económico sostenido, debido a la ausencia del desarrollo social, la deuda con la sociedad se acumula e incrementa y con ello los conflictos que solo evidencian la necesidad de la intervención coordinada y cooperativa de los órdenes de gobierno, en dinámicas de participación permanentemente, democratizantes y fiscalizadoras.

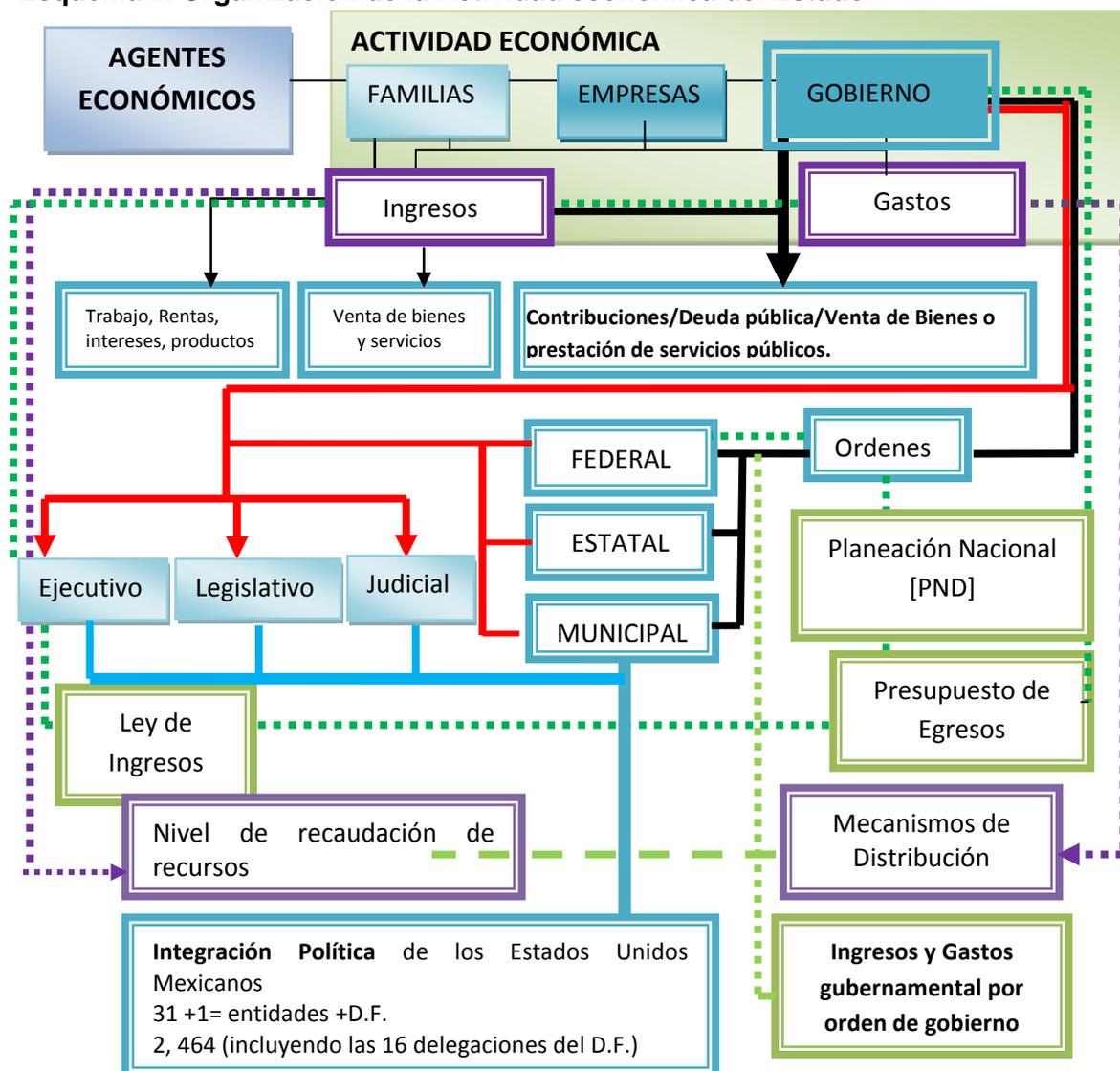
El problema que se proyecta no es el de la competencia de los poderes,

⁷³ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley Federal de Contabilidad Gubernamental, Reglamentos y Circulares.

sino la coexistencia de los órdenes de gobierno, en el interior del ordenamiento jurídico estatal, de sistemas jurídicos limitados, que pretenden resguardar su autonomía necesaria para el cumplimiento de los fines propios del grupo en que nacieron, sin desconocer la multiplicidad de lazos susceptibles de unión del individuo a agrupaciones, o medios sociales coextensos.

La forma de organización de la Actividad económica del Estado como agente económico se esquematiza a continuación, que paralelamente resume la integración federalista del andamiaje financiero mexicano.

Esquema II. Organización de la Actividad económica del Estado



Fuente: Elaboración propia.

En materia económica, existen dificultades e insuficiencias derivadas del casi nulo crecimiento económico, que resulta polarizado por la deficiente distribución de la riqueza e ingreso nacional.

El aspecto político no es mejor, pues, se generan conflictos partidistas, que conducen a la intolerancia de los derechos a las diferencias y divergencias de opinión, generando que desde las instituciones, exista una predisposición para desestimar las necesidades de apertura de reglas y flexibilidad de la materia social y política, en detrimento de las prácticas para consensuar los conflictos y cometidos esenciales del Estado.

Sin embargo, a través de las figuras de cooperación y colaboración en la estructura del federalismo financiero del Estado, se persigue la consolidación de políticas públicas, que permite que el Estado Federal y no el poder ejecutivo de manera aislada, asuma la responsabilidad de conducir, orientar y direccionar los recursos públicos, a efecto de que el derecho recobre su importancia y se convierta en un instrumento para imponer la racionalidad, estabilidad y legalidad formal y material, todo ello al amparo de la coexistencia de los diferentes órdenes de gobierno, en la planeación, programación, presupuestación, ingresos y destino del gasto público, con lo que se estará en aptitud para lograr el desarrollo nacional.

CAPÍTULO 2

MARCO JURÍDICO- COMPARATIVO DEL SISTEMA FEDERALISTA EN ALEMANIA, CANADÁ Y MÉXICO.

2.1. Comparación del modelo Federalista en tres países.

Atendiendo a la importancia, utilidad y experiencia que proporcionan los estudios de Derecho comparado⁷⁴ a la disciplina jurídica, resulta primordial incorporar en la presente investigación, un breve análisis comparativo de los sistemas federalistas que han adoptado Alemania, Canadá y México, como países representantes, de Europa y América del norte, respectivamente.

Los modelos federalistas adoptados por Alemania, Canadá y México, tienen grandes similitudes que robustecen los ejercicios prospectivos⁷⁵ que se presentan a lo largo de la investigación.

Hoy en día se puede identificar el federalismo canadiense, cuya característica primordial es un federalismo de muy fuerte autonomía de sus provincias, maximiza entre los sistemas federales del mundo maximiza esta autonomía en todo el mundo, en donde en una provincia como Quebec se resuelven los problemas en las cortes, donde cada uno exige el respeto a sus ámbitos competenciales.

El federalismo americano en donde se identifica una muy fuerte presencia de los estados una muy débil presencia de los niveles municipales.

⁷⁴ Para autores como René-David, Camille Jaufret-Spinosi y Jorge Sánchez Cordero, el derecho comparado tiene una función preponderante en el desarrollo de la Ciencia del Derecho, pues a partir de la experiencia internacional se amplía el ámbito de estudio de los sistemas de derecho interno, consiguiendo una visión globalizada de las experiencias internacionales. Camille Jaufret-Spinosi, René-David, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*, 11a. ed., trad. Jorge Sánchez Cordero, México, UNAM, 2010, pp. 8-10.

⁷⁵ La practica prospectiva consiste en la búsqueda de un conocimiento probable del futuro, que no se basa en el pasado, sino a partir del futuro mismo, de modo que dé líneas de actuación en el presente, su base no es especulativa, pues retoma el conjunto de realidades sociales, técnicas, económicas, jurídicas, políticas, etc., como interpretaciones de causas que se anticipan. La practica prospectiva además de fortalecer la capacidad de ver y modelar el futuro permite consensuar la visión de actores diversos y con intereses contrapuestos. En América Latina, los organismos multilaterales vinculados al análisis prospectivo son el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), el proyecto de Prospectiva Tecnológica Latinoamericana (TEPLA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

Y cuando nos vamos a otro caso como el federalismo alemán, el referente es un federalismo que negocia, entre los diferentes Länder [estados] se llega a acuerdos y se trata de suavizar los conflictos a través de esos acuerdos, esas relaciones intergubernamentales fuertes, en ese ámbito de prácticas federales.⁷⁶

Los tres países seleccionados, tienen una base constitucional que, por un lado, delimita el carácter federalista adoptado por cada uno de ellos, y por el otro, les atribuye una estrategia relativamente bien definida por virtud de la cual captan, distribuyen y direccionan el gasto público entre los distintos ordenes de gobierno, a partir de la estructura federalista adoptada. Exponiendo, desde luego las diferencias que en materia financiera presentan cada uno de los tres países.

La experiencia que proporciona la comparación de los sistemas financieros de tres Estados con un modelo de Estado Federal, involucra el estudio breve de los criterios de eficiencia, eficacia, equidad, autonomía, transparencia y rendición de cuentas. El modelo cooperativo del federalismo no se puede discutir en abstracto, se deben incorporar al análisis las condiciones históricas concretas de la política y de la sociedad. Tema que por su extensión en el caso de México será objeto del siguiente capítulo.

A partir de la identificación de los criterios de semejanza y diferencia que guardan entres si los países seleccionados, se generan herramientas eficaces que permitan consensuar la visión de actores diversos con intereses contrapuestos, para fortalecer el diseño y estrategias a mediano y largo plazo que deberá incorporar México en torno a la consolidación de un sistema de federalismo cooperativo.⁷⁷

2.1.1. Características de coincidencia.

Los sistemas Federalistas adoptados por Alemania, Canadá y México, adoptan las principales características del modelo de Estado Federal: una

⁷⁶ Enrique Cabrero, *Discutamos México*, X Historia de Estados y Municipios 64.- El federalismo mexicano, www.discutamosmexico.com.mx/ 07 de mayo 2011.

⁷⁷ La importancia de la colaboración en el ámbito comparado ha sido tratada en España, Italia y Alemania, en trabajos pioneros como: las monografías de Enoch Alberti, *Federalismo y Cooperación en la Republica Federal Alemana*, Madrid 1986; Pablo Santolaya, *Descentralización y Cooperación*, Madrid 1984; Antonio Jiménez Blanco, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los Estados territoriales*, Madrid 1985 y Ángel Méndez, *los convenios entre comunidades autónomas*, Madrid 1982.

Constitución Suprema no reformable por alguno de los órdenes de gobierno de manera unilateral y en consecuencia, también incorporan el principio de rigidez constitucional, por virtud del cual, se requiere para la reforma de la Constitución, del consentimiento de la legislatura federal y de una proporción significativa en las legislaturas de los Estados; aseguran la coexistencia de dos o más órganos de gobierno que poseen una autonomía política; la distribución constitucional formal de las facultades legislativas y ejecutivas exclusivas, concurrentes y coincidentes; en los ordenes federal y de las entidades federativas existen relaciones de delegación, descentralización⁷⁸, subordinación, y coordinación, pero ambos órdenes sometidos al orden constitucional supremo; una distribución constitucional de las fuentes de ingreso para cada orden de gobierno; la representación de las entidades federativas que constituyen democracias, tanto para la conformación de su propia voluntad legislativa y elección de su poder Ejecutivo, como para participar de la vida democrática de la Federación, a través de la formulación de políticas públicas; un Tribunal Constitucional o Suprema Corte que dirima las controversias que se susciten en materia constitucional y de competencia entre los diversos ámbitos de gobierno; procesos en los que se facilite la colaboración intergubernamental, en áreas en donde la responsabilidad es compartida o se encuentra superpuesta.

Las características comunes de los tres Estados Federales en materia constitucional y política, producen un impacto en la estructura financiera que se vislumbra en cuatro grandes áreas: en materia de gasto e ingreso mediante la distribución constitucional de las responsabilidades; la dependencia intergubernamental e institucional; aportación regional-local a las decisiones federativas; en el ámbito constitucional, la existencia de un órgano colegiado jurisdiccional supremo y el principio de Derecho.

⁷⁸ La importancia de la descentralización gubernamental, como uno de los principios Federalistas, ha adquirido connotaciones multidimensionales que enriquecen los objetivos de la investigación, la definición adoptada por el Banco Mundial (BM) resulta asequible, al incorporar las distintas aristas disciplinarias que la estructuran, “La descentralización consiste en la transferencia de poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales de gobierno, entendiendo por tales gobiernos subnacionales autónomos electos, capaces de tomar decisiones vinculantes en al menos algunas áreas de política”, <http://www.bancomundial.org/>

1. En Alemania, Canadá y México, existe una distribución constitucional de las responsabilidades en materia de gastos y fuentes de ingreso:

a) La división de facultades legislativa y ejecutiva precisadas en la Constitución, establece el ámbito de responsabilidades de gasto que cada gobierno debe asumir en función de las circunstancias políticas, ello, en armonía con el principio de división horizontal de la funciones del poder.

b) La atribución de funciones constitucionales legislativa y ejecutiva se encuentra perfectamente delimitada para cada orden de gobierno, en el rubro de ingreso de los recursos financieros provenientes de la actividad tributaria, de endeudamiento o actividades comerciales.

c) La facultad implícita para el caso de Canadá y México, y explícita para Alemania, del destino del gasto federal en áreas de responsabilidad cuya competencia cae en la esfera administrativa estatal o provincial.⁷⁹

2. La dependencia intergubernamental e institucional, que se encuentra presente en los tres modelos federales.

a) Interdependencia con implicaciones financieras que conlleva a la armonía tributaria y de recaudación.

b) Alemania, Canadá y México, han puesto especial atención a los desequilibrios entre la Federación, Estados y Municipios (localidades) identificados financieramente como *desequilibrios verticales* y aquellos que

⁷⁹ La estructura federalista del gasto para el caso de Canadá, se conforma a partir de las responsabilidades que en esta materia se encuentran altamente descentralizadas, la recaudación se efectúa vía acuerdos, con el fin de armonizar y compartir el presupuesto de gasto con las provincias, a partir de una base impositiva y un sistema común de distribución de ingresos, por virtud del cual, los municipios, con diversos grados de autonomía, son responsables de los servicios de policía, pavimentación, agua, drenaje, recolección de basura, establecimiento y cuidado de parques y bibliotecas y, en algunos casos de servicios de bienestar y de salud. Las legislaturas provinciales establecen normas mínimas de calidad en la prestación de servicios, así como restricciones a su capacidad de endeudamiento. Los Länder en Alemania gozan de autonomía y capacidad administrativa, la cual se consolida con la intervención del organismo más representativo de la estructura Federal, Bundesrat (Consejo Federal), que hace las veces de Senado que integra al régimen bicameral. Respecto de lo avanzado del modelo federalista construido por Alemania y la organización de los Länder, Joaquín Brage Camarzano afirma: "...la autonomía y la responsabilidad propia de los Länder alemanes debería ser en todo caso la marca de fábrica de nuestro federalismo. También pertenece ciertamente al "federalismo de la competencia" la idea de que los Länder compiten por las mejores regulaciones jurídicas, por ejemplo, respecto de las prestaciones, también respecto de las normas fiscales". Häberle, Peter, *El Federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado Constitucional*, traducción y estudio preliminar Joaquín Brage Camarzano, México, UNAM, 2006, p. 19.

surgen entre Estados, denominados *horizontales*, debido a la falta de correspondencia entre el ingreso y gasto.

c) En los tres sistemas federales, los principales ámbitos tributarios se asignan a los gobiernos federales, en virtud de que, los impuestos que aplican son considerados importantes instrumentos para afectar y regular la economía y redistribuir el ingreso.

d) La materia gasto, en las áreas más substanciales han sido asignados a los gobiernos de los Estados o provincias, siguiendo una descentralización efectiva en los casos de Alemania y Canadá, o para satisfacer presiones políticas de las entidades, para afirmarse como unidades administrativas con un orden distinto que es el caso de México.

e) La incorporación de transferencias financieras del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales o provinciales, previstas en el orden constitucional para el caso de Alemania y por acciones gubernamentales para el caso de Canadá y México, como instrumento financiero que corrija los desequilibrios horizontales y verticales, cuyo alcance y efectividad varía y será objeto de estudio en tópicos posteriores.

3. La aportación regional-local a las decisiones federales.

a) Ha sido una constante en Alemania, Canadá y México, la presión político-económica ejercida, para favorecer la consulta y participación regional en las decisiones federales respecto de los acuerdos financieros y las transferencias. La magnitud de las presiones atiende entre otros factores, a los cambios experimentados en materia tributaria, a que, el costo de los gastos varía en forma impredecible, el fenómeno de globalización financiera también afecta a los Estados como agentes económicos. Estos son algunos de los factores que escapan a la esfera de correspondencia que debiera existir entre las etapas de planeación, presupuestación, ingreso y gasto público.

b) Como un ejercicio financiero, los tres sistemas federales, han realizado ajustes con cierta eventualidad, mediante la incorporación de procesos e instituciones adecuados para realizar estos ajustes. Los gobiernos regionales (estatal o provincial) en Alemania y Canadá han tenido una presencia constante

para evitar que las decisiones se tomen en forma unilateral por el gobierno federal, por lo que han presionado hasta el extremo de lograr su incorporación en las decisiones que los involucren.

4. La Constitución, el Tribunal Superior o Suprema Corte y los principios de Derecho.

a) La supremacía constitucional es un principio rector en los tres sistemas federalistas, por virtud del cual, se reconoce la primacía de la Constitución en un lugar estratégico de los tres sistemas federalistas, en virtud de, su calidad de ley fundamental, de ser el ordenamiento supremo en el que se fijan los lineamientos competenciales y facultades que corresponden a cada uno de los órdenes de gobierno.

b) En las constituciones de Alemania, Canadá y México se preservan los principios tributarios que debe observar el sistema fiscal que se adopte en cada país. La distribución de facultades y competencias en materia de gasto y fuentes de ingreso, se establece en forma muy genérica en las constituciones de Canadá y México, dejando a la práctica intergubernamental y a los procesos políticos, los acuerdos para las transferencias intergubernamentales. En el caso de la constitución Alemana se precisa con mayor detalle las disposiciones para repartir los recursos que por vía de ingresos se captan y para las transferencias entre los gobiernos locales.

c) La forma de organización federalista en los tres países, reconoce a la Constitución como el ordenamiento jurídico supremo, el cual, contempla las competencias financieras para instrumentar y desarrollar los acuerdos financieros, que son sometidos a la competencia de los Tribunales Constitucionales o Suprema Corte en caso de controversias.

Las características anteriormente abordadas, permiten establecer que existen amplias y poderosas similitudes en el sistema federal y en la materia financiera que lo estructura, apoyado en el principio de supremacía constitucional, que reafirma a la Constitución como la norma fundamental que lo contiene.

2.1.2. Características de divergencia.

La Constitución Alemana⁸⁰ entró en vigor en 1949, y sus principales reformas se vinculan con la proyección del entendimiento del federalismo como principio constitucional, en la reunificación de Alemania y la entrada a la Unión Europea. Canadá adopta su Constitución vigente en 1867, la cual, experimenta reformas significativas en 1982.⁸¹ Finalmente la Constitución vigente de México data de 1917, la cual ha experimentado un exagerado número de reformas hasta la presente fecha, mismas que resulta ocioso mencionar, pues las relacionadas con los principios financieros, serán detalladas en la segunda parte del presente capítulo.

Existe una composición social y de diversidad, con rasgos peculiares dentro de cada modelo federal, que ha generado el tipo de políticas públicas adoptadas en cada uno de los tres países.

Alemania posee una población más homogénea que ha generado la producción de una cultura política relativamente integrada, que busca la incorporación de modelos uniformes dentro de la Federación. Canadá revela una diversidad bilingüe y multicultural que ha sido aprovechado para dar mayor importancia a la autonomía provincial dentro de una Federación descentralizada,

⁸⁰ La génesis del modelo federalista Alemán también aporta elementos distintivos, los cuales son destacados por el doctrinario Aguilar Saldívar cuando afirma “ el origen del federalismo alemán es sui generis, pues no obedece a ninguno de los modelos más divulgados de gestación, a saber: como producto de un proceso centrífugo por el que un fuerte centro político descentraliza poder y crea a los Estados de la Federación, o por el contrario, como resultado de un procedimiento en sentido centrípeta por el cual Estados sólidos y realmente autónomos pactaron asociarse y ceder parte de sus facultades aun gobierno central. El régimen jurídico del Estado federal alemán es el resultado...de diversos factores que disputan entre sí un papel protagónico: el rescate y la adecuación de las viejas instituciones del *Reich*; las aportaciones de los *Länder*, quienes han participado intensamente en la construcción de Alemania, y la herencia de la socialmente histórica Constitución de Weimar”. Aguirre Saldívar, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997, pp.227-228.

⁸¹ Las particularidades en la formación del sistema federal canadiense, obedecen al sentido centrífugo de integración “...los poderes centrales son reconocidos constitucionalmente como artífices de las entidades periféricas... la fórmula constitucional que se utiliza es opuesta a la estadounidense: mientras las potestades locales se enumeran taxativamente, el ámbito competencial de los poderes centrales se beneficia con la cláusula residual. Y la descentralización ocurre como una decisión impulsada desde el centro, como un proceso que se arbitra por los órganos federales según las directrices de la propia Constitución”. *Ibidem*, pp.212-213.

desarrollando a partir de esto su organización fiscal. México es una nación plural, heterogénea, con más de 64 etnias que hablan alrededor de 90 lenguas (incluyendo variantes de dialectos)⁸² y donde la autonomía local, es solo formal.

En Alemania existen 16 Estados (Länder); en Canadá 10 provincias y 3 territorios y en México 31 entidades federativas y el Distrito Federal.

Las relaciones intergubernamentales se han desarrollado bajo el factor federalista de integración en donde se incorporan ordenes subnacionales de gobierno, en los tres países.

En los tres países existen diferencias en cuanto a la diversificación en la distribución y el ámbito de recaudación de ingreso y gasto a nivel federal, estatal y municipal, en la naturaleza y alcance de los sistemas de transferencias financieras intergubernamentales, que intentan resolver los desequilibrios verticales que se presentan entre la Federación y los Estados, y horizontales entre Estados y Municipios relacionados con el ingreso y el gasto así como en la armonización de los sistemas tributario y de recaudación.

1. Diferencias en la distribución del ingreso y responsabilidades del gasto público.

a) En Alemania la distribución de las responsabilidades es funcional, la mayoría de las funciones legislativas están asignadas al gobierno federal y la generalidad de funciones administrativas en la legislación federal esta asignada a los Estados *Länder*, lo que implica una colaboración intergubernamental más cercana. Canadá tiene una competencia legislativa y ejecutiva que en cada área específica esta asignada a un nivel de gobierno. El caso de México es particular, pues si bien la Constitución prevé un gran número de reparto de atribuciones y se establecen distintos tipos de facultades, para armonizar un sistema competencial por el que ningún orden federal o local es superior al otro, pues son co-extensos, de idéntica jerarquía y subordinados a la Constitución federal, en la práctica normativa encuentra severas dificultades.

b) Existen diferencias en los tres sistemas federales, respecto al ámbito de responsabilidades asignadas constitucionalmente a cada orden de gobierno y

⁸² Información tomada de las página www.conapo.gob.mx y www.cdi.gob.mx.

al grado de descentralización. México es legislativamente menos centralizado que Alemania, sin embargo, administrativamente, Alemania es más descentralizado que México. Canadá a diferencia de los otros dos países, cuenta en la práctica con una descentralización más vigorosa y efectiva. Distinciones que han generado diferencias en: la instrumentación de requerimientos de gasto e ingreso, así como, transferencias fiscales y relaciones intergubernamentales, disímiles.

2. Distinciones en las facultades del gasto federal.

a) La base y alcance de la facultad para direccionar el gasto federal a las áreas en las que los Estados o provincias tienen competencia constitucionalmente asignada varía en cada sistema federal. En Canadá y México, a pesar de que el ámbito de la facultad del gasto federal no está explícitamente denotado en las constituciones, los tribunales han realizado una interpretación que favorece y amplía las facultades de recaudación de ingreso y gasto del gobierno federal, ratificando la facultad del gobierno federal de gastar los ingresos federales en áreas concurrentes y áreas exclusivas del gobierno estatal (provincial) o municipal.⁸³

b) Alemania, en su Constitución faculta expresamente al gobierno federal para dirigir el gasto federal en determinadas áreas de competencia de los Estados *Länder*, sin embargo, también establece límites explícitos a dicha facultad. El gasto debe estar contemplado detalladamente en la legislación federal aprobado por la mayoría de los Bundesrat, segunda cámara legislativa federal, que se encuentra integrada por los delegados de los gobiernos estatales, instruidos para ello.

3. Disposiciones relacionadas con las transferencias intergubernamentales.

⁸³ En Canadá ha sido particularmente contenciosa, el ejercicio de esta facultad implícita por parte del gobierno federal, para intervenir en las áreas de competencia exclusiva del gobierno provincial, sin embargo, generó en 1999 un acuerdo político intergubernamental conocido como *The Social Union Framework Agreement of 1999*, en el que 9 de las 10 provincias negociaron el reconocimiento de la facultad de gasto federal en áreas de competencia provincial exclusiva, a cambio de que el gobierno federal aceptara mediante ese marco de acuerdos restricciones menores a ese poder.

f) En México no existen disposiciones expresas en la Constitución que prescriban transferencias intergubernamentales o partidas específicas que deban ser transferidas a los Estados. En la práctica el gobierno federal ha buscado alentar a los Estados a que sigan las políticas de recaudación y gasto, establecidas por el gobierno federal, para apoyar la modernización de los sistemas administrativos estatales, y para reasignar el gasto público en función de política de redistribución del gasto público. La mayoría de las transferencias son etiquetadas (condicionadas). A partir de esta amplia discrecionalidad de las facultades recaudatorias y de gasto del gobierno federal, se ha desarrollado un extenso sistema de transferencias intergubernamentales *coordinadas fiscalmente*⁸⁴, en términos de las distintas leyes federales.

g) Canadá, goza de un fundamento constitucional muy general para las transferencias intergubernamentales, por virtud del cual, se establece la facultad de que el gobierno federal realice aportaciones vía compensación para asegurar que los gobiernos provinciales tengan los ingresos suficientes para proporcionar los servicios públicos con niveles de imposición razonablemente comparadas, sin mediar mayor detalle. La distinción que guarda Canadá con México radica en el desarrollo sistemático y programado de una estructura de transferencias de compensación no condicionadas. Aunado a ello se ha consolidado un sistema de respeto a la autonomía provincial, la cual ha propugnado mediante la presencia y presión política regional, para conseguir la partida más grande de transferencias federales condicionadas y de financiamientos equilibrados e igualitarios, destinados a corregir los desequilibrios verticales⁸⁵.

⁸⁴Las más significativas son; Ley de coordinación fiscal, Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la Federación, Ley de ingresos de la Federación, Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, Ley de planeación y la Ley General de contabilidad gubernamental.

⁸⁵Según estudios realizados por Norman M. Betts, de la Facultad de Administración de Empresas en la Universidad de Brunswick Fredericton, NB, Canadá y expuestos en una ponencia realizada el 06 de diciembre del 2005, intitulada *Planes Fiscales en Canadá un Punto de vista provincial*, analiza el Federalismo Canadiense, con una marcada división del ingreso y las responsabilidades del gasto bajo una estructura constitucionalmente definida en donde: el gobierno federal y los provinciales tienen bases constitucionales de autoridad independientes; pocas o ninguna restricción en materia de gasto, una imposición tributaria con posibilidad de solicitar préstamos; la Federación y las provincias detentan amplios poderes legislativos federal y provincial detentan sus facultades en territorios y competencias separados; el

h) El caso de Alemania, es diferente, dispone de otro patrón de transferencias intergubernamentales. En el texto constitucional se detallan las disposiciones relacionadas con el ingreso y el gasto, incluyendo el mandato constitucional relativo a las especificaciones de la participación de los ingresos tributarios federales por parte de los Estados *Länder*. Todas las principales fuentes de ingresos tributarios federales están sujetas a la participación de los Estados, lo que constituye transferencias no condicionadas a los Estados *Länder*. Asimismo se ha desarrollado un sistema de transferencias intergubernamentales substanciales en dos sentidos: del gobierno Federal hacia los *Länder* y de los *Länder* entre sí. A su vez, se dividen en dos categorías, la primera tiene que ver con aportaciones específicas condicionadas en una medida considerable para financiar proyectos de los *Länder* dentro de la categoría de *tareas conjuntas*, con efectos de reembolso del gasto realizado por mandato federal y para proyectos específicos relacionados con la creación de la uniformidad de las condiciones de vida. La segunda categoría se conoce como transferencia de compensación, no condicionadas, que a su vez se integra por un fondo común de ingreso estatal, al cual aportan recursos todos los *Länder* ricos y los *Länder* pobres se hacen de recursos, acorde al cumplimiento de criterios y fórmulas específicas, y un segundo modelo, de aportaciones federales complementarias basadas en un porcentaje fijo del IVA.

4. Diferencias en la materia de políticas públicas. Los tres sistemas Federales cuentan con instituciones federales distintas, que afectan la formulación de políticas públicas a nivel federal.

a) El sistema Federalista adoptado por México pone de manifiesto que la figura presidencial y el Congreso de la Unión revelan una separación funcional

poder ejecutivo es fuerte tanto a nivel federal como provincial; los gobiernos municipales son estructurados por la legislación provincial. Finalmente resulta trascendente destacar el contenido del artículo 36.(2) de Sección III: Igualación y disparidades regionales, la Constitución de Canadá (1982) que establece: *El parlamento y el gobierno de Canadá están comprometidos con el principio de hacer pagos de igualación que garanticen que los gobiernos provinciales tengan suficientes ingresos para brindar niveles de servicios públicos razonablemente comparables con un nivel impositivo razonablemente comparable.*

Lo que desde luego implica una política financiera pública, elevada a rango constitucional, tendiente a corregir los desequilibrios verticales que generan disparidades regionales y que bien resulta un buen ejercicio prospectivo para el Federalismo en México.

entre la función ejecutiva y legislativa, en virtud del sistema tradicional de pesos y contrapesos.

b) Canadá, cuenta con una fusión armónica entre los poderes ejecutivo y legislativo, visible en las instituciones del modelo parlamentario canadiense, lo que facilita el procedimiento en la toma de decisiones que se traducen en los consensos para las políticas públicas que involucran las relaciones intergubernamentales.

c) El federalismo Alemán tiene instituciones que muestran un modelo parlamentario eficiente, no obstante, se ha otorgado a los Länder la facultad de decisión en los casos de conflictos federales, incluyendo la organización fiscal federal en la que se les permite una coparticipación activa conjuntamente con el Bundesrat.

5. Grado de interdependencia y coordinación, distinciones.

i) El sistema federal mexicano, por el gran número de entidades federativas y el sistema de separación en las funciones del poder en los tres niveles de gobierno, ha producido un modelo de transferencias financieras central, complejo y descoordinado, que ha permeado las relaciones intergubernamentales. El gobierno federal, en la aplicación de una variedad de convenios financieros *ad hoc*, utiliza amplias partidas presupuestales condicionadas hacia los gobiernos estatales y locales, lo cual ha dado a las relaciones entre los órdenes de gobierno un carácter complejo e interdependiente.

j) Alemania consolida una interdependencia con un grado mayor de consolidación y ello obedece a dos factores; por una lado la cercana interrelación entre las responsabilidades legislativas y administrativas de los dos órdenes de gobierno y, por el otro, la participación de los *Länder* en la toma de decisiones que involucran a la Federación, por virtud, de su representación en el Bundesrat, como una institución vital para determinar; el ingreso participable, las responsabilidades del gasto, los convenios de transferencias y la interdependencia financiera entre los dos órdenes de gobierno.

a) Canadá es una Federación de las más descentralizadas, en materia de ingreso, gasto y transferencias financieras no condicionadas a las provincias.

6. El estatus constitucional del orden local-municipal.

a) La Constitución alemana, garantiza el principio de autonomía de los gobiernos locales al igual que las disposiciones financieras, respecto de las cuales se incluyen disposiciones específicas para los Municipios.

b) En el caso de México existe disposición constitucional expresa del principio de autonomía municipal, así como de la libertad financiera del municipio. Al municipio se le ha diferenciado como tercer orden de gobierno, lo que ha consolidado su importancia financiera en el sistema federal que le ha permitido obtener de facto, transferencias financieras del gobierno federal que beneficien directamente al municipio.

c) Canadá es un caso peculiar, tomando en cuenta que los gobiernos locales, como órdenes de gobierno separados, no están formalmente reconocidos en su texto constitucional, la única referencia que se hace de los gobiernos locales es la sujeción de éstos a la competencia exclusiva de las provincias, lo que implica una visión unitaria-provincial respecto de la organización y financiamiento de las localidades. Resultan inusual, las transferencias de los gobiernos federales a los órdenes de gobierno local. La competencia de las localidades es residual.

Las divergencias en los sistemas federales de los tres países, si bien son significativas, también resulta que estas diferencias no son radicales, deben ser valoradas en términos del contexto constitucional y político de cada país, así como de su entorno mundial.

2.1.3. Ingreso, Gasto y asignación en los órdenes Federal, estatal y municipal.

Alemania, Canadá y México, contemplan en sus sistema federalista, la materia de descentralización de las responsabilidades fiscales hacia los gobiernos subnacionales (Estados, *Länder*, provincias; Municipios, orden local), de manera diferenciada. Destacando la funcionalidad del principio de descentralización en cada uno de los modelos federales en estudio. Visualizando paralelamente, las

implicaciones que la descentralización ejerce sobre las relaciones fiscales entre los diversos órdenes de gobierno.

Las divergencias en la facultad recaudatoria entre los distintos órdenes de gobierno en los tres sistemas federales son pronunciadas, lo que se corrobora con el siguiente cuadro:

Cuadro comparativo del % de los recursos propios de los gobiernos locales [subnacionales] 2007	
PAÍS	PORCENTAJE
Alemania	42.60%
Canadá	67.42%
México	17.10%

Fuente de Elaboración propia con base en datos del Fondo Monetario Internacional.

En Canadá las provincias tienen acceso a todas las bases gravables, incluyendo algunas que le son indisponibles al gobierno federal. Esto obedece al grado de descentralización debiendo financiar una porción considerable de los gastos propios de cada provincia. Las provincias tienen la facultad de elegir sus sistemas tributarios así como la capacidad de participar libremente en convenios de armonización con la Federación respecto de impuestos sobre la renta y del impuesto general,⁸⁶ lo que origina una estructura armónica del impuesto sobre la renta, así como un conjunto de regímenes tributarios provinciales que difieren sustancialmente. Las provincias recaudan más ingresos que el gobierno federal y financian una porción importante de su gasto.

⁸⁶ Las provincias canadienses gravan impuesto sobre la renta de personas físicas y de las empresas, impuestos sobre nómina e impuestos especiales sobre producción y consumo de productos como bebidas alcohólicas, tabaco y derivados del petróleo, impuesto general sobre las ventas, impuesto sobre recursos, ingresos o utilidades generadas dentro de su jurisdicción, y utilizan impuestos a la propiedad para financiar gran parte del gasto de gobierno local. El gobierno federal grava la mayoría de los impuestos anteriores, con excepción de los impuestos; sobre juego, venta de alcohol, recursos naturales y a la propiedad. Teniendo como base impositiva exclusiva para la Federación; el impuesto aduanal y aranceles de importación e impuestos a no residentes. El ingreso captado por el impuesto sobre nómina está destinado al financiamiento de programas sociales específicos. M. Betts, Norman, *Ídem*.

La capacidad recaudatoria en Canadá varía considerablemente entre provincias generando la existencia de sistemas de transferencias de compensación, actualizando la hipótesis que evidencia que entre mayor sea la descentralización, será mayor la necesidad de compensación para lograr la equidad.

El sistema financiero adoptado por Alemania en materia de captación de recursos es homogéneo. Las principales bases gravables (Impuesto sobre la Renta de las personas físicas y morales e Impuesto al Valor Agregado) son impuestos federales. Se otorga una participación a los *Länder* por los ingresos recaudados por estos impuestos al no incidir en la base o tasa gravable dentro de su jurisdicción. Los *Länder* de manera individual no pueden influenciar las políticas tributarias federales, colectivamente si, a través de la figura del Bundesrat.

En el sentido financiero, el sistema es descentralizado, tomando en consideración que, las participaciones en el ingreso acumulado para los *Länder* es comparable con el acumulado para el gobierno federal. Los ingresos recaudados por el Impuesto sobre la Renta (ISR) son devueltos a los gobiernos regionales, evidenciando la capacidad diferenciada en la obtención de ingresos, lo que se soluciona con el sistema de transferencias compensatorias. La participación de los ingresos recaudados por concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA), no genera diferencias en la capacidad de obtener ingresos, por ser distribuidos entre los *Länder* en montos iguales *per cápita*⁸⁷.

El caso de México tiene aspectos peculiares en materia de ingreso, pues en principio el sistema de reparto de facultades financieras, a partir del texto Constitucional, es expreso en el caso de la Federación, expreso en materia de

⁸⁷ El PIB per cápita, según la definición adoptada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "... representa el valor de volumen de bienes y servicios finales generados en un país durante un año dado, que le correspondería a cada habitante si esta riqueza se repartiera por igual. Se interpreta como una medida del potencial económico de un país y de su capacidad para promover inversiones sociales, como la educación". También se toma como indicador, de la calidad de vida de la población. Aplicado a las entidades federativas, este indicador, permite captar los diferentes desempeños económicos de las mismas. *Sistema de Cuentas Nacionales*, INEGI; *Proyecciones de Población*; Anexo del *Sexto Informe de Gobierno* de la Presidencia de la República (2006) y *Factbook 2007, Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD.

limitaciones a los Estados, facultades controladas a los Estados por el órgano legislativo federal y de regulación de la deuda estatal, no regulando expresamente las facultades que le corresponden en materia de ingresos a las entidades federativa y a los Municipios. Como un paliativo para generar un sistema fiscal más armónico, se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mediante la Ley de Coordinación Fiscal, promulgada en 1978, la cual entró en vigor hasta 1980, derogando la anterior.

El SNCF se propuso unir a los Estados mediante un convenio en el que éstos se obligaban a suspender o derogar diversos impuestos y derechos estatales y municipales a cambio de percibir participaciones en ingresos federales, a través de un Fondo General que comprende los impuestos federales, con lo cual dejaron de existir los convenios específicos relativos a cada uno de éstos.

El resultado de la suscripción de este convenio SNCF, es la notoria dependencia de los gobiernos locales (estatales y municipales) respecto a la recaudación federal. Pero aunado a esta problemática, se enfrenta la realidad financiera del déficit, pues en ninguno de los tres órdenes de gobierno los ingresos son suficientes para cubrir las necesidades de gasto. Los rezagos en salud, nutrición educación y acceso a servicios básicos se enfatizan en zonas específicas del país, las cuales no son atendidas ni disminuidas por la carencia de recursos específicos que permitieran la nivelación regional.

Finalmente, las diferencias en materia de desarrollo social regional se patentizan con mayor fuerza en los ámbitos estatales del territorio mexicano. Con el centralismo pactado por la Ley de Coordinación Fiscal y mediante la creación del SNCF, se ha puesto de manifiesto la ineficiencia del sistema federalista adoptado por México, que se aparta por completo de las experiencias internacionales y en concreto de los dos países con los que se le compara.⁸⁸

⁸⁸ Pérez de Acha, en torno a la problemática surgida con motivo del régimen de coordinación fiscal sostiene “Es innegable que el régimen de coordinación fiscal concede la hegemonía a la Federación; pero también los es que las entidades federativas muestran una pasividad importante en lo que concierne a sus potestades y competencias tributarias. Evidencia de ello es la baja recaudación local por contribuciones propias, de apenas 10% del total, y la patética recaudación de impuesto predial”. Pérez de Acha, Luis Manuel, “Federalismo Hacendario” en Ríos Granados, Gabriela (coord.), *Reforma Hacendaria en la Agenda*

La materia de gasto, también presenta peculiaridades adoptadas por cada Estado Federal.

Canadá tiene un sistema federalista, suministra los bienes y servicios públicos importantes, por conducto de los órdenes provinciales (estatales) y regional (municipales), tales como infraestructura, transporte, salubridad, agua, drenaje, recolección de basura, bibliotecas, parques, etc., bienes y servicios que generan poca controversia al ser de naturaleza local, lo que se encuentra robustecido por la facultad legislativa exclusiva en áreas de interés provincial y local, que incluye los servicios públicos de salud, educación y bienestar social.

Desde una perspectiva nacional, se aborda la importancia de los servicios públicos en los rubros de educación, salud y servicios sociales y su suministro a nivel estatal. Con la finalidad de detonar la eficiencia de la administración local, la descentralización en estos rubros, se proporcionan por las provincias, sin embargo, se reconoce la importancia de estos servicios en el ámbito nacional, al ser tomados en consideración en la redistribución para alcanzar la equidad, la igualdad de oportunidades y la seguridad social. En virtud de la naturaleza nacional de estos objetivos, existe un interés de la Federación en mantener la eficiencia equilibrada en el suministro de servicios a cargo de las provincias, para mantener la equidad nacional y la eficiencia en la unión económica interna.

El monto del gasto presupuestal, de los gobiernos estatales y locales que ejerce en materia de educación, salud y servicios sociales, en conjunto, es comparable al de la Federación. Derivado de la importancia que estos rubros tienen, la Constitución de Canadá reconoce la responsabilidad concurrente del gobierno federal y del gobierno provincial para que dichos servicios sean proporcionados con niveles de calidad adecuados y uniformes en toda la nación, privilegiando la igualdad de oportunidades.

En virtud de la autonomía y de las facultades provinciales en materia de gasto público, el gobierno provincial se ha vuelto menos dependiente del financiamiento federal, en consecuencia, la facultad de gasto federal se ha

de la Reforma del Estado, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Unam, 2009, p. 273.

restringido políticamente. El Acuerdo Marco para la Unión Social se negoció como un instrumento que permita el consenso entre la Federación y las provincias, para el ejercicio de la facultad federal de gasto en las provincias, como una herramienta de cooperación.

El caso de Alemania, es diferente, los *Länder* destinan su gasto público en términos de la responsabilidad administrativa que tienen encomendada por el cumplimiento de programas encomendados por la legislación federal.

Los *Länder* tienen una injerencia en materia de gasto, aparentemente menor que las provincias en Canadá, sin embargo, los *Länder* tienen una injerencia considerable y directa en la legislación federal a través de su representación en el Bundesrat.

El principio de uniformidad en las condiciones de vida en el sistema federalista en Alemania, justifica el interés federal en las actividades fiscales de los *Länder* y la ausencia en la facultad discrecional.

El sistema federalista en México, incorpora los criterios de ambos países (Alemania y Canadá), en el grado de discreción de los gobiernos estatales y municipales. Los Estados, si bien asumen responsabilidades de gasto comparables a la de las provincias o *Länder*, existe la presencia y autoridad de decisión federal respecto de servicios públicos significativos, los cuales financiados por aportaciones condicionadas (etiquetadas) del gobierno federal que pormenorizan las características de diseño del programa que el destino del gasto estatal debe obedecer. La presencia centralista del destino del gasto ha estado presente en México a grado tal que el gasto estatal ha estado sujeto a mandatos federales, sin contener un financiamiento federal asociado. De igual manera el orden federal se apoyado en las decisiones jurisdiccionales que la Suprema Corte de Justicia en México ha resuelto a favor de su intervención para supeditar la injerencia de los ordenes estatales y municipales en materia de gasto, así como en términos de las facultades exclusivas que le eran propias a la Cámara de Diputados en materia presupuestaria⁸⁹.

⁸⁹ Un claro ejemplo es el caso conocido coloquialmente como asunto del veto presidencial, que versó sobre el ejercicio de la Controversia Constitucional 109/2004, por virtud de la cual y actuando como parte actora el Poder Ejecutivo Federal y bajo la ponencia de Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, se resolvió en la sesión

La combinación de las herramientas de la política pública de gasto en el ámbito federal, que involucra aportaciones condicionadas, mandatos en el destino del gasto (vía facultad de veto en el presupuesto), y la desaprobación de las decisiones legislativas en materia de recaudación y destino del gasto, han consolidado el centralismo financiero formal disminuyendo las facultades discrecionales que las entidades y Municipios deberían tener en materia de gasto.

En síntesis, la responsabilidad en la naturaleza nacional del destino del gasto está presente en los tres sistemas federales en análisis. Existen rubros comunes en los tres países en materia de destino de gasto, verbigracia, defensa nacional, asuntos exteriores, sistema judicial, comercio internacional, políticas de competencia, ambientales y del banco central, etc. Paralelamente existen francas diferencias en las facultades para regular el mercado así como de las políticas públicas a emplear, con lo que se afecta la capacidad de los órdenes de gobierno para lograr objetivos de eficiencia y equidad nacional.⁹⁰

pública del 12 de mayo del 2005, por mayoría de votos que el Presidente de la República está facultado para formular observaciones al decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación modificado y emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; por unanimidad de once votos, que se requiere la votación de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente para superar las observaciones formuladas por el presidente de la República, por mayoría de siete votos, que los efectos de la declaratoria de nulidad del acuerdo de 14 de diciembre de 2004 y de las disposiciones impugnadas del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005, sea que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convoque a sesiones extraordinarias de la Cámara de Diputados y que ésta, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo, como en derecho corresponda de las observaciones del Poder Ejecutivo.

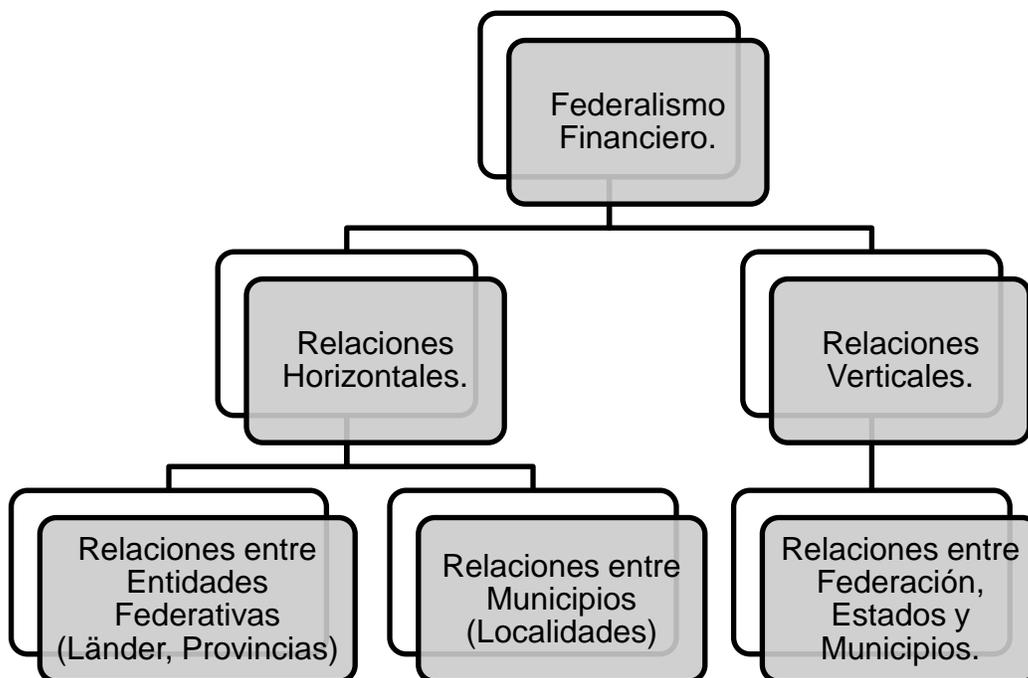
⁹⁰ El sistema Federal en Canadá, ha fomentado el desarrollado el principio de descentralización económico, a partir de facultar a las provincias para establecer políticas regulatorias significativas que incluyen la materia del mercado laboral, regulación de los mercados de capitales distintos al sector bancario. Los mecanismos que las provincias Canadienses han incorporado para apoyar su autonomía fiscal se basan operaciones de tesorería y administración de deuda altamente sofisticados, todos operan dentro de la renta fija canadiense, el mercado de dinero, las divisas, y los mercados de derivados, varias provincias y localidades tiene una calificación, que resulta atractiva para los inversionistas en los mercados de valores Europeos, en Londres, New York y Tokio. La mayor parte de los emisores gubernamentales cuentan con acuerdos de la Asociación Internacional de Canjes y Derivados *ISDA*, por sus siglas en inglés, que les permite llevar a cabo las complicadas transacciones financieras en territorio Canadiense y fuera de él. Herramientas financieras que obligan a que todos los emisores operen programas de gestión del pasivo y del activo disponible como parte de los activos y pasivos. M. Betts, Norman, *op. cit.*, nota 7.

2.1.4. Desequilibrios Fiscales.

El sistema federalista en su función financiera, tiene como objeto el análisis de las interrelaciones que surgen en el proceso de ingreso y gasto público, entre los diferentes ordenes de gobierno que conforman un Estado. Las relaciones son clasificadas, en relaciones de coordinación horizontal o relaciones de coordinación vertical; la distinción radica en que en las primeras la interrelación puede involucrar a dos o más entidades federativas (provincias, *Länder*), o dos o más Municipios (localidades), la segunda a la Federación, al Estado y al Municipio.

Lo anterior puede ser esquematizado de la siguiente manera:

Esquema III. Relaciones verticales y horizontales en el Federalismo Financiero.



Fuente de Elaboración propia con base en los criterios doctrinarios económico, financiero y jurídico que abordan el tema.

En un sistema federalista la función financiera debe perseguir el equilibrio de las relaciones horizontales y verticales.

El equilibrio financiero horizontal se consigue cuando hay una igualdad en la renta entre los Estados (provincias, *Länder*) y los Municipios (localidades), generando capacidades fiscales iguales para la provisión de bienes públicos.⁹¹

El equilibrio financiero vertical se logra, a partir de la correlación entre las fuentes de ingreso y el gasto.

Ahora bien, cualquier descentralización de las responsabilidades fiscales, aparentemente origina desequilibrios fiscales horizontales. Pero también genera desequilibrios verticales, en atención a que, en la mayoría de los sistemas federalistas, la materia del gasto público tiene un grado considerable de descentralización en comparación con las facultades recaudatorias.

Las asignaciones de las responsabilidades de recaudación del ingreso y gasto entre los diversos niveles de gobierno es causa generadora de los desequilibrios horizontales y verticales.

Los sistemas federalistas de Alemania, Canadá y México tienen un grado de desequilibrio que difiere considerablemente entre los tres países.

El caso de Alemania en materia de desequilibrios son mínimos en virtud de su descentralización moderada, aunado a la compensación que se hace de las necesidades de gasto, a partir de las participaciones del ingreso del impuesto ISR y el impuesto a las ventas, existiendo la posibilidad de realizar ajustes a estos impuestos para responder a los requisitos de financiamiento a largo plazo.

Los desequilibrios fiscales horizontales también son moderados por el sistema de participaciones, respecto de las diferencias de ingreso que podrían surgir entre los *Länder*. Gran parte de las participaciones del ingreso derivado del IVA son devueltas a los Estados con base en el criterio *per cápita*.

El caso del sistema federalista en Canadá expone pronunciadas discrepancias en la capacidad fiscal de las provincias. Esto, a consecuencia de la profunda descentralización de la recaudación de ingresos del orden federal así

⁹¹ Cfr. Astudillo Mora, Marcela, *Conceptos básicos del Federalismo Fiscal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 2009, p. 22.

como de las disparidades económicas que existen entre las provincias (actividades manufactureras, de explotación de recursos naturales, etc.).

Las necesidades de gasto *per cápita* entre provincias, también tienden a variar, sin embargo no son fáciles de estimar.

El desequilibrio vertical no ha generado problemas considerables, las provincias gradualmente han incrementado las facultades en las fuentes de recaudación en comparación con las que detenta el gobierno federal, financiando una porción considerable de su gasto. El principal problema de desequilibrio en Canadá es el horizontal, por las razones ya expuestas.

El caso del sistema Federalista en México, es completamente diferenciado de los sistemas estructurados por Canadá y Alemania, tiene desequilibrios verticales y horizontales.

Los desequilibrios fiscales verticales en México, son considerables. Los Estados dependen de las transferencias federales para financiar gran parte de su gasto, existe una gran disparidad y rezago económico y de desarrollo social entre las diversas entidades federativas, y se ha consolidado una dependencia de los gobiernos locales a la Federación fomentando el centralismo financiero.

El desequilibrio fiscal horizontal también es significativo pues los Estados y Municipios tienen capacidades de ingreso diferentes y la variación es evidente a grado tal que no puede proveer a su población con la misma categoría de servicios sobre las bases de niveles comparables de impuestos, generando desigualdades inter-estadales e inter-municipales.

En México, el sistema federal no ha sido afianzado en virtud de la estructura centralista que se ha consolidado en la práctica, las entidades federativas no tienen facultades adecuadas para recaudar impuestos, por lo que no satisfacen sus requerimientos de gasto, y en consecuencia no pueden realizar ajustes a corto plazo para revertir los desequilibrios fiscales verticales que se generan. Lo que no acontece con las provincias canadienses y los *Länder*.

Los problemas generados por los desequilibrios fiscales horizontales no tienen un mecanismo de autocorrección, la incapacidad financiera de un estado respecto de otro, la imposibilidad para proporcionar servicios públicos

comparables entre sí, y comparables con tasas impositivas, lo que genera falta de equidad. En México se hace evidente esta inequidad, que sumada a la distribución ineficiente de los recursos entre los Estados, los inversionistas buscan las entidades con mayor capacidad de eficacia de gasto e infraestructura para invertir, generando áreas con mayor grado de desarrollo en contraste con otras con alto grado de pobreza.

2.1.5. Transferencias intergubernamentales.

Los tres sistemas federalistas experimentan un desequilibrio fiscal horizontal, que se intenta corregir por medio de las transferencias federales a los gobiernos de los Estados. Las transferencias cumplen otro propósito en el ámbito federal, la compensación de los desequilibrios horizontales que se gestan naturalmente con motivo de la descentralización, para finalmente influir en los programas de gasto estatal a fin de que contemplen los objetivos nacionales. Sin embargo, México no ha obtenido resultados satisfactorios.

Las transferencias federales en el caso de México resultan ser significativamente superiores a Alemania y Canadá, por que financian una proporción mayor del gasto estatal, a pesar de la equidad nacional que debiera ser obtenida ha generado agudizar la dependencia financiera de los Estados y Municipios, ejerciendo un impacto negativo en el esfuerzo de estos gobiernos por mejorar la recolección de ingresos propios, modernizar su administración, así como para aplicar nuevos gravámenes locales, debido a la aparente seguridad financiera con la que se han conformado los ordenes subnacionales de gobierno. En México la estructura de las transferencias son de dos tipos; las otorgadas en bloque que contribuyen a incrementar la flexibilidad en el gasto de los gobiernos estatales y municipales, y las etiquetadas que tienen un destino específico del gasto y son considerablemente mayores a la primeras, pues persiguen influir en las prioridades nacionales de gasto y de sus programas estatales. Pero finalmente no consiguen ser sistemáticamente compensatorias.

Las transferencias en Canadá son relativamente menores a las de México. El sistema fiscal de Canadá es descentralizado⁹², sin embargo, dependen del gobierno federal para financiar una porción considerable de su gasto, que no llega a ser comparado con los Estados en el sistema federalista en México. Alemania contempla un sistema primordial de compensación fiscal.

El sistema de las transferencias para corregir los desequilibrios financieros verticales también incide en los desequilibrios horizontales. La mayoría de las transferencias tienden a la corrección de ambos, sin embargo, siempre predomina sobre uno de ellos, lo que debe ser compensado con otra herramienta como en el caso del Federalismo Alemán⁹³ que incorpora el sistema de participaciones, para contrarrestar el desequilibrio vertical, lo que permite concluir válidamente que México-en un ejercicio prospectivo debe incorporar la experiencia internacional para hacer congruente el modelo de federalismo financiero que debe adoptar y que desde una óptica objetiva debiera ser lo más cercano al modelo del Federalismo Cooperativo como modelo desarrollado en Alemania.

2.1.6. Coordinación de los órdenes de gobierno Federal, estatal y municipal.

La coordinación y el grado de influencia del orden federal sobre los órdenes subnacionales varían en cada uno de los sistemas federales.

La organización financiera refleja un profundo grado de interdependencia entre los órdenes de gobierno. Ésta interdependencia en el ejercicio de sus facultades constitucionales genera invasiones o traslapes en las mismas.

⁹² El régimen de transferencias en Canadá, se ha cimentado por un modelo elevado a rango constitucional, que permite la transparencia y pertinencia de los recursos y del régimen de nivelación. Astudillo lo expone sencillamente, "En Canadá se busca un desarrollo equilibrado mediante las transferencias de nivelación que, de acuerdo con su Constitución, sirve para asegurar a todas las provincias el mismo nivel de recursos per cápita, cuyo monto se determina en función de lo obtenido por cinco provincias representativas". *Íbidem* p.40

⁹³ El Caso de Alemania, precisa Astudillo "En este sistema se utiliza un sistema de nivelación horizontales, sin participación del gobierno federal, pues por medio de este sistema, los Estados ricos transfieren recursos a los Estados pobres". *Íbidem* p.41

No se debe perder de vista que existe una necesidad de colaboración intergubernamental. Dada la coexistencia de los diversos órdenes de gobierno que caracterizan el sistema federal, la forma y extensión en Alemania, Canadá y México varía considerablemente.

La Constitución de Canadá no ha estructurado ninguna institución formal para la coordinación en materia financiera entre el orden federal y los órdenes provinciales, sin embargo, existe en la práctica un gran compromiso por generar un federalismo financiero eficiente, por lo que los diversos órdenes de gobierno, constantemente han realizado proceso de consulta y encuentros conocidos bajo la denominación de *federalismo ejecutivo*, que ha convenido en reservar al gobierno federal y provincial las relaciones intergubernamentales directas y a los gobiernos provinciales las transferencias financieras dirigidas a los órdenes locales.

El gobierno federal canadiense hace gala de la flexibilidad en su sistema federal para el uso de su facultad de gasto en apoyo de programas provinciales de educación, salud y bienestar social, un programa formal de transferencias de compensación para ayudar a las provincias en mayores condiciones de pobreza y la recaudación del ISR con la finalidad de buscar la armonía tributaria. Se ha modificado el sistema de transferencias destinadas a programas de costo compartido en transferencias preponderantemente incondicionales, así como la naturaleza incondicional de las transferencias de compensación, los programas provinciales han ganado confianza revirtiendo el grado de control federal.

El caso de Alemania es contrastante, el propio texto de la Constitución determina los procesos y las instituciones que gobiernan las relaciones financieras intergubernamentales. Existe un papel clave del Bundesrat, que representa a los *Länder*, cuyo consentimiento se requiere por votación mayoritaria, para la gran mayoría de cuestiones que atañen al ámbito de las relaciones financieras intergubernamentales. Derivando un entramado amplio de comités y consejos intergubernamentales.

La Constitución alemana expresamente contempla diversas disposiciones relacionadas con el financiamiento de los Municipios. Las transferencias a los *Länder*, en su mayoría se encuentran condicionadas, permitiendo al gobierno

federal ejercer una influencia considerable en el financiamiento de las tareas conjuntas y la delegación de las facultades administrativas. Las participaciones incondicionadas que son transferencias a los *Länder* les han proporcionado una considerable autonomía financiera.

Las relaciones intergubernamentales en Alemania han logrado una interdependencia mutua más que un control federal, debido a la necesidad de aprobación del Bundesrat para los cambios en la organización financiera y para toda la legislación que corresponde a los *Länder*, destacando el alto grado de coordinación intergubernamental en las relaciones financieras y la amplia flexibilidad, generando un federalismo cooperativo estable y que permite el desarrollo social en las provincias y por ende una Federación estable y fuerte en sus finanzas nacionales y al exterior.

En el caso de México las entidades federativas y los Municipios se han conformado con el centralismo desarrollado por el gobierno federal, así como con el monto de recursos transferidos. En la esfera de la organización fiscal tampoco ha podido conciliar las fuentes de ingreso autónomas establecidas constitucionalmente y las responsabilidades de gasto de cada orden de gobierno en el sistema federal, dada su renuncia expresa por virtud del sistema de coordinación fiscal.

No obstante de la prioridad que requiere la corrección de los desequilibrios financieros tanto verticales como horizontales, a través de un sistema estructurado de transferencias intergubernamentales y de la consecución armónica entre el establecimiento y recaudación de impuestos, México no ha logrado estructurar ni lo uno ni lo otro, debido al sistema pactado de coordinación fiscal en el que se le imposibilita a los ordenes subnacionales desarrollar la materia de imposición tributaria, así como la cualidad etiquetada de los montos de transferencias que el gobierno federal direcciona hacia las entidades federativa, en términos del SNCF, que ha generado una genuina distorsión en la coordinación y cooperación que el federalismo financiero debe tener y ha privilegiado el centralismo financiero en favor del orden federal.

2.2. Estructura normativa del sistema Federalista en México.

El sistema Federalista en México, se encuentra estratégicamente constituido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de su calidad de Ley Fundamental y en consecuencia, se establecen las directrices competenciales y se determinan las facultades que corresponden a cada uno de los órdenes de gobierno.

El principio de supremacía constitucional, contenido en el artículo 133 de la Constitución, es uno de elementos que da cimiento a la estructura normativa en que se construye el Estado Federal en México. Como un mandato de acatamiento al Derecho, Hans Nawiaski considera que, debe estar contenido en la Constitución y sostiene:

Pero no hay suficiente con que la Constitución se cuide de la producción de las normas de Derecho, sino que se debe también establecer disposiciones en orden a que esas normas sean *actuadas* en caso necesario. A tal fin, determina los órganos encargados de este cometido o al menos señala el modo cómo han de ser creados. Junto a la regulación de la emisión de normas, figura la regulación de su *ejecución*.⁹⁴

El texto del artículo 133 establece:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.⁹⁵

A la luz de lo dispuesto implícitamente por el artículo 133 de la Constitución, se consolidan las condiciones para la producción del Derecho

⁹⁴ Nawiaski, Hans, *Teoría General del Derecho*, 2a. ed. trad. de José Zafra Valverde, México, Editora Nacional, 1985, p.71.

⁹⁵ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, consultada en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>.

legislado y lo que para una corriente es el predominio del orden federal sobre el local.

Hay aún una *tercera función* reservada a la Constitución. No basta con prefijar el método para la producción y la actuación de las normas jurídicas; hay también que declarar que las normas jurídicas dictadas con arreglo al procedimiento prescrito han de ser acatadas por los súbditos, y que se deben respetar los actos oficiales para su actuación...La Constitución ha de contener, pues, un *mandato de acatamiento al Derecho (Rechtsbefolgungsbefehl)*; si no lo contuviera, sólo parcialmente cumpliría su misión de actuar como base del Ordenamiento jurídico. Desde luego, este mandato de obediencia no se pronuncia ordinariamente de modo expreso; pero está contenido implícitamente dentro de la ordenación sobre la legislación y la ejecución, por que corresponde a su finalidad.⁹⁶

La Constitución como norma suprema de toda la unión, no se limita a ser un documento en el que se plasmen derechos anacrónicos, como algunos constitucionalistas han sugerido, es el caso de Imer Benjamín Flores Mendoza, cuando afirma:

...para tener una nueva Constitución es preciso la existencia de la voluntad y participación activa de los individuos, porque de lo contrario nuestro orden social no va a evolucionar satisfactoriamente a lo largo del tiempo. Esta participación debe desembocar en la evaluación, modificación y cambio del conjunto de reglas constitucionales. Esto debe ser lo más conveniente a los intereses de los ciudadanos, quienes deben preferir el cambio dinámico de las reglas a su petrificación.⁹⁷

Sin embargo, la esencia de la Constitución, concebida en su doble aspecto: formal y material, obligan a entender que es más que el código fundamental del país, ya que no se puede dejar de lado que en la Constitución se concretó el anhelo soberano⁹⁸ del pueblo mexicano, de hacer comulgar el binomio

⁹⁶ *Ídem.*

⁹⁷ Flores, Mendoza Imer Benjamín, "Reflexión sobre la defensa y la ingeniería Constitucional en México", Revista boletín mexicano de derecho comparado, nueva serie, año XXXI núm. 93 septiembre-diciembre de 1998. p. 63.

⁹⁸ Este elemento es vinculado por el Nawiaski, con la naturaleza básica de la norma básica del Estado, en la cual "consiste ante todo que por ella se fijan las *condiciones* que han de darse para que un acto político pueda ser reputado como creación o establecimiento de una Constitución... Pero con esto no se ha dicho

poder-Estado, y tampoco podemos dejar de lado la razón relativa a los principios de su creación, mismos que no han dejado de existir, por el contrario, la exigencia del cumplimiento de los principios de igualdad, justicia y libertad se ha traducido en un permanente estudio y aplicación del texto Constitucional.

Existe un grupo de constitucionalistas contemporáneos, que se pronuncian a favor de encontrar en la reforma de la Constitución la solución a todos los problemas por los que atraviesa la sociedad mexicana.

En sentido opuesto Carla Huerta Ochoa, sostiene:

...La vertiginosa rapidez con que se han verificado los cambios políticos en México han producido la impresión de que los mecanismos constitucionales de control son insuficientes, sin embargo, se encuentran previstos en la Constitución de 1917, desde sus orígenes. Esto no es casual, pues ella se encuentra inscrita en el Constitucionalismo moderno que, desde la Revolución francesa, ha pugnado por limitaciones y controles en el ejercicio del poder. Sin embargo, la manera en que operaba el sistema político hacia que estos mecanismos de control prácticamente nunca fueran ejercitados, limitando así su eficacia. Son las nuevas condiciones políticas las que están generando el medio propicio para que los esquemas constitucionales de control, quizás por primera vez, operen en México de manera eficiente.⁹⁹

Resulta oportuno desde este momento fijar nuestra discrepancia en torno a la propuesta de Reforma Constitucional que sostiene vehementemente Flores Mendoza, cuando afirma: “reformular la Constitución, no para variar el proyecto nacional que como hilo conductor es heredero de las glorias pasadas de la Independencia, Reforma y Revolución sino para recobrar su viabilidad presente en la consolidación de un México con igualdad, justicia y libertad en el futuro próximo”.¹⁰⁰ Pues consideramos que dichos baluartes han sido recogidos

todo acerca de la Naturaleza Básica del Estado. Esta norma no solo está puesta, es decir, no solo es el mero resultado de una operación mental, sino que descansa directamente sobre un acto de voluntad histórico. Los fundadores de un Estado se han decidido de algún modo a dar vida a un Estado que ha de quedar garantizado por un determinado principio fundamental”. Nawiaski, Hans, *op.cit.*, nota 16, pp.66-67.

⁹⁹ Huerta, Ochoa Carla, “Mecanismos Constitucionales para el control, del poder político”. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001 p. 11

¹⁰⁰ Flores, Mendoza Imer Benjamín, *op. cit.*, nota 18, p. 634.

excelsamente en nuestro actual texto Constitucional, y más bien nos inclinamos por ser más estrictos y rigurosos en el conocimiento a profundidad del texto Constitucional y hacer más severo y efectivos las sanciones a los servidores públicos que la infrinjan, así como profundizar en los criterios interpretativos.

Los diversos constitucionalistas coinciden en que el principio de supremacía constitucional se encuentra involucrado como un medio de control de la constitucionalidad, y justifica la supremacía de la Constitución en virtud de la posición jerárquica que como norma superior tiene, vinculándola al principio de jerarquía normativa, posibilitando lo que Carla Huerta Ochoa denomina “cadenas de validez normativa”, las cuales derivan de esta característica, de la normatividad de la Constitución, pues si la constitución es una norma, todos los preceptos contenidos en ella, también lo son y con ello se posibilita la instancia del “*control de la constitucionalidad*”.¹⁰¹

En torno al tema de la supremacía constitucional, se han escrito inmensas obras y tratados que intentan profundizar en los aspectos sustanciales de esta institución, sin embargo, como en casi todos los temas constitucionales, las corrientes que lo abordan son antagónicas y tan variadas que resultaría ambicioso agotarlas en el presente trabajo, por lo que nos limitaremos a establecer su relación con la consolidación del sistema federalista en México al *jerarquizar* por medio del artículo 133 la normatividad de la Nación y con ello la subordinación de los órdenes estatal y municipal al federal.

En relación a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debemos subrayar que esta, no puede ser desvinculada del contexto constitucional, sociológico, histórico, psicológico, jurídico, cultural, etcétera, en que se gestó y en consecuencia se incorporó al texto de la Carta Fundamental, y del cual no se deriva en forma alguna la atribución de “facultades” para que todos los juzgadores, pudieran resolver y pronunciarse respecto a la inconstitucionalidad de una ley, para dejar de aplicarla.

La supremacía constitucional debe ser entendida en función de la subordinación del orden jurídico a la Constitución, que a su vez comprende los

¹⁰¹ Huerta, Ochoa Carla, op. cit., nota 20, p 64-66

elementos: i) supremacía legal o supra-legalidad; y ii) superioridad política.

La supra-legalidad debe entenderse como la subordinación y aplicación del orden jurídico, la supra-legalidad se ubica como la garantía jurídica de supremacía. La forma de garantizar este aspecto es mediante el procedimiento de revisión de la Constitución, lo que lleva a entender que el carácter rígido de la Constitución no permite que sea modificada por una ley ordinaria. En consecuencia, para hablar de supra-legalidad se debe presuponer la existencia de fuentes diferentes de producción de la Constitución, y la propia ley.

El tema de la Supremacía Constitucional, conduce a la clasificación que realizan algunos autores de esta, dividiéndola en: Supremacía material de la Constitución y Supremacía formal; la primera de las clasificaciones se refiere a la necesidad de reconocer los efectos jurídicos que como norma tiene la Constitución y su posición jerárquica en el ordenamiento jurídico, que le permite realizar controles de índole político y de constitucionalidad, asimismo la ya referida supremacía material de la Constitución parte de su esencia como el soporte de todo ordenamiento jurídico del Estado y tomando en consideración que en nuestro máximo ordenamiento se establece la distribución de competencias, ello la hace superior a los órganos que crea y a las facultades por ella conferidas; la segunda (supremacía formal) se constriñe a la “forma” de elaboración de la Constitución y su proceso de revisión, concluyendo que tanto la materialidad como la formalidad son elementos complementarios de la Supremacía. Cabe reiterar que todas las normas contenidas en la Constitución tienen el mismo rango de jerarquía, es decir son igualmente supremas, salvo que la Constitución mediante norma constitucional expresa realice una diferenciación.

La importancia de la Constitución y su supremacía estriba en su eficacia y fuerza derogatoria mas allá de su posición jerárquica, la cual respecto de esta como norma fundamental, no tiene mayor discusión.

El siguiente cuadro compila y condensa los elementos y características que se vinculan al principio de Supremacía Constitucional en los cuales indiscutiblemente se contiene al Federalismo y su sistema competencial.

PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL	
ELEMENTOS	CARACTERÍSTICAS
Primariedad	Se vincula a los criterios de: jerarquía, preferencia y fuerza obligatoria de la Constitución y disposiciones que la integran.
Fundamentalidad	Fundamento: La Constitución es al mismo tiempo base y cúspide (pirámide de Kelsen y Norma Fundante de Nawiaski). Legalidad: Fundamentación y Motivación.
Superlegalidad	Principio de presunción de Constitucionalidad de la Ley. Sujeta a todo acto de autoridad a guardar congruencia con la Constitución.
Génesis Forma de Validez del derecho	El sistema normativo en México, dimana de la Constitución, resultando el origen de toda disposición jurídica la Carta Fundamental.
Régimen de control de Constitucionalidad de leyes o actos	Características de vigencia y respeto de la Supremacía Constitucional.

Fuente de Elaboración propia con base en las distintas posiciones doctrinarias que contemplan los principios.

El principio de supremacía Constitucional, vinculado indiscutiblemente al Estado Federal, nos conduce a entenderlo, como una estructura de normas jerarquizadas que no solo regulan la vida jurídica de una colectividad, sino que regulan el aspecto orgánico y la forma específica que la comunidad ha de respetar, buscando en todo momento otorgar una estabilidad política en el tiempo y en el espacio.

2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución ocupa un lugar estratégico como parte fundante del Estado Federal Mexicano, derivado de su calidad de ley fundamental en la que se establecen, facultades, lineamientos competenciales, cometidos y funciones de los órdenes de gobierno.

El federalismo financiero se basa en la delimitación formal del régimen de competencias, regulando la distribución de potestades tributarias en los órdenes

de gobierno.

La distribución competencial de la materia financiera entre la Federación, Estados y Municipios, se regula en la Constitución en los artículos 41, 73, 115, 117, 118 y 124.

El primer párrafo del artículo 41 de la Constitución, reitera el principio de Supremacía Constitucional y la preeminencia del orden Federal sobre el Local.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal, y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.¹⁰²

La redacción del primer párrafo del artículo 41 de la Constitución, precisa la coexistencia de *ámbitos competenciales*, se reitera la suscripción del pacto federal y la distribución de competencias en los niveles de gobierno Federal y Local, al ratificar el principio de Supremacía Constitucional cuando se establece en la redacción del artículo; en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal, y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Implícitamente en el contenido del primer párrafo del artículo 41 de la Constitución, se delinea la coordinación financiera.

Resulta importante resaltar lo que concluye Pedro Salazar Ugarte en relación con el presente análisis, “de esta forma la Constitución delimita los ámbitos de competencia de los diferentes poderes y restringe el alcance de las decisiones que legítimamente pueden adoptar los poderes constitucionales de las entidades federativas: cualquier decisión local que contravenga lo estipulado por la Constitución federal carece de validez jurídica”.¹⁰³

¹⁰² Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, consultada en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>.

¹⁰³ Salazar Ugarte, Pedro,, nota 44 p. 206

El sistema federal mexicano, ha buscado armonizar y respetar en el andamiaje constitucional¹⁰⁴ la participación de las entidades federativas y de los Municipios, derivado del régimen de delimitación formal de competencias, estableciendo dentro de este amplísimo universo normativo, facultades atribuidas tanto al orden estatal como al municipal, por lo que dentro del presente tópico, abordaremos con mayor profundidad, las facultad normativa de las entidades y Municipios, para establecer en su justa dimensión Constitucional hasta donde se encuentra circunscrita, tomando en consideración que ya ha quedado establecido como un principio elemental de la materia la supremacía constitucional y el criterio jerárquico que involucra los aspectos de subordinación de ambos ordenes de gobierno, también llamados niveles a esta competencia normativa cuyo límite e inicio es el respeto y observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para José Barragán Barragán “el problema central en una Federación tiene que ver con la distribución del poder del Estado entre la Federación, por un lado, y los Estados miembros por el otro. A estas dos instancias todavía puede sumársele, para ciertos casos, las áreas de lo municipal: se trata de un problema muy serio, muy difícil y muy complejo...”¹⁰⁵

La delimitación de las facultades financieras de la Federación, Estados y Municipios, en México a partir del sistema federalista adoptada por México y estructurado en la Constitución se encuentra contenido en sus artículos 73, 115, 116, 117, 118 y 124 y que para efectos de su mejor comprensión se esquematiza en el siguiente cuadro en donde se resumen las facultades y competencias financieras abordadas en el capítulo primero:

¹⁰⁴ La interconexión que *op. cit* debe observar todo ordenamiento jurídico a partir de la Constitución como norma base, ha sido abordado por Nawiaski al afirmar “la conjunción sistemática de las normas pertenecientes a un Ordenamiento jurídico, que regulan la conducta externa de los miembros de la Comunidad no viene determinada sólo por una delimitación espacial y temporal y por un complejo unitario de ideas sustantivas, sino también por su reciproca conexión e interdependencia. Los concretos preceptos no se encuentran meramente yuxtapuestos de forma indiferenciada, sino que presentan una articulación gradual, de tal modo, que se pueden distinguir unas normas fundamentales sobre las que reposa un círculo más amplio de ellas, el cual a su vez sirve de base para un tercer grupo y así sucesivamente. Resulta así una configuración interna del Ordenamiento jurídico, que se puede denominar estructura”. Nawiaski, Hans, *op. cit.*, nota 19, p.62.

¹⁰⁵ Barragán Barragán, José, *op. cit.*, nota 51, p. 89

ARTICULO DE LA CPEUM.	CONTENIDO FINANCIERO
73 fracción VIII	Concurrencia Tributaria.
73 fracción X	Facultades implícitas de la Federación
73 fracción XXIX, numeral 5	Facultades exclusivas de la Federación
115	Organización Municipios que incluye sus facultades financieras.
116	Organización Estatal que incluye sus facultades financieras
117 fracción III a VII	Limitaciones expresas a los Estados.
117 fracción VIII	Regulación de la Deuda Estatal
117 fracción IX	Fuentes Controladas por Congreso de la Unión
118 fracción I	Fuentes Controladas por Congreso de la Unión
124	Concurrencia Tributaria.

Fuente de Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

El tema de la llamada concurrencia tributaria, surge con motivo de las facultades que tienen tanto la Federación como las entidades federativas en México, cada uno en su ámbito gubernamental, para poder imponer las contribuciones necesarias para satisfacer el gasto público, armonizando la materia propia del federalismo y buscando la coexistencia en cada ámbitos territoriales de gobierno, aspecto que formalmente goza de fundamento en la fracción VII del artículo 73 (para el caso federal) y el artículo 124, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la fracción VII del artículo 73 Constitucional, se precisa la competencia financiera, genérica e ilimitada a cargo del Congreso de la Unión e implícitamente de la Federación cuando se afirma “el Congreso tiene facultad: ... VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto”.¹⁰⁶

La fracción VIII del artículo 73 delimita los fines que debe satisfacer la materia de empréstitos para ser considerados deuda pública.

...para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para

¹⁰⁶ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, consultada en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>.

la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.¹⁰⁷

La fracción X del artículo 73, otorga competencia al Congreso para legislar en toda la República en materias específicas, hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, 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, lo que se ha identificado como facultades fiscales implícitas, que se identifican a su vez con competencia legislativa exclusiva, para el ámbito federal, en materia tributaria respecto de estas áreas. Tomando en consideración la exclusividad de las áreas y su restricción a los Estados, pero además la condicionante relativa a que todo impuesto debe establecerse por Ley, con lo que se cierra el ciclo y se interpreta extensivamente la exclusividad legislativa a la materia tributaria.

El caso de la fracción XXIX, numeral 5 del artículo 73, otorga expresamente una facultad exclusiva para establecer contribuciones especiales en energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; y explotación forestal, producción y consumo de cerveza. Haciendo partícipe a las entidades federativas del rendimiento de estas contribuciones

¹⁰⁷ *Ídem.*

especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios¹⁰⁸, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

A los Estados expresamente se les prohíbe acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado, imponer gravámenes sobre el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera, la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía, expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia. Todo ello acorde a las fracciones III, IV, V, VI y VII, respectivamente, todas del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Estados tienen competencia impositiva coincidente y residual con la Federación, es decir, en todas aquellas materias que no le estén reservadas a la Federación en forma exclusiva y que no le estén expresamente prohibidas a los Estados, por mandato Constitucional.

Por su parte la fracción IX del artículo 117, establece la llamada facultad impositiva controlada, a cargo del Congreso de la Unión, para autorizar un monto, en el establecimiento de cuotas, las cuales no pueden ser trasgredidas por los Estados en la materia de acopio o venta del tabaco en rama.

El consentimiento del Congreso de la Unión se hace extensivo a los derechos de tonelaje, puertos, imposición de contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, tal y como se regula en la fracción I del artículo 118 del texto Constitucional.

¹⁰⁸ Los Municipios establecen las contribuciones en su ámbito de gobierno, por virtud, de los criterios que establecen las legislaturas locales de los Estados, correspondiendo a los municipios la administración, como el producto de la recaudación del impuesto predial.

Así mismo, se regula la contratación de deuda a cargo de la entidades federativas, en términos de la fracción VIII del artículo 117, expresamente deuda directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Sólo se autoriza a los Estados y los Municipios para contraer obligaciones o empréstitos si se destina a inversiones públicas productivas, inclusive las que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

El contenido del artículo 124 Constitucional, enmarca los criterios de distribución de competencias financieras en Estado Federal mexicano que nace de un pacto de Estados preexistentes, que delegan facultades en el poder central, reservándose los restantes, de acuerdo con el artículo 124 constitucional “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.¹⁰⁹

Para Barragán Barragán, la estructura del sistema federalista en México tiene una gran soporte en el contenido del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al sostener; “no cabe duda el artículo 124 es la mayor de todas las salvaguardas del federalismo mexicano... el mencionado artículo 124 les impone tanto a los poderes federales cuanto al poder reformador, la prohibición de irrumpir sobre el régimen estatal interno”.¹¹⁰

En esta tesitura el federalismo es concebido como un modelo de organización política de distribución igualitaria de competencias, a favor de los Estados, lo que permite un equilibrio entre la Unión y los mismos Estados.

El sistema federal, se robustece en el texto de la Constitución al plasmar las facultades expresas del poder central, legitimando las competencias de

¹⁰⁹ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, consultada en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>.

¹¹⁰ Barragán Barragán, José, El Federalismo Mexicano. Visión histórica constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007 p. 89

principio y las residuales de los Estados. Como un federalismo con rigidez normativa, característica que se traduce en la dificultad para reformar el texto constitucional.

Por otro lado existen autores que sostienen la tesis del concepto absoluto de soberanía:

... es un error ya que ésta solo en un sentido jurídico es un concepto absoluto, pero en su dimensión política siempre, desde su origen, ha sido relativo, y tiene que ver con el mayor o menor poder que ejercen quienes pretenden llevar al cabo sus objetivos de supremacía en una determinada entidad territorial. En el sistema federal, la noción de soberanía aplicada a los Estados no es ociosa. La organización territorial heredada del gobierno español permitió formar los Estados atendiendo a las particularidades necesidades locales. Cada entidad aspiraba a materializar sus decisiones en su propio ámbito territorial. De este modo, la capacidad decisoria de cada uno de los Estados de la república constituye una forma limitada de soberanía. Y ello no es un contrasentido; la unidad de la república se conserva prácticamente por esa característica. Cada estado se siente, y muchas veces es, soberano en la decisiones que le competen en su interior... en la práctica las cuestiones que al gobierno federal no le interesan decidir por qué no se vinculan con el interés colectivo del país y con su seguridad, son dejadas efectivamente a la decisión de los poderes estatales y en este sentido real son poderes soberanos.¹¹¹

De la anterior tesis se difiere, al otorga un sentido diverso a la naturaleza misma del concepto soberanía, pues no obstante que se reconoce la subordinación y limitación de las entidades federativas a la propia Federación derivado de este pacto federal, se les pretende atribuir la cualidad soberana, trasgrediendo de igual forma el principio que caracteriza al elemento soberanía, mismo que, se hace consistir, en la supremacía del poder y la indivisibilidad del mismo, lo que no deja lugar a dudas de que los Estados de la Federación son autónomos y no soberanos como lo pretende la interpretación que se da en transcripción anterior.

De igual forma, se disiente de la teoría sostenida por Eduardo Andrade

¹¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada, Tomo II Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2006, p. 197.

Sánchez quien interpreta que; *“la soberanía de los Estados es un concepto real, efectivo y jurídicamente útil para fortalecer la toma de decisiones en el ámbito local, y así generar condiciones adecuadas para un más equilibrado desarrollo regional, el cual resulta indispensable para la evolución de un país, que rebasara los cien millones de habitantes en el siglo XXI”*.¹¹²

Disentimiento en virtud de que el autor omite incluir la característica de indivisibilidad del elemento soberanía y de su cualidad de poder supremo, y de aceptar la idea de una soberanía limitada y subordinada, resultaría más que un contra sentido, una aberración jurídica, doctrinal e incluso política.

Para profundizar en la distinción nos apoyaremos en el concepto de autonomía, y así debemos entender que en términos generales se refiere a la facultad de autodeterminación, es decir de darse leyes asimismo.

El concepto de autonomía está emparentado con el de soberanía, pero no se confunde con él. La autonomía puede darse por grados y a diferentes niveles: en el municipio, en la región, en el estado miembro o entidad federativa, en el estado considerado en general. La soberanía, en cambio es la potestad suprema, dentro del estado, de decidir en última instancia de todo lo que corresponde al bien público, con el monopolio de la coacción física. Implica, una superioridad con respecto a otros poderes internos subordinados. En sentido propio, la soberanía corresponde solamente al Estado en su totalidad; ninguna porción del estado o entidad descentralizada puede llamarse soberana, sino en sentido traslaticio o analógico.¹¹³

Por lo anterior, la referencia que realiza el constituyente en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, ello conduce a entender en forma específica que, los Estados son libres y autónomos,

¹¹² Ibídem pág. 200.

¹¹³ Carbonell, Miguel, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE México, México 2005, p.23.

rescatando el concepto de autonomía regional del estado federado, cuya facultad radica en darse y revisar su propia Constitución, facultad que se traduce en la actividad legislativa local.

Al profundizar en las distinciones de las acepciones soberanía y autonomía, podemos válidamente concluir que, más allá de resultar conveniente una distinción doctrinaria de ambos conceptos, la importancia radica en aceptar por parte de los Estados Federados, que cuentan con libertad y autonomía otorgada por la Constitución en su ámbito interior cuyo único soberano es el pueblo.

Hasta aquí, se resumen la distribución normativa Constitucional de la función federalista financiera, evidenciando que formalmente se han respetado los diversos ámbitos u órdenes de gobierno que coexisten en la estructura Federalista adoptada por México, sin embargo, en una forma pactada las facultades se han hecho nugatorias por las propias entidades y Municipios detentadoras de las misma, en función de la suscripción de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que no ha generado la equidad ni la igualdad que se requiere para equilibrar las carencias en materia de desarrollo social por las que ha a travesado México, por lo menos en las últimas tres décadas, y tampoco se han corregido las distorsiones y desequilibrios que el propio sistema de reparto de facultas federalista provoca como se analizó en la primera parte de este capítulo. Evidenciando que se requiere readecuar la política federalista y la estructura adoptada para corregir las brechas de pobreza e inequidad que se están dando en las distintas regiones del México, trascendiendo al entorno financiero nacional e internacional.

2.2.2. Normatividad Federal.

México, no obstante de contar un régimen financiero y de distribución de facultades y competencias previstos en forma expresa e implícita en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, experimento la necesidad de convenir con las entidades Federativas, a propósito de la celebración de las tres grandes Convenciones Hacendarias, pues los sistemas tributarios se fueron gestando en desorden, dando lugar a una diversidad de impuestos derivados de

la facultad de concurrencia impositiva entre la Federación y los Estados, en donde se gravaba por parte de éstos las mismas fuentes de ingresos y, aparentemente ello trajo como consecuencia la intervención del Gobierno Federal para evitar el problema, sin gran éxito.

La necesidad de establecer un régimen coordinado de tributación, dio paso a tres Convenciones Nacionales Hacendarias en 1925, 1933 y 1949, cuyo logro fue irónicamente consolidar un acuerdo de voluntades entre los Estados y la Federación para que los primeros renunciaran a favor de la Federación la mayor parte de sus facultades impositivas debidamente delimitadas en la Constitución Federal y en consecuencia surge en 1953, la primera Ley de Coordinación Fiscal y los convenios de colaboración entre los Estados y la Federación, teniendo como contenido, impedir restricciones indebidas al comercio interestatal; la creación de la Comisión Federal de Árbitros y la formulación de estudios para identificar en los Estados disposiciones contrarias a la Constitución.

El sistema contó con la presencia de varios Estados de la república en la llamada época del desarrollo estabilizador, logrando consolidar la presencia de todos los Estados de la República en 1973.

Finalmente se consolidó el régimen actual de Coordinación Fiscal en México, en el que se regulan las relaciones fiscales entre la Federación, los Estados y los Municipios, en la Ley de Coordinación Fiscal que se creó en 1978, entró en vigor en 1980.

El artículo 1º de La Ley de Coordinación Fiscal define con toda claridad el objeto de esta disposición, que por su importancia transcribimos a continuación:

Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Cuando en esta Ley se utilice la expresión entidades, ésta se referirá a los Estados y al Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas Entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.¹¹⁴

La ley anterior consolidó el marco normativo del Federalismo Financiero en México y la estructura orgánica de corte centralista para concentrar las facultades de los Estados en la propia Federación y concretamente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo primero de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) antes transcrito resume en forma magistral los aspectos de una estructura federalista centralizada por medio de un acuerdo de voluntades por encima de los principios de reparto de potestades financieras previstos en la Constitución.¹¹⁵

Por medio de la multicitada ley se privilegia la coordinación vertical del sistema federal en México, se establece el monto de las participaciones y la forma de su distribución entre los Estados y Municipios, se fijan las reglas de colaboración administrativa en materia fiscal en los tres órdenes de gobierno. Finalmente se constituyen los órganos y organismos que dirigirán la Coordinación Fiscal en México.

El sistema de participaciones es el método de distribución de ingresos, en que se basa la coordinación fiscal en México. Como se expuso en la primera parte de éste capítulo, las participaciones constituyen una variante de las transferencias no condicionadas, conocidas como libres de ser etiquetadas, pues son

¹¹⁴ Ley de Coordinación Fiscal consultada en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>.

¹¹⁵ El juego de la interpretación realizada en la Congreso por la implantación de este régimen es digno de transcribirse “El acuerdo entre Federación y Estado no se ha limitado a las fuentes de impuestos señaladas en la Constitución, sino que se ha extendido a otras contribuciones federales en las cuales los Estados y Municipios reciben participación en cambio de abstenerse de gravarla misma fuente. Esta abstención no constituye una reacción o limitación que vulnera la soberanía de los Estados, por el contrario, dicha soberanía se manifiesta y se ejerce cuando una entidad federativa decide dejar en suspenso la aplicación de sus propias leyes o no dictarlas, a cambio de recibir participación en el impuesto establecido por la Federación”. Véase Cámara de Diputados, Diario de Debates, año II, t. III, núm. 39, pág. 113.

concedidas a los gobiernos estatales sin restricciones en relación con el destino del gasto.

El uso de esta práctica de distribución del ingreso por medio de las participaciones ha sido objeto de aplicación en muchos países, conjuntamente con otras medidas de reparto, ya que si bien, constituyen un mecanismo para obtener financiamiento, ante la insuficiencia de recursos por parte de las entidades federativas para la satisfacción de los servicios públicos más elementales, también se han catalogado como un obstáculo para la asignación eficiente y eficaz de recursos, tomando en consideración que, las participaciones no permiten la dinámica propia de los ingresos y egresos de una localidad, atentando contra la descentralización fiscal.

En 1980, se participan todos los impuestos federales, y se reúnen los diferentes procedimientos en el llamado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), por virtud del cual se pretende agilizar la determinación del monto y entregas correspondientes a los Estados, bajo el rubro de Recaudación Federal Participable (RFP).

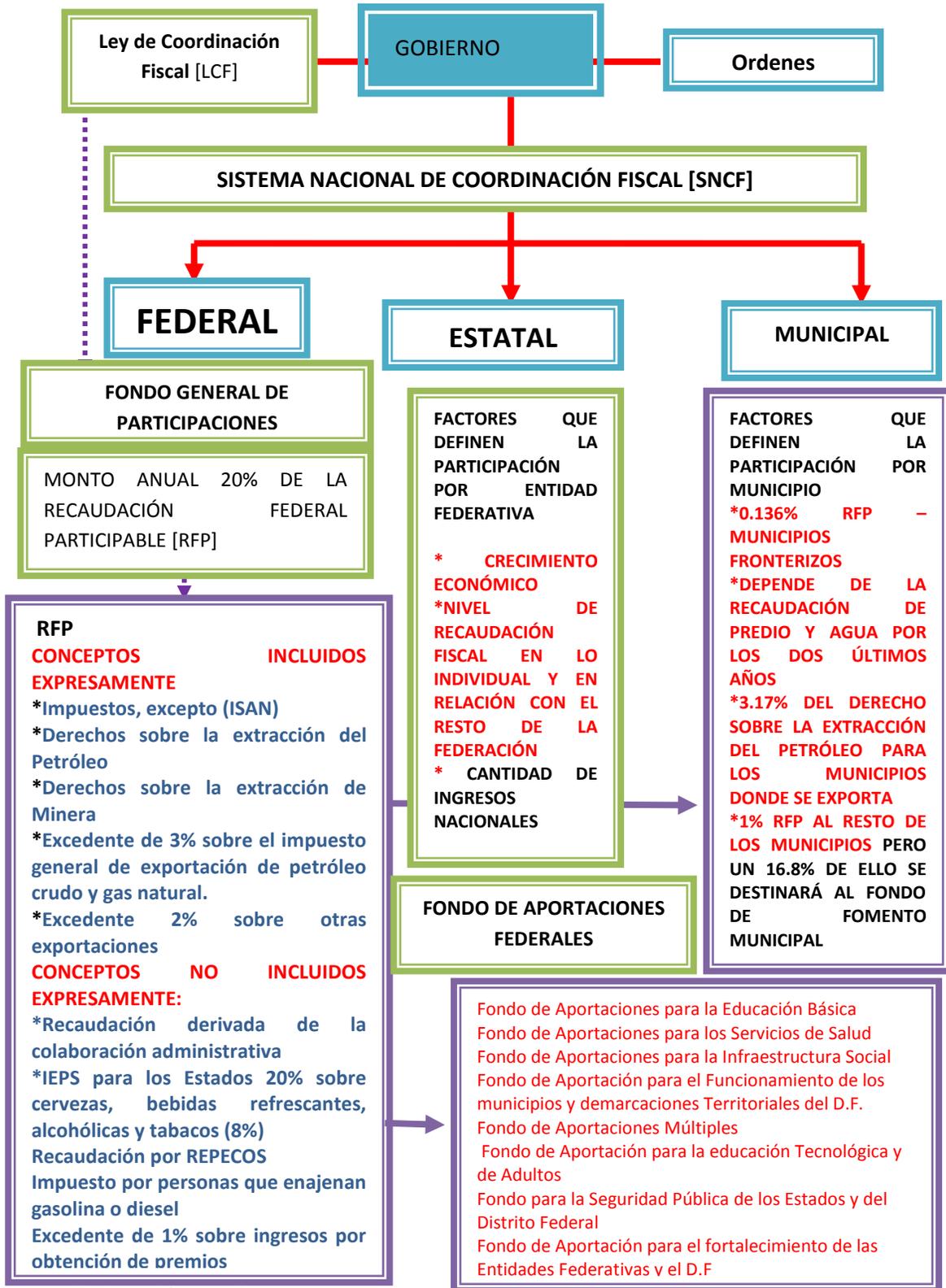
El Fondo que constituye y concentra la recaudación que realiza el gobierno Federal de los impuestos en el país, se denomina Fondo General de Participaciones (FGP) que se compone con el 20% la RFP en un ejercicio (artículo 2 de la LCF) que tras concentrar devuelve una parte de lo recaudado a las entidades federativas. El FGP, tiene un carácter compensatorio que se corresponde con los ingresos propios y dejados de percibir por los gobiernos subnacionales (Estados y Municipios), por la suscripción del convenio de coordinación tributaria.

Dentro del capítulo primero de la LCF, se establecen los Fondos que se constituyen con el monto y porcentajes de la RFP, así como los criterios de distribución.

La RFP neta es la base para el cálculo y distribución de participaciones en ingresos federales, a partir de la cual se realiza el cálculo de tres fondos de aportaciones.

El esquema siguiente compila la estructura de reparto de la recaudación fiscal participable.

Esquema IV. Estructura de la recaudación fiscal participable.



Fuente: Elaboración propia.

Los Fondos de Aportaciones constituyen recursos que la Federación transfiere a los Estados y los Municipios para la realización de programas específicos, que corresponden al ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, y que se precisan en el artículo 2 párrafo segundo de la LCF, “ La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos”. El precepto también establece los rubros a descontar para la integración del monto a repartir.

A pesar de los criterios establecidos en la LCF respecto a la integración y distribución de los recursos del FGP, estos solo han generado una dependencia de los órdenes de gobierno estatal y municipal a los recursos captados por la Federación, pues según cifras de la SHCP, los ingresos propios de los Estados en 1991 representaban el 23.3%, cifra que disminuyó a más de la mitad para el 2007 donde se registró el 10% del total de sus ingresos, denotando una dependencia de cerca del 90% de los recursos federales participables.

El análisis pormenorizado de la situación de facto, por la que este régimen de coordinación ha fracasado en cada uno de sus objetivos se evaluará en el capítulo tercero en donde se pormenorizaran los Fondos, Convenios, Participaciones y en general todas aquellas herramientas por virtud de las cuales se ha tratado de revertir la falta de desarrollo social que involucra pobreza, inequidad y el estancamiento del desarrollo económico en México, así como la conveniencia de incorporar los modelos de federalismo cooperativo.

CAPÍTULO 3

EL ESTADO FEDERAL MEXICANO, SU PRAXIS, EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

“... La clave para comprender por qué se opta por determinadas políticas, descartándose otras, y por que producen un determinado resultado, reside en la interacción de las fuerzas y los procesos políticos y económicos...”

Alejandro Foxley.

La economía mexicana, más allá de constituir un laboratorio experimental de las políticas neoliberales, se ha consolidado como un Estado Federal mutado sin identidad económica, debido a la incompatibilidad entre las funciones exigidas al Estado por los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la incorporación fáctica de medidas de corte monetarista.

Durante el periodo de 1920-2010, el Estado Federal Mexicano transitó por diversos modelos económicos, sin que exista unanimidad entre los economistas para establecer una denominación unívoca de cada modelo económico, motivo por el cual, se resumen en las Tablas 1, 2 y 3, que serán desarrolladas a lo largo de la investigación.

Tabla 1. Modelos económicos en México.

García Moisés Enrique	1920-1934	Modelo de Reconstrucción Nacional
	1934-1940	Modelo de Sustitución de Importaciones o de Desarrollo Nacional.
	1940-1970	Modelo Estabilizador, dividido en 5 Etapas; i) De desarrollo hacia afuera; ii) De la modernidad; iii) De proteccionismo industrial; iv) de diversificación de mercado, y v) De control Estatal.
	1970-1982	Modelo de economía mixta o compartida, dividido en 2 etapas; i) la renegociación de la deuda, y ii) el petróleo como base de desarrollo autónomo.
	1982-1988	Modelo de la reordenación económica
	1988-1994	Modelo bases del neoliberalismo
	1994-2000	Modelo de inserción a la globalización económica
	2000-2006	Modelo base del neoliberalismo con rostro humano

Fuente: Apuntes de Economía Doctor Enrique García Moisés.

Tabla 2. Modelos económicos en México.

Tello Carlos	1920-1934	Formación del Estado Nacional-Modelo exportador
	1934-1940	Estado Nacionalista
	1940-1954	Estado Promotor
	1954-1940	Desarrollo Estabilizador
	1970-1982	Nuevo rumbo Estado y crecimiento
	1982-200	Programa Neoliberal
	2000-2010	Modelo reciente

Fuente: Elaboración propia basada en con base en los datos proporcionado por Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006.*

Tabla 3. Momentos económicos en México.

Gollás Manuel	Momentos económicos del siglo XX	1. La destrucción y construcción revolucionarias
		2. La "sustitución de importaciones"
		3. El "desarrollo estabilizador"
		4.El crecimiento "orientado hacia adentro"
		5. El comercio como "motor de crecimiento"
		6.¿El desarrollo sustentable? ¿la globalización?

Fuente: Elaboración propia basada en con base en los datos proporcionado por Gollás, Manuel, *"México. Crecimiento con desigualdad y pobreza (de la sustitución de importaciones a los tratados de libre comercio con quien se deje), Serie documentos de trabajo, México, número III.*

El grado de intervención del Estado Federal en la economía es otro criterio que se considera para catalogar el tipo de modelo que guía las políticas del mismo, y en consecuencia en México se destacan dos que antagónicos, uno de corte benefactor y el otro neoliberal, este último se gestó, debido a la influencia externa que generó presiones para la adopción del modelo económico de corte neoliberal, con la quimérica expectativa de lograr la estabilidad económica del país, basado en las modificaciones estructurales *sugeridas*, por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos internacionales.

No obstante que se implementó la política económica de corte neoliberal y se llevaron a la práctica, casi obsesivamente, la mayor parte de las exigencias del llamado Consenso de Washington, la incapacidad del modelo para resolver la

falta de desarrollo económico, pobreza, inequidad en la distribución del ingreso, desempleo, en general, desarrollo social. La experiencia empírica de los recientes acontecimientos internacionales que han generado una crisis de dimensiones incalculables, han actualizado el eje toral de la necesidad de la intervención del Estado en la regulación del sistema financiero, en los ámbitos nacionales e internacionales.

Negar que el modelo de Estado Benefactor en México generó severos problemas económico-financieros al país sería una equivocación, no obstante, debemos entender que las distorsiones y excesos que se presentaron en la aplicación del modelo intervencionista del Estado son las causas generadoras del endeudamiento que detonó dos crisis, casi continuas, durante el periodo comprendido de 1976-1988, al financiar gasto público con deuda en las condiciones financieras contraídas, lo que ha sido uno de los cuestionamientos que más elementos han dado a los detractores del modelo benefactor para sugerir la conveniencia de su antagónico.

Sin embargo, también resulta una realidad palpable que el modelo neoliberal no ha logrado crecimiento sostenido en la economía del país, no obstante la política económica empleada y la institucionalización del modelo. Las reformas estructurales (reforma fiscal, laboral, del sector energético, y del sistema de pensiones) no se han consolidado en virtud del rechazo que la población ha realizado ante la ineficacia del modelo, que no ha sentado las bases para una visible disminución de la pobreza, desempleo e inseguridad.

La necesidad de la presencia del Estado en las actividades económicas en México es el motor que guía la presente investigación, aunado al deber Constitucional que éste tiene, de interferir en el desarrollo económico y social del país y de regular las actividades económicas, sin que exista un soporte jurídico, para que el Estado hubiese renunciado a sus obligaciones económicas.

Bajo este contexto, la investigación expone cronológicamente los cambios más sobresalientes en los órdenes económico, político y social, amalgamados en la estructura jurídico-financiera del sistema federalista en México. Con la finalidad de no incurrir en una fragmentación del todo interconectado se exhiben causas y

efectos para evaluar, la política de gasto público en cada modelo económico asumido por periodo presidencial, “después de todo, el quehacer público se agota en ese triángulo: arreglos económicos con la clase que detenta el poder económico; pactos con las élites políticas, y relaciones cambiantes con la sociedad”.¹¹⁶

3.1. Entorno y políticas públicas en el periodo de 1920-1934. Modelo de reconstrucción nacional.

En 1910 el Estado mexicano vivió una revolución que duró una década, aún cuando, las consecuencias del movimiento armado se sufrieron por un periodo bastante prolongado: muerte; pobreza extrema; estancamiento económico; inflación, y desempleo.

No obstante, autores como Medina Peña sostienen que:

La Revolución afectó la economía más como fenómeno político que como expresión bélica. Las operaciones militares dañaron físicamente a los ferrocarriles, por su valor estratégico en el movimiento de tropas, y a la agricultura, por confiscaciones de granos y ganado. Pero el daño principal provino de lo que podríamos llamar las políticas monetaria y crediticia de los mandos revolucionarios durante la etapa constitucionalista. Esa etapa armada revolucionaria desarticuló el sistema bancario y financiero por los empréstitos forzosos y la emisión del papel moneda (bilimbiques) por parte de todas las fracciones en lucha. La destrucción de equipo ferrocarrilero y la desaparición de los mecanismos formales de crédito afectaron el mercado interno...provocando una depresión económica generalizada.¹¹⁷

La década de los veinte resultó complicada por la situación social y política que atravesaba el país, “el pacto posrevolucionario que eventualmente surgió fue el fruto de luchas tanto entre élites como entre los de abajo y los de arriba”.¹¹⁸

¹¹⁶ Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado México 1920-1994*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p.239.

¹¹⁷ *Ibidem*, p.85.

¹¹⁸ Brachet-Márquez, Viviane, “Seguridad y desigualdad, 1910-2010”, en Cortés, Fernando y de Oliveira, Orlandina (coords.), *Desigualdad Social*, V, México, El Colegio de México, 2010, p. 182.

En consecuencia, se establecieron como objetivos económicos centrales; la recuperación de la confianza de inversionistas y ahorradores derivada de la incertidumbre del contenido y alcances del artículo 27 constitucional, del reparto agrario y la presencia activa de las organizaciones obreras, así como la reactivación de la economía y del mercado interno.

El Estado Federal posrevolucionario paulatinamente se dotó de instrumentos institucionales para intervenir en la economía, ante la desconfianza interna y externa de los inversionistas.

En ese contexto los gobiernos que transitaron de 1920 a 1934 establecieron una política económica basada en dos objetivos: restablecer la recuperación de la economía y definir el papel del Estado en ella.

La Constitución de 1917 sirvió de apoyo en la reestructuración emprendida, al incorporar los derechos sociales y precisar las bases jurídicas de un Estado Federal de corte intervencionista en el orden económico nacional.

La reconstrucción de la economía nacional, en un principio, con poca participación directa del Estado. Los gastos del gobierno federal se destinaron, en buena medida, a costear el aparato administrativo (incluido el pago de la deuda), en particular los gastos militares que se llevaron más de la mitad del gasto en administración.

Los gobiernos de Obregón y Calles se concentraron, en un principio, en la tarea de restablecer el orden interno y la paz social para, por esa vía, procurar el sólido y estable funcionamiento de la economía nacional. Y lo hicieron utilizando diversos instrumentos y programas.¹¹⁹

La estructura del gasto público se fue conformando entre 1917 y 1934, modificando el porcentaje destinado a las materias militar, económica, administrativo y social, tal y como se visualiza en el cuadro 1.

¹¹⁹Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006, reimpresión de la 2 a. ed.*, México, UNAM-Facultad de Economía, 2010, pp. 40-41.

Cuadro 1. Estructura del Gasto público en México 1917-1934 porcentaje.

Periodo	% Rubro Económico	% Rubro Social	% Rubro Militar	%Rubro Administrativo
1917-19	16.3	2.0	57.5	24.2
1921	16.9	5.9	53.0	24.2
1923	18.3	11.1	33.6	37.0
1924	18.4	11.0	42.6	28.0
1928	23.1	11.7	32.3	32.9
1929	23.2	12.9	37.3	26.6
1934	23.2	15.0	22.7	39.1

Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionado por Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*.

La materia de gasto público entre 1920 y 1934, se guió por una política de austeridad y presupuesto federal restringido.

Entre 1926 y 1928, el Congreso de la Unión, por conducto de la cámara de diputados, aprobó sin modificación alguna el proyecto de presupuesto enviado por el ejecutivo. Esto ayudo a mantener estricto control de los gastos y su distribución entre las diferentes partidas. También, durante esos mismos años, el presupuesto ejercido fue inferior al aprobado por el Congreso. En ese periodo, sin embargo, cambio de manera importante el destino del gasto: aumento su participación el que se ejerció en fomento económico y en desarrollo social. La obra pública en infraestructura empezó a sujetarse...uso y aprovechamiento de agua y caminos. Disminuyendo los gastos militares y otros conceptos de gastos administrativos.¹²⁰

El balance de los resultados de las políticas públicas adoptadas, durante el periodo en estudio, debe incluir los agentes nacionales e internacionales que impactaron negativamente el diseño de una política económica uniforme y consolidada, como lo precisó Ortiz Mena:

Los instrumentos de política económica utilizados por los gobiernos posrevolucionarios fueron diversos, los resultados dependieron, no solo, de las políticas aplicadas, sino también, de factores políticos nacionales y del contexto internacional. No obstante, hasta antes de 1970, la búsqueda de los objetivos de

¹²⁰ *Ibíd.*, p. 85.

crecimiento, bienestar social y estabilidad macroeconómica definió de la política económica.¹²¹

De ésta manera se consolidó el modelo que, para algunos economistas, se conoce como *de reconstrucción nacional*, que comprende el periodo de 1920 a 1934 y, por virtud del cual, se pretendió concretar un Estado Federal que reivindicara las demandas sociales que habían dado causa al movimiento armado de 1910.¹²²

Sin embargo, las políticas públicas no se armonizaron para generar desarrollo, ni económico, ni social como lo señala Tello, “durante 1920-1934 no se contó con una política sistemática y claramente definida en materia de bienestar social, sobre todo para los campesinos, que pacientemente esperaban que el reparto de la tierra modificara las relaciones de producción”.¹²³

Las políticas fiscal y monetaria, adoptadas durante el periodo que se revisa, fueron de corte ortodoxo, como lo precisa el autor:

Durante 1927 a 1932, se instrumenta en México una política fiscal y monetaria ortodoxa (siguiendo a las que en Estados Unidos puso en práctica el gobierno del presidente Hoover y que no pudo sacar a la economía de ese país de la profunda crisis en la que se encontraba) para superar -sin éxito- los efectos negativos que sobre la economía nacional tuvo la crisis de 1929.¹²⁴

De igual manera, los instrumentos empleados en la concreción de la política económica, no se sujetaban a una planeación, y los programas de gobierno, si bien existían, no tenían un cumplimiento estricto.

La necesidad en la planeación, fue reconocida por los gobiernos del modelo de reconstrucción nacional.

¹²¹ Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 2000, Serie de la Hacienda Pública de México, p. 7

¹²² Entre los economistas que denominan el periodo de 1920 a 1934 como: *modelo de reconstrucción nacional*, se encuentra Enrique García Moisés, *Cfr.* Tabla número 1; Carlos Tello, identifica el periodo como de *formación del Estado nacional*, *Cfr.* Tabla número 2, y momento de *destrucción y reconstrucción revolucionarias*, para Manuel, Gollás *Cfr.* Tabla número 3.

¹²³ Tello, Carlos, *Sobre la desigualdad en México*, México, UNAM-Facultad de Economía, 2010, p. 136.

¹²⁴ Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, *Op. cit.*, nota 4, p. 149.

En 1928, durante el gobierno de Calles se expidió la ley de creación del Consejo Nacional Económico, cuyo objeto central consistía en el estudio de asuntos económico-sociales de la Nación, y que sería un cuerpo permanente y autónomo de consulta necesaria y de iniciativa libre, y que en la práctica no obtuvo la relevancia requerida.

No obstante para Carmagnani este Consejo constituyó una ruptura en el esquema del Estado Federal Cooperativo que se venía gestando con la redacción de la Constitución de 1917, al afirmar:

Los signos de la reorientación del pacto federal en sentido corporativo y presidencialista son visibles a partir de la creación en 1928 del Consejo Nacional Económico como órgano consultor de los poderes federales, estatales y municipales pero integrado por representantes corporativos de la Federación, de los sindicatos, de la comunidad científica, de las asociaciones económicas, de los trabajadores. Este Consejo recuerda muchísimo las instituciones de los regímenes totalitarios europeos y en especial el Gran Consejo del fascismo.¹²⁵

En 1930 Pascual Ortiz Rubio, decreta la ley sobre Planeación General de la República, producto de la experiencia provocada por *la gran depresión* de 1929, que sirvió para evidenciar que los criterios y mecanismo de asignación de recursos eran restringidos. “Que las correcciones a las fluctuaciones en el nivel general de actividad no se darían de manera natural, automática. Por el contrario, era necesaria la intervención del Estado para estimular la actividad económica, darle dirección y reducir las fluctuaciones que en ella se dan”.¹²⁶

El texto de la ley explicitaba la anticipación de programas a la toma de medidas y decisiones administrativas, para generar, lo que denominaba, *un desarrollo material y constructivo*. Precisando que la planeación en México tenía por objetivo coordinar y encauzar las actividades de las dependencias, incorporando a los sectores sociales.

Sin embargo, la Planeación se elaboró hasta 1933, por la Comisión de Programa, que concretó el primer Plan Sexenal 1934-1940, para ser ejercido por

¹²⁵ Carmagnani, Marcelo, “Las formas del Federalismo Mexicano”, *Circunstancia*, México, año III, número 9, Enero del 2006, p.5

¹²⁶ *Ibidem*, p.152

Lázaro Cárdenas durante su mandato presidencial.

De esta manera se condujo el modelo económico adoptado por los gobiernos posrevolucionarios, como *reconstrucción nacional*, sin contar con un Plan Nacional, omitiendo la importancia que ésta tiene sobre la planificación en la construcción de políticas del sector público y específicamente sobre la política económica.

La planificación del sector público constituye la realización de una de las partes más importantes de la política económica, como es la actuación misma del Estado. Esto se hace evidente cuando llega el momento de la ejecución de los planes, y aparecen con todas sus implicaciones los problemas del financiamiento y del manejo presupuestario.¹²⁷

Finalmente, en materia de Federalismo cooperativo, durante el período pos revolucionario, se evidenció un retroceso en el avance conseguido durante la creación de la Constitución de 1917, en virtud de las coaliciones y pactos acomodaticios que se gestaron entre el gobierno Federal y las facciones políticas más representativas de cada entidad Federativa al margen de una actuación institucional, renovando los caciquismos y disminuyendo la actuación de las entidades federativas, tanto, en las decisiones federales como en las regionales. Tal y como lo precisa Marcelo Carmagnani:

Podemos fechar el progresivo alejamiento del federalismo mexicano del horizonte cooperativo y liberal democrático con la generación de los sonorenses que con su pragmatismo restablece el orden a través de alianzas y acuerdos conciliatorios...

En los decenios de 1920 y de 1930 notamos el progresivo alejamiento del horizonte del federalismo cooperativo y lo constatamos en el hecho de que solo los poderes federales crecen mientras los poderes estatales se apagan y se repliegan sobre prácticas sociales y políticas tradicionales.¹²⁸

¹²⁷ Cibotti, Ricardo y Sierra Enrique, *El sector público en la planeación del desarrollo*, 2a. ed., México, Siglo XXI editores S.A. de C.V., Editorial Universitaria, S.A. Santiago de Chile, 1973, Textos del Instituto Latinoamericano de planificación económica y social, p.5

¹²⁸ Carmagnani, Marcelo, op. cit., nota 9 , p. 5.

3.1.1. Álvaro Obregón (1920-1924).

El Estado Federal pos revolucionario, durante el gobierno de Álvaro Obregón, se sujeto a la obtención de un acuerdo con los acreedores internacionales respecto de la deuda externa, como condición impuesta por el gobierno de Estados Unidos para *otorgar el reconocimiento* al nuevo gobierno, indispensable para generar seguridad interna y estabilidad en la implantación del nuevo régimen.

El monto de la deuda que el gobierno de Estados Unidos reclamaba a México era de más de 504 millones de dólares.¹²⁹

Con motivo de la inestabilidad política y social por la que atravesaba el régimen Obregonista, la seguridad militar requería afianzarse, se requería de la obtención apremiante de recursos. Esta premisa sumada a la anterior, forzaron las decisiones y las acciones que en materia económica adoptó el gobierno.

Durante su gobierno (1920-1924), el presidente Álvaro Obregón no tuvo suficiente tiempo para enfrentar los principales problemas, pues se vio obligado a dedicar los primeros tres años de los cuatro de su administración a terminar con las acciones militares que todavía tenían lugar en el país y a lograr el reconocimiento de su gobierno por parte de los Estados Unidos. En 1923, mediante los acuerdos de Bucareli, el presidente Harding reconoció el gobierno de Obregón a cambio de algunos compromisos de éste respecto de las reclamaciones de ciudadanos estadounidenses por daños causados por la Revolución.¹³⁰

Para restablecer el crédito nacional, el 31 de mayo de 1921, promulgó el decreto que reglamentaba la devolución y liquidación de los bancos incautados, reforzó la medida con el Plan Pani, que involucraba el pago a los banqueros de

¹²⁹ El gobierno de Obregón arrastraba las presiones que el gobierno de Estados Unidos había ejercido contra Venustiano Carranza, que consideraba cuantiosas indemnizaciones por los supuestos daños a sus nacionales durante el movimiento constitucional y la facultad que este gobierno americano detentaba para la representación de otros extranjeros afectados. Problemática que se complicó al concluir la primera Guerra Mundial, cuando el senador por Nuevo México Albert B. Fall, enarboló los intereses petroleros en conflicto y demandaba el pago de 504 millones de dólares en que valoraba los daños a personas y bienes estadounidenses durante la fase armada. *Cfr* Medina Peña, Luis, *op. cit.* nota 1. p.89.

¹³⁰ Ortiz Mena, Antonio, *op. cit.*, nota 6, p.13.

los montos que habían sufrido durante la fase bélica de la Revolución, y redimir el papel moneda.

En materia fiscal se crearon dos nuevos impuestos: el gravamen de uno al millar en las transacciones con fincas rústicas, y el impuesto a las exportaciones de petróleo y sus derivados.¹³¹

El gobierno suscribió el 16 de junio de 1923, en materia de deuda externa, un convenio de reconocimiento de dicho adeudo por un monto de 508.8 millones de dólares, para redimir la deuda se suscribió un compromiso con los siguientes rubros: entregar los derechos de exportación de petróleo; el producto del impuesto del 10% sobre el ingreso bruto de la empresa ferroviaria, y el total de las utilidades.¹³²

No obstante que Obregón cedió en la mayoría de las demandas de los gobiernos extranjeros, no obtuvo los empréstitos solicitados, y dejó las finanzas públicas endeudadas con un déficit acumulado de 58.6 millones de pesos, en 1924.

3.1.2. Plutarco Elías Calles (1924-1928).

En 1924 se inicia la política de reactivación económica bajo el gobierno de Plutarco Elías Calles, basada en una ardua labor legislativa y programática orientada a reformar al sistema fiscal; concretar el restablecimiento del sistema financiero nacional esbozado por Obregón; definir una política comercial y monetaria; crear instituciones promotoras de la obra pública, y presupuestos estatales equilibrados.

¹³¹ Por lo que hace al primero de los gravámenes respecto a la compra de fincas rústicas, éste se vio favorecido en virtud del temor de los latifundistas ser desposeídos de sus tierras, debido a la reforma agraria, el segundo impuesto fue denunciado como confiscatorio por las compañías petroleras estadounidenses que se quejaban de ser víctimas del sistema, con lo cual presionaban para empeorar las relaciones con México.

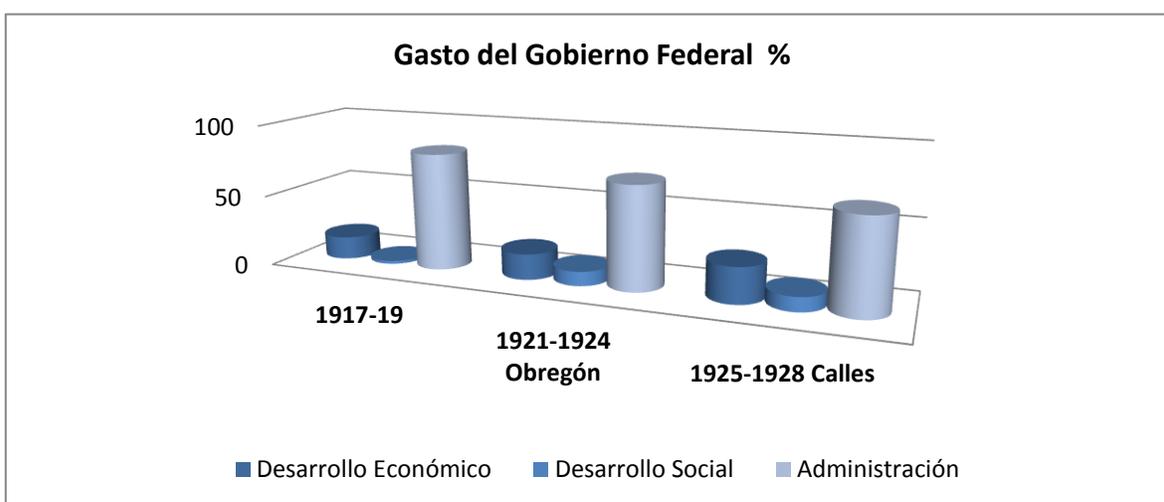
¹³² Aunado al leonino convenio suscrito por México con el gobierno estadounidense, se sumaron los Acuerdos de Bucareli, que como Castro sostiene "...las negociaciones conducirían, no a un tratado en forma como lo quería Washington, sino a los acuerdos de Bucareli. Estos pactos extraoficiales establecieron, en términos generales la no retroactividad del artículo 27 constitucional en materia petrolera; derechos de preferencia en materia de concesiones para la explotación petrolera a estadounidenses propietarios de predios; y la restitución dentro de lo posible, de propiedades y derechos confiscados indebidamente a ciudadanos de Estados Unidos durante la Revolución. Castro, Pedro, *Adolfo de la Huerta y la Revolución mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y UAM Iztapalapa, 1992, p.85.

La estructura presupuestaria se sujetó al principio de equilibrio¹³³. En materia de gasto público, se experimentaron cambios en los rubros de inversión y crecimiento económico, los cuales fueron aumentados en perjuicio de los gastos militares, como se puede apreciar en el cuadro 1.

Con todo, los gastos de gobierno durante los regímenes de Obregón y Calles, se destinaron a cubrir los gastos de administración, “la reconstrucción de la economía nacional, en un principio se llevó a cabo con poca participación directa del Estado. Los gastos del gobierno federal se destinaron, en buena medida, a costear el aparato administrativo”.¹³⁴

Los rubros de gasto en la materia de desarrollo, económico y social fueron desproporcionalmente castigados, en beneficio del gasto administrativo, lo que se puede apreciar en la gráfica 1.

Gráfica 1. Gasto público en México 1917-1928 porcentaje.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*.

En materia de Federalismo fiscal, se estableció como meta el incremento y mejora en la captación de ingresos de la Federación, a través de la Ley de

¹³³ Calles, integró en su equipo de gobierno a, Alberto J. Pani bajo la titularidad de la Secretaria de Hacienda, mismo que enderezo una política restrictiva de gasto público que incluyo la reducción de sueldos en todas las Secretarías de Estado, suprimió aéreas burocráticas, eliminó los subsidios, limito las compras al exterior y redujo las transferencias a Estados y Municipios.

¹³⁴ Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, Op. cit., nota 4, p.40.

ingresos, se introdujo el impuesto sobre la renta para gravar las ganancias personales y las utilidades de sociedades y empresas, diferenciando el tipo de renta, que permitió la exención de la renta mínima para vivir¹³⁵.

Durante este régimen, se estableció la sistematización de las competencias impositivas para concretar las competencias que en materia fiscal deberían tener Federación, Estados y Municipios,¹³⁶ por lo que se convocó, en agosto de 1925, a la Primera Convención Nacional Fiscal, misma que designó dos comisiones para analizar la concurrencia en la materia, y un plan de arbitrios.

La comisión de plan de arbitrios propuso: i) la unificación de todos los impuestos acorde a un plan nacional uniforme; ii) establecer el pago de impuesto predial en unidades tipo; iii) gravar la rentabilidad potencial media de la tierra; iv) sugirió sustituir las tributaciones al comercio y a la industria, concretamente en lo concerniente a venta, patentes y capitales, por una contribución única basada en el monto de los negocios; v) se estableció un impuesto federal único que tasara las proporciones hereditarias en materia de donación, considerando desde entonces la calidad vulnerable de mujeres, ancianos y niños, para disminuir el costo del impuesto; vi) los impuestos especiales no deberían ser votados por los estados, que deberían establecerse mediante acuerdos con la Federación, y vii) suprimir las contribuciones que versaran sobre actuaciones judiciales.

La comisión encargada de vigilar la concurrencia de competencias fiscales determinó: i) una competencia exclusiva de las autoridades locales en los gravámenes que tuvieran relación con la propiedad territorial y actos no comerciales; ii) competencia local para impuestos sobre donaciones y sucesiones, otorgando una participación a la Federación; iii) se imponía como facultad fiscal a

¹³⁵ Mediante la incorporación del impuesto sobre la renta (ISR) en 1924, persiguió gravar, directa y progresivamente todo tipo de fortunas, favoreciendo las clases trabajadoras y contribuyendo al bienestar de las familias. Este impuesto, gradualmente se convirtió en uno de los ingresos principales del gobierno Federal.

¹³⁶ La decisión adoptada durante el régimen del gobierno Calles, se adoptó como consecuencia de la problemática, abordada con antelación por el gobierno Obregonista, quien en su informe rendido el 1º de septiembre de 1924, afirmó, “ ... voy a permitirme decir algunas palabras para encarecer la necesidad de reformar de reformar radicalmente el régimen fiscal mexicano o, mejor dicho, para destruir la anarquía que, en esa materia, consagra la Constitución misma y hacer la nueva organización más en consonancia con los principios modernos, económicos y político-sociales...” Cfr. Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, Op. cit., nota 4, p.90

cargo de la Federación, la imposición de dos cédulas fiscales, adicionales al impuesto sobre la renta, una sobre las propiedades agrícolas y otra sobre la propiedad edificada, las cuales serían reintegradas a las autoridades estatales; iv) se estableció como competencia a favor de la Federación los impuestos al comercio exterior; la renta de personas físicas y morales; impuestos al comercio interior y la industria, pero con una participación de su producto a cargo de las entidades federativas.

Estas determinaciones en materia de federalismo fiscal fueron aprobadas, así como la periodicidad de celebrar estas Convenciones, por lo menos, cada cuatro años y la competencia a cargo de la Secretaria de Hacienda para determinar los métodos para concretar las decisiones aprobadas.¹³⁷

A su vez, en materia bancaria, se procuró un impulso en el restablecimiento del sistema direccionado a los rubros económicos y sociales y con mecanismos crediticios, calificados según Enrique Krauze con *espíritu nacionalista*.¹³⁸

Adicionalmente, con la finalidad de reforzar la materia de crédito, se crea la Comisión Nacional Bancaria, con resultados sustancialmente positivos, al incrementarse el número de instituciones crediticias, sus operaciones y disminuir las tasas de interés, fomentando la confianza interna en el público ahorrador.

También, durante este gobierno, se concretó la creación del Banco único con naturaleza jurídica, pública, y con facultades de emisión de billetes; regulación de circulación monetaria; tasa de interés; redescuento de documentos mercantiles, y operar con bancos de descuento y de depósito, mediante ley expedida en agosto de 1925 bajo la denominación de *Banco de México S.A.*

Con la fundación del Banco de México y las modificaciones a su ley constitutiva de 1926, 1927, 1928, 1932 y 1935, se logró atender la principal aspiración revolucionaria en materia de moneda y crédito: la creación de un banco único de emisión. Se logró también reducir la tasa de interés de las operaciones activas

¹³⁷ Esta fue la primera de las Convenciones fiscales que posteriormente se les conoce bajo el rubro de Convenciones Hacendarias, con competencia de la coordinación fiscal entre la Federación y los Estados

¹³⁸ Krauze, Enrique, *La reconstrucción económica. Historia de la Revolución Mexicana, 1924-1928*, México, El Colegio de México, 1977, pp.31-92

de la banca y renacer-aunque tardó varios años- la confianza del público en el papel moneda, que se había perdido durante la Revolución, con motivo del múltiple empapelamiento, tanto revolucionario como bancario. Durante sus primeros años, el Banco de México actuó más como un banco comercial que como un banco central. Con el tiempo, se fue aproximando a cumplir cabalmente esas funciones.¹³⁹

La incorporación y evolución del sistema financiero constituyó uno de los ejes que soportaron el desarrollo económico del país, como lo sostiene Manuel Gollás : “Un desarrollo importante que ayudó al rápido crecimiento de la economía mexicana entre 1921 y 1940, fue la creación, y la rápida expansión, del sistema financiero. Entre las instituciones financieras más importantes creadas en estos años destacan el Banco de México y Nacional Financiera, esta última fundada en 1934”.¹⁴⁰

Con la finalidad de consolidar la materia crediticia, en 1926, se actualizó la Ley General de Instituciones de Crédito para vincular el sistema asociado al Banco de México con el de canalización de crédito general en el país. En el mismo sentido se expide la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, a efecto de crear la estructura jurídica, para la existencia, expansión y circulación de los instrumentos de crédito.

Las funciones y tareas realizadas por el Estado durante la consolidación del régimen Callista, entrañaron el carácter intervencionista en el crecimiento y desarrollo económico de México, a través de una intensa inversión en obra pública y equilibrios presupuestales, soportados en políticas de corte ortodoxo y recursos propios.

3.1.3. Emilio Portes Gil (1928-1930).

El gobierno de Portes Gil se encontró inmerso en eventos nacionales e internacionales que marca negativamente la evaluación de su desempeño.

¹³⁹ Tello, Carlos, *Op. cit*, nota 4 p.105

¹⁴⁰ Gollás, Manuel, “México. Crecimiento con desigualdad y pobreza (de la sustitución de importaciones a los tratados de libre comercio con quien se deje), *Serie documentos de trabajo*, México, número III, 2003, p.10

En 1928 se elige Portes Gil como presidente provisional, por parte del partido oficial Partido Nacional Revolucionario (PNR), hasta en tanto se realizaran las nuevas elecciones nacionales, en virtud, de la muerte violenta de Obregón.

La depresión de 1929 fue el evento internacional que marcó la administración provisional.

Con la gran Depresión de 1929 se vendría abajo la inversión extranjera. En cambio, el capital nacional era escaso y, el que existía, no estaba, por lo general, dispuesto a comprometer su dinero con el país. A apostarle a México. No abundaban los empresarios mexicanos. Había que crearlos (lo que se hizo). Diseñarles proyectos y proporcionarles crédito barato para llevarlos a cabo (lo que también se hizo). Regulando y orientando a las fuerzas del mercado. Las instituciones bancarias privadas no ayudaban. Las posibilidades de crecimiento económico en el país parecían estar determinadas por la intervención del Estado, que era un interlocutor natural y principal, tanto del capital extranjero como del mexicano. Interprete casi único del interés nacional, el Estado tenía y asumía, cada vez más, amplias responsabilidades para conducir el desarrollo del país.¹⁴¹

Durante este breve periodo presidencial se dio continuidad a la política económica trazada durante el gobierno de Calles. El reparto agrario se intensificó, así como los créditos a los campesinos, a través del Banco Nacional de Crédito Agrícola.

*En los años que corren entre 1929 y 1934, que coinciden con el ascenso más pronunciado de las organizaciones más pronunciado de las organizaciones agrarias, la política del gobierno federal en materia de reparto y restitución de tierras fue errática y sujeta a pronunciados altibajos. El breve gobierno de Portes Gil había acelerado el reparto, movido por la lucha contra los cristeros y la rebelión escobarista, pero descendió drásticamente con Ortiz Rubio...*¹⁴²

Se impulsa el cooperativismo entre la clase obrera, mediante, la política de equilibrio o mejoramiento integral, que incorporaba a todas las clases patronales y obreras para buscar el equilibrio social y económico de los sectores concurrentes.

¹⁴¹ Tello, Carlos, *Op. cit.*, nota 4 p.105

¹⁴² Medina Peña, Luis, *Op. cit.*, nota 1, p.79.

3.1.4. Pascual Ortiz Rubio (1930-1932).

Ortiz Rubio fue designado por el PNR para ocupar el cargo de Presidente de México, y se le identifica como el legitimador del papel de su partido en la vida política y económica.

La fuerza del PNR se fue consolidando hasta convertirse en un partido de Estado, generando que las decisiones que debía tomar el gobierno, se tomaran desde ésta otra trinchera como lo precisa Tello:

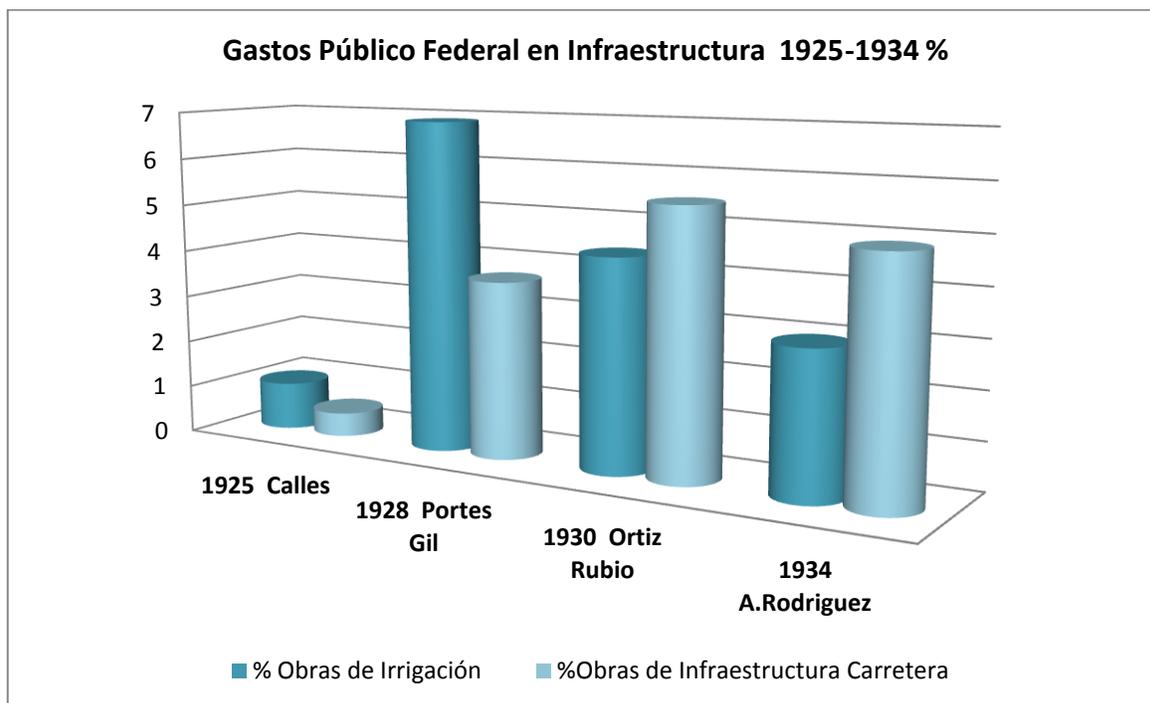
El PNR fue creado desde arriba y no se planteó la meta de incorporar a sus filas a la población. Más bien buscó disciplinar, someter, a las organizaciones políticas y a políticos y caciques regionales. De carácter social neutro, donde participaban campesinos, obreros, clase media, empresarios e incluso hacendados, desde el principio el PNR estableció una estrecha relación con el Estado. Pronto se convirtió en un partido de Estado. Así era visto. Mas que un partido era, en realidad, una enorme coalición de intereses y de grupos. No era un partido de clase. Tampoco un partido ideológico. Era plural. Su afán más que restar, fue sumar. Sumar a todos los que compartían sus amplios principios y programa... La discusión se daría, en lo sucesivo, dentro del partido y, una vez tomada la decisión, todos se someterían a ella.¹⁴³

Durante este gobierno se establece como eje rector de la economía nacional la solución a las condiciones económicas y sociales derivadas de los efectos de la crisis de 1929.

La gran depresión de 1929 generó la disminución del gasto público federal destinado a infraestructura de obras de irrigación y de construcción de carreteras, disminuyendo el ritmo acelerado que se había establecido como objetivo de los gobiernos anteriores, como se puede apreciar en la gráfica 2.

¹⁴³ Tello, Carlos , *Op. cit.*, nota 4, p.p.78-79

Gráfica 2. Gasto público federal en Infraestructura 1925-1934 porcentaje.

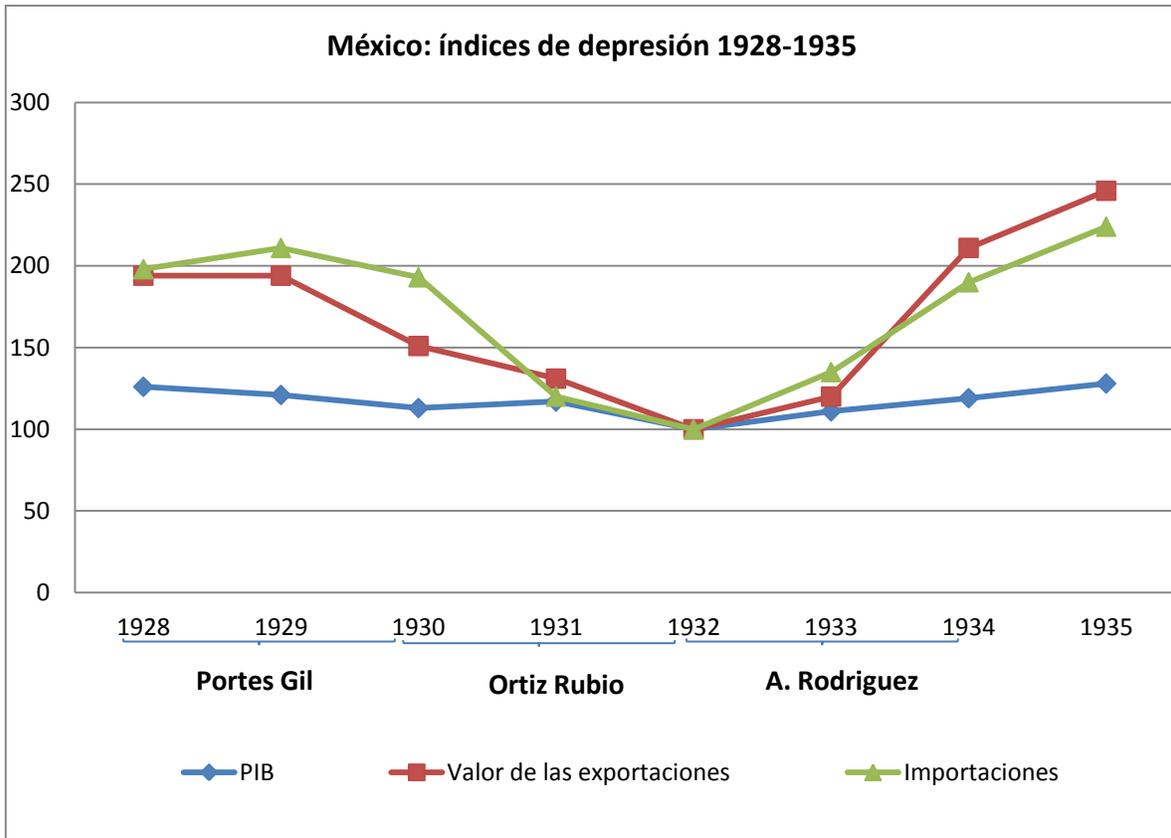


Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*.

Sumado al impacto económico que generó en las finanzas públicas la gran depresión, le siguieron otro número significativo de efectos en los principales indicadores macroeconómicos: i) la balanza de pagos presentó desequilibrios relacionados con la recesión en Estados Unidos y con la reducción de minerales y petróleo; ii) la formación de capital decreció, como proporción del PIB; iii) las reservas disminuyeron; iv) el desempleo urbano e industrial se incrementa, en virtud, de la repatriación de los trabajadores mexicanos por el gobierno de Estados Unidos, y v) se suma a la reducción de la actividad agrícola. Lo anterior se puede apreciar en la gráfica 3.

Estos problemas agravaron la desigualdad en México, al impactar primordialmente en los campesinos y obreros como las clases más desprotegidas en el país.

Gráfica 3. Índices de Depresión 1928-1935



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Carlos Tello, *Sobre la desigualdad en México*.

Se emite la Ley Monetaria en 1931, promulgada para combatir los efectos de la depresión mundial y, con ello, se generaron las condiciones favorables para que el Banco Central asumiera plenamente sus funciones. Esta ley persiguió defender las reservas de oro, desmonetizando, permitiendo su libre explotación.

En 1932, se promulgó una segunda reforma monetaria contraria a la de 1931, que reanudó la acuñación de plata, con la finalidad de aumentar la masa monetaria y restablecer el equilibrio económico en el conjunto de transacciones.

...Pani, de regreso en la Secretaría de Hacienda, estableció sin decirlo una política monetaria expansionaria. La acuñación de moneda de plata y el uso de billetes del Banco de México para pagar a la burocracia aumentó la oferta monetaria 31% en 1932 y 15% en 1933. De hecho se empezó a abandonar el enfoque ortodoxo de reducción de la masa monetaria y de presupuestos

equilibrados. Todas estas medidas llevaron a una rápida recuperación económica de los efectos de la depresión. Por otra parte, el derecho de señoreaje -la diferencia entre el costo y el valor de las monedas acuñadas –se acreditó al Banco de México para establecer las tan necesitadas y hasta entonces inexistentes reservas monetarias que apoyaban la emisión de billetes.¹⁴⁴

La materia Fiscal, siguió la línea trazada en la Administración Callista, por lo que Ortiz, en 1932, fue preparando el camino para la Segunda Convención Nacional Fiscal, con la finalidad de darle continuidad a las conclusiones a las que se había llegado en materia de Federalismo Fiscal, tales como: i) el plan nacional de árbitros a cargo de los estados; ii) unificación del sistema fiscal en toda la república; iii) delimitar la competencia de la Federación, estados y municipios en materia de impuestos; iv) disminuir los gastos de recaudación y administración; v) simplificar sistemas; vi) corregir la corrupción, y hacer más equitativa la distribución entre los causantes.

3.1.5. Abelardo Rodríguez (1932-1934).

Abelardo L. Rodríguez, a través, de su secretario de Hacienda Alberto J. Pani, adoptó políticas monetarias expansionistas, ante la recesión económica y las presiones de las organizaciones agraristas y sindicales que iban en ascenso.

En materia de política monetaria, se realizaron reformas a la legislación monetaria, con el objetivo de promover, expandir y diversificar el crédito en el país. Igualmente se reformó la Ley del Banco de México, para ampliar sus facultades para fomentar un mercado de dinero. Por otro lado, se le prohibió las operaciones con particulares, y en contra partida se legisló la asociación obligatoria de la banca de depósito y crédito al banco central.

El gobierno mexicano cambió su política monetaria a partir de ese año, dejando flotar el peso y aumentando la emisión de moneda de plata y el papel moneda. La oferta monetaria creció 31% en 1932 y 15% en 1933, abatiendo la tasa de interés de 12 a 8% en un año. La devaluación del peso en 35% creó, a su vez,

¹⁴⁴ Medina Peña, Luis, *Op. cit.*, nota 1, p.103.

un virtual impuesto a los bienes provenientes del exterior, impulsando la sustitución de importaciones.¹⁴⁵

El sector industrial generó un crecimiento a partir de 1932 y fue en ascenso hasta la segunda Guerra Mundial, una vez que se inició la recuperación de los efectos de la crisis de 1929 y se consiguió el restablecimiento de los precios de exportación, plata y petróleo. Con lo que el Estado Federal mexicano se perfilaba como uno de los motores económicos de crecimiento más significativos. Como se puede apreciar en la gráfica 3.

A efecto de dar continuidad a la materia del Federalismo Fiscal, durante esta administración, se llevó a cabo la Segunda Convención Nacional Fiscal, misma que ya había sido proyectada por el gobierno anterior y sin lograr mayor concreción de las conclusiones y propuestas, como había acontecido con la anterior. Tan solo, se dio inicio a los trabajos para lograr una mayor coordinación tributaria entre los tres órdenes de gobierno.

Vale la pena puntualizar que, durante estos gobiernos pos revolucionarios, se reconoció la necesidad de concretar el Federalismo cooperativo, en la materia fiscal, ante la evidente concentración de facultades que de *facto* se venían concentrando en la Federación en perjuicio de las regiones – estados y municipios- como lo destaca Tello:

Con la Constitución de 1917 se reafirma el carácter federal del gobierno y se mantiene la coincidencia en materia tributaria. En su texto original la Constitución estableció la posibilidad de que tanto la federación como las entidades federativas establecieran impuestos sobre las mismas Fuentes, al señalar como impuestos privativos de la federación, únicamente los aranceles sobre el comercio exterior (no hay que olvidar que durante todo el siglo XX y los primeros años del siglo XX, los tributos al comercio exterior aportaban el grueso de los ingresos de los gobiernos). También, en el artículo 73, fracción VII, de la Constitución (copia del artículo 72 de la Constitución de 1857) se le da competencia fiscal ilimitada a la federación al establecer que el Congreso de la

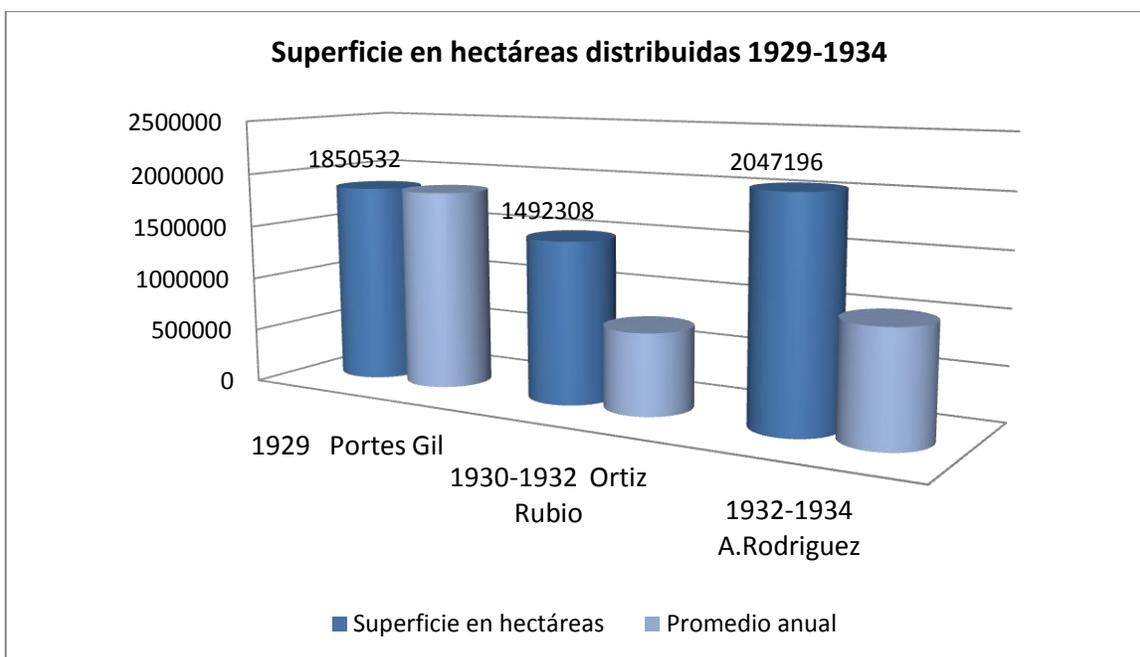
¹⁴⁵ *Ibidem*, p.116.

Unión tiene la facultad para *imponer las contribuciones necesarias para el presupuesto.*

...De lo que se trata, ni más pero tampoco ni menos, es de definir con claridad qué va a hacer cada orden de gobierno y cómo va a financiarlo. La coincidencia de facultades impositivas y de gasto, tal y como se ha dado en México, si bien se ajusta a la Constitución, ha resultado problemática. Lo fue desde un principio y aún lo es en la actualidad.¹⁴⁶

El rubro del reparto agrario presentó un repunte, en virtud, de la constante presión por parte de organizaciones y fuerzas políticas regionales, dando continuidad a la proyección de Calles con relación a la necesidad de dar certeza jurídica, a través de garantizar la pequeña propiedad para producir, procurando los recursos para dotar a los campesinos de los conocimientos técnicos para generar una producción significativa en esta actividad. La importancia de la distribución de tierras durante los gobiernos de 1929 a 1934, se ilustra, a continuación, con la gráfica 4.

Gráfica 4. Superficie de hectáreas distribuidas 1929-1934.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Medina Peña, Luis, Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994.

¹⁴⁶ Tello, Carlos, *Op. cit.*, nota 4, p.p. 89-90.

3.2. Entorno y políticas públicas en el periodo de 1934-1940. Modelo de sustitución de importaciones o Desarrollo Nacional.

El *modelo de reconstrucción nacional* que puede ser ubicado entre 1920-1934, también llamado *modelo exportador*, se vio frustrado por el evento internacional acontecido en 1929, *la gran depresión*, que evidenció la debilidad del modelo y la carencia de una planeación nacional que volvía aún más vulnerable la economía mexicana.

La crisis se sintió de inmediato en las actividades relacionadas con el comercio exterior, que en esa época eran las más dinámicas de la economía nacional y, en esa medida, pronto se difundió y afectó al resto de la economía. En unos cuantos años, entre 1929 y 1932, las exportaciones se redujeron en casi la mitad, en tanto que lo que el país importó se redujo en más de la mitad. En todos los años de la depresión el saldo fue favorable a México, pero cada vez era más reducido. Los ingresos tributarios del gobierno federal cayeron un tercio y el PIB por persona lo hizo, en tan solo un año en casi 20%. Pero la recuperación fue rápida. Ya para 1935, el primer año de gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, el PIB había superado el nivel que alcanzó en 1928.¹⁴⁷

Las acciones que se tomaron por parte del gobierno mexicano, buscaron paliar los efectos de la crisis económica de 1929, imponiendo medidas drásticas en materia de política fiscal; para 1930 se aumentaron las tarifas de importación, para contrarrestar las restricciones arancelarias impuestas por Estados Unidos; se modificó la Ley de Aduanas, para aumentar la tarifa.

En materia de política monetaria, se devaluó el peso y se dejó flotar 2.26 pesos por dólar, hasta hacerlo llegar en 1933 a 3.50. “El efecto combinado de la devaluación y las mayores tarifas limitó, al encarecerlas, las importaciones. Se estimuló, así, la sustitución de importaciones que años después, sería uno de los ejes del proceso de expansión industrial en México”.¹⁴⁸

Bajo éste panorama, el gobierno de Lázaro Cárdenas, 1934 a 1940, tuvo una importante estrategia, trazada a través de la planeación, que si bien había sido reconocida en su necesidad por los gobiernos anteriores, solo se concretó

¹⁴⁷ *Ibíd.*, p.141.

¹⁴⁸ *Ibíd.*, p.146.

hasta esa administración, y fue el eje rector de la política económica del modelo de *desarrollo nacional o sustitución de importaciones*.

El primer Plan Sexenal 1934-1940, se elaboró por la Comisión de Programa, en la que Cárdenas detentaba el cargo de presidente honorario, y en esa calidad tuvo la oportunidad de influir directamente en la proyección de políticas y en la redacción de los diferentes capítulos del Plan.

La estructura de la planeación, contemplaba las condiciones generales de política económica y social, y circunscribía al sector público al cumplimiento de los objetivos detallados en el plan y que sucintamente fueron los siguientes: i) agricultura y desarrollo del campo; ii) nueva organización y desarrollo agrícola; iii) riego; iv) ganadería; v) riqueza forestal; vi) trabajo; vii) educación pública; viii) salud pública; ix) gobierno; x) economía nacional; xi) comunicaciones y obras públicas; xii) Hacienda y crédito público; xiii) crédito y política monetaria y ejército nacional.

La materia del Federalismo cooperativo se encontraba contemplada en la redacción del Plan Sexenal, inmerso en el rubro de Economía Nacional.

La posibilidad de convertir al país en una organización coordinada entre sí, que garantizara el bienestar de sus habitantes, sería consecuencia de la transformación de la estructura económica de México y de sus relaciones comerciales con otros países. El gobierno nacido de la acción del Partido debería considerar siempre, como su obligación principal, la colaboración con otros países para conseguir normas económicas convenientes. La adopción de una política nacionalista no llevaría sin embargo, a que el gobierno actuara en un aislamiento progresivo ante el resto del mundo, sino más bien debería propiciar un estudio cuidadoso de nuestras relaciones comerciales con los países extranjeros y hacia la revisión del sistema de producción de acuerdo con las bases dictadas en el interés de nuestro propio país.¹⁴⁹

Se precisaba que el Estado regulara las actividades comerciales y productivas en materia de recursos y derechos del subsuelo, minería y zonas de

¹⁴⁹ Solís, Leopoldo. *Planes de desarrollo económico y social en México*, México, SEP SETENTAS, 1975, p.p.20-21.

reserva petrolera, con la finalidad de que el país retuviera el mayor porcentaje posible de la riqueza.

El papel y funciones del Estado, se estructuraron para que interviniera, para mantener el orden y la coordinación económica, entre los diversos actores económicos. Por lo que se incorporó expresamente en la redacción del Plan los siguientes aspectos: i) que las industrias quedaran sujetas a normas legales efectivas en toda la República; ii) limitar la libertad de competencia, de preferencia con el consentimiento de las firmas e industrias involucradas, para alcanzar cierta armonía de precios, de tal manera que no subieran éstos a los consumidores o bajaran los salarios a los trabajadores; iii) *crear industrias para sustituir importaciones* y explotar recursos no utilizados; iv) investigar y mantener servicios de asesoría técnica a los productores; v) evitar la concentración de capital, que elimina a los pequeños productores, cuyas operaciones se señalaban como benéficas; vi) elaborar una política salarial por virtud de la cual se eliminaran las organizaciones de los industriales que pagaran salarios insuficientes, y vii) formar consejos consultivos para planificar y regular las actividades de la industria.

La denominación *sustitución de importaciones* que se atribuye a este modelo económico, obedece precisamente al papel interventor del Estado para implementar la política económica necesaria para disminuir las importaciones de artículos que compitieran con la industria nacional, y que solo se importaran los artículos que no pudieran manufacturarse en México.

Aunado lo expuesto con antelación, el contenido del Plan perseguía hacer congruentes los criterios plasmados en la Constitución con las políticas de gobierno.

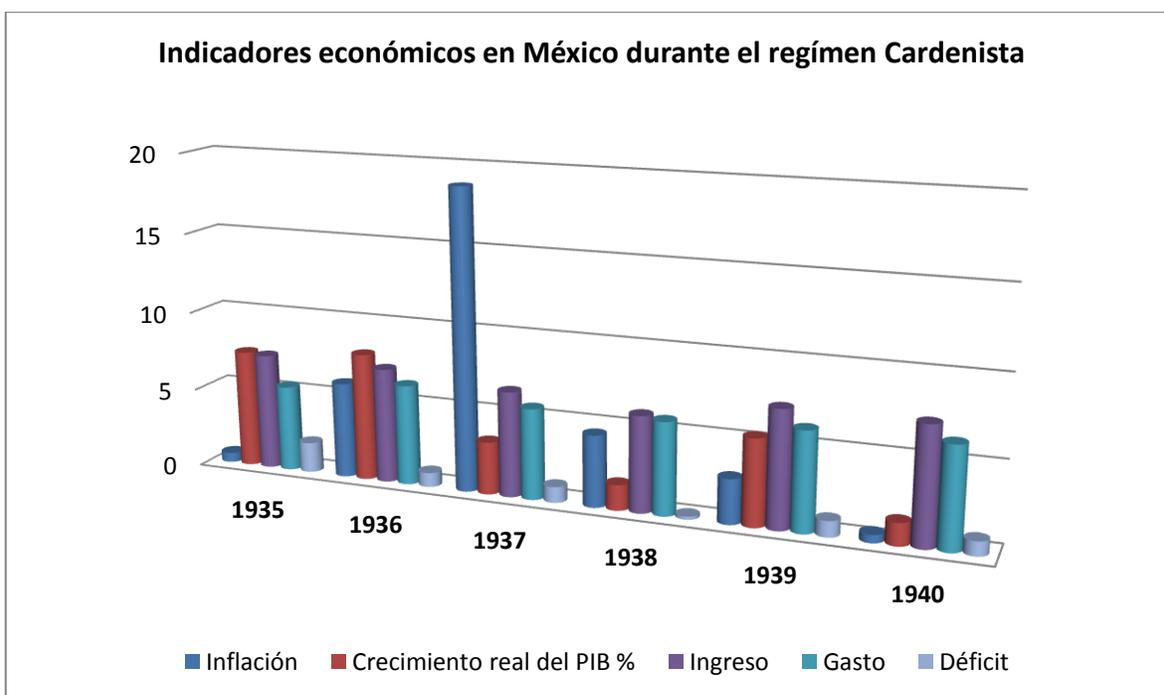
El Estado Mexicano habrá de asumir y mantener una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional; es decir: franca y decididamente se declara que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden públicos. En el Plan se sentaron las bases de lo que después se denominaría en México la Rectoría de Estado en las tareas del desarrollo nacional...con la aplicación del Plan Sexenal,

el país entrará en la primera etapa de un régimen progresivo de economía dirigida, cuya trascendencia es mayor, sin género de duda.¹⁵⁰

Mediante los objetivos del Plan Sexenal se vislumbra una nueva y vigorosa etapa en el desarrollo económico y social de México, que mostró un crecimiento en el PIB sostenido durante los dos primeros años del gobierno Cardenista, como se puede observar en la gráfica 5.

En 1936 se acentuaron las políticas económicas heterodoxas de presupuestos deficitarios, estrechamente relacionados con propósitos de crecimiento económico y cumplimiento de compromisos sociales, lo que generó un incremento en el gasto público, a un ritmo anual del 11% y con un déficit de 1% del PIB que no se rebasa durante el modelo económico de *sustitución de importaciones*, como se aprecia en la gráfica 5.

Gráfica 5. Principales indicadores macroeconómicos durante 1935-1940



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Ortiz Mena, *El desarrollo Estabilizador: Reflexiones para una época*.

¹⁵⁰ Tello, Carlos, *Op. cit.*, nota 4, p.157.

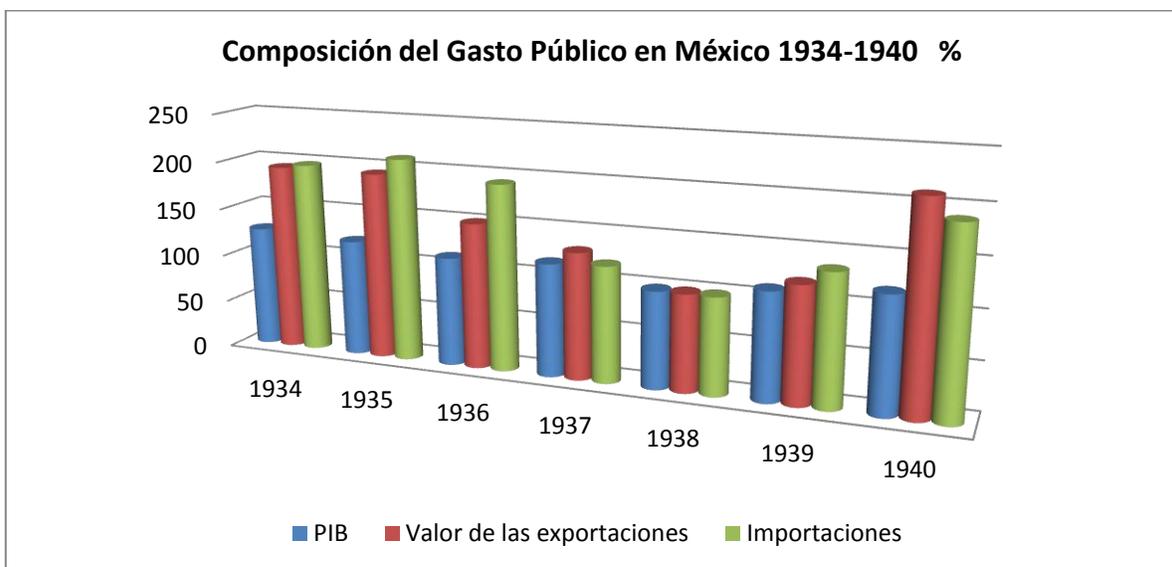
De la gráfica 5, también se puede evaluar la estabilidad en el tipo de cambio hasta 1938, pues para marzo de este año, se decreta su flotación, que generó un incremento hasta llegar a 5.00 pesos por dólar en 1940.

En materia de finanzas públicas, el régimen Cardenista se apegó a la Planeación proyectada, orientada al desarrollo económico y social. Existió un estricto programa de presupuestos equilibrados en función del gasto público, el cual no fue deficitario en más del 1%, como se desprende de la interpretación de la gráfica 5.

Se utilizó la política fiscal como una herramienta contracíclica, para combatir la recesión externa acontecida en 1938. La política de gasto público, no impactó negativamente a la fiscal, ya que, no se incrementaron los gravámenes y se otorgaron exenciones fiscales a las nuevas empresas. El ingreso tributario se mantuvo en 5.5% como porcentaje del PIB.

Como se puede observar en las gráficas 5 y 6, el gasto público, jugó un papel estratégico en el desarrollo económico y social que se reflejó en el resto de los indicadores macroeconómicos. Se impulsaron por medio de la inversión pública las obras de infraestructura básica que beneficiaron el fomento de la inversión privada.

Gráfica 6. Composición del Gasto Público en México 1934-1940 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*

La importancia del gasto público, en el desarrollo económico de México, es cuestionada por Jaime Órnelas Delgado, cuando sostiene:

El modelo económico impuesto en México desde mediados de los 30's, el gasto público en consumo e inversión fue, con mayor o menor eficiencia y hasta los inicios de la década de los ochenta, el motor fundamental del crecimiento económico. El gasto público permitió la construcción y distribución, aun que en forma desigual en el territorio nacional, tanto de las condiciones generales de la producción y reproducción del capital (generales por qué no son "condición particular para este o aquel capitalista), como de los medios de consumo colectivo (MCC), que permiten la reproducción de la fuerza de trabajo.

La concentración y centralización del capital en determinadas regiones del país llevo aparejado el proceso de concentración y centralización de las condiciones generales de producción. Así mismo, la concentración de la población exigió la construcción concentrada de los MCC reforzándose con ello el papel predominante, en más de un sentido, de las áreas urbanas del país.¹⁵¹

El gasto público, en un principio, fue financiado con deuda privada, utilizándose el crédito primario del Banco de México para financiarlo, debido a las condiciones financieras que prevalecían al interior y exterior del país. "En diciembre 1938 se reformó la Ley del Banco de México, para flexibilizar el otorgamiento del crédito al gobierno, y en 1941, se expidió una nueva ley constitutiva que aumentaba sus facultades para financiar al gobierno federal. El gobierno llevó a cabo una política de gasto sumamente expansionista".¹⁵²

El modelo de sustitución de importaciones en México tuvo como finalidad dirigir las políticas gubernamentales para generar las condiciones económicas al interior del país para fabricar los productos que antes se importaban, protegiendo el mercado nacional, remplazando la importación de insumos y cerrando el mercado local.

¹⁵¹ Ornelas Delgado, Jaime, "Neoliberalismo y ocupación del territorio en México", *Revista Latinoamericana de Economía. Problemas del Desarrollo*, México, Volumen XXV, número 99, octubre-diciembre de 1994, p. 56.

¹⁵² Ortiz Mena, Antonio, *Op. cit.*, nota 6, p.20.

Durante el régimen Cardenista, se consolidó una rectoría económica del Estado, que se fue fortaleciendo con la participación del resto de los sujetos económicos, ante la inminente afectación que la Segunda Guerra Mundial representaba. “Dicho de otra manera, la industrialización -proceso dominante en la economía mexicana a partir de la segunda guerra mundial”.¹⁵³

Tello comparte la conclusión anterior al precisar que las funciones del Estado, durante el modelo de sustitución de importaciones, se pueden resumir de la siguiente manera;

Se acepta que el Estado debe concentrarse en la doble tarea de promover el crecimiento económico del país y el bienestar de la población. Para alcanzar esta doble tarea, el Estado debe intervenir en la economía orientando a las fuerzas del mercado, incluso sustituyéndolas si ello fuera necesario.

El Estado, se convierte en motor del desarrollo nacional. Participa en la economía orientando, promoviendo, regulando, produciendo, limitando, prohibiendo y estimulando. Resolviendo conflictos y problemas.¹⁵⁴

3.3. Entorno y políticas públicas en el periodo de 1940-1970. Modelo estabilizador.

El modelo económico denominado *estabilizador*, fue adoptado a partir de 1940 y hasta 1970, persiguió como objetivo fundamental el promover la industrialización del país, que buscó consolidarse durante los cinco periodos presidenciales, inició con Manuel Ávila Camacho y culminó con Gustavo Díaz Ordaz, lo que García Moisés denomina etapas, y que se precisa en la tabla 1.

En 1940, asumió la Presidencia de la República ... Ávila Camacho, y a lo largo de tres décadas ... se fueron perfeccionando las estrategias económicas y los mecanismos políticos para propiciar y mantener la estabilidad en el país...comenzó, también una nueva era para el Estado mexicano, pues su capacidad para intervenir en la economía, iniciada en la presidencia de Calles y ahondada por la expropiación petrolera, se expandió y convirtió en el sustento del crecimiento económico del país.¹⁵⁵

¹⁵³ Ornelas Delgado, Jaime, *Op. cit.*, nota 36, p. 56.

¹⁵⁴ Tello, Carlos, *Op. cit.*, nota 4, p.157.

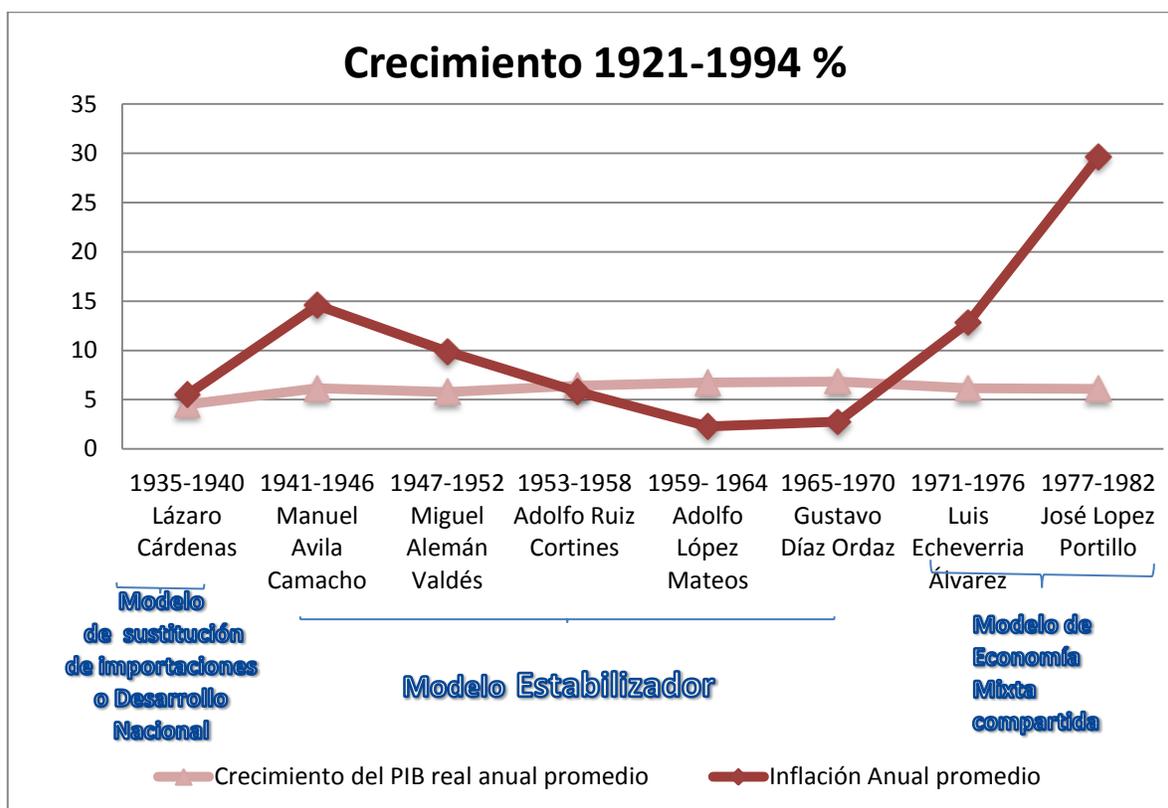
¹⁵⁵ Medina Peña, Luis, *Op. cit.*, nota 1, p.119.

El modelo conocido como *desarrollo estabilizador*, incorporó ajustes en su estructura en función de las estrategias adoptadas por la economía de Estados Unidos, dada la dependencia económica con éste país y las consecuencias de los eventos bélicos en los que intervino este último.

La industrialización del país se persiguió por este modelo, como indispensable para disminuir la dependencia en la venta de los productos: agropecuarios, mineros, extracción de petróleo y frutícolas, inevitables para obtención de recursos que se requerían en México para su modernización.

Durante los gobiernos de Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés y Ruiz Cortines, el ritmo de crecimiento de la economía mexicana fue acelerado, hasta 1953 que la economía dejó de crecer, el ascenso obedeció a la intervención que tuvo el Estado en la economía, como se puede apreciar en la gráfica 7.

Gráfica 7. Indicadores económicos de México 1920-1958 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Ortiz Mena, *El desarrollo Estabilizador: Reflexiones para una época*.

Esta intervención estuvo soportada en la Ley de Atribuciones del ejecutivo en Materia económica de 1950 y la reforma al artículo 131 que le otorgaba al ejecutivo federal una competencia expresa en materia arancelaria y de comercio exterior.

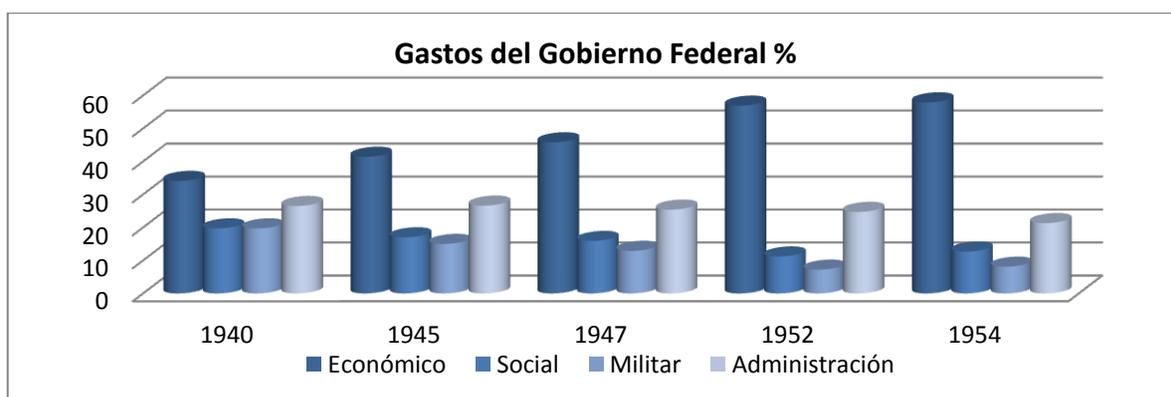
De igual forma las políticas económicas instrumentadas durante el modelo económico denominado *estabilizador*, condicionaron el papel del Estado.

Los programas y las políticas puestas en práctica por los gobiernos de Ávila Camacho y Alemán fueron similares. La diferencia, en todo caso, es que durante el gobierno de Alemán fueron similares. La diferencia, en todo caso, es que durante el gobierno de Alemán se utilizó el poder del Estado en una dirección que estaba más en armonía con el capital, con el cada vez más numeroso grupo empresarial. Se caminó en *tandem* con los intereses privados.¹⁵⁶

El gasto público se direccionó al fomento económico, en forma ascendente, al gasto de inversión, se destinaron mayores recursos que al gasto corriente y llegó a representar más del 40% del gasto total del sector público hacia la etapa de *desarrollo hacia afuera del modelo estabilizador*.

El Estado jugó claramente un papel como inversionista en los rubros de; infraestructura básica; infraestructura social y actividades estratégicas. El gasto público tuvo un efecto multiplicador sobre el resto de la economía, que generó una mayor inversión privada.

Gráfica 8. Gasto público federal (%)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*

¹⁵⁶ Tello, Carlos, *Op. cit.*, nota 4, p.157.

En materia de política fiscal, se planteó como principal objetivo de la estrategia estabilizadora, disminuir los procesos inflacionarios que había experimentado México, pues, el desequilibrio fiscal afectaba la formulación y ejecución de los proyectos de inversión industrial, dado que su recuperación necesariamente involucraba, un espectro más amplio de sectores económicos, que los de producción agropecuaria y de servicios.

La forma de financiamiento del gasto público, fue a través de impuestos, a pesar de que durante el periodo nunca se igualaron los ingresos y gastos públicos lo que lógicamente ocasionó un déficit moderado, esto no provocó problemas inflacionarios, debido a la forma de financiarlo, que se realizaba mediante el denominado encaje legal, instrumento de política monetaria que permitía al gobierno federal limitar la liquidez en la economía y a la vez cubrir a un bajo costo el déficit público.

PEMEX, aportó cuantiosos recursos durante el modelo estabilizador, así como las empresas del Estado, lo que provocó que el financiamiento externo comenzara a fluir hacia el país, para apoyar principalmente obras de infraestructura y posteriormente proyectos de inversión.

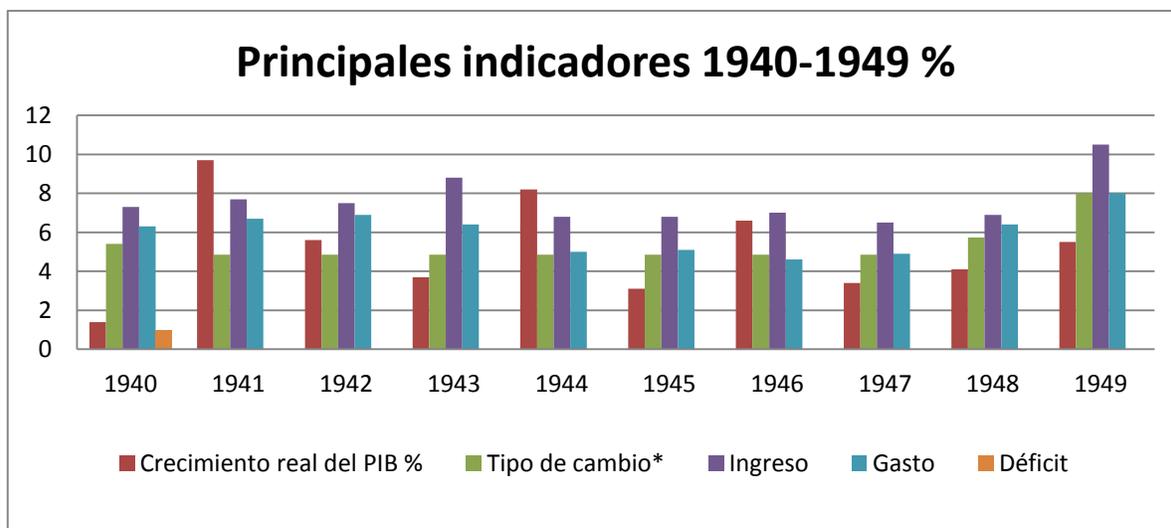
Después de la Segunda Guerra Mundial, México fue uno de los primeros países que suscribió créditos con los organismos financieros internacionales, dispuso de créditos que el gobierno de Estados Unidos ofrecía para estimular las exportaciones de bienes de capital.

En materia de política monetaria el objetivo principal, consistió en combatir la inflación mediante la regulación de la liquidez utilizando como instrumento el encaje legal, que cumplió un doble objetivo, por un lado mantuvo controladas las presiones inflacionarias y por el otro permitió financiar los déficit fiscales.

La política de tipo de cambio buscó mantener sin alteración la paridad del peso respecto al dólar con el propósito de no presionar los precios internos, para cumplir con este objetivo el sector público contrató deuda pública externa y para cubrir los desequilibrios que se presentaron en la cuenta corriente de la balanza

de pagos y respaldar las reservas internacionales del país, lo que permitió la estabilidad del tipo de cambio del peso frente al dólar. Lo que se puede apreciar en la gráfica 9.

Gráfica 9. Indicadores económicos de México 1940-1949 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Ortiz Mena, *El desarrollo Estabilizador: Reflexiones para una época*.

Por cuanto hace a la política comercial, esta resultó proteccionista y se basó en el uso una herramienta legal consistente en el *permiso previo de importación*, que consiguió limitar el ingreso de bienes extranjeros que podían desplazar a los nacionales del mercado, redujo al mínimo las importaciones suntuarias. Otro de los instrumentos que se utilizó en el periodo fue elevar los aranceles a las importaciones de productos de consumo de personas con altos ingresos.

Finalmente, los cinco gobiernos que atravesaron la etapa de modelo estabilizador el incremento intenso de la población, y con ello elevar las metas del PIB per cápita, de consumo y de inversión. El modelo federalista cooperativo se subordinó a la sola la mención en la estructura de la planeación pero no se consolidó su aplicación por los gobiernos regionales dada la estructura del partido dominante y la política federal.

3.3.1. Manuel Ávila Camacho (1940-1946). Modelo estabilizador. Etapa de desarrollo hacia afuera.

Durante este régimen se implanta un cambio de estrategia económica, con la finalidad de consolidar una *etapa de desarrollo hacia afuera, en el modelo estabilizador*, con instrumentos políticos de moderación y unidad nacional, sumados a los instrumentos económicos de estabilización.

La Segunda Guerra Mundial marca este periodo presidencial e histórico, que reforzó las decisiones económicas que buscaban una estabilidad en el rumbo trazado para México.

El reparto agrario continúa con la inercia de su predecesor, y se distribuyen 5, 519,000 hectáreas. La política en materia salarial y de condiciones laborales disminuye. Se incorporan a las decisiones económicas las medidas para apoyar en el evento bélico internacional, con el énfasis en la necesidad del desarrollo económico y se disminuye el ritmo de la reforma social.

Las posibilidades de desarrollo de un mercado nacional, durante el régimen, se habían ampliado, como resultado de: la reforma agraria; la protección, subsidio y financiamiento otorgado a la industria, que provocaba una mejoría en el nivel de vida de; los campesinos, la clase obrera y empresarial, así como la decisión de la limitación al mercado internacional, *sustitución de importaciones*, todo ello en conjunto, amplió las posibilidades de desarrollar el mercado nacional.

En materia educativa se inicia una campaña para disminuir el analfabetismo, como herramienta para fomentar lo que llamó *unidad nacional*. “Ávila Camacho llamó a la Unidad Nacional para ganar la *batalla de la producción* y dirigiéndose a todas las clases sociales insistió en que en *estos momentos* nadie tiene *el derecho de vivir para sí propio*. A toda la población le pedía *esfuerzo y trabajo*”.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Tello, Carlos, *Op. cit.*, nota 4, p. 278.

Durante este gobierno, se buscó enfrentar dos problemáticas estratégicas; lograr un arreglo con las compañías expropiadas y concretar los planes para la defensa hemisférica del continente americano. La presión que generó la Segunda Guerra Mundial, permitió acuerdos para solucionar los conflictos con las compañías expropiadas. En 1942 los gobiernos de México y Estados Unidos celebran un convenio definitivo sobre el valor de las compañías expropiadas, que es aceptado por éstas, ante el abandono que realiza el gobierno americano de sus pretensiones.

Por otro lado se elaboran planes de defensa continental entre ambos países, para coordinar las materias; militar, social y económica. En enero de 1942 se acuerda el establecimiento de la Comisión Mexicana-norteamericana de defensa conjunta.

Lo anterior trajo como consecuencia que el Plan Sexenal se dejó de ejecutar, y se concibió nuevas líneas de gobierno, mediante el desarrollo de una política considerada libre del marco programático.

Sin embargo, vale la pena precisar que el segundo plan observaba una sección relativa al federalismo cooperativo, a temas de planeación de las actividades gubernamentales y coordinación de las diversas dependencias del gobierno. Se destacó la importancia de mejorar el régimen federal establecido por la Constitución, mediante la coordinación de las actividades del gobierno federal con las de los gobiernos locales y los municipios, que debían realizarse por convenios que no perseguían sistemas uniformes y rígidos en todo el país, sino que se adaptaran a las características, necesidades y posibilidades locales.

En un ejercicio de poner en práctica el federalismo cooperativo, se prendió afianzar la materia programática, se propuso construir, un Supremo Consejo de la Nación, el cual debía ser integrado por todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares, con las facultades que se les otorgaran, en términos de las legislaciones que al efecto se emitieran. Este consejo, funcionaría anualmente, con carácter transitorio y tendría constante comunicación con un cuerpo colegiado integrado por representantes de las dependencias del gobierno federal, para elaborar un *proyecto de programa anual*

de ejecución del plan sexenal sobre diversas materias, para someterlo a la evaluación del presidente de la República.¹⁵⁸

El gobierno de Ávila Camacho se considera de transición política y económica, debido al impacto y necesidades que se habían gestado, en virtud de, la Segunda Guerra Mundial. Este evento reorienta la política económica.

En 1940 las metas, más importantes de la política económica se direccionaron a la construcción de infraestructura carretera, de ferrocarriles, y telecomunicaciones, así como a la producción de electricidad, hidrocarburos y obras hidráulicas, como medida para asegurar el suministro de insumos módicos. La orientación de ésta política se condujo a estimular la inversión privada con la doble finalidad de crear y fortalecer la industria y la agricultura comercial.

Con lo anterior, se buscó asegurar ganancias considerables a la industria naciente, mediante acciones e instrumentos de: i) protección de la competencia extranjera; ii) política fiscal favorable; iii) permisión de aumentos reducidos en los salarios reales; iv) mantener los precios de los energéticos, bajos; v) construcción de grandes obras de infraestructura como soporte de la industria y la agricultura comercial y vi) políticas crediticias favorables al sector manufacturero.

Ávila Camacho y su sucesor presidencial adoptaron como forma de financiamiento del déficit público, el ahorro interno, con el objetivo de generar desarrollo.

El régimen se caracterizó por fuertes movimientos inflacionarios. Ver gráfica 10.

El peso había experimentado una fuerte apreciación desde 1940. La liberación de precios en Estados Unidos implicó una reducción en la apreciación real de nuestra moneda; sin embargo, no fue suficiente para compensar los aumentos de precios que habían tenido lugar en México. Entre 1940 y 1947 el diferencial acumulado de inflación fue de 70.2%, mientras que la paridad permaneció fija en 4.85 pesos por dólar.¹⁵⁹

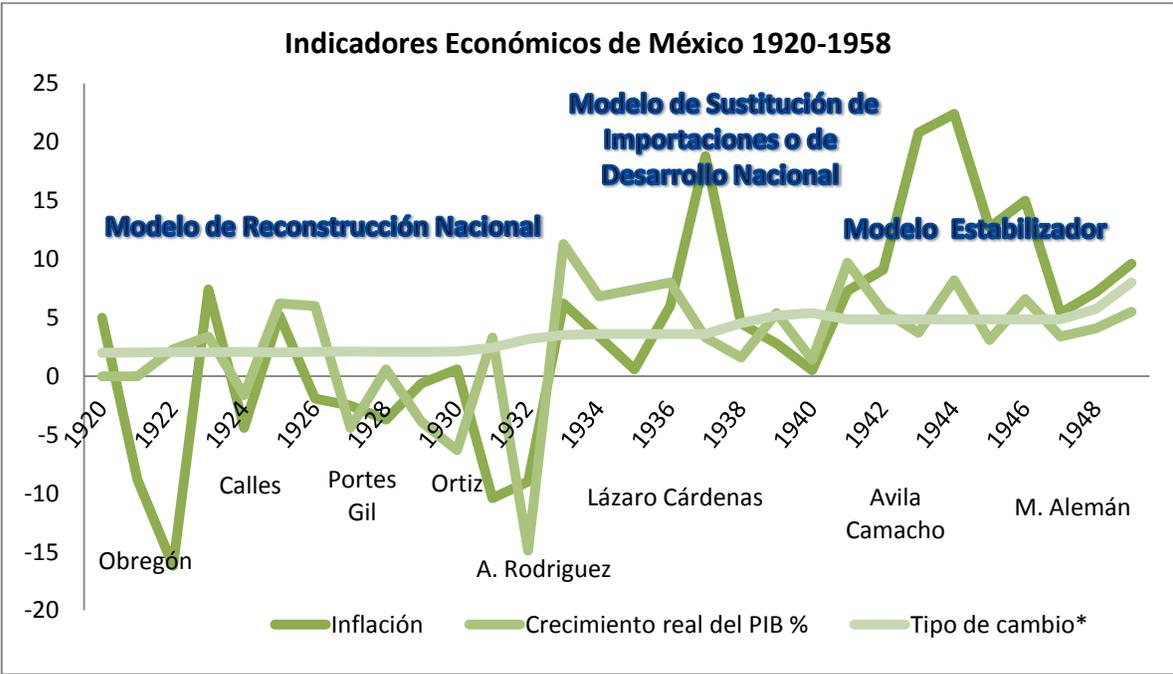
¹⁵⁸ Cfr. Solís, Leopoldo. *Planes de desarrollo económico y social en México*, México, SEP SETENTAS, 1975, p.p.50-51.

¹⁵⁹ Ortiz Mena, Antonio, *Op. cit.*, nota 6, p. 35.

Durante casi todo el periodo de gobierno de Ávila Camacho, se persiguió como objetivo mantener la estabilidad, no obstante, la política económica empleada no fue capaz de disminuir las presiones devaluatorias. La ineficacia en ellas condujo a una fuga de capital hacia 1948, que disminuyó las reservas internacionales. Ante la imposibilidad sostener la paridad, en este mismo año, se decide la flotación del peso, ello durante el gobierno de Miguel Alemán.

La política de financiamiento deficitario se empleó cuando la relación entre la carga fiscal y el PIB era baja. El déficit público fue agudo y complejo para ser disminuido con financiamiento externo, debido a las políticas nacionalistas y de expropiación que habían sido adoptadas en periodos anteriores, que generaron una posición frágil de México en el mercado internacional. Lo que se buscó solucionar con política monetaria expansiva que aumentó la oferta monetaria y generó un efecto inflacionario significativo. Como se puede apreciar en la gráfica 10.

Gráfica 10. Indicadores económicos de México 1920-1958 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Ortiz Mena, *El desarrollo Estabilizador: Reflexiones para una época* [*promedio anual pesos por dólar]

Se aplicó una política de estímulo fiscal a la actividad industrial, que se apoyó en la Ley de Fomento de Industrias que estimuló una mayor participación

del sector privado, mediante la aplicación de tarifas, subsidios y devaluaciones y perseguía paralelamente, el fomentó en el extranjero de los bienes producidos en México.

A partir de 1942 se canalizó, a través del gasto público, amplios recursos al sector agrícola, política de gasto expansiva en este rubro, lo que en los regímenes posteriores fue disminuido significativamente.

La inversión en infraestructura de irrigación fue significativa a la que se destinó la mayor parte de la inversión agrícola, bajo criterios de federalismo cooperativo, pero tomados desde el centro, las obras se construyeron donde se consideraba un potencial de crecimiento, o representaba un grado de desarrollo.

Los proyectos en este rubro se concentraron en las regiones buscando equilibrar el costo y el beneficio que se obtendría con el aumento de los productos agrícolas.

Se asignaron recursos progresivos a la agricultura de exportación en mayor proporción que a las empresas agrícolas privadas y ejidos cuya producción se direccionó al mercado interno.

Pero las relaciones de producción en el campo no fueron totalmente transformadas, incluso si se les compara con el tipo de capitalismo medio predominante en la República. Algunos aspectos cambiaron, pero no fue rota la subsistencia de antiguas prácticas ligadas a la servidumbre del pasado porfirista y colonial. Después de 1940 se fue afirmando la preponderancia de los sectores privados en la inversión industrial y agrícola, con lo cual triunfaron las políticas de localización espacial en aquellas zonas donde convenía más a la creciente acumulación capitalista. En el campo tuvo gran influencia la contrarreforma del alemanismo y a esto se sumaron las arbitrariedades electorales y el dominio de los caciques regionales.

Ya para los años setenta se había conformado la dicotomía distritos agrícolas de alta productividad, por un lado, y paupérrimos sectores ejidales o de comunidades indígenas en tierras de temporal, por otro. La concentración

industrial y de servicios se afianzó conforme pasaba el tiempo, pues en los hechos se evitó introducir modernas medidas planificadoras.¹⁶⁰

Por otro lado, la inversión extranjera aumentó dentro de la política de industrialización.

En aspectos relativos al federalismo, la implementación de estas políticas económicas generó graves desequilibrios regionales y sectoriales: desempleo y desigual distribución del ingreso.

El problema se agravó, porque, en la mayoría de los estados de la República mexicana, una elevada proporción de su población se dedicó a la agricultura, los estados más ricos, disponían de ingresos per cápita de hasta cuatro veces mayor en comparación con los más pobres. La diferencia se incrementaba significativamente, cuando la comparación versaba con estados con un índice de mayor pobreza como Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Michoacán.

Durante éste periodo, la población mayor de 6 años que no sabía leer, era de 58%. Sumado a ello, el proceso de crecimiento, vía industrialización en México, se inició sin una fuerza laboral calificada ni con conocimientos tecnológicos para la industria, lo que volvió incompatible el objetivo de política económica del crecimiento del país orientada hacia la industrialización y que lo volvía ineficaz, inequitativo y gravoso. “Resulta difícil de entender por qué un país con una población activa agrícola equivalente al 40% del total de la población, concentró su esfuerzo educativo y tecnológico en la industria, el comercio y los servicios de los medios urbanos”.¹⁶¹

3.3.2. Miguel Alemán Valdés (1946-1952). Modelo estabilizador. Etapa de la modernidad.

En 1946 asumió la presidencia Miguel Alemán Valdés en el momento en que los efectos económicos derivados de la Segunda Guerra Mundial se

¹⁶⁰ Bassols Batalla, Ángel, “Las crisis regionales: polvos de viejos y nuevos lodos”, *Revista Latinoamericana de Economía. Problemas del Desarrollo*, México, Volumen XXV, número 99, octubre-diciembre de 1994, p. 12.

¹⁶¹ Gollás, Manuel, *Op. cit.*, Nota 25, p. 16.

comenzaban a contraer, las plantas de producción estadounidense se re direccionaba hacia la normalidad, la demanda de materias primas disminuyó.

Lo anterior, vinculado a la inflación generó la disminución en la competitividad de los productos mexicanos en el mercado estadounidense.

El programa económico de Alemán se concentró en la producción de bienes agrícolas e industriales, mediante el apoyo del Estado para combatir la inflación, con el objetivo de utilizar una política económica *que no fuera inflacionaria ni deflacionista*, que conciliara el fomento a la producción y el control de la inflación.

El proyecto alemanista consideró dos elementos para ello; las organizaciones obreras e industriales y el crédito externo para financiar los programas de inversión gubernamental, no obstante que, éste último era una herramienta escasa, en virtud de, que Estados Unidos se había comprometido en la reconstrucción de Europa, tras la Guerra Fría.

El elevar los aranceles fue una de las medidas que se utilizó por este gobierno para proteger la industria, así como el sistema de licencias previas para la importación, como herramientas para regular la economía nacional.

La materia de política fiscal empleada durante el periodo buscó canalizar el crédito a la industria, contuvo el incremento de impuestos y reestructuró el régimen de exenciones fiscales para la industria, en cortos plazos renovables.

Se utilizó la herramienta el *encaje legal* para encauzar el crédito a la industria, la mitad de los créditos privados se destinaron, en más del 50% a las actividades directas del campo industrial, se concentró en proyectos de infraestructura y promoción a la sustitución de importaciones.

En 1951, se reformó el artículo 131 constitucional, mediante la adición de un segundo párrafo que establecía que el Congreso de la Unión podía autorizar a ejecutivo a tomar medidas para “regular... la economía del país...” y se crea la Ley sobre Atribuciones al Ejecutivo Federal en materia económica.

Con estas acciones legislativas se pretendió dar forma y sentido a la intervención Estatal que se fue consolidando en la economía nacional. Alemán por medio de la ley, amplió las facultades del Estado, para controlar los precios e

intervenir en la distribución de bienes y con ello contrarrestar las presiones inflacionarias producto del conflicto en Corea. Esta acción produjo un descontento en el sector privado, pues se tradujo en una injerencia directa del Estado para imponer una economía dirigida.

En materia de Federalismo Fiscal, en 1947 se convocó a la Tercer Convención Nacional Fiscal, que resultó ser el punto de partida para desarrollar e instrumentar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que prevalece en la actualidad.

Los objetivos de esta convención fueron: i) retomar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, como un sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes; iii) planear la forma en que la Federación, los estados y los municipio, deben distribuirse el costo de los servicios públicos a cada uno encomendado, capacidad de control sobre los causantes, facultad de establecer y administrar los impuestos por cada orden de gobierno, sin que esto se traduzca en un derecho privativo en perjuicio del resto de los otros dos niveles y iii) determinar las bases de colaboración entre las diversas autoridades fiscales, programas de colaboración de los particulares para reducir el gasto de la recaudación y el control de los impuestos para generar mayor satisfacción de las necesidades colectivas.

La actual administración consideró desde su iniciación que el problema de la concurrencia tributaria debía abordarse partiendo de la consideración inicial de que las diversas entidades político-económicas que coexisten en el país deben tener posibilidades de participar en el rendimiento del sistema tributario en proporción a las necesidades de los servicios públicos que cada una tiene encomendados; es decir, que la cuestión fundamental a resolver no es dividir conceptos, sino asegurar la suficiencia conjunta del sistema tributario.¹⁶²

Las conclusiones de la Tercer Convención, se resumen en: i) abolir los impuestos locales y municipales sobre remuneraciones del trabajo y sobre el producto de las inversiones de capital, para que sean gravadas en una sola ocasión por la Federación; ii) la creación de una legislación uniforme en materia

¹⁶² Beteta Ramón, *Tres años de política hacendaria, 1947-1949, Perspectiva y acción*, México, SHCP, 1951 p.144

de impuestos sobre herencias y legados; iii) la materia del impuesto predial que debería ser local con participación a los municipios; iv) la construcción de la hacienda municipal conformada sobre el producto de los impuestos a las actividades de carácter local y del pago de derechos por la prestación de servicios públicos a su cargo y con las participaciones de los impuestos federales y estatales; v) se consideraron como actividades para imposición local, diversiones y espectáculos públicos, expendios al menudeo de artículos de primera necesidad, que legislaran los congresos locales, y mercados y comercio ambulante al menudeo; vi) el agua potable, registro, panteones, cooperación por obras municipales de urbanización y el otorgamiento de autorizaciones y licencias se identificaron como derechos municipales; vii) se propuso que las legislaturas de los estados dictaran una ley que gravara con uniformidad el comercio, y que la Federación suprimiera todos los impuestos federales especiales al comercio como un paso previo para el establecimiento de un impuesto sobre ventas al consumo; viii) los impuestos especiales a la industria, su rendimiento debía distribuirse en cuatro porciones fijas, una para cada nivel de gobierno y la última para conformar un fondo de reserva para auxiliar a cualquier estado que sufriera un déficit o desequilibrio en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico de las entidades que lo necesiten, y ix) se recomendó el diseño y aprobación de un Plan Nacional de Arbitrios, con el acuerdo de los tres órdenes de gobierno que no perdiera de vista las necesidades de los municipios.

En 1948 se aprobó la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que creó una tasa federal del 1.8% aplicable a toda la república, y que estableció el derecho de cobro de una tasa que fijaría la legislatura local que no podría ser mayor de 1.2%, a las entidades federativas que adoptaran el mismo sistema federal y derogaran el suyo, dejando en suspensos sus propios impuestos sobre actividades comerciales o industriales. Las dos tasas, federal y local se cobrarían juntas.

El sistema se puso en práctica mediante el acuerdo que celebraron la federación y el estado correspondiente, que se llevó a cabo a través de los

denominados *Convenio de Coordinación*, instrumento mediante el cual, se estableció cual de los órdenes y con qué facultades administrarían el impuesto.

3.3.3. Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958). Modelo Estabilizador. Etapa de proteccionismo industrial.

En 1952 termina la guerra de Corea y asume la presidencia Adolfo Ruiz Cortines, con lo que se repitió el fenómeno de castigo económico que había experimentado México, al concluir la Segunda Guerra Mundial, con una intensidad menor. El nuevo gobierno reaccionó modificando la forma en que los predecesores habían paleado el fenómeno.

La especulación y el objetivo de enriquecimiento instantáneo, sustituyeron a los de inversión y fortalecimiento. Lo que coadyuvó para el recrudecimiento de la inflación, como se puede apreciar en la gráfica 7, la cual permanece recurrente en la economía mexicana con clara tendencia a volverse crónica.

Sin embargo, en poco contribuyeron las políticas económicas del periodo, pues se destinaron primero a evitar el deterioro y después a recuperar el crecimiento económico, lo que se bautizaría por los economistas como *desarrollo estabilizador*, las políticas empleadas por Ruiz Cortines fueron de corte ortodoxo, y retrocedieron hacia la política económica de los conservadores secretarios de hacienda del periodo Callista.

En materia de gasto público, se ordenó una drástica reducción, con el objetivo de estabilizar los precios internos.

Se lanzó un programa de fomento a la producción agrícola para convertir grandes extensiones de agricultura comercial a producción de granos básicos, se fortaleció a la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA), antecedente de la CONASUPO, como importadora y distribuidora de cantidades complementarias de cereal con el fin de regular el mercado de granos y se impuso un rígido control de precios a cargo de las Secretarías de Economía y Gobernación.

Los mecanismos empleados, contribuyeron a controlar los precios y a mejorar los salarios reales, pero en contra partida indujeron la desaceleración de la economía y el desempleo.

A partir de 1954, se modificó la estrategia económica empleada y se diseñó una política de aumento de gasto público, que generó un desequilibrio presupuestal e incremento de la inflación para beneficiar la producción nacional.

El gasto se direccionó al impulsó de la producción agrícola por la vía de canalización de créditos público y privados, beneficios fiscales y crediticios a la industria y una política devaluatoria del peso para 1954.

Esta política de devaluación constituyó el acontecimiento que marcó el afán para implantar el *modelo de estabilización económica*.

No obstante lo anterior, para 1954 se presentó un severo problema en la balanza de pagos, que evidenció como la única forma para mejorar la competitividad de los productos mexicanos en el extranjero fue la devaluación, sin embargo, se subvaluó al peso más de lo necesario, con lo que se desató de nuevo la inflación, para 1955 el costo de la vida aumento 15%.

La devaluación de 1954 provocó severos problemas políticos, que sumada a la de 1948-49, generó un severo descontento popular que se transformaron en movimientos de protesta. El primero fue un movimiento de maestros que culminó con un violento enfrentamiento en la Ciudad de México y el segundo fue el movimiento sindical ferrocarrilero, que concluyó con la intervención del ejército y el encarcelamiento de sus líderes Valentín Campa y Demetrio Vallejo.

El descalabro económico provocó la formación de movimientos sociales de protesta que pusieron en dudas las políticas y acciones del gobierno.

Estas políticas condensadas bajo el llamado *desarrollo estabilizador*, fueron la respuesta económica al peligro implícito en los movimientos sociales de protesta por la erosión del salario.

Los asuntos internacionales siguieron la línea de la estrecha colaboración con los Estados Unidos, y los organismos internacionales ONU, OEA y otros,

empiezan a imponer el sistema económico por encima de la soberanía de los Estados.

Este gobierno en materia laboral no presenta cambios significativos con su predecesor, sostiene la cooperación mutua para hacer que el interés de la colectividad prevalezca sobre cualquier otro interés de personas o grupos. Involucra con mayor énfasis la necesidad de definir el papel que debe tener la iniciativa privada y la pública en la dirección de México.

Cortines sostiene un discurso por virtud del cual le confiere mayor responsabilidad a la iniciativa privada para promover el empleo, en virtud de ser el sector que recibe mayores beneficios en la distribución del ingreso nacional y en consecuencia le genera mayor responsabilidad para mejorar sus empresas, hacer inversiones útiles a la colectividad y dar ocupación.

Encubierto en el argumento anterior, se pretende limitar el papel del gobierno para considerarlo, solo un complemento de la inversión privada.

Durante este gobierno, se diversifica la inversión estatal en funciones estrictamente económicas como tratar de prevenir la inflación, disminuir el costo de los alimentos, concentrarse en la promoción de productos agrícolas y en la productividad de la tierra. La finalidad ulterior era validar la intervención estratégica del Estado para generar “*progreso económico*”.

3.3.4. Adolfo López Mateos (1958-1964). Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970).

Modelo estabilizador. Etapa de: diversificación del mercado y control estatal.

Adolfo López Mateos elabora un programa de gobierno al que se le denominó *revolución equilibrada*, por el objetivo de realizar un esfuerzo consciente por buscar un gasto equilibrado entre las áreas; social, económica y administrativa, con una intención manifiesta de adaptar los ideales de la Revolución Mexicana a las condiciones que imperaban durante su gobierno.

Durante el periodo de 1958 a 1970 conocido como desarrollo estabilizador, se otorgó a la estabilidad macroeconómica una mayor importancia que en los gobiernos anteriores. La estabilidad se buscaba no como un fin en sí mismo, sino como una condición indispensable para lograr un desarrollo económico y social

sostenido. La política económica aplicada durante esos años tuvo su sustento en los avances políticos, económicos y sociales logrados desde que concluyó el movimiento revolucionario.¹⁶³

Antonio Ortiz Mena, fue el creador de la planeación económica de este gobierno y el de su sucesor, pues planeo una visión global del desempeño de la economía mexicana, en las dos últimas etapas del desarrollo estabilizador.

Ortiz Mena, consiguió la confianza de López Mateos para consolidar mediante mecanismos de coordinación entre las diversas dependencias y Secretarías la centralización de facultades en la SHCP, con la finalidad de llevar a la práctica el programa económico que había trazado y hacer eficiente el funcionamiento de la administración.

Los aspectos más importantes para Ortiz Mena, se enfocaban en evitar la fragmentación de las facultades económicas proyectadas en la planeación económica, especialmente la gravedad que implica la división de facultades en materia de ingresos y gasto público, como parte de la disciplina fiscal para la estabilidad macroeconómica.

Con lo anterior se garantizó que los principios básicos de la política económica se mantuvieran constantes y firmes de 1958 a 1970.

La materia de estabilidad de precios, constituyó la prioridad para sentar las bases para un crecimiento sostenido. Se promovió un desarrollo económico estabilizador que fusionara, la generación de un ahorro voluntario creciente y la adecuada asignación de los recursos e inversión con el fin de reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica.

La finalidad de la estrategia de desarrollo consistió en terminar los ciclos recurrentes de inflación-devaluación que habían afectado a la economía mexicana.

El objetivo central del gobierno era lograr el crecimiento económico por la vía de la estabilidad. La estabilidad macroeconómica fue la meta a cumplir durante los gobiernos de López Mateos y Díaz Ordaz.

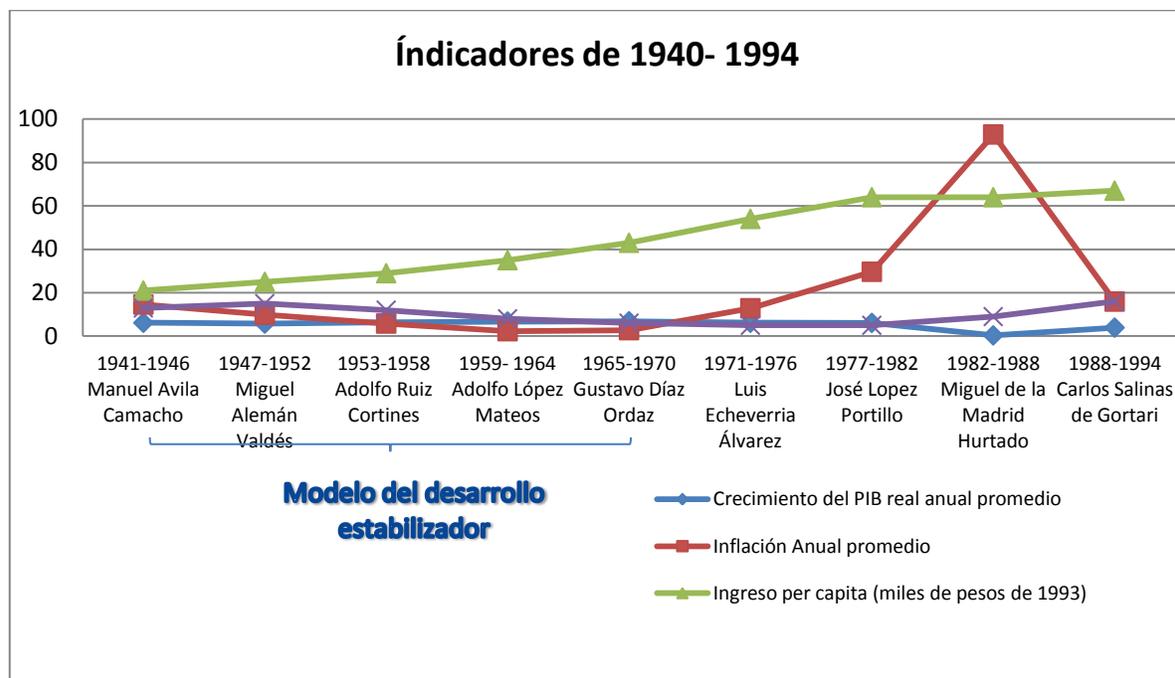
¹⁶³ Ortiz Mena, Antonio, *Op. cit.*, nota 6, P.9

Los propósitos centrales se resumen en: i) crecimiento acelerado; ir) frenar las presiones inflacionarias; iii) elevar el ahorro voluntario; iv) aumentar la inversión; v) mejorar la productividad del trabajo y el capital; vi) aumentar los salarios reales; vii) mejorar la participación de los asalariados en el ingreso y viii) mantener el tipo de cambio.

El gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz, dio continuidad a la política económica y organización administrativa instrumentada por Ortiz Mena, debido a su ratificación.

La evaluación de los resultados que se produjeron con motivo de la implementación de la política macroeconómica durante el desarrollo estabilizador, resultaron ser positivos, en virtud de los indicadores del PIB y de la estabilidad de precios.

Gráfica 11. Indicadores económicos de México 1940-1994 (en porcentaje %)

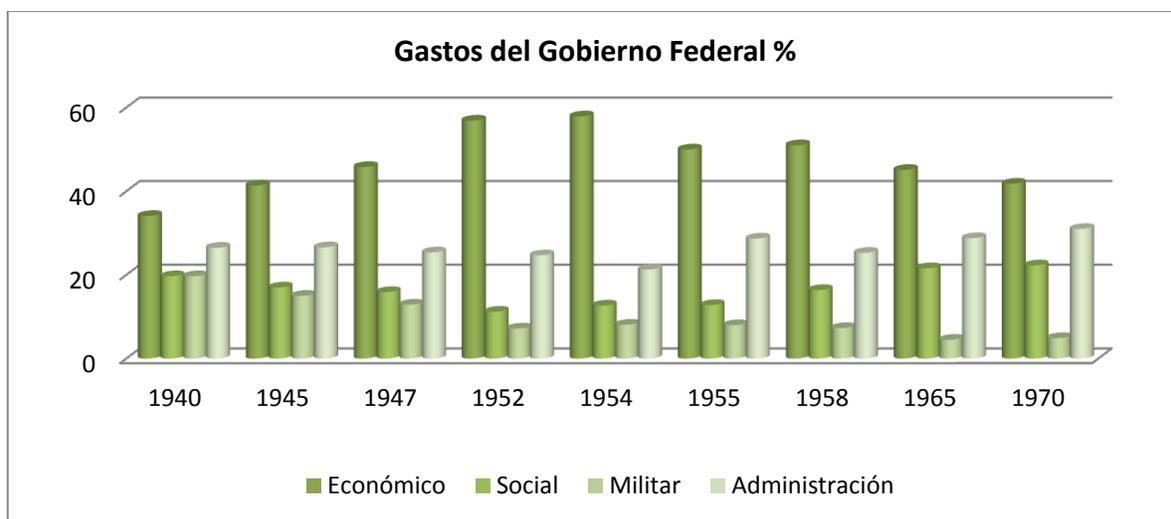


Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006* y con base en los datos proporcionados por Ortiz Mena, *El desarrollo Estabilizador: Reflexiones para una época*.

En materia de gasto público se modificó el porcentaje de distribución dando mayor auge al rubro social y administrativo, las tareas trazadas fueron: i) establecer procedimientos y mecanismos más ágiles para el control ejercicio del

gasto público; ii) mejorar los esquemas para el pago de salarios y compensaciones del personal del gobierno federal; iii) mejorar el control de gastos de inversión de las dependencias del gobierno federal y iv) mejorar el control del presupuesto del sector paraestatal tanto en lo referente a endeudamiento como a gasto. Ver gráfica 12.

Gráfica 12. Gasto público rubro en (%)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*.

Tello evalúa positivamente el desempeño del gasto cuando afirma. “El gasto público continuó siendo motor de desarrollo económico y social. Fue mucho y de muy diversa naturaleza lo que se hizo”.¹⁶⁴

Por su parte Ornelas afirma:

Por ello a la década de los 60’s bien podemos caracterizarla por la frustrada búsqueda de fórmulas encaminada a resolver los problemas que el modelo histórico enfrentaba. Así ante la imposibilidad de emprender la reforma fiscal que aumentara los recursos gubernamentales, o de elevar los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas estatales, se recurrió al *crédito externo*, con la pretensión de mantener los niveles de gasto que reanimaran la actividad económica.

El endeudamiento externo, entre otras cosas, permitió grandes inversiones en las regiones petroleras del país generando a estos enormes problemas aún no

¹⁶⁴ Tello, Carlos, *Op. cit.*, nota 4, p. 418.

resueltos e hizo que la cuenta por pagar a los monopolios financieros creciera exponencialmente.

Entre 1969 y 1976 la deuda del sector pública con el exterior se cuadruplicó al pasar de cinco mil a veinte mil millones de dólares, para alcanzar los cien mil millones en 1982, según afirmó el entonces presidente de la república José López Portillo en su último informe de labores.¹⁶⁵

3.4. Entorno y políticas públicas en el periodo de 1950-1970. Estado Benefactor en México [Modelo Estabilizador]

México, ha experimentado una marcada transición del modelo económico que algunos han identificado como el Estado benefactor, vigente del periodo de 1950- 1970, hacia el modelo neoliberal.

El modelo económico vigente hasta finales de los ochentas, de sustitución de importaciones, se basaba primordialmente en la presencia e intervención del Estado en la actividad económica.

El enfoque del Estado benefactor surge como resultado de la tesis desarrollada en Alemania, a finales de la segunda guerra mundial, tras el reconocimiento de la necesidad de la intervención del Estado en la economía, bajo la teoría de Eucken y Alfred Muller-Armack, basados en un modelo social de mercado, el cual se sustentaba en: i) un mercado competitivo como el mejor mecanismo de coordinación, que promueve la eficiencia en la asignación de recursos, eliminando las ganancias de monopolio; ii) distribución de potencial de ganancia entre la población y iii) libertad de mercado mediante el respeto a la propiedad privada.

En tales términos, lo que distingue al modelo social de mercado, es, el reconocimiento, vía legitimación, que el Estado tiene el derecho y la obligación de corregir los resultados distributivos, en la economía, debido a la conciencia de que el mercado no es eficiente en la distribución del bienestar, así como, derivado de la inequidad en la asignación de los ingresos, sin embargo, ello da pauta en

¹⁶⁵ Ornelas Delgado, Jaime, *Op. cit.*, nota 36, p. 56

términos de la teoría del Estado benefactor, a la intervención de éste, para generar ese bienestar mediante una justa y equitativa distribución del ingreso.

En México, como producto de la Revolución Mexicana acontecida en 1910, se retomó esta línea teórica que plasmó en el texto de la Constitución de 1917, la reivindicación derechos sociales¹⁶⁶, entre los que se encuentran los agrario, laborales, educativos, y sociales, que consolidó lo que se conoce bajo el nombre de Estado Social de Derecho.

Bajo esta línea teórico-estructural, el Estado mexicano, centra su tarea en la industrialización del país, como cimiento de despegue para el crecimiento económico.

Cuadro 2. Comparativo del Destino de la Inversión Pública Federal (millones de pesos).

AÑO	Gobierno	Beneficio Social	INDUSTRIAL	AGROPECUARIO	TRANSPORTE
1950	2672	256	796	516	1079
1951	2836	345	732	581	1158
1952	3280	600	697	562	1378
1953	3076	257	825	564	1281
1954	4183	391	1379	628	1474
1955	4408	597	1746	607	1414
1956	4571	856	1446	696	1546
1957	5628	1058	1900	691	1855
1958	6190	876	2375	700	2092
1959	6532	863	2313	861	2377
1960	8376	1885	3133	675	2491
1961	10372	1756	4908	959	2494
1962	10823	2272	4610	858	2707
1963	13821	3982	4842	1421	3135
1964	17436	5553	5447	2368	3543
1965	13049	2413	5779	1124	3409
1966	15475	3424	7719	1267	2902
1967	21057	4769	8520	2405	4902
1968	23314	6199	8749	2461	5461
1969	26339	7365	9593	2897	5841
1970	29205	8196	11097	3921	5525
	232643	53913	88606	26762	58064

Fuente: Elaboración propia con cifras del INEGI (Estadísticas Históricas)

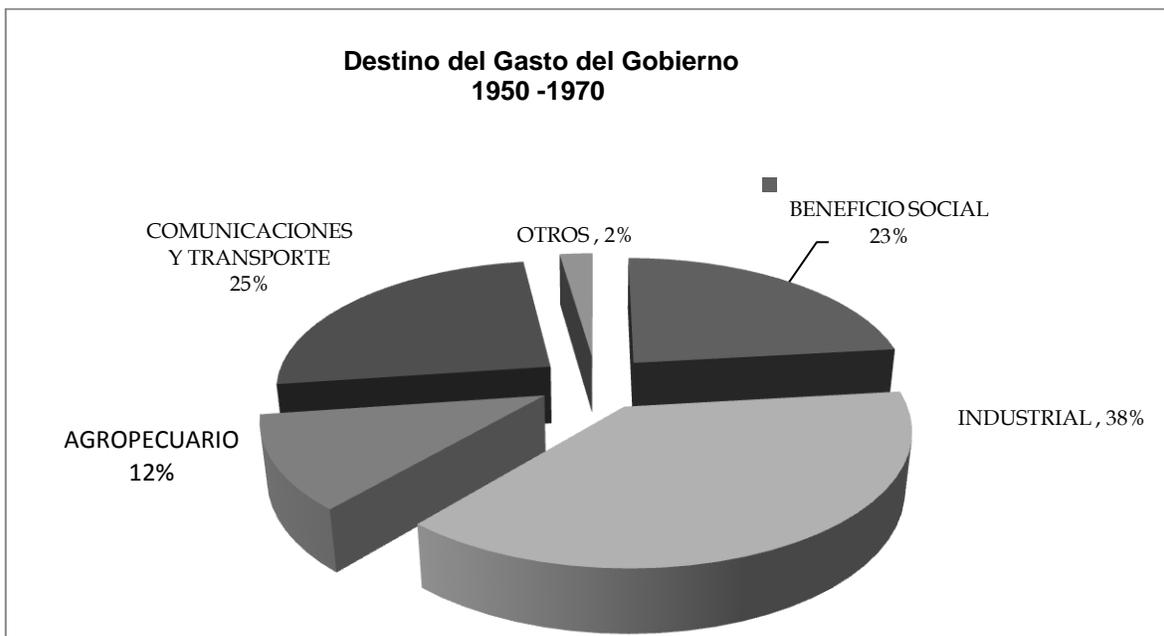
¹⁶⁶ Contenidos en los artículo 3, 27, 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante el periodo de 1950-1970, el modelo intervencionista de la figura del Estado en la económica del país, genera un crecimiento económico, que se consolida como promotor y rector del desarrollo económico, regulador del comercio exterior, interventor en el mercado interno de bienes y servicios, así como en las áreas estratégicas, pero primordialmente y como ya se mencionó resalta la promoción del bienestar social.

Se generó una política de sustitución de importaciones impulsada por el Estado, mediante la inversión en el turismo, el régimen de inafectabilidad de la pequeña propiedad, que concretó una alianza entre la incipiente clase empresarial y la clase gobernante para generar desarrollo y estabilidad.¹⁶⁷

El gasto público aumentó a más de 15% del PIB, el Estado continuó con su papel activo en la economía, por conducto de la llamada Banca de Desarrollo y Paraestatales. Ver gráfica 13

Gráfica 13. Gasto del Gobierno Federal



Fuente: Elaboración propia con cifras del INEGI (Estadísticas Históricas)

¹⁶⁷ El sector privado consolidó un claro apoyo para sus intereses, que se vieron reflejados en la Ley de Inversión Extranjera, mediante la cual se permitió definir las áreas exclusivas o de participación mayoritaria para el capital mexicano.

El nivel de reservas, se mantuvo en un nivel aceptable que permitió al Banco de México, aumentar el crédito destinado al financiamiento del gasto para las áreas de infraestructura, servicios sociales y subsidios fiscales, lo que se traduce en el ejercicio de una política fiscal expansiva de corte Keynesiano retomando la justificación de un mayor gasto del Estado orientado a fomentar la demanda agregada.

El tipo de cambio actuó como ancla para la estabilidad de precios, ya que entre 1954 y 1976 permaneció estable, 12.5 pesos por dólar y la inflación se controló a un promedio anual de menos del 5%, el símbolo de la estabilidad era la paridad con el dólar.¹⁶⁸

En estas condiciones, el sector industrial se convirtió en el más dinámico de la economía, el gasto público favoreció a la población urbana sobre la población rural, entre 1965-1970 el sector industrial reemplazó al agrícola para convertirse en el principal receptor de fondos estatales, al grado de recibir el 40% de la inversión pública, se otorgaron exenciones fiscales, créditos a la industria con tasas subsidiadas, aumento de las barreras comerciales del país mediante aranceles, cuotas y permisos de importación¹⁶⁹.

Aunado al desequilibrio, en el desarrollo agro-industrial, este se trasladó a la materia de empleo, pues la tasa de población empleada cayó drásticamente, por la omisión en el destino del gasto al sector agrario, así como, por el incremento de la población en edad laboral cuyas expectativas laborales no fueron satisfechas por el sector industrial.

¹⁶⁸ Izquierdo, Rafael, *La política hacendaria del desarrollo estabilizador*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 44-45.

¹⁶⁹ El marco jurídico-económico en México, en el periodo de 1950-1970, se gestó en torno a principios rectores relativos a: i) el ejercicio del gasto público que diera prioridad a la inversión en infraestructura, sin incurrir en gastos deficitarios; ii) una política fiscal regresiva, que en la práctica se mostró insuficiente para soportar el gasto en infraestructura y suministro de bienes y servicios públicos cuya labor se había impuesto el Estado, incurriendo en distorsiones tributarias al otorgar subsidios y tasa preferenciales al sector industrial, iii) política monetaria restrictiva para mantener las presiones inflacionarias generadas bajo los periodos de 1941-1952, iv) una política crediticia que beneficiaba con el crédito externo al sector industrial, v) política cambiaria que privilegiaba la paridad fija entre el peso y el dólar vi) Preeminencia de la inversión nacional sobre la extranjera en industrias estratégicas, y vii) estrategia de desarrollo centrada en la industrialización, que implicó una subordinación del resto de los sectores al desarrollo de la industria. Principios que buscaron su fundamento en el contenido de los artículos 27, 28, 73, 74, 75, 115, 123, 131 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin que ello implicara la existencia de un capítulo expreso de naturaleza económica que no surgiría sino hasta 1983.

Lo anterior, generó severas distorsiones en el modelo económico que el Estado Mexicano pretendió incorporar, pues al alejarse de las políticas inicialmente instrumentadas se fue consolidando un nuevo formato, alejándose por completo del modelo de Estado benefactor europeo que se habían desarrollado después de la Segunda Guerra Mundial, tomando en consideración que si bien se incorporó una estrategia de intervención y objetivos sociales, la cual discrepó de la modalidad de Estado benefactor avanzado, pues el destino del gasto público se soportó en concerta-ciones que impidieron la plena vigencia de los derechos sociales y si por el contrario generaron una inequitativa distribución del ingreso, dejando de lado la tesis central de modelo de Estado.¹⁷⁰

Cuadro 3. Correlación Crecimiento Poblacional contra el crecimiento económico -PIB.

AÑO	POBLACIÓN	PIB/PER CÁPITA
1970	50.59	45.15
1971	52.01	45.57
1976	60.10	53.77
1977	61.92	53.96
1982	70.83	66.49
1983	72.51	62.69
988	80.72	59.42
1989	82.35	60.64
1994	90.26	66.86
1995	91.72	61.70
2000	98.43	74.98
2001	99.71	73.90
2006	104.87	81.06
2007	105.79	82.93
2008	106.70	84.18
2009	110.00	86.04

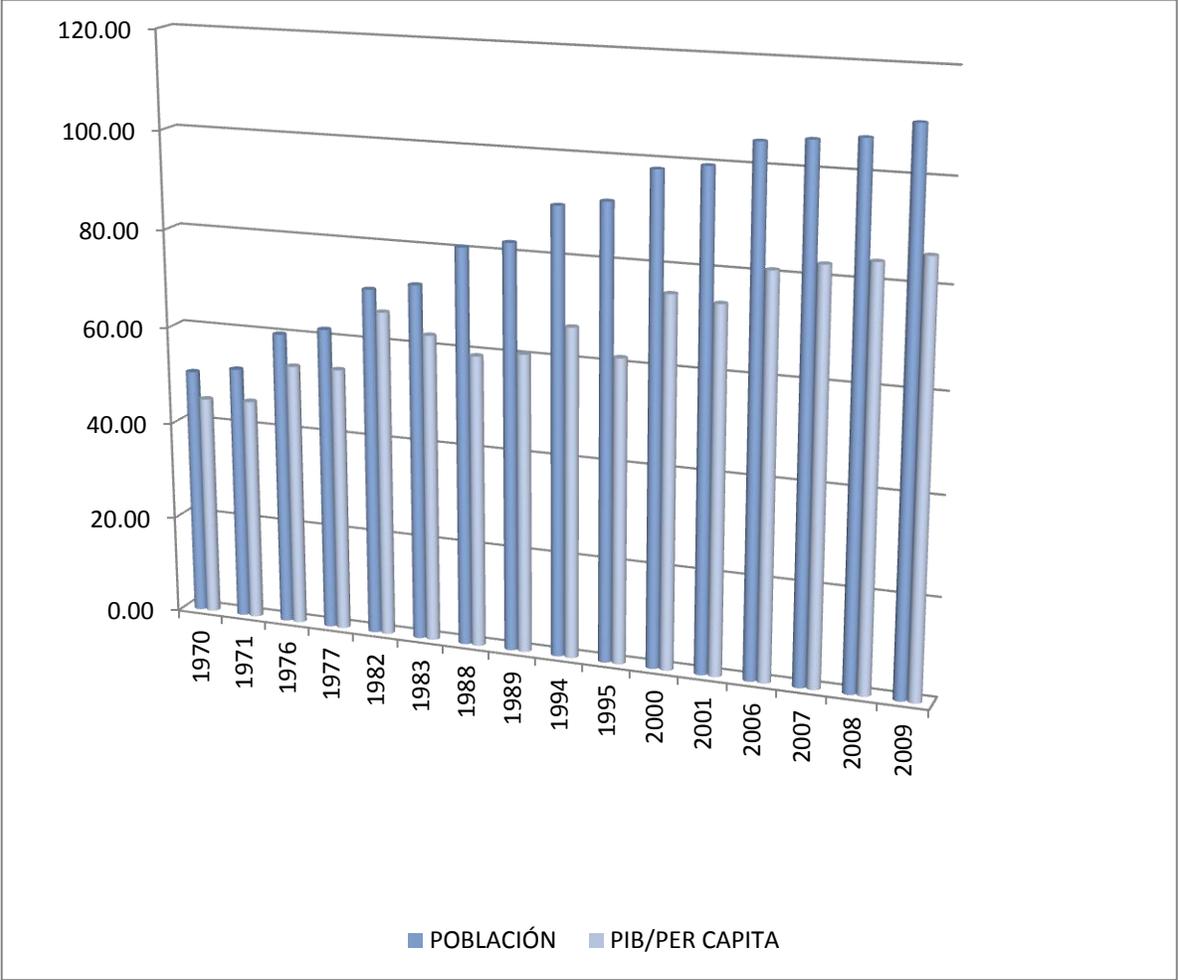
Fuente: Elaboración propia con cifras del CAMACRO

Las distorsiones en el modelo económico, generaron que el Estado benefactor mexicano, experimentara tres crisis; la primera de carácter fiscal, generada por el abuso de una política fiscal expansiva derivada de la satisfacción

¹⁷⁰Vázquez Sánchez, Jorge, "Neoliberalismo y el estado benefactor. El caso Mexicano", *Aportes*, Puebla México, año X, número 30, septiembre-diciembre, p. 21.

ilimitada de las demandas de bienestar social que se reflejó en el incremento continuo del gasto social; la financiera, derivada de los límites auto impuestos por gobierno, para recaudar tributos en la medida necesaria para sostener el constante gasto social, particularmente, destinado al sector industrial; y la llamada crisis de legitimidad dado el exacerbado número de instituciones públicas que experimentaban problemas de ineficacia, ineficiencia y corrupción, generando todo ello, el estancamiento económico que impidió el crecimiento del ingreso nacional y la redistribución del ingreso.

Gráfica 14. Movimiento Poblacional y Crecimiento del PIB/PER CÁPITA



Fuente: Elaboración propia con cifras del CAMACRO

El ingreso de las familias sufre en el tiempo una depreciación de su poder adquisitivo, a consecuencia de contracciones del PIB, al reducirse la movilidad social, deteniéndose la especialización profesional de la mano de obra, se desplaza a los campesinos productivos y se les obliga a abandonar el país en busca de mejores remuneraciones en el exterior, el ejército de reserva crece en el tiempo, y fortalece el sistema agrícola norteamericano, estos movimientos se pueden medir, mediante la tabla de deciles, donde se muestra una concentración aberrante del ingreso, desplazándose hacia 1992, año donde se vuelve a contraer el PIB, y es previo al efecto tequila de 1995.

Cuadro 4. Distribución del Ingreso en México por deciles 1950-1994.

Año	DECI L I	DECIL II	DECIL III	DECIL IV	DECIL V	DECILV I	DECILVII	DECIL VIII	DECIL IX	DECIL Xa
1950	2.43	3.17	3.18	4.29	4.93	5.96	7.04	9.63	13.89	10.38
1958	2.32	3.21	4.06	4.98	6.02	7.49	8.29	10.73	17.2	10.24
1963	1.69	1.97	3.42	3.42	5.14	6.08	7.85	12.38	16.45	13.04
1968	1.21	2.21	3.04	4.23	5.07	6.46	8.28	11.39	16.06	14.9
1970	1.42	2.34	3.49	4.54	5.46	8.24	8.24	10.44	16.61	11.52
1975	0.69	1.28	2.68	3.8	5.25	6.89	8.56	8.71	17.12	13.34
1977	1.08	2.21	3.23	4.42	5.73	7.15	9.11	11.98	17.09	12.54
1983	1.33	2.67	3.84	5	6.33	7.86	9.76	12.56	17.02	33.63
1984	1.72	3.11	4.21	5.32	6.4	7.86	9.72	12.16	16.73	32.77
1989	1.58	2.81	3.74	4.73	5.9	7.29	8.98	11.42	15.62	37.93
1992	1.55	2.73	3.7	4.7	5.74	7.11	8.92	11.37	16.02	38.16
1994	1.59	2.76	3.67	4.64	5.67	7.06	8.74	11.34	16.11	38.42

Fuente: Elaboración propia con cifras del INEGI (Estadísticas Históricas)

3.5. Entorno y políticas públicas en el periodo de 1970-1982. Modelo de economía mixta o compartida.

Durante el período de 1970-1980, el gobierno Mexicano consideró agotado el modelo económico anterior, denominado desarrollo estabilizador, y se pretendió incorporar una nueva política económica, bajo la denominación de

desarrollo compartido, y persiguiendo como objetivos los de: crecimiento económico, estabilidad de precios y tipo de cambio, una mejor distribución del ingreso, mayor apertura económica que buscaba reducir en forma gradual el régimen de protección existente, las cuales pretendían sin conseguirlo un cambio estructural que no se logró alcanzar.

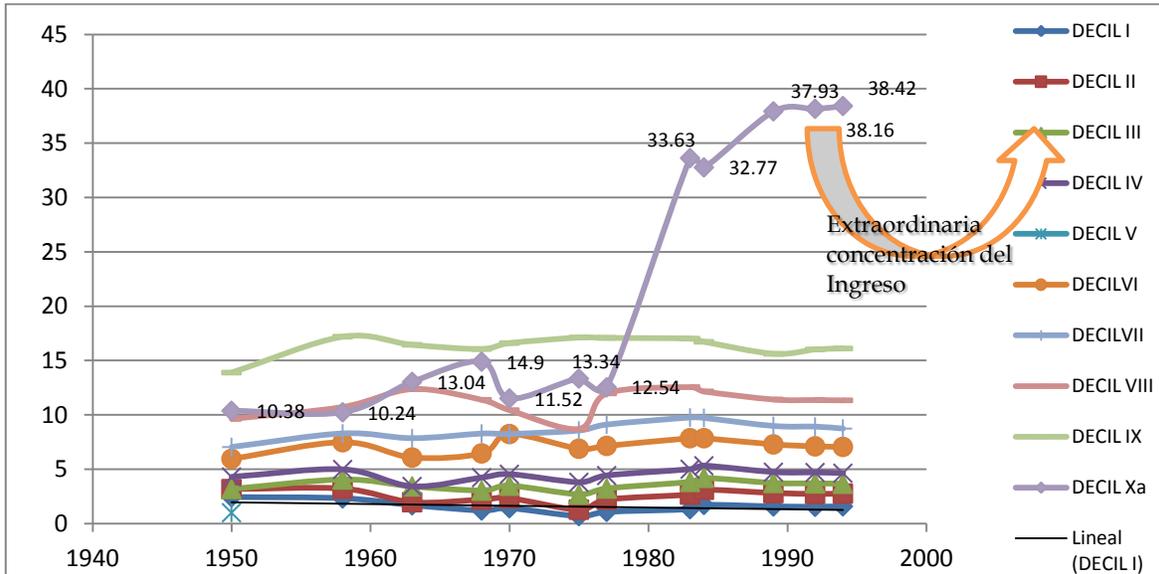
La línea de pensamiento teórica a la que se asociada este periodo económico en México tiene que ver con la obra de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, y cuyo exponente es el argentino Raúl Prebisch y del grupo de economistas y sociólogos latinoamericanos, quienes desarrollan el llamado criterio estructuralista-cepalino respecto al papel del Estado rector de la política de desarrollo racional, cuyo objetivo solo puede ser alcanzado mediante el fortalecimiento y modernidad del Estado. Bajo esta concepción la intervención del Estado en la economía resulta indispensable al reconocer que el mercado no posibilita el uso de los recursos para alcanzar el desarrollo pleno. En consecuencia, el Estado debe dictar las medidas monetarias, fiscales para así poder encauzar el desarrollo y en caso de ser necesario hasta convertirse en inversionista para conseguir este objetivo.

Esta concepción estructuralista del Estado se vincula a la óptica keynesiana, por el lado del reconocimiento de la intervención Estatal en la economía, sin embargo, los estructuralistas pretenden una intervención más radical del Estado para lograr el desarrollo.

Ahora bien, el periodo de 1970-1980, en México, lo enmarcar Alejandro Foxley, en una línea de pensamiento estructuralista de la CEPAL evolucionado, denominado Neo estructuralismo, o Monetarismo Neoliberal¹⁷¹, en cuyos postulados prevalece su postura crítica y militante respecto al centro industrial y en favor de los países periféricos, tratando de exhortar a los gobiernos latinoamericanos a tomar nuevas propuestas en la promoción del desarrollo económico.

¹⁷¹ Cfr. Foxley, Alejandro, *Experimentos Neoliberales en América Latina, México*, Fondo de Cultura Económica, 1988, p.p.111-116

Gráfica 15. Movimiento del ingreso familiar 1950-2000.



Fuente: Elaboración propia con cifras del INEGI (Estadísticas Históricas)

Las políticas de estabilización desarrolladas bajo el esquema de monetarismo neoliberal requirieron específicamente en el caso de México, avanzar en las llamadas tres fases: la primera relativa a la estabilización de la economía que impone la desaceleración del desarrollo económico, creciente desempleo, reducción de salarios reales y menores gastos del gobierno, en donde es más fácil hacerlos, es decir en el gasto de los sectores sociales; en una segunda, la apertura de la economía y el proceso de privatización, impactando generalmente la población más pobre con el aumento de precios de las empresas que se privatizan, y el despido masivo de trabajadores, incrementando el desempleo con la consecuente pérdida de ingresos salariales y finalmente la tercera fase es el proceso auto-sostenido de desarrollo. Sin embargo México no las concretó en virtud de que en todo momento el gasto gubernamental no se disminuyó, se optó por política fiscal expansiva, se omitió en este periodo la privatización de las empresas del sector público, el desempleo acumulado y el problema del sector agrario, fueron problemas que se dejaron de lado sin implementar políticas para su solución, y específicamente nunca se llegó a la fase

de proceso auto-sostenido de desarrollo, en virtud de que se dejó crecer el déficit crónico de la balanza de pagos.

Por otro lado la reiterada pretensión de neutralidad que plantea el monetarismo en esta versión cepalina, es endeble, tomando en consideración que como se ha evidenciado la experiencia mostró que las ganancias especulativas no están distribuidas en forma equitativa entre la población, la información no es igual, y en consecuencia el programa estabilizador fracasó porque no se observaron los efectos distributivos neutrales, pues se fomentó la concentración de riqueza en un sector específico de la población.

El periodo de 1970 a 1980, tiene una importancia particular, pues se establecen las bases para que se detone la crisis económica que se presentaría en el periodo siguiente. Se generan tasas inflacionarias de dos dígitos, se agudiza el déficit público y se dispara a cifras alarmante la deuda pública.

El Estado mexicano, en la primera mitad del periodo en análisis, 1970-1976, buscó ser congruente con dos objetivos; el primero de carácter coyuntural, que perseguía prolongar el crecimiento de la década anterior, a pesar de la instauración de una aparente nueva estrategia de política económica y de los cambios acontecidos en el sector externo y lo que se consideró como el agotamiento del modelo industrial de sustitución de importaciones; el segundo considerado de carácter estructural, por virtud del cual, se proponía una mayor intervención del Estado en la redistribución de la riqueza bajo el modelo denominado Desarrollo compartido.¹⁷²

Se generó un crecimiento del sector público, la creación de nuevos organismos descentralizados para gestionar la política social, y el incremento de los fideicomisos y empresas públicas dedicados a la promoción de actividades económicas, sin que esta expansión tuviera como factor de equilibrio un incremento suficiente en los ingresos para evitar un desequilibrio en las finanzas públicas, generando un financiamiento a través de deuda pública estratosférica,

¹⁷² Cfr. Lomelí, Leonardo y Zebadúa Emilio, *La política económica de México en el Congreso de la Unión 1970-1982*, México, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Instituto Politécnico Nacional, Fondo de Cultura Económica, 1998, colección Obras de Economía Latinoamericana.

que generó por un lado la abrupta devaluación y la ruptura de la estabilidad cambiaria y de precios.

De igual manera se atribuyeron como causas de la devaluación, el contexto de la crisis monetaria internacional, que se había iniciado en 1971 al abandonar Estados Unidos la convertibilidad del dólar en oro, el incremento los productos agropecuarios, de metales, de petróleo, que obligaron a México a importar petróleo y alimentos, generando una situación deficitaria en la balanza comercial.

En 1976, tras un año de que el gobierno de México, soportó las presiones especulativas contra el peso, mediante el recurso de los empréstitos, el Banco de México decidió implementar una política monetaria restrictiva con la finalidad de defender la paridad cambiaria y contener la inflación sin obtener resultados favorables dada la contradicción en la política fiscal generada, pues el gasto público no fue recortado, ni se generó un incremento en la recaudación, lo que propició que en 1976 el Banco de México anunciara su salida del Mercado de divisas que provocó que el tipo de cambio se disparara a 19.50 pesos por dólar, lo que representó una devaluación de alrededor de 67%, que alcanzó hasta 22.00 pesos el valor del dólar.

El Banco de México, optó por el sistema de libre flotación del peso, con la finalidad de resguardar las reservas que quedaban, y el acercamiento al FMI y Departamento del Tesoro, no se hicieron esperar.

No obstante lo delicado del panorama económico durante el periodo de 1976 a 1982, se había proyectado una política de saneamiento de las finanzas públicas, mediante la estabilización de la economía y la contención de la inflación, bajo el esquema de dos años de nulo o bajo crecimiento, dos de crecimiento moderado y los dos últimos del sexenio de franca recuperación, sin embargo esta política económica no se concretó debido al descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros en Campeche, que generaron la modificación de las políticas y los acuerdos y recomendaciones del FMI.

La modificación constante de la política económica que pretendió implementar el gobierno mexicano, generó severas distorsiones, el sexenio que

comprende el periodo de 1977-1982, marcó la tendencia del modelo teórico que sería adoptado a partir de la situación económico-financiera de México.

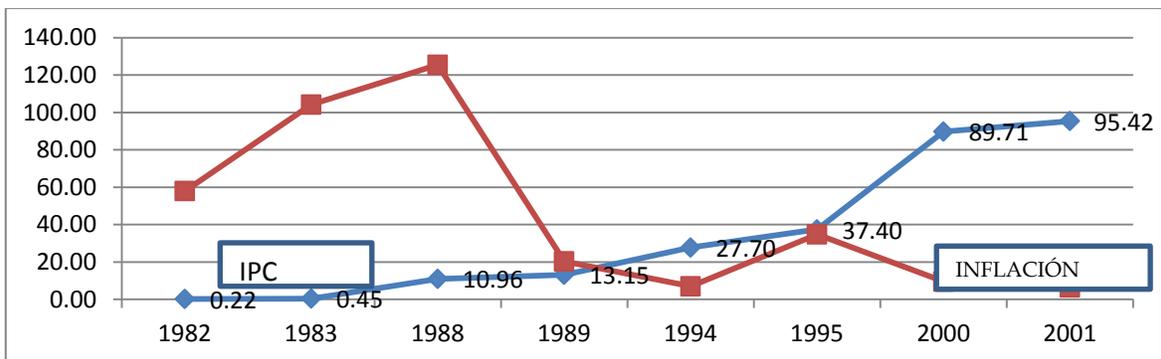
Cuadro 5. El movimiento de los precios al consumidor y la inflación

AÑO	IPC	INFLACIÓN
1982	0.22	57.94
1983	0.45	104.15
1988	10.96	125.43
1989	13.15	20.32
1994	27.70	6.97
1995	37.40	34.77
2000	89.71	9.51
2001	95.42	6.39

Fuente: Elaboración propia con cifras de CAMACRO

Entre 1977-1980, se cambió la estructura de vencimiento de la deuda, para reprogramar con diferenciales reducidos, aunque a niveles más altos, lo que propició que entre 1981-1982, se aumentara el nivel de deuda, el vencimiento y sus costos, dada la política adoptada por el gobierno para mantener el crecimiento económico, inyectó recursos de exterior debido a la caída en el precio del petróleo, y el incremento de la tasa de interés elevada por la Reserva Federal de Estados Unidos para hacer frente a la inflación. Como se aprecia en la gráfica 16.

Gráfica 16. Movimiento de los precios al consumidor y la inflación



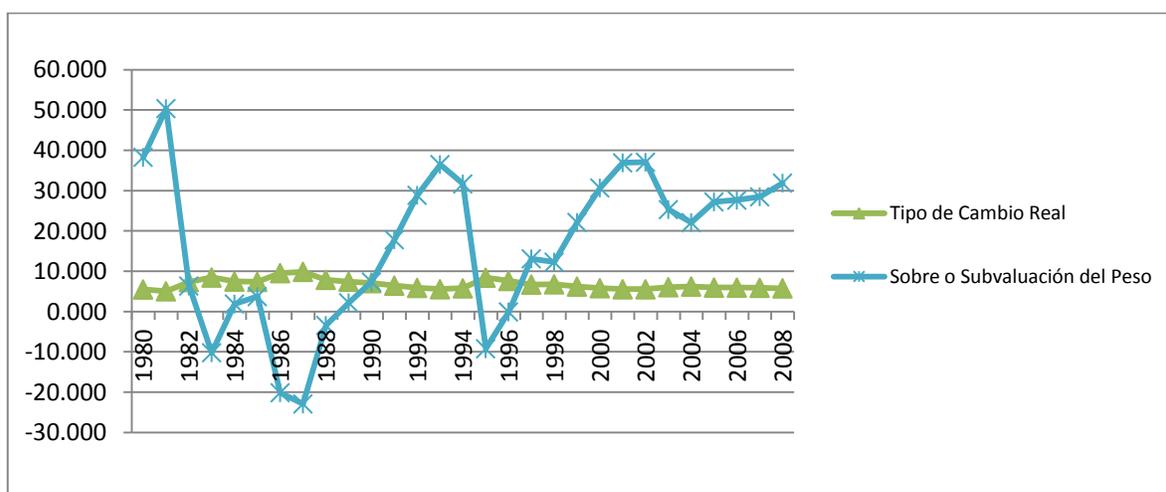
Fuente: Elaboración propia con cifras de CAMACRO

Se estableció como objetivo, abrir la economía a la competencia internacional, eliminando la política implementada por el modelo de sustitución de

importaciones, reorientando la economía con rumbo hacia la exportación y se persiguió como objetivo el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). El sector paraestatal por su parte en este periodo no fue disminuido.

Durante la primera mitad del sexenio de López Portillo, se logró una reducción del déficit de cuenta corriente, reducción en el desequilibrio externo y disminución de la deuda, con lo que se fortalecieron las reservas del Banco de México y el tipo de cambio. Se mantuvo un régimen de tipo de cambio, flotante. Como se puede observar en la gráfica 17.

Gráfica 17. Desplazamiento del tipo de cambio



Fuente: Elaboración propia con cifras del Centro de Estudios de Finanzas Públicas.

El auge proyectado, se vio colapsado con la caída abrupta del precio del petróleo en 1981, las obligaciones financieras del gobierno de López Portillo se habían supeditado al precio del barril del petróleo, creó un escenario desalentador que incentivo la fuga de capitales, ya que se recurrió a la suscripción de préstamos comerciales a corto plazo para financiar las dos terceras partes de los requerimientos totales de crédito, generó un incremento exorbitante de la deuda.

Tras este escenario desalentador se formó una desconfianza generalizada en el ámbito nacional e internacional, que tuvo como consecuencia la salida de capitales del país, sin embargo, en 1982, se anuncia la expropiación de la banca y se adopta los cambios en varios rubros, lo que se tradujo en la

ruptura entre los sectores público y privado de la economía nacional e internacional.

La importancia en el análisis del periodo de 1976-1982, en el presente trabajo de investigación, permite ubicarlo en el cambio de modelo económico adoptado por el Estado Mexicano para los decenios siguientes, pues se experimenta el fenómeno de la triple crisis; fiscal, financiera y de legitimidad, que generan como consecuencia el desmantelamiento del modelo de Estado Benefactor, se persiguieron nuevos objetivos; la eliminación de la producción estatal, modificación del ámbito de las finanzas públicas y de la materia de regulación de los bienes y servicios.

El Fondo Monetario Internacional, a partir del fracaso de la política económica adoptada por el gobierno Mexicano, aprovecha la coyuntura generada por la crisis para promover la aplicación del modelo neoliberal, cuya estrategia se basa en la desregulación y apertura de los mercados financieros, el adelgazamiento del Estado y su mínima intervención en la economía, política monetaria restrictiva que permitiera el pago de los compromisos externos.

Debido a los términos en que se suscribieron los empréstitos, y el corto plazo, los acreedores internacionales solicitaron el aval del programa de estabilización aprobado por el Fondo Monetario Internacional como un prerrequisito de renegociación

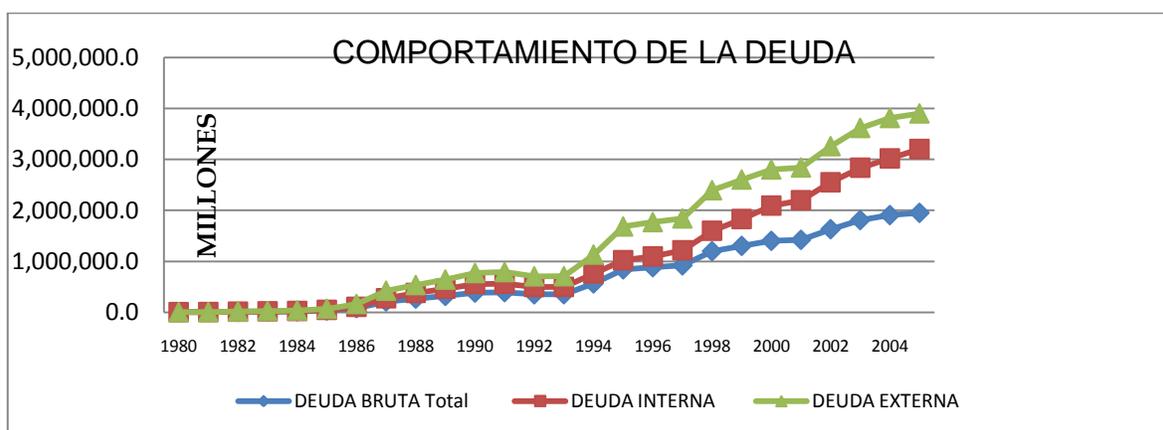
3.6. Entorno y políticas públicas en el periodo de 1980-2010. El modelo neoliberal.

Durante el periodo de 1980-2010, la política económica en México, incorporó el modelo neoliberal, pretextando la exigencia de los lineamientos que lo soportan, como una condicionante impuesta por los organismos Internacionales, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, para obtener el financiamiento que se requería ante las condiciones económicas imperantes en México; el alto déficit gubernamental, de deuda externa incrementada por el financiamiento exterior para la explotación del petróleo, déficit comercial y de cuenta corriente, el incremento de las tasas de interés internacionales, y

finalmente la caída en el precio del petróleo, que sumado a la especulación contra el peso, originó la devaluación en 1982, la caída de las reservas internacionales y la fuga de capitales. Como se observa en la gráfica 18.

El modelo neoliberal que con entusiasmo adoptaron los gobiernos, promete mejorar la competitividad, estimular el libre acceso a los recursos de capital y a los tecnológicos y promover una estructura económica más flexible...No ha sido el caso. La política adoptada de inmediato arrojó, como su primer resultado para las economías de la región latinoamericana, la llamada década perdida, que en realidad para muchos resultaron ser dos las perdidas.¹⁷³

Gráfica 18. Incremento de las deudas en México.



Fuente: Elaboración propia con cifras del Centro de Estudios de Finanzas Públicas.

En consecuencia la estrategia del modelo neoliberal, en estas casi tres décadas, no ha evidenciado la concreción de los objetivos de crecimiento económico, redistribución de la riqueza ni desarrollo económico¹⁷⁴, como será expuesto a continuación.

El modelo neoliberal implementado en México en el periodo en estudio, se basó en principios inherentes a esta corriente teórica: i) privatización y ii) el retiro del Estado de la actividad económica como un elemento clave en el modelo que pretende entre otras cosas la desregulación económica. Ello lo justifican en

¹⁷³ Tello, Carlos, *Op. cit.* nota 4, p. 628.

¹⁷⁴ Tal y como lo exige el contenido de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

función de que el adelgazamiento del Estado, reduce el gasto fiscal y genera superávit en la cuenta pública. De igual manera, argumentan que se reduce la oferta de créditos gubernamentales, baja la oferta monetaria y se controla la inflación, desapareciendo el efecto de desplazamiento del financiamiento público, paralelo a ello se otorga “credibilidad” a la política económica, lo que incrementaría el ahorro interno a través de la repatriación de capitales y la reducción de la fuga de capitales atraería ahorro externo .¹⁷⁵

Desde la óptica de los promotores de esta corriente neoliberal, la desregulación, la apertura comercial y financiera, y la no intervención del Estado en la economía, requiere de la incorporación de políticas, fiscal y monetaria, restrictivas y tipo de cambio flexible. Todo ello con la finalidad de generar un máximo crecimiento económico, el cual no se ha presentado en México.

Recapitulando la línea histórico económica que ha guiado el desarrollo del presente trabajo, durante el periodo de 1983-1988 asume la presidencia Miguel de la Madrid Hurtado, quien pretende direccionar la política económica del país en el rumbo antagónico al modelo de Estado benefactor, durante este sexenio da inició el proceso de incorporación del modelo neoliberal en la economía mexicana, con un panorama internacional complicado, debido a que los precios del petróleo continuaban disminuyendo, tasas de interés continuaban elevadas y en general con una falta de acceso al crédito internacional. Todos estos factores generaron que la inflación se dispara hasta alcanzar, al final de 1988, un nivel de casi 150%.

Así tenemos que la reacción neoliberal, asumida por el gobierno en 1983, ante el nivel de inflación, generó la contracción fiscal, mediante la reducción de gastos gubernamentales, así como, contracción monetaria, aumentando los precios de los bienes y servicios prestados públicamente, la devaluación de la moneda, la liquidación y desincorporación de empresas propiedad del Estado

¹⁷⁵ Cfr. Levy Orlink, Nohemí, “Efectos de la liquidez internacional sobre el déficit fiscal y el crecimiento económico en México, 1983-1987”, en Mantey Anguiano, Guadalupe y Levy Orlink, Nohemí (comps.), *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el sudeste Asiático.*, UNAM, ENEP Acatlán-DGAPA, 2000, pp.365-366

evidenciando una marcada reasignación, de *facto* y no de *iure*¹⁷⁶, de las funciones del Estado en la economía, evidenciando los primeros intentos de estabilización.

Aunado a lo anterior, el fenómeno natural que sufrió México en septiembre de 1985, con el sismo de magnitudes importantes, complicó aún más los problemas financieros del país y no obstante que era una oportunidad para no pagar la deuda externa, el gobierno mexicano, desaprovecho la medida.

Otra de las exigencias del modelo económico neoliberal adoptado, se gestó entre 1985-1986, mediante el movimiento de liberalización del comercio con el ingreso de México al GATT, como parte de una estrategia orientada a las exportaciones.

Derivado de la situación económica crítica en el país, la elevada inflación en 1987, se buscó mediante la incorporación del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), como un proceso de negociación entre los trabajadores, campesinos, empresarios y el gobierno, en virtud del cual, se acordó una congelación de los precios y salarios, y el tipo de cambio fue fijado como “ancla nominal del sistema”.

Ante el panorama económico desalentador, y con severas inconsistencias en el avance del modelo neoliberal recién incorporado, asume la presidencia Carlos Salinas de Gortari, para implementar una política económica de corte neoliberal a ultranza 1989-1994, el cual presentó cambios importantes en la economía mexicana: i) la liberación del sistema financiero; ii) congelación de la tasa de interés; iii) la eliminación de controles directos al crédito y la reducción del requisito de poseer grandes reservas para los bancos comerciales; iv) se levantaron limitaciones a la asignación de créditos y v) se permitió operar a distintos instrumentos financieros.

Durante este periodo, se gestaron numerosas reformas tendientes a consolidar la incorporación del proceso de liberación financiera; en materias de: inversión extranjera, telecomunicaciones, aduanera, de tenencia de la tierra,

¹⁷⁶ De hecho y no de derecho, tomando en consideración la regulación de las funciones del Estado contenidas en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

mediante la modificación del artículo 27 Constitucional, el retiro de apoyos gubernamentales, en materia de Petroquímica se realizó la división en básica y secundaria, incorporando a sector privado en esta área, se incorporó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

En materia de liberación financiera se reforzó mediante la privatización de 18 bancos comerciales, redefiniendo el papel de los bancos comerciales, y de los bancos de desarrollo, se introdujo un nuevo sistema de pensiones para el seguro social.

Se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), como parte de la nueva estrategia de redirección hacia la pobreza, como un mecanismo que reunía los principales instrumentos de política social.

Como parte de las reformas se concluyó la privatización de la banca, y se estableció las condiciones propicias para el desarrollo de intermediarios no bancarios, se instrumentó la figura de los grupos financieros.

Uno de los factores de mayor trascendencia en estas reformas fue conferir autonomía al Banco de México, con el objetivo específico de prevenir que el Banco Central permaneciera como Fuente de financiamiento del gobierno federal, que evitó las crisis acaecidas en 1976 y 1982, por déficit presupuestal.

En el año de 1989, se incorporaron, por el Gobierno Salinista, dos instrumentos, los bonos de la tesorería de la Federación (tesobonos) y los Bonos Ajustables del Gobierno Federal (ajustabonos). En 1991, se eliminó el mecanismo denominado “encaje legal”, y gradualmente se otorga la plena autonomía de los bancos para operar sus pasivos.

Al inicio de los noventa, se lograron consolidar fuertes entradas de capital en un corto plazo.

Se incorporó bajo este esquema un Programa para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), con el idéntico objetivo, que tuvo el programa del sexenio anterior, disminuir la inflación, bajo el esquema de un acuerdo tripartito (empresarios, gobierno y trabajadores), para lograr la estabilidad de la economía.

Durante este periodo, las reformas económicas producidas por la administración buscaban generar mayor competitividad del país mediante la

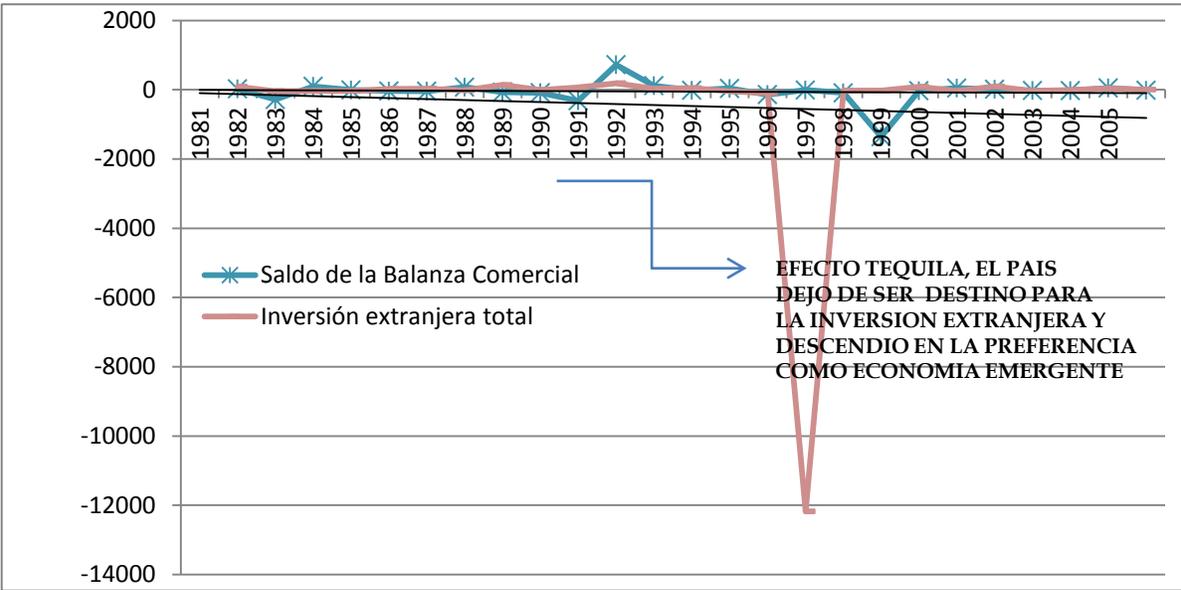
apertura comercial, pero sin sopesar sus consecuencias, respecto de la forma y términos en que se había aperturado la economía del país.

Sin embargo, se continuó con el déficit del sector externo, pues tanto la balanza comercial, como el indicador macroeconómico de la cuenta corriente consolidaron una caída estrepitosa.

El año de 1994, entra en vigor el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLC), al que se le considera como el punto de partida de un proceso de reducciones multilaterales a las barreras comerciales de Canadá, México y los Estados Unidos.

Un aspecto económico de relevancia económica es que a finales de 1994 se presentó una lenta tasa de crecimiento, justificando los defensores de la teoría neoliberal, que ello se debía a que el modelo tenía una aplicación a largo plazo. Como se puede observar en la gráfica 19.

Gráfica 19. Balanza comercial y el devastador efecto tequila.



Fuente: Elaboración propia con cifras del Centro de estudios de finanzas públicas.

Lo anterior, originó que en el último mes de 1994, se presentará una fuga de capitales, y una aguda devaluación de la moneda, tras la combinación de la

sobrevaluación del tipo de cambio, la incertidumbre del tipo de cambio, el gran déficit comercial, la alza de las tasas de interés en Estados Unidos todos ellos sumados a los factores a la inestabilidad política generada por el levantamiento armado en el estado de Chiapas, seguido de dos homicidios el del candidato presidencial Luis Donald Colosio y el del entonces Secretario General del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, provocó de nueva cuenta, las condiciones para el desequilibrio macroeconómico del sector externo.

Al mantener el tipo de cambio como ancla nominal del sistema, el resultado fue una gran crisis financiera, debido a la insuficiencia de las reservas internacionales para cumplir con las obligaciones a corto plazo, como la emisión de Tesobonos.

Entre las consecuencias económica negativas del modelo neoliberal en el periodo de 1984-1992, es el aumento de la pobreza extrema, y en consecuencia una incorrecta redistribución del ingreso y de la riqueza. Evidenció que en la experiencia del Estado de México la incorporación de este modelo no generó mayor bienestar a toda la población, al basar la concentración de riqueza en menos manos y repercutir a largo plazo, respecto a la distribución del ingreso.

La devaluación que se realizó durante el inicio del periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León, obedeció a lo que algunos especialistas han nombrado el error de diciembre, debido a la disminución de las Reservas Internacionales, la implementación de la libre flotación de la moneda nacional frente al dólar, que generó inflación, el incremento de tasas de interés y finalmente la quiebra de empresas y de bancos.

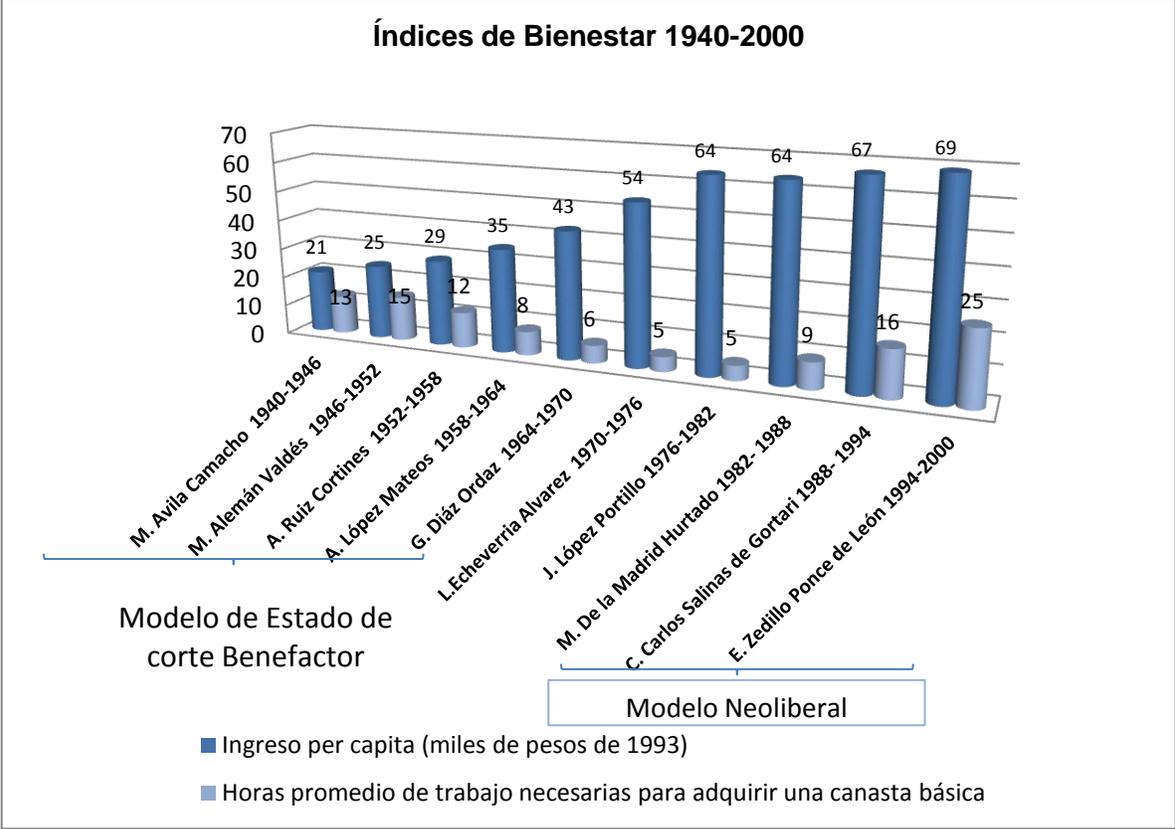
Los efectos de esta devaluación fueron de dimensiones trascendentes, pues ante el desempleo se gestó el comercio informal y actividades ilícitas, la balanza comercial de México ha continuado deficitaria.

Por su parte no se generó un crecimiento económico, ni empleo, lo que ha perdurado en los dos periodos presidenciales subsecuentes, la economía mexicana ha atravesado por un período de bajo crecimiento que afecta la dinámica de generación de empleos y la capacidad de la economía para generar

nuevas oportunidades de inversión, la distribución de la riqueza, ha dejado de ser una de las prioridades del actual gobierno.

Como se observa en la gráfica 20, durante los gobiernos de corte benefactor el ingreso per cápita aumentaba y el número de horas necesarias para adquirir una canasta básica disminuía, situación inversa acontece durante los gobiernos de corte neoliberal, en donde el PIB per cápita real permaneció sin cambios significativos, pero el número de horas para adquirir la canasta básica aumento casi al doble.

Gráfica 20. Índices de Bienestar 1940-2000



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos proporcionados con datos de Gollás, Manuel, "México. Crecimiento con desigualdad y pobreza (de la sustitución de importaciones a los tratados de libre comercio con quien se deje)

El modelo neoliberal a ultranza, se consolidó en México, en el periodo de 1989-2009, bajo la aparente justificación de la necesidad de financiamiento internacional por la situación económica por la que a travesaba el país, coyuntura

que fue aprovechada por el FMI y otros organismos internacionales estrechamente relacionados a los intereses de las economías de mercado.

El financiamiento internacional otorgado a México, se condicionó a la aplicación de medidas monetarias, que se condensan en el llamado Consenso de Washington, y que podríamos resumir de la siguiente manera:

1. Déficit fiscal. Como la disciplina fiscal, si se presentó una reducción en gasto gubernamental, debido al endeudamiento en Piridegas que le hicieron a la paraestatal PEMEX, existiendo una transferencia financiera del sector energético al gasto gubernamental, el gobierno redujo su participación en términos reales, en los rubros de educación, salud, vivienda, comunicaciones y transportes, participaciones en el agro, y enfocando el gasto social, en cambio los programas de asistencia social ampliamente criticados por el extranjero, ya que fueron catalogados como programas de corte electoreros, se vieron extraordinariamente beneficiados sin existir subsidios productivos.

2. Prioridades del gasto público. Relacionado con la disciplina fiscal y la reducción del gasto.

3. Reforma tributaria. Incrementar eficientemente el nivel de recaudación. No hubo consenso para realizar una reforma fiscal de la envergadura necesaria, sin embargo, se siguen gravando a los contribuyentes cautivos sin aumentar la base gravable del país, pero si se siguen beneficiando a los grandes empresarios en el país negando la posibilidad de una captación eficiente de ingresos y el correlativo efecto de redistribución que debería generar la política fiscal.

4. Tasas de interés. Determinadas por el mercado. La banca en México se extranjerizó y cobró altas tasas de interés y comisiones, sin que se diera una intervención de la autoridad, Banxico y CNBV. Como ejemplo tenemos los casos de dos de los bancos que obtuvieron más de 40% ganancias totales solamente de su sucursal en México (Banamex-BBV-Vizcaya).

El mercado Financiero Bursátil, ha jugado al casino estilo Wal-Street, y no ha incrementado sustancialmente la participación de nuevas empresas, ni tampoco han financiado al sector productivo, mediante papel comercial y acciones, solamente ha permitido que CITY BANK, CEMEX, SORIANA,

GIGANTE, VITRO, jueguen con la especulación bursátil, invirtiendo fuertes cantidades de sus ganancias no fiscalizables en Futuros y Opciones, donde perdieron grandes cantidades y están en peligro sus entidades productivas y de servicios, por malas decisiones en sus portafolios de inversión especulativas.

Por su parte se han permitido en los últimos años, la proliferación de empresas con un giro distinto al ámbito para el cual se les había autorizado, incorporándolas a las actividades de banca comercial, las cuales cobran altas tasas de interés, mediante los préstamos a los usuarios, sin ni siquiera, observar que en el caso de un país capitalista a ultranza, Estados Unidos, el sistema judicial frenó mediante una resolución jurisdiccional la posibilidad de que le autorizara a la cadena Wal-Mart, para la conformación de un banco, ya que se presume que caiga en riesgo moral y en la estafa a los consumidores. Sin valorar de igual manera que el mercado en México es altamente corrupto, y sin que se puedan regular las tasas de interés debido a las distorsiones generadas por los agentes que participan, de tal manera el precio de dinero está sobrevaluado en México y su costo es altísimo en comparación con la zona Euro y los Estados Unidos.

El consumidor final, que como unidad es infinitamente pequeña, pero que en conjunto tiene más dinero que un país pequeño, (fondos de inversión y pequeños ahorradores, son saqueados de su patrimonio sin que la CONDUCEF, actúe del lado del consumidor como si lo ha hecho su par norteamericano ante la crisis hipotecaria.

5. Tipo de cambio. Determinados por las fuerzas del mercado que paralelamente debería mantener correspondencia con los objetivos de política macroeconómica.

6. Política comercial. La apertura comercial constituía el eje fundamental de reforma en términos de política comercial.

7. Inversión extranjera directa. Su rechazo es considerado tonto. Resulta imprescindible para suplir las necesidades de capital, producir bienes necesarios para el mercado doméstico y contribuir a la diversificación de las exportaciones.

La cual se redujo considerablemente, al grado de ya no considerarnos destino financiero y fue desplazado por el grupo BRIC.

8. Privatización. La privatización reduce las presiones sobre los presupuestos gubernamentales. Sin embargo, en México no ha logrado realizar privatizaciones que generen riqueza al país, ya que se ha realizado procedimientos de privatización, previo saneamiento de las empresas públicas y su entrega al mercado, no han generando beneficios, pero también ha permitido evidenciar casos como el de FERTIMEX, en donde se ha puesto de manifiesto la ineficiencia del sector privado para manejar estas empresas públicas.

Así como el caso de la fraudulenta expropiación de los ingenios cañeros, que fueron saneados con recursos gubernamentales, para posteriormente y tras un muy cuestionado litigio se restituyeran a los particulares.

9. Desregulación. Considerado como mecanismo para promover la competencia. La economía mexicana, de todo el laboratorio del FMI, ha sido la que con mayor insistencia ha logrado la mayor parte de desregulación para beneficio de los mercados, sin embargo, ello también ha generado que el grueso de la población laboral hubiese una batalla legal para evitar la disminución de sus derechos laborales adquiridos mediante el movimiento revolucionario de 1910.

10. Derechos de propiedad. Importantes para la dinámica satisfactoria del sistema capitalista.

Postulados que en el caso de México se han resultado casi observados en su totalidad, pero que como se ha venido sosteniendo no han generado los resultados vaticinados para el caso de su cumplimiento, pero primordialmente han dejado abierta la posibilidad del cuestionamiento de la viabilidad en la instauración del modelo neoliberal.

3.7. Conclusiones a las crisis financieras. Una explicación marxista al modelo.

“El Estado de Bienestar es un sistema basado en un contrato social escrito y tácito que garantiza la seguridad social, individual y colectiva, que promueve la justicia social y que propone fórmulas eficaces de solidaridad entre los hombres y las generaciones”

Ricardo Petrella

Con el modelo económico ampliamente difundido por la escuela de Chicago, la economía mundial ha caído en recurrentes crisis, desde su implementación en los años 80's, y que tienen su epicentro en diversos continentes.

Debido a la dependencia de la economía mexicana con los Estados Unidos, se debe analizar el comportamiento del ciclo económico del principal mercado mundial.

Los ciclos económicos ocurren con frecuencias de 5 a 10 o 12 años este periodo de tiempo se ve reflejado en el cuadro que elabore a partir de los cálculos aportados por Rolando de Astarita¹⁷⁷.

La economía Norteamericana es el espejo de crisis recurrentes en ciclos económicos más cortos, que se reciclan en economías ligadas al capital de bolsas de valores, cuyo dinero se respalda en la especulación rápida y con grandes ganancias apoyadas en la ingeniería financiera moderna, que aleja el valor real de las mercancías en pos de revaloraciones de instrumentos financieros como los swap's, opciones y futuros, que tienen efecto multiplicar del dinero, y que distorsionan el mercado de la economía real, a tal punto que elevan el valor de los

¹⁷⁷Cfr. Astarita, Rolando, “Crédito, Crisis Financiera y Ciclo Económico”, Octubre del 2008, <http://rolandoastarita.com/doc.html>

“comodities”, y no son sustentados en los sectores productivos y en los circuitos de consumo.

Las distorsiones en el precio de los activos financieros encuentran su explicación en las constantes burbujas especulativas que se generan con la asignación del precio real de las nuevas tecnologías, los inversores apoyados en su lógica monetarista de aversión al riesgo y la concurrente corrección del mercado, se lanzan a la expedición de sobrevaluar¹⁷⁸ las TIC's ¹⁷⁹

Explicación marxista

AÑO	TASA DE GANANCIA	MOTIVO	FMI
1960-1980	CAYÓ 45% Esta caída es “estructural”	Como resultado de un aumento a largo plazo de la composición orgánica del capital.	Estanflación
1997	la tasa de ganancia calculada como masa de ganancia / capital invertido en software y equipos y estructuras no residenciales, bajó un 24%	Se produjo en el marco de un debilitamiento de la tasa de ganancia por aumento de la inversión de capital constante, Parece claro que la sobreacumulación de capital de los noventa, no generó una caída similar a la ocurrida en las crisis del treinta y de los setenta.	Previamente en el año 1996 se contrajo la economía mexicana, con el famoso efecto tequila
1997-1998. Surge de manera sorpresiva la crisis asiática, conocida como efecto dragón.	En el periodo de 1997 y 2000. La tasa de ganancia pasó del 7,13% en 1997 a 5,2% en 2000. A su vez la masa de ganancia se redujo de US\$ 629.600 millones en 1997 a US\$ 547.000 millones en 2000	Caída de la tasa de ganancia por aumento de la inversión de capital constante por obrero sería la crisis asiática	Desde 1997 a 2001 la inversión residencial había aumentado el 31%.

¹⁷⁸ “...así es que durante la década de los noventa, se manifestó un gran dinamismo de la inversión de capital en equipos y software, que llevó a una fuerte acumulación de capital por obrero, que estuvo en la base de la caída de la tasa de ganancia desde 1997, desembocando en la recesión de 2001...” *ídem*

¹⁷⁹ *ídem*

AÑO	TASA DE GANANCIA	MOTIVO	FMI
2001 La recesión fue suave, y duró menos de un año.	La tasa de ganancia pasó 5,6% en 2001, periodo en recesión; en contraste con el 2000; aumenta la masa de ganancia en y US\$ 614.000 millones. El PNB de Estados Unidos durante 2001 creció el 0,8% y la desocupación aumentó al 6,3%.	la recuperación fue débil, la inversión también se mantuvo débil y hubo poca creación de empleo.	La inversión residencial de 2001 al pico de 2006 aumenta un 77%; se desata la crisis bursátil.
2003	Así, a partir de un crecimiento “desproporcionado” del sector de la construcción, e impulsado por la especulación y la burbuja inmobiliaria, se fortaleció la recuperación de la economía desde 2003. El aumento de la demanda en la construcción ejerce efectos multiplicadores sobre la producción y el ingreso, pero se trata de un desarrollo desproporcionado. El aumento del crédito hipotecario impulsó la acumulación en el sector de la construcción; su extensión a las hipotecas subprime agregó combustible	Y la actual recesión en puertas en Estados Unidos se desata en momentos en que la tasa de ganancia no se había debilitado sustancialmente, luego de la fuerte recuperación que tuvo desde 2002.	Periodo de expansión del crédito, los inversionistas mueven grandes activos financieros, a mercados de todo el mundo, con poco regulación estatal y sin compromisos con la inversión directa.
2000 y 2004	el ingreso real medio de la familia estadounidense bajó 3%, revirtiendo una tendencia alcista entre 1995 y 2000. Para el 2005, la participación de los salarios en el producto doméstico interno es de 58,1%.	A esto contribuyó la debilidad de la recuperación del empleo en los primeros años, así como la constante presión de las importaciones, y más en general el clima anti-sindical que se vive en Estados Unidos desde hace años.	

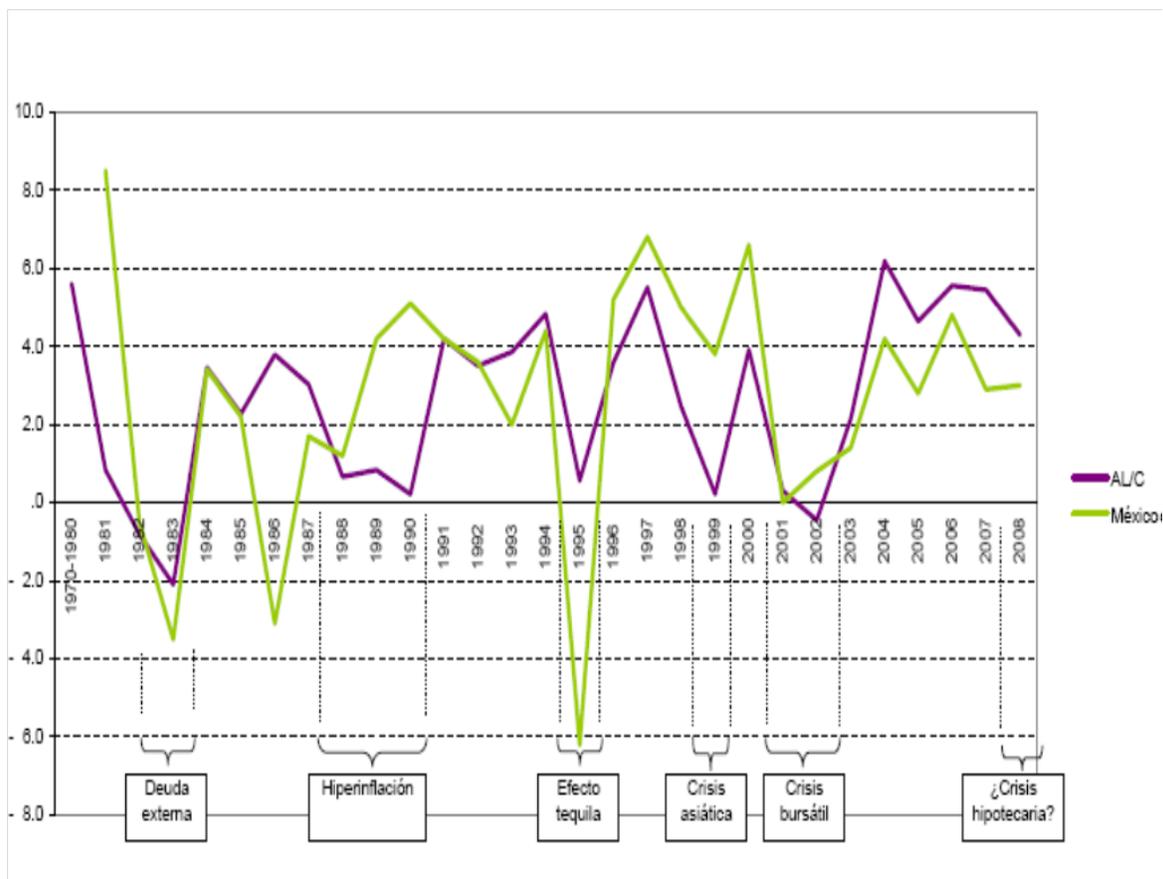
AÑO	TASA DE GANANCIA	MOTIVO	FMI
2006	Es la fase más alta de la expansión, se ve una recuperación en términos reales de los salarios. Crece un 1,8%.	Entre finales de 2005 y comienzos de 2006 la tasa de desempleo cayó del 5 al 4,5%. La participación de los salarios en el producto doméstico interno era del 56,7%,	En los años que van de 2003 a 2006 la inversión residencial crece 50%. Los commodities sufren una espectacular alza, promovidos por las nuevas tecnologías financieras.
2007-2009			Crisis hipotecaria

Fuente: Elaboración propia Basado en criterios Marxistas, Rolando Astarita

El dinero financiero se diversificó y con ayuda del modelo de libre mercado y los mecanismos de globalización; carentes ambos de regulación gubernamental, conquistan continentes completos llevando consigo crisis recurrentes, siempre más graves y profundas que las anteriores¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Efecto tequila, dragón, tango, y la más desastrosa de los últimos 80 años efecto gringo, es a falta de apelativo de bautizo económico.

Gráfica 21. Crecimiento del PIB global latinoamericano y mexicano, 1980-2008 (porcentaje)



Fuente: FMI, 2007

El notable el análisis que se desprende de la teoría de los ciclos marxista con las inflexiones del crecimiento del PIB que aporta el FMI, dadas las contradicciones en las teorías de origen; los puntos más bajos en el ciclo económico que maneja el FMI, también son rescatados por la teoría de Astarita, la explicación es distinta para cada prueba empírica, pero ambas coinciden en que la cantidad de dinero puesta en juego en el llamado “casino bursátil de Wall-Street”,¹⁸¹ resultó extraordinariamente grande y el efecto multiplicador en la

¹⁸¹ Esto porque los ciclos constituyen una rasgo característico del “curso vital” de la industria moderna. En otros términos, la forma del desarrollo capitalista, con sus “movimientos de expansión y contracción alternadas”, sus “períodos de animación media, producción a toda marcha, crisis y estancamiento” (Marx, 1999, t. 1 pp. 787-788), debe derivarse de la dialéctica de la mercancía y del capital. De esta manera factores que muchos presentan como “externos” al sistema, y a los que se les atribuye la causa de la crisis – típicamente los problemas de riesgo moral, las dinámica supuestamente autónoma del crédito, y otros

economía real fue incalculablemente mayor, esta afirmación se permite, dado que a estas alturas del año ningún agente *bróker*, o individuo académico se atreve a dar una posible cifra del devastador ciclo a la baja y creador de una crisis de proporciones mundiales, que los más extremistas afirman que le costara a la humanidad por lo menos 20 años en recuperar el valor de su economía real.

Un ejercicio similar al propuesto por el FMI, se realiza con el PIB per cápita de México, tomando como Fuente las cifras del *World Development Indicators* para evidenciar la coincidencia en los puntos más bajos del ciclo económico mexicano, dado su extraordinaria correlación con el ciclo norteamericano, nuestra economía, poco diversificada en su comercio exterior, ata mortalmente la expansión del PIB, a los vaivenes del mercado americano. Esta visión también es compartida por Robert Brenner¹⁸².

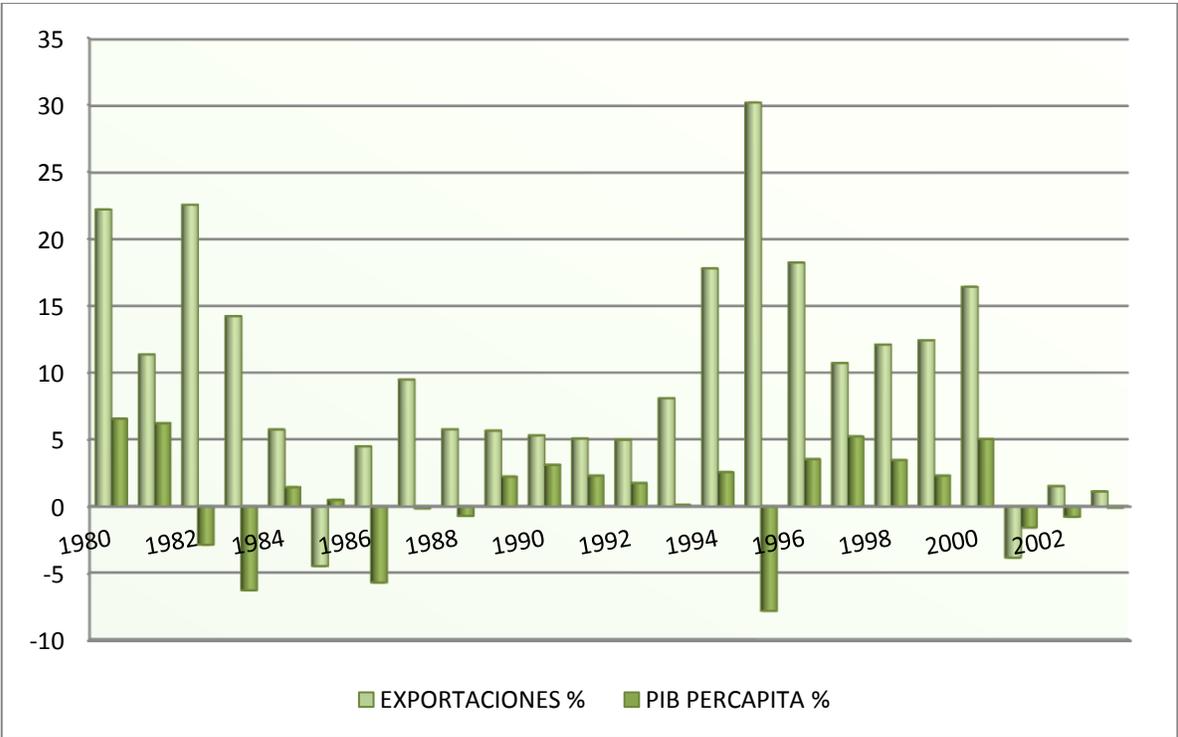
Las caídas abruptas en el PIB mexicano, que señalan los años 1983, 1986, 1995, 2001 y la más reciente en el último trimestre de 2008, se explican por fuga de capitales llamados golondrinos, apreciación del dólar contra el peso modificando sustancialmente el nivel de las exportaciones, ya que el mercado opta por mercancías cuya moneda sea barata, la inversión financiera impulsa el valor de las materias primas de las economías emergentes; tal es el caso del precio del petróleo, México se convirtió en los últimos 20 años en un activo exportador del hidrocarburo crudo, divisas que entraron al país de manera extraordinaria en el periodo comprendido del 2003–2007 y que se destinaron al gasto corriente del gobierno, basta con recordar que de cada peso invertido por el gobierno, 0.40 centavos procedía de la venta del petróleo al exterior, existe pues

lugares comunes del *mainstream*– no son más que manifestaciones de superficie del carácter inherentemente contradictorio de la relación capitalista.

182 “El desastre humano que esto representa para cientos de miles de familias y sus comunidades sólo puede ser la primera señal de lo que significa una crisis capitalista. El alza histórica de los mercados financieros en los años 80s, 90s, y 2000s -con su transferencia de ingreso y riqueza al uno por ciento más rico de la población- distrajo la atención del debilitamiento de largo plazo de las economías capitalistas avanzadas. El desempeño económico en los Estados Unidos, Europa occidental y Japón, según virtualmente todos los indicadores estadísticos -crecimiento de la producción, inversión, empleo y salarios- se ha deteriorado, década tras década, ciclo económico tras ciclo económico, desde 1973”. Robert Brenner es historiador y economista, tomado de *Against the Current* N° 132, Detroit, enero-febrero 2008, traducción del PTS (Argentina) Correspondencia de Prensa - Agenda Radical - Boletín Solidario.

una transferencia de valor a los sectores productivos menos incentivados de la economía, e incluso le favorece a la recaudación fiscal, con un monopolio estatal tan débil, se le quita hasta el 80% aprox. de sus ganancias a la Paraestatal PEMEX, vía impuestos, lo que le permite al gobierno tener una baja recaudación hacendaria sin graves contratiempos en el ejercicio del gasto, siendo México el país con menor tasa de recaudación de la OCDE. Se crean las condiciones para que exista una baja competitividad de los sectores productivos, arrojando como consecuencia inmediata el desmantelamiento de la manufactura nacional aunado al empobrecimiento del campo y al poder adquisitivo de los mexicanos, el rango de polarización del ingreso se acentúa haciendo que la base de pobreza aumente en los últimos dos años. Todas estas circunstancias permiten que del país salgan miles de trabajadores que no encuentran ocupación y una remuneración adecuada a sus necesidades, que a la postre constituyan una de las más grandes entradas de divisas a la economía familiar.

Gráfica 21. Crecimiento del PIB per cápita y Crecimiento de Exportaciones de México (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con cifras del World Development Indicators

En los Estados Unidos se gestan problemas en la base del crédito a los hogares creando una burbuja inflacionaria de carácter hipotecario, que arrastra a los fondos de pensión a una rápida depreciación de sus activos, los portafolios de inversión no tienen el valor que los sustentan y todo hace pensar en el fraude que las calificadoras internacionales les asignaron a los países y a los papeles accionarios de todo el orbe; los grandes corporativos financieros caen fulminados ante la debacle de las bolsas de valores norteamericanas, no existen entidades bancarias que no recurran al “*salvataje*” gubernamental, entonces las distorsiones del mercado no pudieron ser salvadas por la “*mano invisible*”, tal como lo describe Brenner ¹⁸³ no se atrevieron los gobiernos de las economías más desarrolladas a dejar quebrar a las instituciones financieras para que el mercado con toda su bondad corrigiera la distorsión creada en los precios de las mercancías y productos financieros, una posible explicación que se me ocurre es que los Bancos no son carnicerías.

Como conclusión final se destaca que el modelo económico neoliberal impuesto a México, por el FMI, mediante las reformas estructurales del Consenso de Washington, presentan una grave distorsión a la Constitución mexicana, en sus artículos 25 y 26 que reconocen al Estado Mexicano como el rector de la economía nacional, el garante de la distribución del ingreso y la riqueza, siendo

¹⁸³ “...peligro subyacente es que los hogares norteamericanos, al ya no poder “ahorrar” a través de la elevación del valor de sus viviendas, comiencen rápidamente a ahorrar verdaderamente, elevando al tasa de ahorro personal, que ahora está en su nivel más bajo de la historia, haciendo caer el consumo. Al comprender cómo el fin de la burbuja inmobiliaria afectaría el poder de compra de los consumidores, las firmas recortaron la incorporación de personal, con el resultado de que el crecimiento del empleo cayó significativamente desde principios de 2007.

Gracias a la crisis inmobiliaria y a la desaceleración del empleo, ya en el segundo trimestre de 2007, el flujo total real de dinero a los hogares, que había aumentado a una tasa anual de alrededor del 4,4% en 2005 y 2006, había caído hasta casi cero. En otras palabras, si uno suma los ingresos reales disponibles de los particulares, más sus ingresos por la diferencia entre el precio de la vivienda y la hipoteca, más los créditos para consumo, más la realización de ganancias de capital, descubrirá que lo que tienen para gastar ha dejado de crecer. Bastante antes de que la crisis financiera golpeará el pasado verano, la expansión ya estaba agonizando.”

además, el regulador de las actividades económicas y de aquellas que demanden el interés general.

Las pruebas empíricas aquí aportadas demuestran que el mercado no puede por sí mismo auto-regularse, como tampoco los individuos actúan con aversión al riesgo; muy por el contrario los agentes financieros y el mercado necesita de normas y leyes firmes que garanticen el desarrollo de los pueblos, la distribución equitativa del ingreso, el abaratamiento de las nuevas tecnologías y sobre todo ante la Globalización extendida, es fundamental Estados fuertes, dotados de armas y dientes jurídicos congruentes con el modelo económico que sea incorporado a cada Nación; para actuar de manera colectiva ante el leviatán de las crisis tan monumentales y devastadoras como la actual., tal necesidad la reconoció el Presidente Obama aún cuando reconoce el impacto del libre mercado sobre la economía más proteccionista y reguladora del mundo actual.¹⁸⁴.

METODOLOGÍA

Se emplearon series históricas con periodicidades acordes a los periodos históricos en estudio, y a las cualidades específicas de las variables e indicadores necesarios para actualizar la información, se consideraron diversas variables macroeconómicas, desde 1920 hasta el 2010, buscando la disponibilidad de las mismas, se tomó como Fuente, la información proporcionada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, de la Cámara de Diputados y por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Centro de Análisis Macroeconómico (CAMACRO), FMI, World Development Indicators.

¹⁸⁴ La Jornada. Nueva York, 17 junio del 2009, el presidente Barack Obama presentó sus propuestas para una amplia reforma del sector financiero, al promover una mayor regulación para evitar otra crisis como la que “casi nos llevó a la catástrofe. “Mi gobierno está proponiendo una amplia renovación del sistema de regulación financiero, una transformación a escala no vista desde las reformas que siguieron a la gran depresión”, declaró. Al destacar el papel central y supremo del “libre mercado”, Obama afirmó: “buscamos crear un marco en el que los mercados puedan funcionar libre y justamente, sin la fragilidad que en ciclos de negocio normales llevan al riesgo de colapso financiero”.

3.8. Crisis del Federalismo en México.

“ La realidad no es una teoría del Estado federal, es la diversidad de los sistemas federales; no es el federalismo auténtico de Estados Unidos o de Suiza, con exclusión de la organización soviética... La realidad son esas múltiples caras de los federalismos gobernados por realidades humanas y políticas en contra de las cuales no podría prevalecer la elegancia de una teoría...El federalismo no es el resultado de la aplicación estricta de un cierto número de normas o recetas; no implica tampoco la adopción de instituciones preestablecidas; procede ante todo de cierta tendencia a incluir el máximo de la vida fundada en las tradiciones y los intereses locales dentro de un marco que permita satisfacer los imperativos comunes... La teoría del federalismo debe consistir entonces en situar, con relación al esquema del Estado federal abstracto, las organizaciones federales existentes o en proyecto”.

Georges Burdeau.

El Federalismo en México se encuentra presente en el máximo ordenamiento jurídico, sin embargo, los modelos económicos implementados no han consolidado en la práctica el régimen de coexistencia en el reparto de facultades económico-financieras, entre los diversos ordenes de gobierno, lo que ha generado un fuerte rezago en las regiones del país y una marcada desigualdad.

El gobierno federal se arroga facultades preeminentes generando una fuerte centralización de las funciones públicas y las posibles fuentes de financiamiento.

La vinculación del Estado mexicano con el exterior, primordialmente con los organismos financieros internacionales, y en el entorno de la globalización han generado que el gobierno federal las asuma, acciones de política económica¹⁸⁵ que no contemplan la participación de los gobiernos subnacionales.

Richard A. Musgrave ha precisado como objetivos del sector público que:

El gobierno federal debe responsabilizarse de la estabilidad económica, del logro de una distribución equitativa del ingreso y de proporcionar ciertos bienes y servicios públicos necesarios para todos los habitantes de la nación. Los gobiernos locales deberán complementar estas acciones, ofreciendo ciertos bienes y servicios públicos que únicamente son de interés para los habitantes de la localidad.¹⁸⁶

Desde esta perspectiva se piensa que el gobierno federal cuenta con mejores y más efectivas políticas para conducir la estabilidad económica en cuanto al pleno empleo y estabilidad de precios, a través de los instrumentos de política económica para evitar las fluctuaciones, *política fiscal y monetaria*.

El único recurso con el que cuentan los gobiernos locales para hacer frente a los problemas de estabilidad regional es exclusivamente la política fiscal, sin embargo, por tratarse de un sistema abierto con movilidad de actividad económica, mano de obra y capital, solo tiene efectos a escala regional y no macroeconómica.

Es precisamente en este punto en donde se presenta la crisis del Federalismo en México, pues como los recursos públicos son asignados a los

¹⁸⁵ La política económica entendida como la estrategia general que trazan los gobiernos en cuanto a la conducción económica de un país. Debido al incremento de la participación del sector público en las economías modernas, la política económica se ha convertido en uno de los elementos centrales de la política de Estado. La política económica se vale de otras políticas como: la monetaria que incluye el control en la emisión de la moneda, el control de la inflación y tasas de interés; la fiscal y la financiera, que involucra instrumentos como el presupuesto y gasto público, entre otras.

¹⁸⁶ Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. *Hacienda pública, teórica y aplicada*, México, McGraw-Hill, 1995, p.p.574 y 575

estados y municipios vía acuerdo de coordinación fiscal, se priva a los gobiernos locales de estimular la asignación racional en la asignación de los recursos al promover y llevar a la práctica de un uso eficiente y eficaz del costo de los programas públicos, en virtud de que las necesidades de gasto, están mucho más relacionadas con los costos necesarios para satisfacerlas, mediante el programa local de gasto para financiarlas mediante la imposición local. Con lo anterior se lograría hacer más dinámica la participación de las entidades y municipios en la satisfacción de servicios públicos vía gasto público.

Lo anterior resulta incompatible con las decisiones inflexibles que se han perpetuado en México entre los diversos ámbitos de gobierno, al ceder las facultades tributarias y modificar vía ley de coordinación fiscal, el Federalismo estructurado en la Constitución, tornando en ineficaz el modelo Federalista en México.

Para Gunnar Myrdal en la teoría económica y regiones subdesarrolladas: la responsabilidad de impulsar la política económica nacional para llevar a cabo el proceso de desarrollo recae en el Estado. Por ello cada uno de los países subdesarrollados debe elaborar y ejecutar un plan nacional de desarrollo. Este racionaliza el conjunto de intervenciones e interferencias del Estado en el sistema económico con el propósito de eliminar los obstáculos, (rigideces y cuellos de botella) que impiden el desarrollo. El Estado debe asumir la dirección total del desarrollo económico del país.¹⁸⁷

En virtud de lo anterior, se puede concluir que en México ha transitado por un constante proceso de desequilibrios derivado de los modelos económicos implementados por el gobierno federal, lo que ha desvirtuado los presupuestos característicos del modelo federalista no permitiendo la consolidación de un federalismo cooperativo, por la fuerte centralización en las decisiones políticas, económicas y administrativas en la actuación del Estado por parte del gobierno federal, que se intensifica con la falta de desarrollo, atraso económico y debilidad política que existe en la mayor parte de las entidades federativas y municipios que integran la Federación.

¹⁸⁷ Myrdal, Gunnar, ¿Diagnóstico correcto y pronóstico equivocado?, *Economic Theory and Under-Developed Regions 1957*, en *Controversias Comentarios Bibliográficos*, Eduardo Lizano, Costa Rica 2008, p. 60

CAPÍTULO 4

EL FEDERALISMO COOPERATIVO, COMO EJE RECTOR DE LA POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

“... La participación del Estado en la economía, la responsabilidad que tiene en la conducción del proceso de desarrollo económicos y social, así como la naturaleza y las características que deben tener ambas , son temas que centraron la atención pública y la discusión –tanto en México como en otras del mundo- durante buena parte del siglo pasado. En los años recientes la temática ha vuelto a cobrar interés e importancia. Después de varios lustros en los que se pensó que el mercado (y sólo el mercado) era suficiente para superar los problemas, asegurando así el crecimiento económico, hoy se reconoce cada vez más que la economía requiere para funcionar de una mayor presencia y una activa intervención del Estado . De esta se consigue un más rápido crecimiento económico, al mismo tiempo que usan sustentablemente los recursos consiguiéndose su mejor aprovechamiento, se genera distribución de la pobreza. “Frente a “la mano invisible del mercado”, ahora se reclama “la mano visible del Estado”. Ellos para alcanzar el crecimiento económico con justicia social.”

Carlos Tello.

4.1. Experiencias Internacionales del Federalismo cooperativo.

El estado comprometido con el futuro de su sociedad nacional, implica un distanciamiento natural de los procesos económicos que dicta la globalización tal

y como la concibe el modelo neoliberal, esta afirmación es susceptible de comprobación empírica, la actual crisis y recesión económica mundial, es un escenario idóneo para observar como los gobiernos del orbe han cambiado radicalmente sus prácticas en políticas arancelarias, financieras, de comercio exterior, corrección del gasto y orientación de la inversión tanto pública como privada.

Los gobiernos se ven forzados a verse ante su propio espejo, presionados por un colectivo cada vez más exigente que experimenta un creciente desarrollo de actos que manifiestan la “conciencia sobre sí”, este término entendido como agentes político-económicos que participan en la toma de decisiones públicas.

El mercado interno adelgazado, débil se diagnostica como enfermo, por tal motivo tiene que verse asistido por las fuerzas económicas de cada país, es fundamental encontrar las soluciones al conflicto de la generación de empleos y el delicado tema del salario. Es aquí donde cobra fuerza la estructura del federalismo cooperativo teniendo como unidad al Municipio (en el caso concreto de México), los proyectos regionales implican estudios sistematizados de la potencialidad de cada unidad y su impacto en la economía nacional, debemos alejarnos de la visión de países exportadores de materias primas basados en la teoría de las ventajas competitivas que nos encasillan en este punto.

Es importante crear ambientes eficientes que logren en el corto, mediano y largo plazo el desarrollo escalonado de objetivos susceptibles de observación y medición diseñando mecanismos político-legales que le den certidumbre económica a los proyectos inter-sexenales. La cooperación de la Federación debe ser acotada en el tiempo y en los recursos permitiendo el crecimiento gradual de los municipios, la segunda institución que debe recibir ayuda técnica son los Estados para el caso mexicano, es práctica común que los gobernadores reduzcan las participaciones a los municipios y en el peor de los casos ahoguen las economías básicas por ser competidores de diferente partido, la cooperación económica debe reconocer a sus tres integrantes como partes necesarias para alcanzar crecimientos medios suficientes que al largo plazo posibiliten el desarrollo nacional.

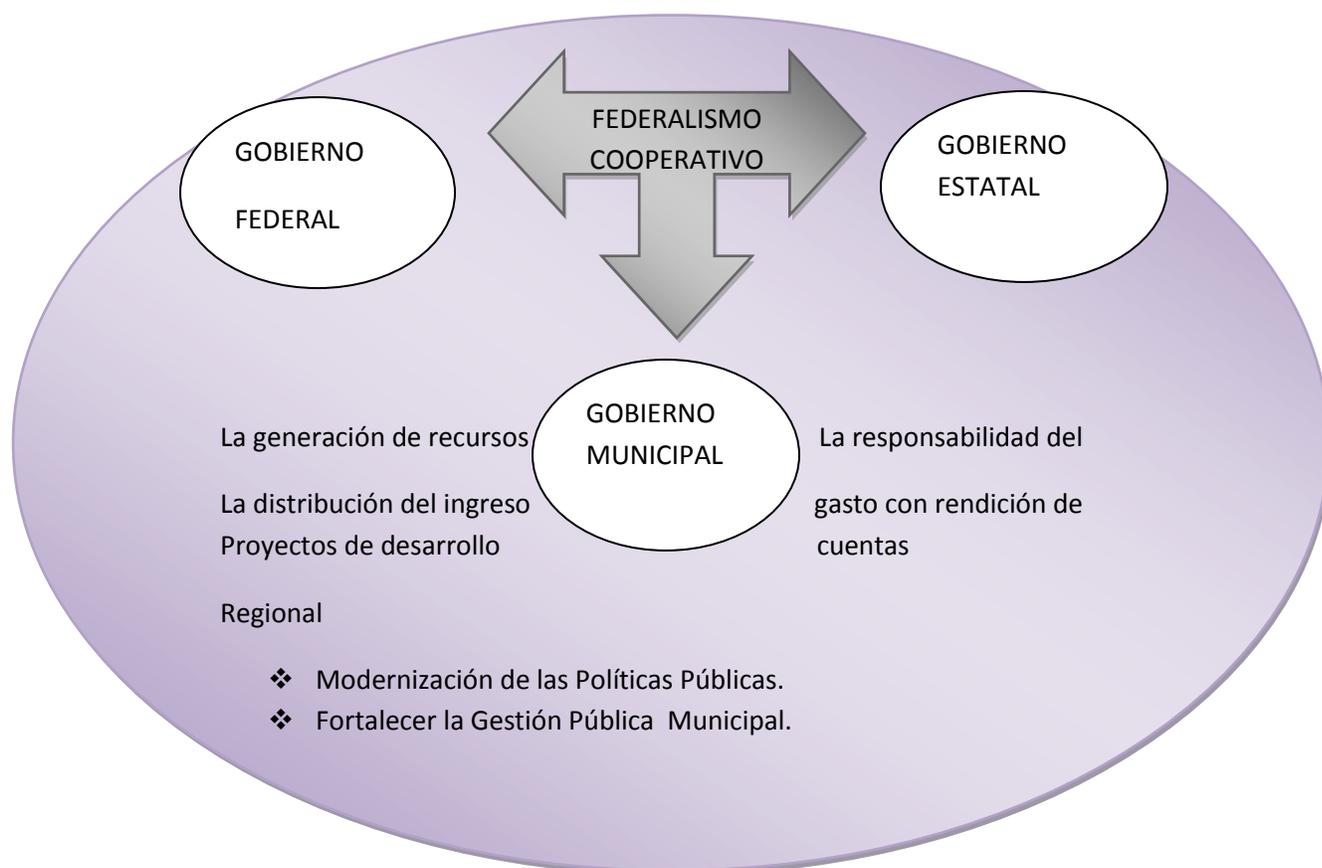
Las políticas públicas deben orientarse al desarrollo de los sectores de la economía en general y en particular en las ramas productivas de cada zona. Esquematisando la función de la cooperación del Federalismo, se muestra en la siguiente figura las instancias a las que recurre el Estado para desarrollar las propuestas que los actores democráticos con capacidad de toma de decisiones tienen que articular; de forma horizontal el poder se diversifica y se contiene al mismo tiempo se imposibilita la idea de un crecimiento centralista, ya que todas las voces exponen sus necesidades, sus capacidades de desarrollo, sus progresos y en concreto sus proyectos de trabajo, los tres órdenes de gobierno tienen tareas similares pero resultados muy específicos, en el diagrama sobresale la participación del municipio, a la que reconoceremos como unidad económica, es el municipio la entidad territorial mínima en donde el trabajo de campo impone una agenda de conocimientos especializados, únicos, regionales, y que por otro lado lo responsabiliza para crear riqueza no sólo por la vía recaudatoria, sino que lo obliga a ser gestor y difusor del progreso de empresas de bienes y servicios locales con impacto nacional.

Es fundamental el apartado de rendición de cuentas, en México este rubro esta desatendido, los funcionarios estatales y municipales no tienen responsabilidad judicial en la ejecución del gasto de los recursos públicos, donaciones y transferencias, hemos padecido la impunidad de gobernadores que endeudan a los estados locales sin ninguna sanción legal que prevenga el delito, tampoco existe una institución Auditora independiente que señale la responsabilidad y su posible castigo, siempre obedecen al gobierno local en turno, la opacidad en la que cae el uso de los recursos generan corrupción y pobreza local.

La distribución del ingreso se beneficia al dotar a los Estados o Länder de certidumbre económica y jurídica para la generación de oportunidades locales de desarrollo, impactando directamente en el mercado interno, es aquí donde las tradiciones productivas pueden paliar la pobreza municipal, no es necesario una transformación de 360° en la actividad productiva para hacer modernos a los trabajadores y empresarios, es muy delicado imponer verticalmente el cambio,

basta recordar la desgracia agraria y agrícola que padecemos, los campesinos desaparecidos en un alto porcentaje, genero marginación y migración masiva de mano de obra barata hacia Norteamérica,¿ y todo para qué?, la respuesta una perogrullada barata, nuestros campesinos convertidos en jornaleros, sin ninguna recompensa solidaria como son las pensiones, acceso al sistema de salud, vivienda y educación básica. Es por razones como esta que la Gestión Pública Municipal se convierte en pilar básico del detonador de crecimiento y desarrollo regional.

Esquema V. Función cooperativa del Federalismo.



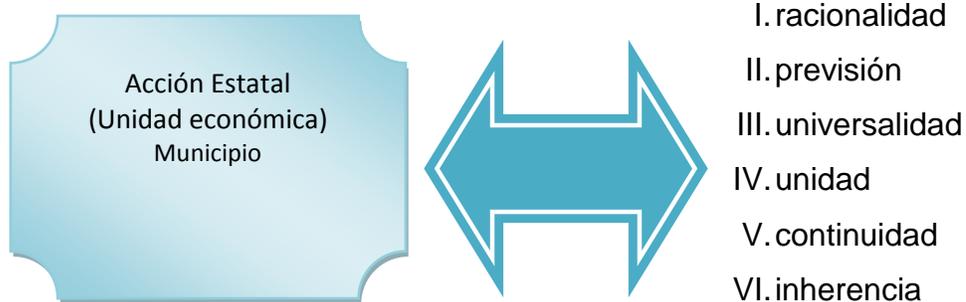
Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo con la línea de investigación de Jorge Witker al referirse a la variable económica señala que se deben desarrollar 6 puntos para cuidar la buena ejecución de los proyectos emprendidos.

La representación gráfica que expongo más abajo implica la acción de esa unidad económica a la que refiero como Municipio, todas sus acciones deben estar proyectadas bajo estos principios en ellos encontraran la guía mínima con la que deben actuar en su territorio es absurdo crear una refinería alejada de la explotación del pozo petrolero, generan costos elevados, ineficiencia en el gasto e inequidades fiscales, como también es absurdo que la federación no retribuya a los estados petroleros el impuesto por daños al medio ambiente y se imposibilite a las universidades locales la creación de carreras técnicas para lo que la región naturalmente genera y todo por falta de recursos financieros, humanos y de infraestructura.

Estas anomalías en la planeación vertical crean en el corto y mediano plazo distorsiones y vicios tan graves que el sistema colapsará irremediablemente y el ejercicio del poder se aglutinará en feudos modernos, con daños sistémicos que ponen en riesgo la cohesión social.

Esquema VI. Principios de Eficiencia y Eficacia en la ejecución de proyectos.

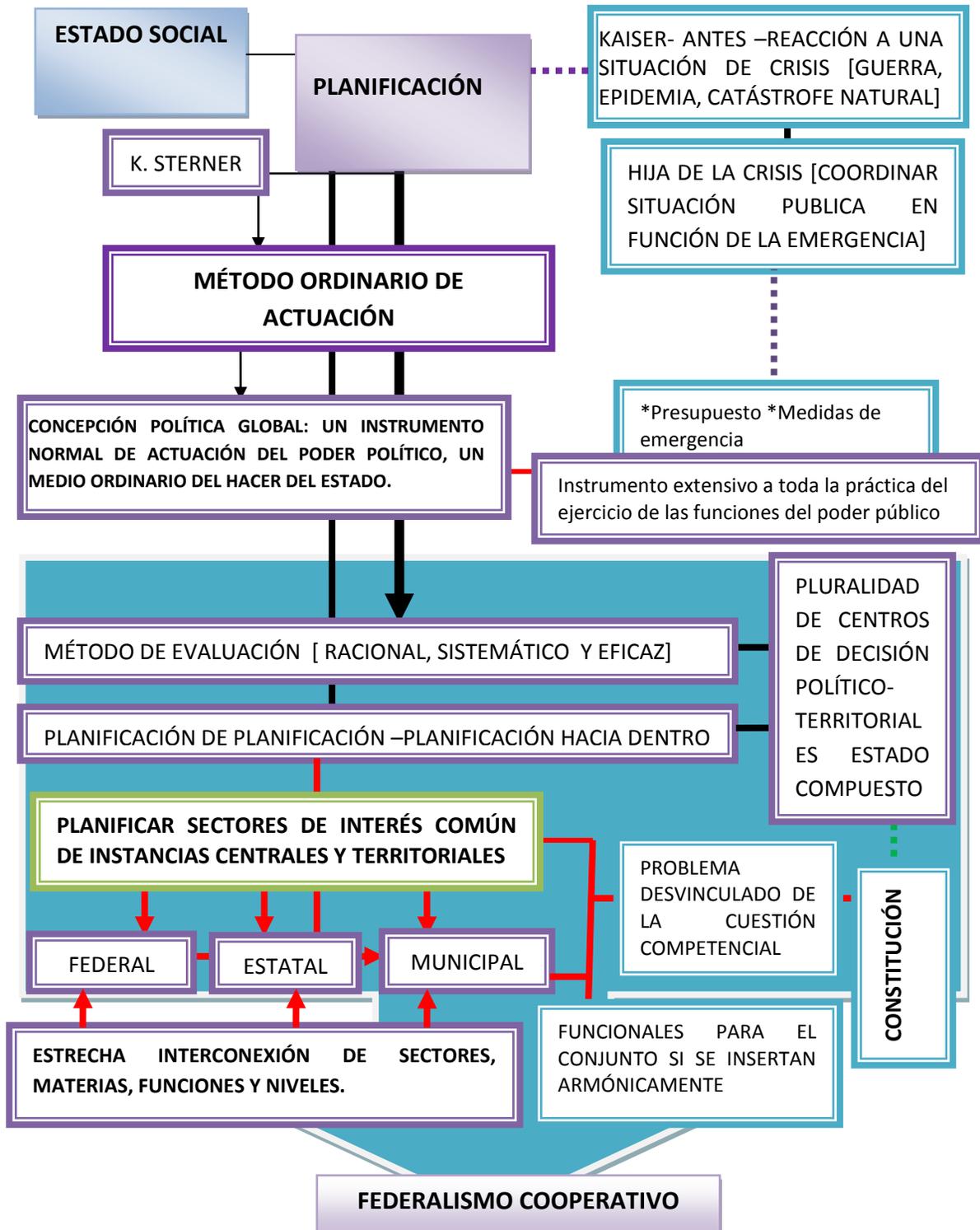


Fuente: Diagrama de elaboración propia

La racionalidad se fundamenta en análisis científicos (en mi propuesta el modelo respeta el marco legal de la constitución, el artículo 27 que afirma en positivo que todas las riquezas del suelo y el subsuelo de México son de los mexicanos y los artículos 25 y 26 mantiene la rectoría del Estado en la administración de los recursos naturales) es en este punto donde se requiere el consenso político para que no se obstaculice el progreso de los proyectos regionales. Es importante analizar el caso alemán provista su peculiaridad, por su reunificación nacional, la presión social condiciono como parte del desarrollo del

país la nivelación de los beneficios en los nuevos länder, el ciudadano común tendría que ser ayudado en todos los ámbitos para su posterior autonomía económica dentro de su ámbito territorial.

Esquema VII. Estructura de la planificación alemana.



I. Racionalidad.

La Alemania unida busco la planificación cooperativa para asignar tareas económicas y políticas para encarar planes de desarrollo nacional a la Federación, pero por otro lado se le instruyo para ser el garante del desarrollo local, permitiendo a las “unidades económicas” lograr con el tiempo la selección y puesta en marcha con de aquellas propuestas viables buscando su sustentabilidad dentro del crecimiento de su identidad productiva.

En el periodo de 1991 y 1995 el presupuesto federal aporoto 556.000 DM millones se financio a la otra mitad de Alemania mediante la transferencia de riqueza del sector secundario en pleno crecimiento, a cambio se crearon servicios educativos, y de infraestructura que permitieran la industrialización acelerada del lado este, se formalizaron programas sociales destacándose la creación de empleo, es importante señalar que el mercado interno se reformulo en su orientación de consumo y se fortaleció los länder tendrían como tarea fundamental fomentar el crecimiento del capital, la innovación científica y tecnológica, y una reorganización de la asignación de los recursos disponibles.

La previsión y la universalidad implican el diagnóstico de las situaciones presentes que incidan en el futuro, que puedan alterar los planes de trabajo y su posible reprogramación y corrección en el tiempo con el propósito de alcanzar las metas originalmente diseñadas, todas las instancias gubernamentales deben abordar los planes generales y sectoriales.

II. Previsión y la Universalidad.

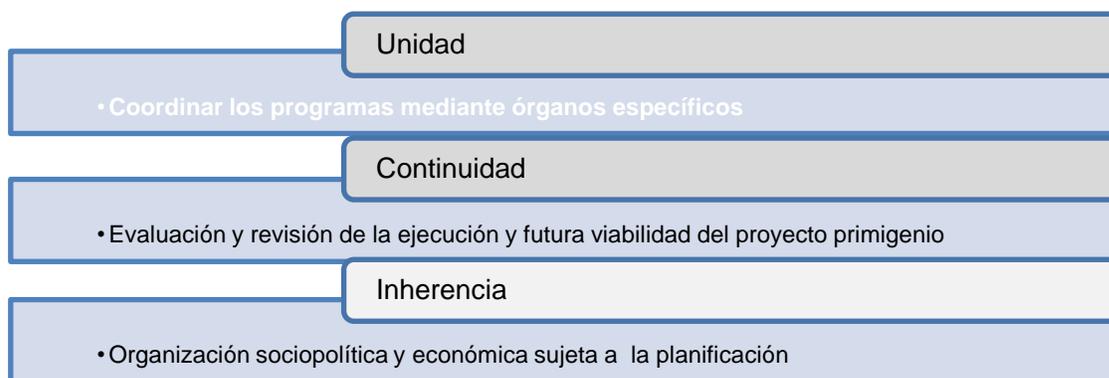
La Alemania unida incorporo la ideología liberal abandonando la estatización de la economía, los Länder agregados al territorio reorientaron su actividad local bajo las nuevas reglas de la economía de mercado comercializaron con nuevos socios comerciales, se unificó la moneda, la privatización de la propiedad estatal mediante la creación del “Treuhand ” era una institución que administraba la propiedad de las empresa estatales y buscaba su venta a precios competitivos y cuidando que el mercado fijara el precio. Se diseñaron incentivos fiscales para que los compradores ayudaran a conservar los empleos, pero a medida que subían los costos el desempleo crecía, para paliar la

falta de inversión se inscribieron a la ayuda de la naciente Unión Europea, declararon a 5 länder destinatarios de ayuda financiera y Bruselas apoyó el proyecto.

Es un magnífico ejemplo del Federalismo Cooperativo Internacional donde se analiza el papel de los tres niveles de gobierno creando condiciones de crecimiento local para alcanzar el nacional, cuidando que los fondos no se malversen y que la corrupción no destruya la planificación y ejecución del gasto.

Agrupó en este esquema los tres últimos puntos que propone Jorge Witker, ya que implican el universo de planificación se pugna por la creación de Instituciones específicas para la programación del plan nacional y de los planes regionales, teniendo cuidado en la elaboración del diagnóstico, el diseño, ejecución y evaluación de los propósitos y su corrección ante escenarios cambiantes, es importante la participación de los esquemas sociales y el fortalecimiento de la ciudadanía opinante y que exija el cumplimiento de los programas que se diseñaron para la detonación regional (rendición de cuentas).

Esquema VIII. Esquema del universo de planificación.



Fuente: Elaboración propia.

La inherencia robustece el papel del Estado es indispensable que el Sujeto Planificador sea el gobierno, pero entendamos que la población y sus organizaciones sociales y políticas forman parte del entramado estatal, esto permite una fiscalización de los recursos y hacen exigibles las proyecciones regionales en el cumplimiento del marco legal.

Y el otro punto que se destaca en el punto de la inherencia son los objetivos, metas e instrumentos, es decir, la implementación del proyecto nacional y regional. Al crear planes de desarrollo bajo la modalidad de federalismo cooperativo, se tiene que especificar el área que se desea potenciar y asegurar la inversión que se destinará a tal fin.

4.2. La consolidación del federalismo cooperativo como solución.

Abordo el subtema señalando las generalidades del modelo Alemán en su planificación económica, el estado tiene pleno conocimiento de su demografía, y sus regiones a las que he llamado Unidades Económicas (municipio) y sus sectores productivos.

El sector primario emplea apenas el 2% de la población y su impacto en el PIB es del 1%, la producción agrícola se destina para el comercio interno, que alcanza el 80% y lo que es sorprendente es que mantienen la balanza comercial agrícola en equilibrio, es muy importante acotar que México mantiene déficit en sus exportaciones agrícolas contra las importaciones y pone en riesgo la sustentabilidad y autonomía alimentaria, para los neoliberales el problema queda resuelto mediante el argumento de las ventajas comparativas, pero nada más falso que este postulado, precisamente es por la seguridad nacional que el tema de la alimentación nacional deba estar garantizado por la producción nacional, nos enfrentamos a ser víctimas del comercio global, tomadoras de precios, ante mercados internacionales viciados.

El Estado alemán recibe ayuda de los fondos de la comunidad europea para financiar a sus campesinos, al igual que lo hace Francia, sale caro mantener a la población rural produciendo, pero tiene sus enormes beneficios, se evita la migración a los centros industriales, se mantienen los salarios y se puede hacer transferencias de riqueza del sector terciario al básico logrando un equilibrio dinámico. Con el federalismo en nuestro país los subsidios y las transferencias al agro fueron descartadas sumiéndolo en la pauperización del mismo.

El sector industrial emplea el 20% de la población es intensiva en tecnología y aporta el 26 % del PIB. La Alemania se fortalece y se esmera por

sobresalir en Europa y en el Mundo mediante el sector de servicios y como potencia exportadora es de primera línea.

La experiencia Alemana implica inversión inteligente en la investigación y el desarrollo humano, veamos las siguientes cifras según el Banco Mundial, nuestro país seleccionado no pierde capacidad en este rubro aún con la crisis económica, los Länder aplican las estrategias dictadas por la Federación para lograr que las PYMES no se destruyan en el sector secundario pues representan el 90% de empleo y reflejan el 42% del PIB de ése sector.

Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB) BM.

PAIS	AÑOS		
	2007	2008	2009
Alemania	2,53	2.68	2.82
Canada	1,91	1.84	1.95
Francia	2.08	2.12	2.23
México	0.37	N.D	N.D.
Suiza	N.D	3	N.D

Elaboración: Propia con información del Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).¹⁸⁸

Los gastos en investigación y desarrollo son gastos corrientes y de capital (público y privado) en trabajo creativo realizado sistemáticamente para incrementar los conocimientos, incluso los conocimientos sobre la humanidad, la cultura y la sociedad, y el uso de los conocimientos para nuevas aplicaciones. El área de investigación y desarrollo abarca la investigación básica, la investigación aplicada y el desarrollo experimental.

El cuadro siguiente pone de manifiesto la importancia que representa para nuestros países de estudio la salud de su población y es muy plausible que mantengan el gasto en las instituciones de salud como una medida de política social efectiva, pese al deterioro de las condiciones económicas mundiales, aún cuando el dato aportado no refleje en particular a que rubros se refiere el

¹⁸⁸Fuentes Indicadores del desarrollo mundial
<http://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>

presupuesto estatal, espero que no se vaya el grueso de los recursos a salarios y prestaciones burocráticas.

Gasto público en salud (% del PIB) .BM 2011

PAÍS	AÑOS			
	2005	2006	2007	2009
Alemania	8.2	8.1	8.00	8.01
Canada	7.00	7.00	7.1	7.1
Francia	8.8	8.7	8.7	8.7
México	2.7	2.6	2.7	2.7
Suiza	6.7	6.4	6.4	6.4

Elaboración: Propia con información del Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

El gasto público en salud consiste en el gasto corriente y de capital por parte del presupuesto del gobierno (central y local), préstamos externos y subsidios (incluyendo donativos de agencias internacionales y de organizaciones no gubernamentales) y fondos de aseguradoras de salud sociales (u obligatorias).¹⁸⁹

Table 1 - Human Development Index and its components

HDI Rank		Human Development Index (HDI)	Gross National Income (GNI) per capita	GNI per capita rank minus HDI rank
		Value 2011	(Constant 2005 PPP\$) 2011	2011
VERY HIGH HUMAN DEVELOPMENT				
6	Canada	0.908096324	35,166	10
9	Germany	0.905090521	34,854	8
11	Switzerland	0.902540799	39,924	0
20	France	0.884360967	30,462	4
57	Mexico	0.770005794	30,462	2

Fuente: Elaboración Propia con datos de Human Development Report 2011 - Sustainability and Equity: A Better Future for All

A mayor GNI per cápita mayor desarrollo en el índice HDI por inequidad en ingreso, educación y salud respectivamente.

¹⁸⁹ Idem.

Este último cuadro es muy revelador para Alemania hay una correlación impresionante entre el gasto solidarios con su población y lo que obtiene de beneficio en el valor agregado su población, no hay mucha diferencia entre el gasto de México y Alemania es apenas del 14% y sin embargo la ganancia en la preparación de su población representa 5 veces su valor, tal vez la clave de nuestro fracaso económico lo representa la Estructura del Federalismo Cooperativo Teutón.

Otro punto que tocamos en nuestro diagrama del federalismo cooperativo fue la recaudación fiscal. En 2008, dentro de los 30 países de la OCDE, la carga impositiva al salario (en orden descendiente) los municipios no tienen la menor idea de hacer eficiente la imposición tributaria aún cuando estén dotados para tal ejercicio, lo ignoran ya sea por debilidad política, por omisión, o simplemente porque resulta conveniente aceptar todas las transferencias petroleras que perciben de la federación aún cuando no produzcan nada importante para la economía local y nacional, ser polizontes en un mundo cada día más competitivo es muy grave para la estructura de un país que se diseño para ser Federal. La relación entre el puntero y el último lugar es de 4 a 1, signo inequívoco que el Estado Mexicano subsidia a los ricos y empobrece a 80 millones de pobres todos los días, y la fuerza ciudadana no tiene conciencia de que para tener a un país fuerte habrá que pagar con una tributación creciente según ingresos, implica corrupción, inequidad y alta concentración del ingreso, con serios retrocesos en el desarrollo económico y social de México.

4.3. Federalismo cooperativo como eje de cohesión social.

El federalismo cooperativo, es un fenómeno multidimensional que involucra aspectos organizacionales, políticos, institucionales, financieros, pero preponderantemente económico y éticos.

Como quedo acotado en líneas anteriores, y para los efectos de esta investigación, el federalismo cooperativo es un modelo que se centra en los

procesos de financiación, diseño, prestación y administración de los servicios públicos, con la preponderante coparticipación de los tres órdenes de gobierno.

El federalismo cooperativo involucra la colaboración, solidaridad y cohesión social como elementos fundantes que vinculan a los tres órdenes de gobierno, permitiendo, por un lado, el uso masivo y generalizado de técnicas cooperativas y, por otro, la creación de instrumentos especiales de colaboración como la llamada planificación conjunta para el desarrollo.¹⁹⁰

En el sistema mexicano, la colaboración se hace evidente durante la segunda mitad de los años noventa, en virtud de la presión ejercida fundamentalmente por los propios entes subnacionales, propiciando la descentralización, pero tan solo, como un paliativo a las presiones locales.

Las secretarías federales establecieron diversos procesos de colaboración con los gobiernos de los estados, generando acuerdos de traslado de funcionarios e infraestructuras de órganos desconcentrados a los estados, sin embargo, la influencia del gobierno federal continúa siendo muy grande e independiente del mecanismo formal de coordinación, por lo general las secretarías consideran a los estados como unidades ejecutoras de sus programas, forzándola para que asuman la mayor parte de sus procesos de gestión, lo que ha sido permitido por un número considerable de entidades federativas. Así, las actuaciones estatales aparecen como complementarias de los programas federales, o bien son fuertemente incentivadas para que se ajusten a los objetivos y criterios federales.

En esta tesitura, la colaboración no ha sido pactada en un ámbito de cooperación e igualdad, generando un muy limitado margen de actuación y desarrollo de la capacidad de autogobierno, dado que no favorece el aprendizaje en la definición de políticas de los actores en el nivel estatal, ni han mostrado un esfuerzo satisfactorio en la actividad recaudatoria.

Los programas de solidaridad y desarrollo social resultan ser un ejemplo específico del proceso de descentralización “*acotado*”, que se inician a finales de

¹⁹⁰ Véase capítulo I, p. 16

los años ochenta, los cuales estuvieron dirigidos e impulsados por el ejecutivo federal, y permitían una participación limitada de los niveles locales y municipales.¹⁹¹

La dinámica se centraba en la obtención de los objetivos políticos del gobierno federal, con la participación y colaboración de los gobiernos locales, aprovechando también las estructuras burocráticas pre-existentes en los niveles subnacionales, los recursos se transferían directamente a las comunidades y municipios, sin que los gobiernos estatales fueran sus intermediarios.

En la política de lucha contra la pobreza, se produjo un cambio a partir de 1997, cuando algunos estados toman la responsabilidad de dirigir el desarrollo social en su territorio. Esto se tradujo en una descentralización del 65% de los recursos de este programa a los estados, la creación de un nuevo fondo para transferir los recursos, y el mantenimiento de un 35% de los recursos para programas centralizados.

No obstante, en el rubro social subsisten programas federales que mantienen una lógica centralizadora, algunos de ellos son programas clásicos, de diseño muy simple, basados en la distribución de alimentos, tortilla, leche, mientras que en otros casos, como el caso de PROGRESA, el gobierno federal experimenta con sofisticados programas de intervención multisectorial en entorno de extrema pobreza.¹⁹²

La colaboración se trató de consolidar, mediante la fórmula de los convenios para establecer relaciones intergubernamentales, mediante el Convenio Único de Desarrollo (CUD) que incipientemente se había incorporado en la década anterior, pero se amplió durante los años noventa, siendo retomada

¹⁹¹ En la primera mitad de los años noventa, el programa PRONASOL, apoyado por el presidente Salinas para combatir la pobreza focalizada y fomentar el desarrollo regional, constituye un ejemplo de esta nueva modalidad de intervención, por la cantidad de recursos que administró, y especialmente por el estilo de sus operaciones.

¹⁹² En el caso de PROGRESA, el programa aprovecha recursos de los estados, en cuanto requiere elementos de la oferta educativa y de salud de éstos, que luego vincula con otras intervenciones, pero lo hace de una forma complementaria, sin que los estados participen realmente en el diseño, la gestión y el control de este programa.

en otros rubros de las políticas públicas como mecanismo de coordinación de políticas entre distintos niveles de gobierno.

En el mismo rubro, las relaciones entre el municipio y estados, el instrumento más utilizado fue el de los Convenios de Desarrollo Municipal (CUDEM), mediante los cuales los estados transfieren recursos a los municipios para impulsar proyectos de desarrollo local. Sin embargo, el patrón de relaciones entre estados y municipios no está lo bastante desarrollado, al depender de la regulación estatal, y la administración federal no ha tenido políticas muy intensas en este cambio, aunque ha llevado a cabo actividades de refuerzo institucional, y protege hasta cierto punto a los municipios, mediante el establecimiento de fondos orientados directamente a sus necesidades.

La reforma constitucional de los años ochenta estimuló la reforma municipal, les otorgó nuevas posibilidades de desarrollo para reforzar su capacidad de autogobierno, pero, durante el proceso de descentralización de la segunda mitad de los años noventa, los estados concentraron la mayor parte de los recursos y responsabilidades recibidas, sin permitir la colaboración de los municipios en las todas las áreas de gestión.

A finales de 1999, se consolidó una nueva reforma constitucional, con el objeto de reforzar la autonomía municipal frente a la expansión de los estados, otorgando una lista de servicios públicos básicos: aguas; limpieza, calles; mercados, etcétera, precisando sus responsabilidades fiscales, y las obligaciones de los estados.

Las relaciones de colaboración entre los órdenes de gobierno para el ejercicio de las políticas públicas, no han resultado equilibradas, aun cuando, en algunos ámbitos se han formalizado los sistemas nacionales de coordinación, con comisiones mixtas que constituyen órganos formales, en los que se reúnen periódicamente representantes de distintos niveles de gobierno: seguridad pública; área fiscal y educación. Estas comisiones mixtas son fórmulas y utilizadas por el gobierno federal para homogeneizar las políticas descentralizadas y establecer controles sobre la implementación.

Ahora bien y en los casos en que las relaciones entre niveles se encuentran menos institucionalizadas, acontece idéntico fenómeno, se articulan básicamente mediante convenios singulares, sin que la coordinación y colaboración resulte más equilibrada.

De lo que se concluye, la debilidad que han mostrado los gobiernos subnacionales para definir colectivamente sus posiciones y establecer un marco de negociación, utilizando estos mecanismos formales de coordinación-colaboración propuestos por el gobierno federal para defender sus intereses.

A diferencia de países con un modelo cooperativo, México ha superpuesto al proceso de descentralización, las llamadas negociaciones *ad-hoc*, a través de las cuales cada uno de los gobiernos estatales y el gobierno federal alcanzan acuerdos y firman convenios específicos, en los que la influencia del gobierno federal es manifiesta, independientemente del mecanismo formal de colaboración, por lo que la fórmula centralista persiste.

El segundo de los elementos en el modelo cooperativo implica la solidaridad, que en principio, y tal y como lo define el diccionario de la real academia de la lengua española expresa “la adhesión (circunstancial) a una causa o a la empresa de otros”, “especialmente aquella que se presta en situaciones difíciles”.

En este sentido, la solidaridad implica una garantía colectiva. La importancia del concepto solidaridad social ha sido objeto de estudio y análisis por parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la cual la ha definido como:

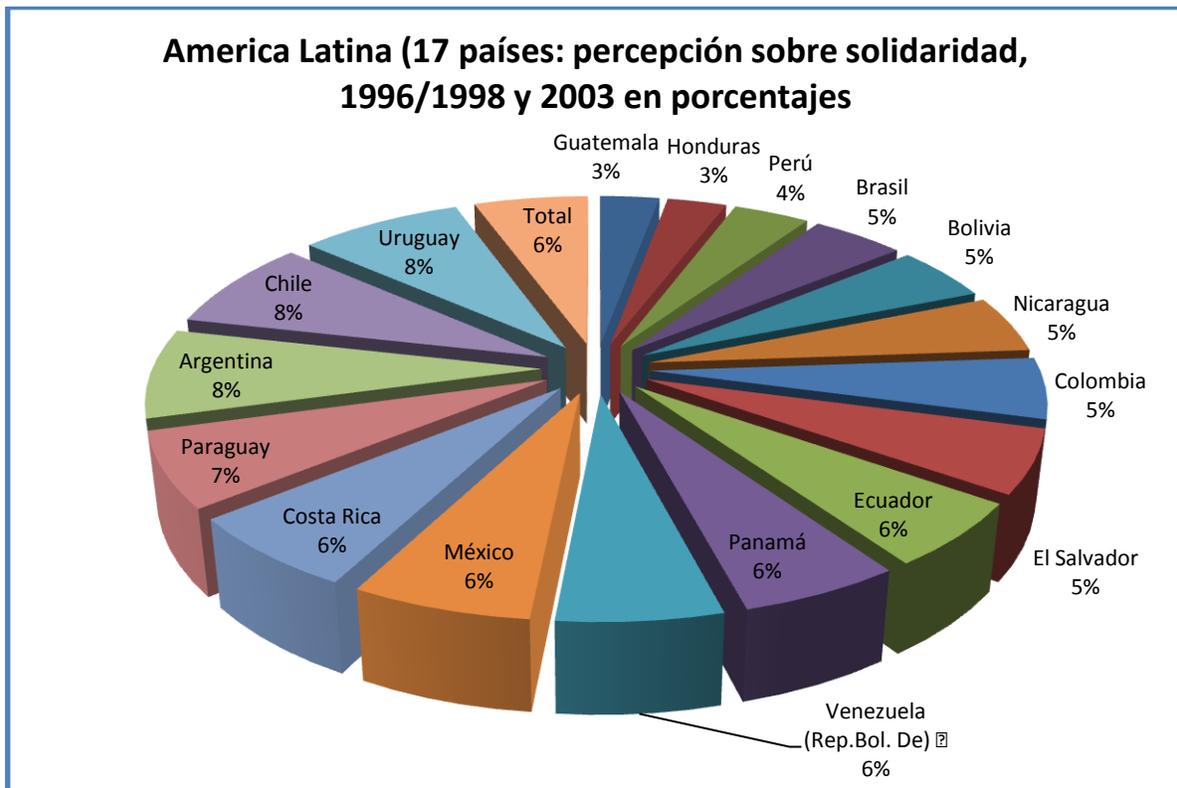
La existencia de un proyecto común. Se trata de valores y normas compartidas que hacen que los miembros de una sociedad tengan un sentido de pertenencia a un mismo cuerpo social.

Ciertamente, todos los factores señalados influyen en el grado de pertenencia a la sociedad que las personas sienten. Ese grado de pertenencia se relaciona no solo con la magnitud de las brechas objetivas, sino también con la calidad de las instituciones políticas, del Estado, y del

mercado, que median entre las brechas objetivas y los sentimientos que sobre ellas tienen las personas.¹⁹³

Estudios estadísticos realizados por el organismo económico CEPAL, arrojan interesantes resultados en torno a la percepción de la solidaridad, en la gráfica 22 se plasman la suma de las respuestas “muy solidario” y “bastante solidario” a la pregunta “¿diría usted que los (nacionalidad) son muy, bastante, poco o nada solidarios?”.

Gráfica 22. Percepción de solidaridad ciudadana.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cepal 2007 y Latinobarómetro, 1996 a 1998 y 2003.

En la siguiente gráfica se contiene la suma de las respuestas “muy de acuerdo” y “de acuerdo” a la pregunta “por el bien del país, ¿la gente debería estar preparada para sacrificar su interés personal?”.

¹⁹³ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. 2007, Santiago de Chile, diciembre, p.41

Gráfica 23. Percepción de la solidaridad como un proyecto común de sociedad.



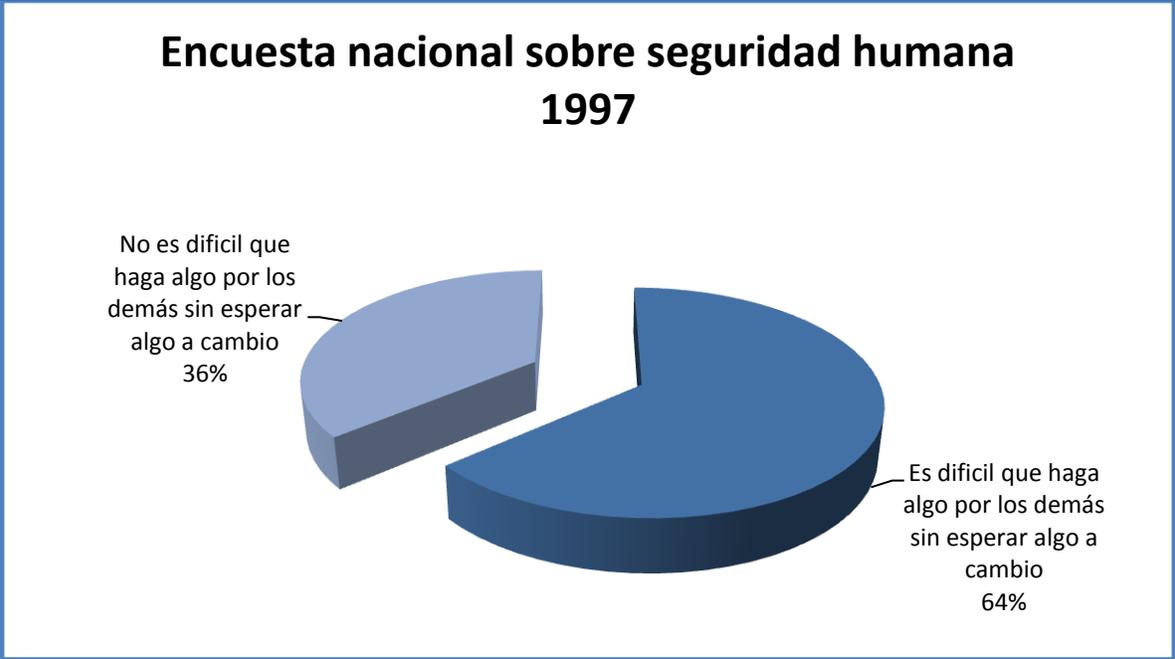
Fuente: Elaboración propia con datos de la Cepal 2007 y Latinobarómetro, 2003.

La interpretación que arrojaron los números son aún más satisfactorias para el objetivo de esta investigación ya que en los países donde la población percibe mayor solidaridad social de los demás, son los que resultan más fortalecidos en la institucionalidad de la política social (Uruguay, Chile, Argentina y Brasil), con una lucha más activa contra la pobreza y donde se expresa, en general, más confianza. Sin embargo, no se dejó en claro que la percepción positiva sobre el grado de solidaridad de los demás vaya acompañada por una valoración favorable de la subordinación de los intereses propios al bien común.

En otro estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1997 y el Centro de Estudios Públicos (CEP), llevaron a cabo la encuesta nacional sobre seguridad humana, sobre la base de una muestra representativa de 1.504 personas. El 63,8% estuvo de acuerdo con la afirmación “Es difícil que hagan algo por los demás sin esperar algo a cambio”, y

un 76,1% estuvo de acuerdo con que “Las personas no consideran a los demás con tal de conseguir sus objetivos”. Lo que se representa en la siguiente:

Gráfica 24. Seguridad humana



Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD y CEP 1997.

Los resultados arrojados por la encuesta antes mencionada, permiten de alguna manera, perfilar la necesidad de incorporar el modelo cooperativo de federalismo y sus principios de colaboración, solidaridad y cohesión social, bajo el sencillo argumento de que lo que se obtendrá a cambio será un beneficio mayor, al sacrificio requerido. Esto es la pobreza y los problemas que ésta acarrea a nadie benefician y si generan un perjuicio social muy elevado.

La solidaridad, como elemento del modelo cooperativo también se relaciona con la justicia social y desarrollo regional, que desde luego reitera la idea fundamental de modificar la estructura del régimen de coordinación fiscal imperante en México, para que por medio del fortalecimiento del elemento de solidaridad social, se logre hacer una transferencia más eficiente y eficaz de los recursos donde realmente se necesitan.

El principio de solidaridad se establece como un punto de partida para generar mejores condiciones de vida para los mexicanos, persigue el equilibrio de la brecha de disparidad regional que impera en el territorio mexicano, así como cubrir las necesidades más apremiantes en situaciones en las cuales requieran la intervención de los demás estados y municipios a través del gobierno federal.

La cohesión social resulta ser un eje central del federalismo cooperativo, pues solo en función de ésta, se concibe a éste último como la solución más viable a las tensiones y los conflictos del orden económico-social que amenazan a las ciudades modernas, como la exclusión social, la pobreza y la violencia. Se refiere no solo a los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión en la sociedad, sino también a cómo estos influyen y moldean las percepciones y conductas de los individuos ante una sociedad o comunidad en particular.

Alude a “la sensación de pertenecía”, a la idea de unión, integración, inclusión de una sociedad. Implica otros conceptos, como ausencia o limitación de conflictos, postulados de justicia e igualdad, respeto de derechos o ciudadanía. Así entendida la cohesión social, no solo coadyuva al combate a la pobreza sino también contra la desigualdad. En consecuencia, requiere la existencia de instituciones reconocidas, respetadas y asumidas por todos y un claro papel del Estado y de los servicios que presta.

La experiencia europea para enfrentar la *cohesión social* resulta ser altamente fructífera para justificar la incorporación en América Latina en atención a que:

- i. Si bien, no existen modelos de validez universal. Advertir sobre la heterogeneidad de los países, especialmente tras la conformación de la zona euro, redundando en una experiencia enriquecedora.
- ii. Destacar la importancia otorgada a la cohesión social como factor clave de la estabilidad social.
- iii. La relevancia de un mayor sector público controlado. Mayor peso de las instituciones, el valor de la seguridad en América Latina y el papel de los gastos sociales.

- iv. El valor de la integración regional como medio para garantizar la estabilidad económica y fortalecer a las regiones menos desarrollados.
- v. La exigencia de recursos, básicamente tributarios (pacto fiscal) para financiar recursos valorados por los ciudadanos.
- vi. Los procesos de descentralización. Reparto territorial del poder: autonomía y garantía de solidaridad y cooperación.

El siguiente cuadro resume la importancia de la cohesión social en Europa y América Latina.

Importancia de la Cohesión Social	
Europa	América Latina
1. La cohesión social, ha trascendido como un símbolo de identidad de los miembros que integran la Unión Europea y se asume como factor preponderante de la estabilidad social.	1. Resulta ser un factor esencial para potenciar el crecimiento económico y fortalecer un cambio de paradigma en la incorporación del modelo cooperativo en la región.
2. Constituye el elemento esencial en el proceso de integración europeo. Sin embargo Europa se ve amenazada ante la existencia de nuevos retos: una población envejecida, la necesidad de incorporar a nuevos ciudadanos con pautas de comportamientos y referencias culturales distintas al proceso regional.	2. No obstante de las reformas estructurales emprendidas desde los años ochentas, cuando se consideraba a América Latina como un laboratorio experimental, el logro de la estabilidad macroeconómica y el aumento del crecimiento no se han visto reflejados en la distribución de la renta y la situación de pobreza.
3. Implica una relación satisfactoria entre el crecimiento y la redistribución de la riqueza y la renta.	3. El papel que ha llevado a cabo el sector público ha sido y aún hoy es muy modesto.
4. El respeto a las instituciones y el reconocimiento del sector público juegan un papel relevante. El pago con generalidad de los impuestos ayuda a construir el sentido de la ciudadanía.	4. El logro de la cohesión social requiere no sólo de políticas económicas de crecimiento con equidad sino también de políticas públicas destinadas a mejorar el grado de gobernabilidad.

Fuente: Elaboración propia con datos del seminario del Pacto Social, Pacto Fiscal miradas cruzadas Unión Europea y América Latina.

Las finanzas públicas, en el modelo de federalismo cooperativo, deben vincularse con el objetivo de la cohesión social. En este sentido, debe conciliarse la voluntad de cohesión social y los acuerdos financieros a partir de ciertas reglas generales del juego dentro de las cuales se compromete a actuar la autoridad financiera. Solo respetando las limitaciones impuestas por esas reglas es posible

dar viabilidad financiera a las metas y los contenidos del federalismo cooperativo, apoyado en la cohesión social, en cuyo marco la ciudadanía no solo demanda derechos, sino que acuerda formas de garantizarlos y hacerlos exigibles.

La experiencia europea y su análisis comparativo se resume en el cuadro siguiente.

DESIGUALDAD Y POLÍTICA FISCAL.	
Europa	América Latina
1. Diferencias entre países, niveles razonables de igualdad	1. Región con indicadores más elevados de desigualdad en el mundo
2. Elevados niveles de presión fiscal	2. Bajos niveles de presión fiscal
3. La acción de la política fiscal mejora la distribución	3. La acción de la política fiscal, debido al efecto regresivo de los impuestos, desmejora la distribución de los ingresos
4. El gasto público coadyuva a compensar el efecto casi proporcional de los impuestos	4. El gasto público, de alguna manera, compensa el efecto regresivo de los impuestos
5. Controles institucionales (rendición de cuentas, lucha contra la corrupción)	5. Debilidad de los controles institucionales (alta desconfianza de la ciudadanía en las instituciones)
6. Una ciudadanía más participativa e informada.	6. Una ciudadanía apática y menos informada

Fuente: Elaboración propia con datos del seminario del Pacto Social, Pacto Fiscal miradas cruzadas Unión Europea y América Latina.

El rol de la ciudadanía para acordar la cooperación y cohesión social es fundamental para que la autoridad gubernamental opere con racionalidad, velando por la protección incluso en ciclos adversos y dentro de límites fijados por el potencial de la economía y la carga tributaria socialmente aceptada. En el contexto de esas limitaciones se definen reglas fiscales claras para apoyar financieramente objetivos de la política social, buscando promover el mayor acceso a prestaciones sociales y de formación de capital humano y productivo, sobre todo de los sectores con mayores dificultades de acceso a ambos.

La “*participación ciudadana*” ha trascendido en ámbitos internacionales, a través de organismos como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quienes han reconocido e institucionalizado la participación de la sociedad, en los proyectos que involucran un beneficio público, social, económico y político en países en desarrollo como México.

El BM y el BID, utilizan en forma indistinta los términos, sociedad, sociedad civil, ciudadanía, lo que interesa es la forma en que este poder social se ha legitimado, en función de su intervención en las tareas públicas con beneficios que permean a toda la sociedad, inclusive a la sociedad mundial. Los organismos internacionales utilizan dos modalidades para distinguir la participación de grupos organizados de la sociedad y así los designan como; Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), como sujetos que integran una realidad compleja y heterogénea, integrada por una pluralidad de organizaciones con múltiples visiones, intereses y conflictos, la que se considera como el género y a las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), como la especie, al ser éstas, un segmento minoritario de las primeras, ambas han servido como entes legitimadores en la participación y presencia de la sociedad civil en el crecimiento de los ámbitos nacional e internacional.

Las instituciones son determinantes en el fortalecimiento y la participación de las OSC, como un mecanismo fundamental de participación democrática, para lograr la modernización y gobernabilidad, así como un factor legitimador de la eficacia, eficiencia y oportunidad en la ejecución de las políticas y los proyectos público, que tienden al desarrollo que es el objetivo del apoyo y cooperación internacional.

La importancia de la participación ciudadana en las decisiones y acciones de los recursos públicos resulta ser una circunstancia imprescindible para sustentar, desarrollar y evolucionar la participación del Estado en las direcciones deseadas. En estos términos, se debe entender la necesidad de la participación del *cuarto poder ciudadano*¹⁹⁴ como un factor cuya presencia es imperiosa, no

¹⁹⁴ El constructo *cuarto poder ciudadano*, es el resultado de un trabajo de investigación anterior “La fiscalización y rendición de cuentas públicas a cargo del cuarto poder ciudadano en México como

sólo por sus implicaciones de naturaleza política, democrática o jurídica, sino de relevancia, eficacia y sustentabilidad de las acciones emprendidas, que incluyen el derecho ciudadano a la información, a la consulta e iniciativa, a la transparencia en la gestión de lo público, pero más aún a la fiscalización de las políticas públicas en beneficio de la colectividad.

En un análisis realizado por el BM, con relación a las etapas que estructuran sus relaciones con las OSC, afirma:

... pasaron por cuatro etapas; 1) una primera etapa de bajo nivel de interacción, 2) hacia fines de los años ochenta se da una interacción creciente, principalmente con Organizaciones No Gubernamentales intermediarias, pero signada por una relación antagónica; 3) una tercera etapa, iniciada a mediados de 1990, en la que se reduce el antagonismo dado que el Banco Mundial, comienza a incorporar un discurso más participativo en su enfoque de desarrollo ; 4) la cuarta etapa, más compleja, incluye: esfuerzos del Banco Mundial, por relacionarse con una gama más amplia de Organizaciones de la Sociedad Civiles y comprender los diversos intereses en juego; creciente aprendizaje; respeto mutuo y una comprensión profunda del rol de cada una de las partes; y necesidad de contar con un enfoque de alianzas en pro del desarrollo.¹⁹⁵

En los términos expuestos, se precisa que los factores que han sido determinantes en la participación de las OSC han sido esencialmente el diálogo y gestión de proyectos y políticas públicas, considerados por el BM, *“como la necesidad imperiosa de un nuevo Contrato Social y las nuevas normas de gobernabilidad cimentadas a nivel mundial como políticamente correctas”*¹⁹⁶, este proyecto implica necesariamente el respeto del ámbito de jerarquización jurídica interna de los países en desarrollo, pues sólo de esta manera se estaría en posibilidad de concretizarlo; no obstante, requiere no olvidar los principios de la democracia representativa, y en consecuencia justificar la participación de la

mecanismo para disminuir corrupción”, tesis que para obtener el grado de especialista en finanzas públicas, de Zavala Cueva Flor de María.

¹⁹⁵ Fuentes: *Sitio web del Banco Mundial, Social for Development Banco Mundial 1998. The World Bank, NGOs and Civil Society. World Bank, Voices of the Poor.*

¹⁹⁶ *Ídem.*

ciudadanía cimentada en el impulso de la consulta, los consensos, las redes, las alianzas, lo que se traduce en un ejercicio de democracia directa.

La globalización unida al avance tecnológico que se ha generado por el correo electrónico y el internet, son los factores que están gestando la posibilidad de la institucionalización de un “*sociedad civil global*”, al permitir un mayor y más eficiente contacto con el mundo exterior, realizando una labor de conciencia y educación, acercarse al ciudadano común, facilitando el acceso a la información, lo que implica un ejercicio frecuente de participación ciudadana, y de acceso a la rendición de cuentas, la transparencia de la información y de las acciones, gubernamentales.

Los recursos públicos, pueden satisfacer una amplia gama de objetivos relacionados, como aumentar la cooperación, solidaridad, y la cohesión, siempre y cuando se vislumbre una mayor proporción de las contribuciones subsidiadas que distribuye se destinen al agente que afilia contribuyentes con menores ingresos y mayores riesgos.

Vinculado al tema de los recursos públicos, se encuentra el tema de la rendición de cuentas e inmerso en ambos, el tema de la corrupción.

La corrupción es un fenómeno asociado a la distorsión en el ejercicio de las funciones del poder. No existe una definición legal de este fenómeno, sin embargo, de una interpretación de los artículos de la Constitución que regulan la actuación de los servidores públicos, y del ejercicio de los recursos públicos, bien se puede acceder a su explicación.

La actuación de los servidores públicos, obliga a que estos desempeñen sus funciones en estricto cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad¹⁹⁷, debiendo adecuar, todas sus acciones en forma estricta a los términos establecidos en las normas jurídicas.

Lo mismo acontece con el tema de la planeación, programación, presupuestación y uso de los recursos públicos en ejercicio del gasto público, es

¹⁹⁷ El título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la materia Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado que contiene los artículos 108 al 114, regula los procedimientos y principios que, al ser violentados por los servidores públicos generan su responsabilidad y delimitan las consecuencias que estas conductas contrarias a derecho generan, resultando inmersa la materia de corrupción.

decir, la ley exige el cumplimiento de principios en el ejercicio de los recursos públicos, los cuales deben ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

En función de lo anterior, válidamente se puede concluir que la corrupción implica una actuación contraria a la normatividad y a los principios jurídicos que deben ser observados. Específicamente, la corrupción en el ámbito que constituye el objeto de estudio, recae en la responsabilidad de los servidores públicos por el manejo ineficiente, ineficaz, oneroso, opaco, deshonesto y desleal, que no tiende a satisfacer los objetivos a los que estén destinados, los recursos públicos.

En México, el fenómeno de la corrupción ha generado el cuestionamiento de la sociedad en torno a la legitimidad de sus instituciones y de la actuación del Estado, obligándolo a transparentar la evaluación no solo de los ingresos, uso y destino de los recursos públicos, sino de, las políticas públicas, empleadas para el cumplimiento de los objetivos y fines del Estado.

En los últimos doce años en México, se han incrementado considerablemente el número de iniciativas para combatir la corrupción. Si bien, muchas de ellas se han concretado en reformas a las diversas leyes que se vinculan con el fenómeno, también ha tenido que recurrir a estudios serios, que establezcan formas de medir, la eficiencia y eficacia, así como el impacto en la disminución del fenómeno.

La independencia en el órgano fiscalizador, del aparato gubernamental, permitiría disminuir el problema sistémico de la corrupción en México, lo que no ha sido concretado por ninguno de los poderes constituidos, a pesar, de que los especialistas consideran que la autonomía jurídica y presupuestal del órgano fiscalizador externo al Estado, es un mecanismo eficiente de contrapesos y control de la corrupción .

El Programa Nacional de Transparencia y Combate a la Corrupción (PNTRC) incorpora tres índices para medir la corrupción; i) índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno; ii) índice de Percepción de la Corrupción y iii) Indicadores de Gobernabilidad.

El índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), se genera en función del estudio derivado de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno que se realiza, cada dos años¹⁹⁸ por conducto de, Transparencia Mexicana (TM), como parte del capítulo de Transparencia Internacional en México (TI).

Con base en los datos que arrojan las encuestas realizadas, por Transparencia Mexicana, se calcula el INCBG, a nivel nacional, por entidad federativa (INCBGe) y por cada uno de los 35 servicios públicos en los tres niveles de gobierno (INCBGs). El índice utiliza una escala de 0 a 100, en el cual, un menor valor implica menos corrupción y lo que mide, son experiencias acerca de la corrupción con un mismo instrumento.

El INCBG, se basa en una muestra estrictamente probabilística de 14,836 hogares a nivel nacional: 32 encuestas, una por entidad federativa¹⁹⁹ con los datos procesados en las encuestas que realizó TM en el período 2001 a 2007, se consolidó la serie histórica del INCBG nacional, en donde se evidencia por la institución que, México sigue estancado en sus niveles de corrupción, pasando de 10.1 puntos en 2005 a 10.0 puntos en 2007, niveles equiparables a los de 2001, cuando el índice alcanzó una frecuencia de 10.6 puntos.

TM afirma que el INCBGs registra el número de veces en que se pagó un soborno o “mordida” por cada 100 veces que se realizó un trámite o se obtuvo un servicio público. El índice muestra información relevante sobre el costo que tiene la corrupción para los mexicanos, demostrando que la corrupción es una erogación ilícita que afecta los ingresos de los hogares mexicanos, tal y como se expone en el siguiente cuadro

¹⁹⁸ El INCBGs 2001, 2003, 2005 y 2007 integra la primera serie histórica del país en materia de corrupción.

¹⁹⁹ Según Transparencia Mexicana, los datos y muestras, se utiliza para desagregar resultados a nivel de entidad federativa (entre 237 y 501 cuestionarios). Contempla la estructura urbano-rural que la del Censo de Población y Vivienda del INEGI 2005. Y se auto-atribuye un margen de error para resultados nacionales menor al 1%.

Cuadro. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCB) MÉXICO				
AÑO	PUNTUACION DE INCBG*	MILLONES DE ACTOS DE CORRUPCIÓN	COSTO X MORDIDA	COSTO EN MILLONES DE PESOS
2001	10.6	214	\$109.50	\$23,433.00
2003	8.5	101	\$107.00	\$10,807.00
2005	10.1	115	\$177.00	\$20,355.00
2007	10	197	\$138.00	\$27,186.00

*A mayor calificación mayor grado de corrupción.

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana.

La fórmula para calcular el Índice general (35 servicios):

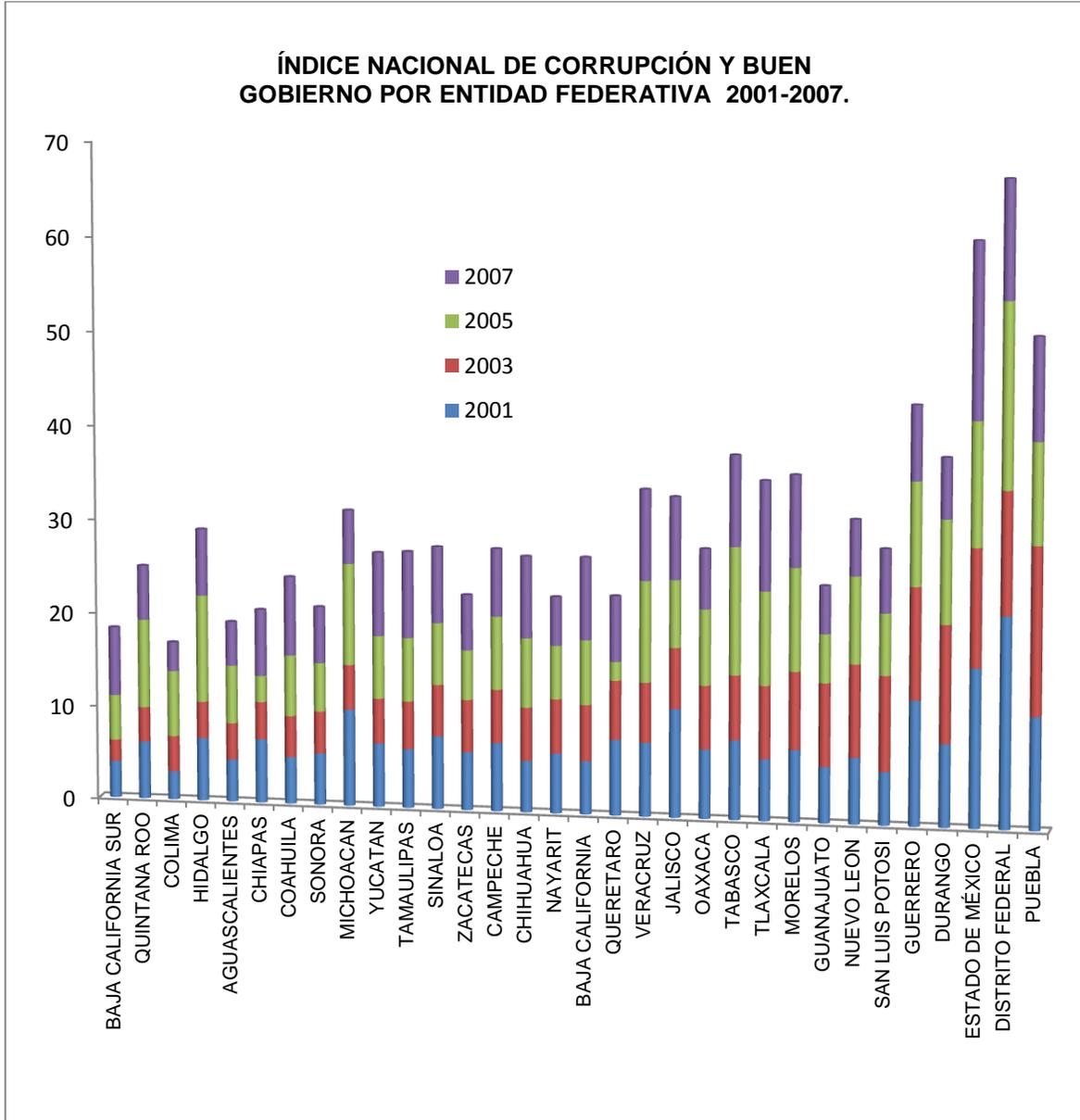
$$\text{INCBG} = \frac{\text{Número de veces en los que se dio mordida en los 35 servicios.} \times 100}{\text{Número total de veces que se utilizaron los 35 servicios.}}$$

La fórmula para calcular el Índice por servicio:

$$\text{INCBGs} = \frac{\text{Número de veces en los que un servicio se obtuvo con mordida.} \times 100}{\text{Número total de veces en los que se utilizó el mismo servicio.}}$$

El INCBGe, realizado por TM, ha arrojado interesantes resultados en materia de evaluación y combate al fenómeno de la corrupción, lo que ha influido inclusive en materia de inversión tanto pública como priva, al resultar un indicador que permite confrontar, el uso y asignación eficiente y eficaz de los recursos públicos en el rubro del gasto, pero también la calidad del servicio público ofrecido en cada uno de los diversos estados de la federación, el índice sugiere que las entidades más corruptas en el periodo del 2001 al 2007 han sido el Estado de México, Puebla y el Distrito Federal, tal y como a continuación se describe en la siguiente gráfica.

Gráfica 25. Índice de Corrupción y buen gobierno 2001-2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001-2007.

El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno por servicio, se consolida en el cuadro que a continuación evalúa el grado de corrupción por cada uno de los trámites y servicios que se realizan en las entidades federativas, el cual se esquematiza en el cuadro siguiente.

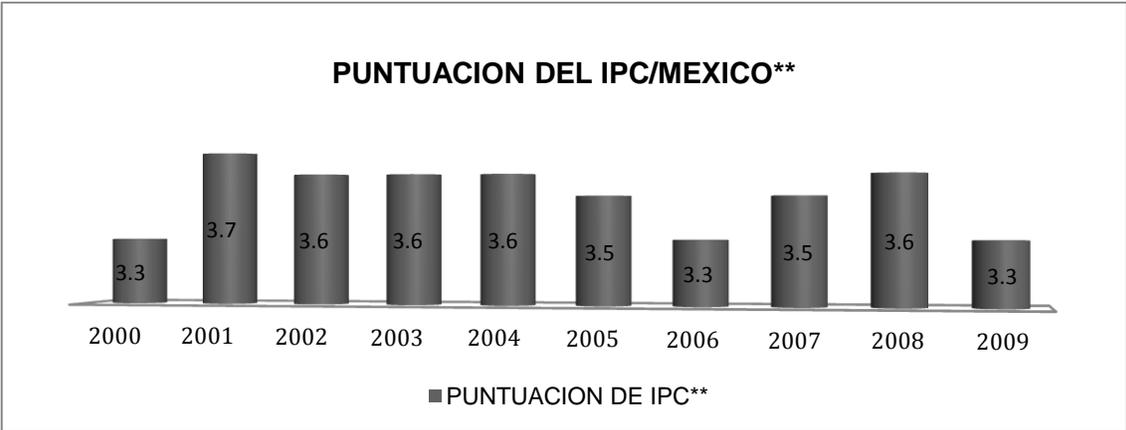
Cuadro. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno por Servicio.				
TIPO DE ACTO	INCBGs	INCBGs	INCBGs	INCBGs
	2001	2003	2005	2007
Trámite de Predial	16	14	0.3	0.3
Trámite para obtener una incapacidad o un justificante de salud	2.8	15		
Trámite fiscal en la Secretaría de Hacienda: RFC, devolución, etc.	3.2	17		
Trámite relacionado con el servicio telefónico	2.9	2.3		
Arreglar que se atendiera urgentemente a un paciente o que éste ingresara antes de lo programado en una clínica	4.3	2.5	5.7	3.2
Trámite para la conexión o reconexión de gas a domicilio	2.9	2.8		
Trámite para recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno.	5.9	2.8	3	2.8
Trámite para obtener la cartilla militar / exentar el servicio militar	3.9	3	3	2
Recibir correspondencia	3.8	3.2	2.2	15
Trámite para obtener un crédito o préstamo en efectivo para su casa, negocio o automóvil en instituciones privadas	5	3.2	3.6	3.5
Trámite para obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial	3.8	3.3	2.7	2.9
Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos	3.7	3.3	4.8	6.9
Trámite para obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas	4.7	3.4	4.9	3.1
Trámite para la conexión de teléfono	3	3.9	2.6	2.1
Trámite para la obtener o acelerar el pasaporte en el SER.	6.4	5.1	5.4	3
Trámite para la introducción o regularización de servicios públicos	8.5	6.3	6.1	6.1
Trámite para obtener el servicio de poda de árboles	13.1	7.5		
Trámite para obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, etc.	10	7.9	6.7	6.6
Trámite para obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el INFONAVIT	9.4	8.1	8.1	7
Trámite para la conexión o reconexión de luz a domicilio	10.7	8.3	9.4	9.9
Trámite para la conexión o reconexión de agua y/o drenaje de domicilio	10.8	8.6	7.7	7.7
Obtener el servicio de vigilancia de la delegación o municipio	9.7	8.9		
Trámite para obtener una licencia o permiso de uso de suelo	10.1	9.2	9.8	10
Regularizar cualquier trámite de su vehículo (cambio de dueño, etc.)	12	9.3	11.6	10.9
Trámite para llevar o presentar un caso en un juzgado	15.4	10.8	15	14.7
Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio	12.9	11.3	10.7	14.9
Trámite para aprobar la verificación vehicular	14.5	11.5	13.3	17.1
Trámite para obtener la licencia para conducir	14.5	11.9	10.9	10.6
Trámite para obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial	16.8	13.2	13.9	15.1
Trámite para trabajar o vender en vía pública	18.7	16	23.4	17.5
Trámite para obtener el servicio de limpieza de alcantarilla (desazolve)	28.5	16.5		
Trámite para evitar la detención en el Ministerio Público / realizar una denuncia, acusación o levantar un acta / seguimiento a un caso	28.3	21.3	23.6	24.1
Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura	27	24.4	22.8	27.1
Trámite para pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo	28.5	25.8	31.3	28.8
Trámite para recuperar su automóvil robado	30.3	26	28.9	24
Estacionar el automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos	56	45.9	53.1	58.2
Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito	54.5	50.3	50	56.2
Evitar que un agente de tránsito se llevara su automóvil al corralón / sacar su automóvil del corralón	57.2	53.3	60.2	50.1
Solicitar una beca para pagar algún tipo de estudios			15	0.7
Ingresar a trabajar al Gobierno			6.2	6.1
Solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento			6.7	9.7
Solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al Registro Público de la Propiedad			7.1	3.8
GENERAL	10.5	8.5	10.1	10
Fuente: Elaboración propia con base en el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBGs)				
Datos de Transparencia Mexicana				

Otro de los índices utilizados en el programa Federal de combate a la corrupción PNTRC, es el sugerido por TI. Consiste en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de TI, mismo que, clasifica países según el grado de corrupción que se percibe entre los funcionarios y los políticos. Se trata de un índice compuesto, de una encuesta y percepciones, que parte de datos relacionados con la corrupción que se obtienen de expertos y encuestas empresariales llevadas a cabo por una gran variedad de instituciones independientes y acreditadas. El IPC refleja opiniones de todo el mundo, incluidas las de expertos que residen en los países que se están evaluando.

La puntuación del IPC, se basa en las percepciones del grado de corrupción según la ven los empresarios y los analistas de cada país. Va de 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

El IPC de TI se centra en la corrupción del sector público y la define como el abuso del servicio público para el beneficio particular. Las encuestas utilizadas para la composición del IPC plantean preguntas relacionadas con el abuso del poder público para el beneficio particular o aspectos que demuestran la solidez de políticas anticorrupción, incluyendo la corrupción administrativa y política. En la gráfica 26 se resumen las calificaciones que el organismo internacional ha dado a México como país miembro.

Grafica 26. Índice de percepción de corrupción México.

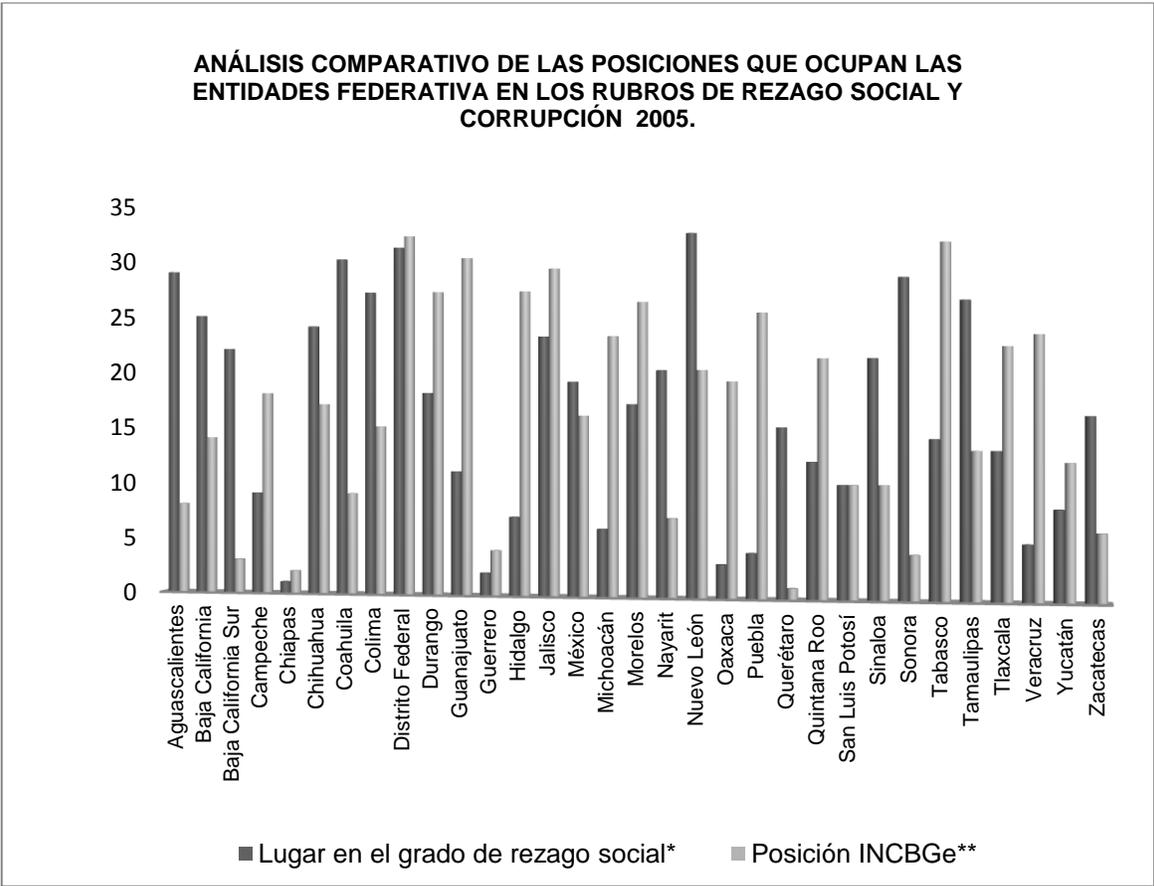


**Entre más cercano a cero mayor percepción de corrupción.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de TI [en los años 2010, 2011 la puntuación de México fue de 3.1 y 3.0, sin embargo para el 2012 obtuvo 3.4 IPC que publicó TI en diciembre del 2012, ocupando el lugar 105 de una lista de 176 países]

El fenómeno de la corrupción se vincula, por la mayoría de los organismos internacionales, que miden el fenómeno incluyendo a TI, con el rezago social; sin embargo, en la gráfica 11, se compararon la totalidad de las entidades federativas, en el año 2005, respecto de la posición que ocupan en materia de rezago social confrontándola con la posición en materia de corrupción, sin que se encontrara la correspondencia que sugiere TI, por lo que el uso y finalidad de estos índices, debe ser tomado con prudencia, no obstante el indicador de rezago social si encuentra correspondencia con el monto del gasto social, como ya ha sido evidenciado por los diversos estudios realizados por la CEPAL.

Gráfica 27. Comparativo entre rezago social y corrupción por entidad federativa



* Entre más cercano a 0 la entidad se considera con un nivel de rezago social Más Alto.

**Entre más cercano a 0 la entidad se considera como menos Corrupto.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005 e indicadores, índice y grado de rezago social, estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005.

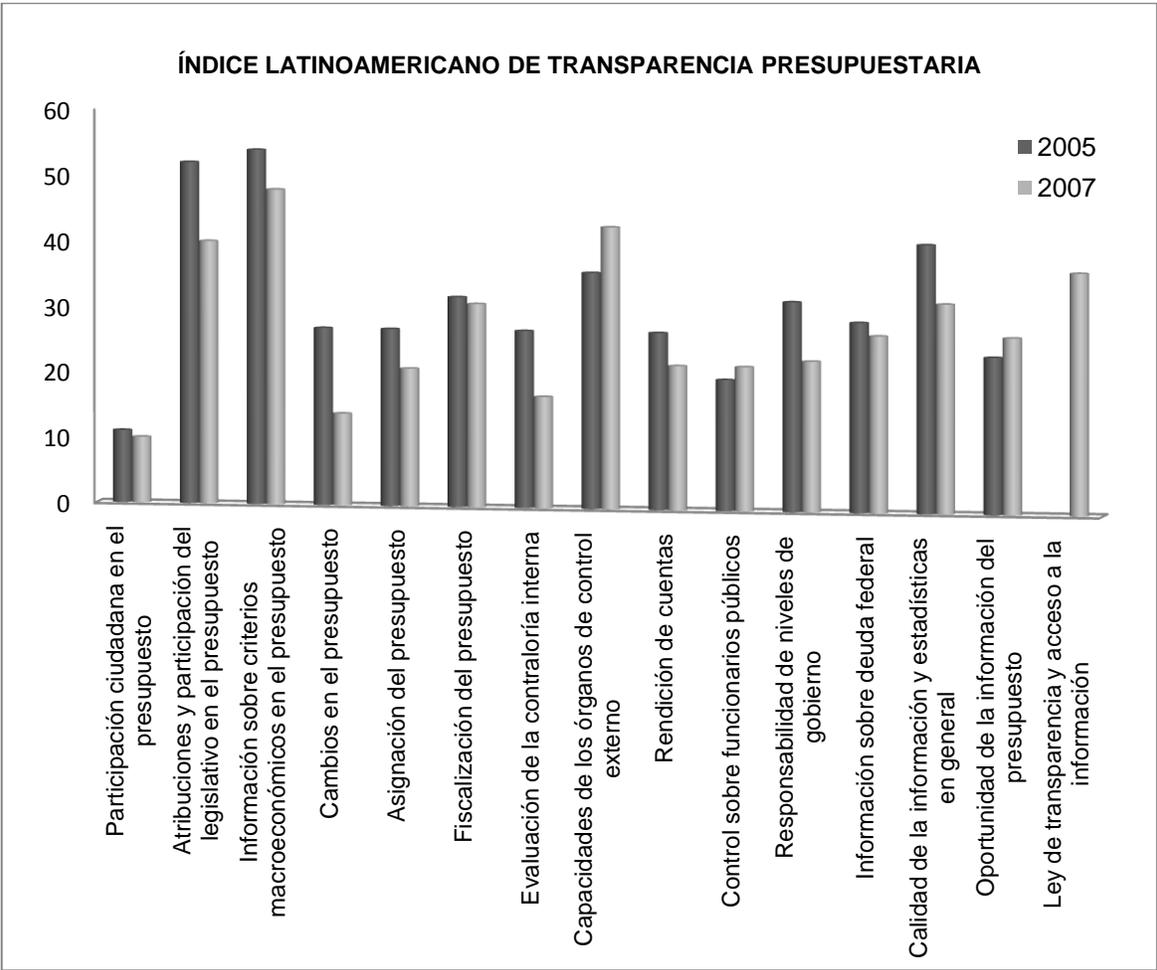
Finalmente el programa gubernamental incorpora los indicadores de Gobernabilidad, aprobados por el BM, el cual mide seis esferas del buen gobierno que abarcan los principales elementos: i) voz y rendición de cuentas, mide el grado al que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de prensa; ii) estabilidad política y ausencia de violencia, mide la probabilidad de que el gobierno esté sujeto a actos de desestabilización a través de medios inconstitucionales o violentos, incluidos actos de terrorismo; iii) efectividad gubernamental, mide la calidad de los servicios públicos, la capacidad de la administración pública y el grado al que es independiente de presiones políticas; la calidad de la formulación de las políticas; iv) calidad regulatoria, mide la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado; v) estado de derecho, mide el grado al que los agentes confían en las reglas sociales y las obedecen, con inclusión de la calidad de la ejecución de contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia y vi) control de la corrupción, mide el grado al que se ejerce el poder público en beneficio privado, así como la corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas e intereses privados.

A pesar de no formar parte de los índices oficiales de medición del fenómeno corrupción, existe otro indicador que se encuentra estrechamente relacionado al fenómeno de la corrupción en México y a la transparencia en la asignación, uso y destino de los recursos públicos, se denomina Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, se basa en la valoración de percepciones sobre el entorno en el cual se realiza la toma de decisiones, la participación y la incidencia en la asignación de recursos públicos para medir la transparencia presupuestaria.

Los resultados se reportan con dos unidades o escalas. Por un lado, la calificación sobre las condiciones de transparencia en general y las calificaciones por etapa o proceso son los promedios obtenidos en la encuesta de expertos

usando una escala de 1 a 100. El Índice General de Transparencia Presupuestaria está dado por una calificación de este tipo.

Por otro lado, se reporta el porcentaje de respuestas positivas o de acuerdo total y de acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas. En la gráfica 28, se puede observar que casi en todas las variables que integran el índice, México ha disminuido en el avance hacia la transparencia en un análisis comparativo de los períodos 2005 y 2007.



Fuente: Elaboración propia con base a los datos proporcionados por el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.

La gráfica 28 evidencia que México, registró un retroceso en el Índice General de Transparencia Presupuestaria que también se expresa en la valoración negativa generalizada de las variables utilizadas para la evaluación, al fueron calificadas negativamente por la mayoría de los expertos consultados.

Ninguna variable registró una calificación de los especialistas positiva por encima del 48 por ciento, y se han calificado como aspectos críticos de la transparencia, la ausencia de mecanismos para que los ciudadanos incorporen sus preferencias y opiniones durante el proceso presupuestario, la falta de contrapeso que juega el poder legislativo en las decisiones de modificación del presupuesto durante su ejercicio, evidencian que los excedentes de ingresos han permitido al ejecutivo federal contar con sumas millonarias adicionales sin mediar un mecanismo eficiente de control, lo que finalmente se ve reflejado en la creciente falta de confianza en la Contraloría Interna, la SFP y en la propia SHCP.

En consecuencia y sin debatir, respecto a la fiabilidad de los instrumentos nacionales e internacionales de medición del fenómeno de la corrupción en México, es de destacar que existe un consenso generalizado, que califica negativamente, el rezago en materia intervención del poder ciudadano en la evaluación y transparencia de los recursos públicos. Fortaleciendo la hipótesis de la necesidad de incorporación de este mecanismo de control para disminuir la corrupción.

Bajo esa tesitura, las finanzas públicas ejercidas por el modelo cooperativo de federalismo ofrecen alternativas en el fortalecimiento la participación ciudadana y con ello la vigilancia permanente las finanzas públicas de los diversos órdenes de gobierno, así como la posibilidad de apoyar objetivos sectoriales específicos. En primer término, pueden actuar en forma multidimensional sobre la pobreza, no solo aliviándola, sino rompiendo con sus mecanismos de transmisión inter generacional. El Estado debe comprometerse con transferencias que sean condicionales a la disponibilidad de una oferta y una demanda de prestaciones sectoriales que reduzcan factores de riesgo de esta transmisión de la pobreza, tales como el abandono escolar, la desnutrición y la falta de capacitación.

Las prestaciones sociales garantizadas a lo largo del tiempo implican, en materia de finanzas públicas, conferir transparencia y gobernabilidad a la toma de decisiones. Ello requiere identificar pasivos contingentes de la política social para anticipar pasivos que se desencadenan debido a garantías estatales como

consecuencia de cambios demográficos, epidemiológicos o de otra naturaleza previsible. Para lo cual se requiere de este principio de colaboración y cooperación por parte de los tres órdenes de gobierno en la planeación nacional.

Existe una necesidad de que en estos procedimientos sean conocidos por la ciudadanía y sus resultados deben evaluarse para fijar metas exigibles.

El modelo de federalismo cooperativo que tenga por eje la cohesión social se debe consolidar en un pacto o acuerdo financiero combinado con los sistemas contributivos permite consagrar el vínculo entre finanzas públicas y cohesión social. Ello imprime legitimidad a políticas de financiamiento público que buscan compatibilizar la viabilidad económica con el impacto social, entendiendo este como la expansión del acceso a prestaciones sociales y canales de formación de capital humano en los sectores más desprovistos.

La interacción de las finanzas públicas en el modelo cooperativo y la protección social puede concebirse a la vez como punto de partida y de llegada de la cohesión: como espacio de diálogo sobre la base de un lenguaje compartido y de reglas procedimentales aceptadas por todos los actores y como esencia para una política de Estado que apunte a mejorar niveles de equidad, reducir la exclusión y consagrar derechos sociales para todos los órdenes de gobierno.

En suma el modelo de federalismo cooperativo, basado en un pacto o acuerdo de cohesión social como eje total, también se vincula con la consolidación de principios ético-económicos que brindan certeza al Estado de derecho, y se traduce en establecer las condiciones mínimas elementales para la gobernabilidad y una adecuada agregación de intereses sociales, y con la instauración de redes de responsabilidad y de rendición de cuentas, en tanto que los actos de todos los agentes, privados y públicos, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos. Ya que seguir por la vía de la desigual en la participación de los diversos ordenes de gobierno, implica desde luego la negación de importantes derechos y garantías sociales y económicas a buena parte de la población y los límites que tiene el goce efectivo de los derechos sociales han contribuido a la fragilidad del federalismo y del mismo Estado no solo

en México, sino en casi todos los países de la región, generando condiciones de desigualdad, marcadas brechas de pobreza inter-generacional y nulo desarrollo.

4.4. Evaluación de los indicadores oficiales que sustentan la eficiencia del federalismo cooperativo como eje rector de la política de gasto público.

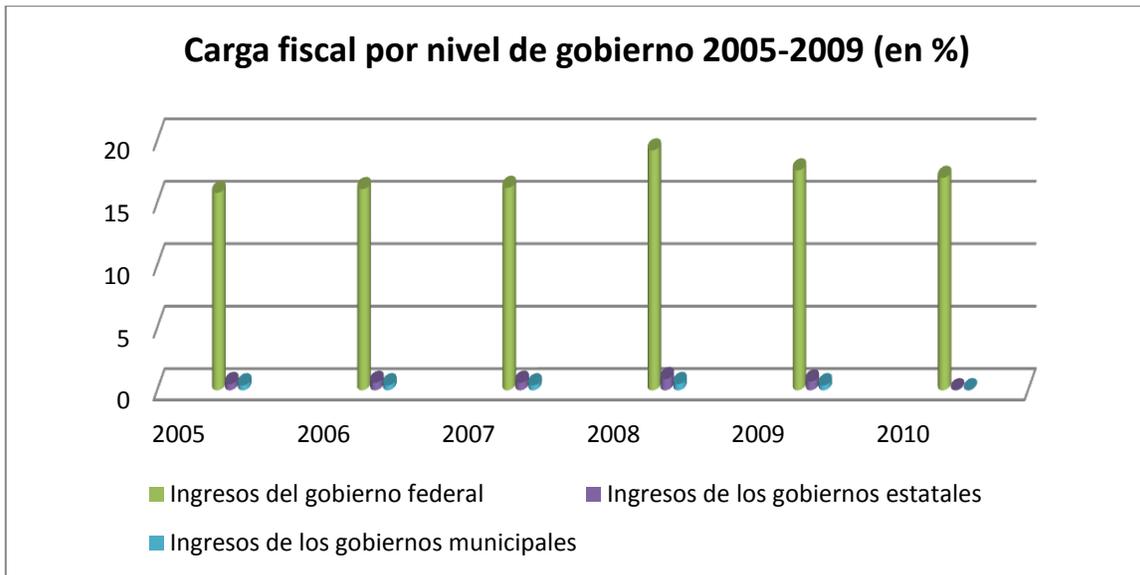
La pauta económica y social que México debe adoptar en las próximas décadas como una función de dirección e intensidad de los impactos que se causen a partir de la incorporación del modelo cooperativo de federalismo, será la llave que permita la construcción de las políticas públicas y el desarrollo nacional.

Con este objetivo, resulta oportuno evaluar cualitativa y cuantitativa de los indicadores oficiales de empleo, educación, desarrollo, salud, correlacionados con el ingreso y gasto sector público federal, así como los rubros de ingreso y gasto de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios (indicadores macroeconómicos y sociales), a partir de las cifras publicadas por el INEGI en el 2011, con la finalidad de evidenciar que el simple crecimiento de la economía no hace que disminuyan las desigualdades regionales, el modelo federalista de iure y centralista de facto, adoptado por los estados y los municipios en la suscripción de acuerdos y convenios, solo han reforzado las inequidades que concentran el ingreso per cápita en las regiones marcadas del territorio.

La inadecuación del modelo federalista cooperativo en la economía nacional, ha evitado que se logren cambios estructurales que conduzcan al desarrollo del país, tomando en consideración la ausencia de políticas públicas integradoras de los componentes y necesidades regionales que sean incorporadas a la planeación nacional. Las necesidades y percepciones de las poblaciones locales no influyen en las decisiones centrales.

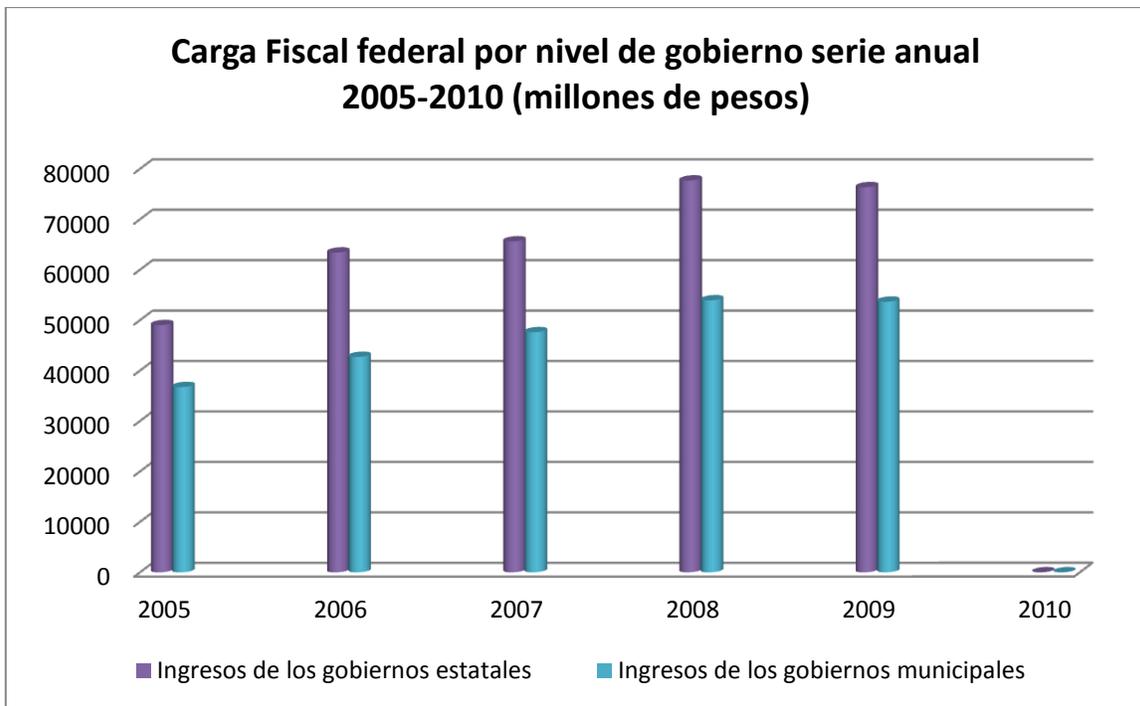
Inclusive la carga fiscal por nivel de gobierno, resulta ser extrema, tal y como se puede apreciar en las siguientes gráficas.

Gráfica 29. Carga fiscal por nivel de gobierno.



Fuente: Elaboración con datos del INEGI serie ingreso-gasto público 2011.

Gráfica 30. Carga fiscal por nivel de gobierno.



Fuente: Elaboración con datos del INEGI serie ingreso-gasto público 2011.

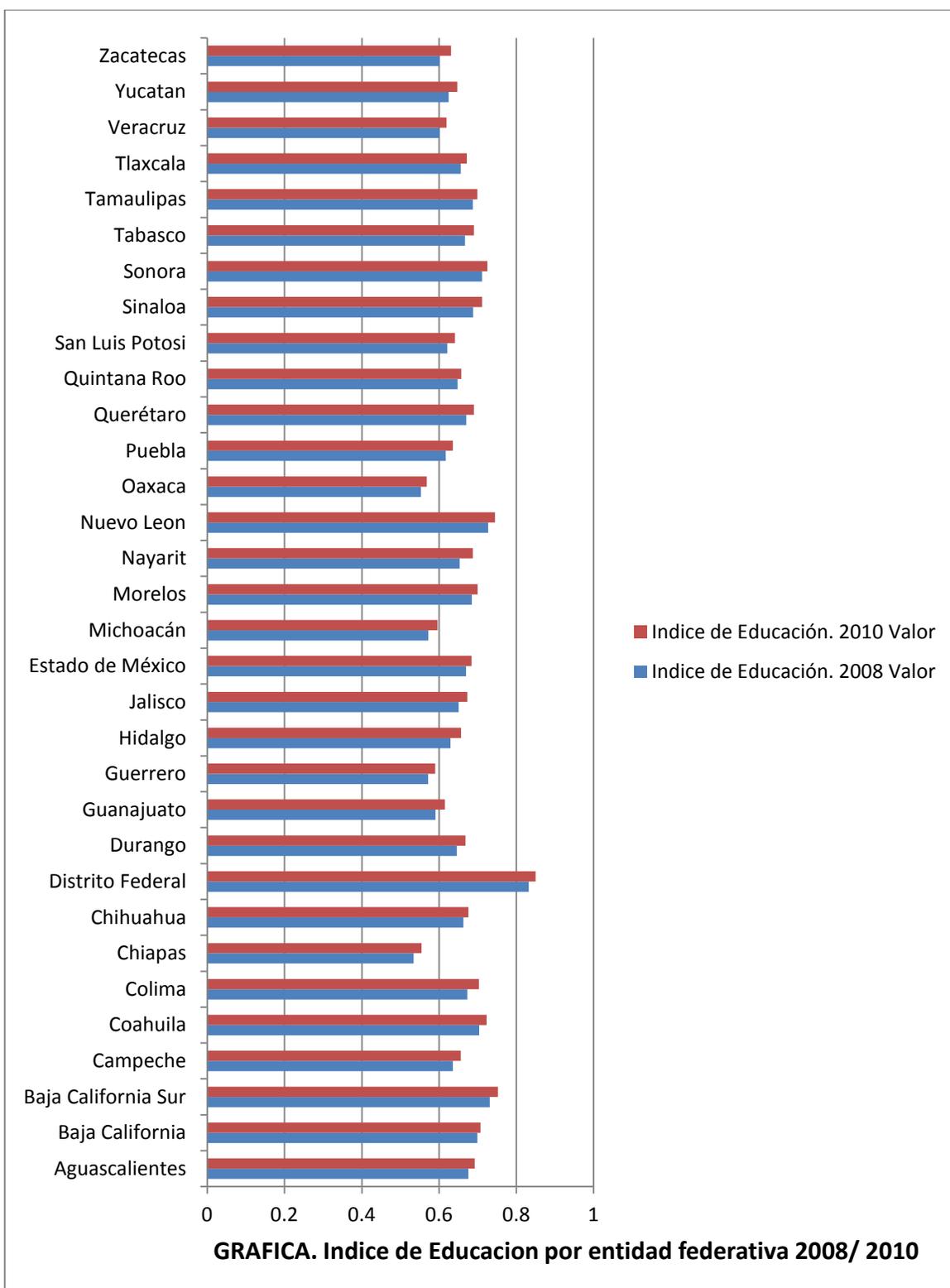
La característica preponderante en las regiones de México es el desempleo y el empleo informal que afectan a aproximadamente a más del 50% de la población. El BID ha estimado que en materia laboral se observan cuatro grandes tendencias: i insuficiente creación de trabajos bien remunerados –55% de los trabajadores gana menos de tres salarios mínimos (US\$15/día); ii baja productividad laboral –en el sector industrial, la productividad laboral respecto a EE.UU cayó de 80% en las últimas cuatro décadas; iii bajo nivel educativo de la fuerza laboral –la escolaridad promedio de la población económicamente activa es de sólo 9 años; y iv crecimiento del sector informal, donde se observa que dos terceras partes de los trabajadores no tiene acceso a los servicios de salud que provee el empleo formal.²⁰⁰

El objetivo estratégico en este sector es promover una mejor inserción laboral, apoyando la focalización de políticas para lograr una intermediación laboral encaminada a mejorar la inserción en empleos formales bien remunerados. Pues el problema no ha podido ser resuelto a través de medidas de política global que parten de la base de considerar el territorio como una entidad económica homogénea, la creación de empleos debe abordarse regionalmente, observando las condiciones peculiares de los mercados regionales, considerando en todo momento que las inversiones tienden a concentrarse en regiones privilegiadas del país (Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León), pues las regiones poco desarrolladas son de antemano descalificadas por los inversionistas debido al riesgo que esto conlleva.

En el rubro de educación, se sigue presentando un rezago considerable por la ausencia de infraestructura y factor humano calificado que considere las necesidades regionales, a fin de estructurar planes y programas que contemplen estas carencias, y que formulen una oferta profesional que llene las demandas que genere el propio desarrollo regional. Lo que puede ser apreciado en la siguiente gráfica.

²⁰⁰Banco interamericano de desarrollo, *México estrategia de país BID con México noviembre 2010 - diciembre 2012* p.16

Gráfica 31. Índice de educación 2008-2010 por entidad federativa.



Fuente: Elaboración con datos de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas, publicación 2012.

La gráfica anterior evidencia por un lado, como entidades como Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Michoacán, tienen un considerable rezago educativo, que en términos del análisis de ingresos que se realizó previamente, permiten la correspondencia esperada de que a menor ingreso, mayor rezago educativo.

Ahora bien el Estado de México es un caso de suma importancia, es una de las entidades con mayor ingreso y no se ha visto reflejado en el índice educativo, es decir, no encuentran correspondencia, lo que permite concluir que el destino del gasto público no se ha direccionado al rubro educativo.

Los indicadores de cobertura y calidad educativa colocan a México en los últimos lugares de la OCDE. El problema de cobertura y deserción se acentúa en la educación secundaria y media superior, donde la cobertura apenas alcanza un 94.2% y 60.9%, y existe una elevada deserción (6.8% y 15.3% respectivamente).

En cuanto a la calidad, los resultados en las pruebas nacionales (ENLACE) e internacionales (PISA) muestran un desempeño muy bajo. En 2009, 67.2% de los estudiantes de primaria obtuvo un nivel de logro insuficiente o apenas elemental en español y 68.9% en matemáticas (ENLACE). Los problemas de cobertura y calidad afectan particularmente a comunidades de alta marginación. En 2005, en las localidades de menos de 2,500 habitantes, un 6.5% de los niños de 8 a 14 años no sabía leer ni escribir y los alumnos presentaban un mínimo aprovechamiento educativo. Por otro lado, un gran número de escuelas carece de servicios básicos de agua, electricidad y drenaje, así como de infraestructura adecuada. En 2007, un total de 33,445 escuelas fue evaluada con condiciones de infraestructura “malas” o “pésimas”. De ellas, 85% se encuentra en localidades rurales y, de ellas, 67% se ubica en localidades de alta y muy alta marginación.²⁰¹

Las implicaciones regionales derivadas de la interrelación de desarrollo urbano y rural, se ha visto marcada con grandes brechas de desigualdad regional, debido a la disociación entre instrumentos y acciones regionalizadas concretas.

La propuesta concreta en el nivel subnacional, implica el desarrollo de la capacidad de planificación, administración y gestión fiscal de las entidades

²⁰¹ *Ibíd*em, p.15

federativas poniendo particular énfasis en los de mayor atraso financiero, incorporando la participación ciudadana en la definición y alcances de los problemas locales y de sus soluciones.

De acuerdo con las estadísticas²⁰² del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicadas en el informe mundial 2011, sobre Desarrollo Humano, México ocupa la posición 57 del orden internacional con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.770.²⁰³

Tomando en consideración los más recientes ajustes que se realizaron al IDH, México se ubica en el segundo grupo de países con mayor desarrollo humano, aclarando que esta categoría solo agrupa al 25% de países con desarrollo humano alto.

Según la nueva metodología aplicada para la obtención del IDH, México avanzó dos posiciones entre 2006 y 2011

Las estimaciones arrojaron que el IDH, con la información disponible 2010, ubican a México como país en un 0.7390; al Distrito Federal a Nuevo León y Baja California Sur como entidades con mayor IDH, que han alcanzado niveles de desarrollo humano similares a países como República Checa, Polonia y Croacia, respectivamente y que entidades como Chiapas, Oaxaca y Guerrero siguen siendo las entidades en las últimas posiciones desde hace más de tres décadas.

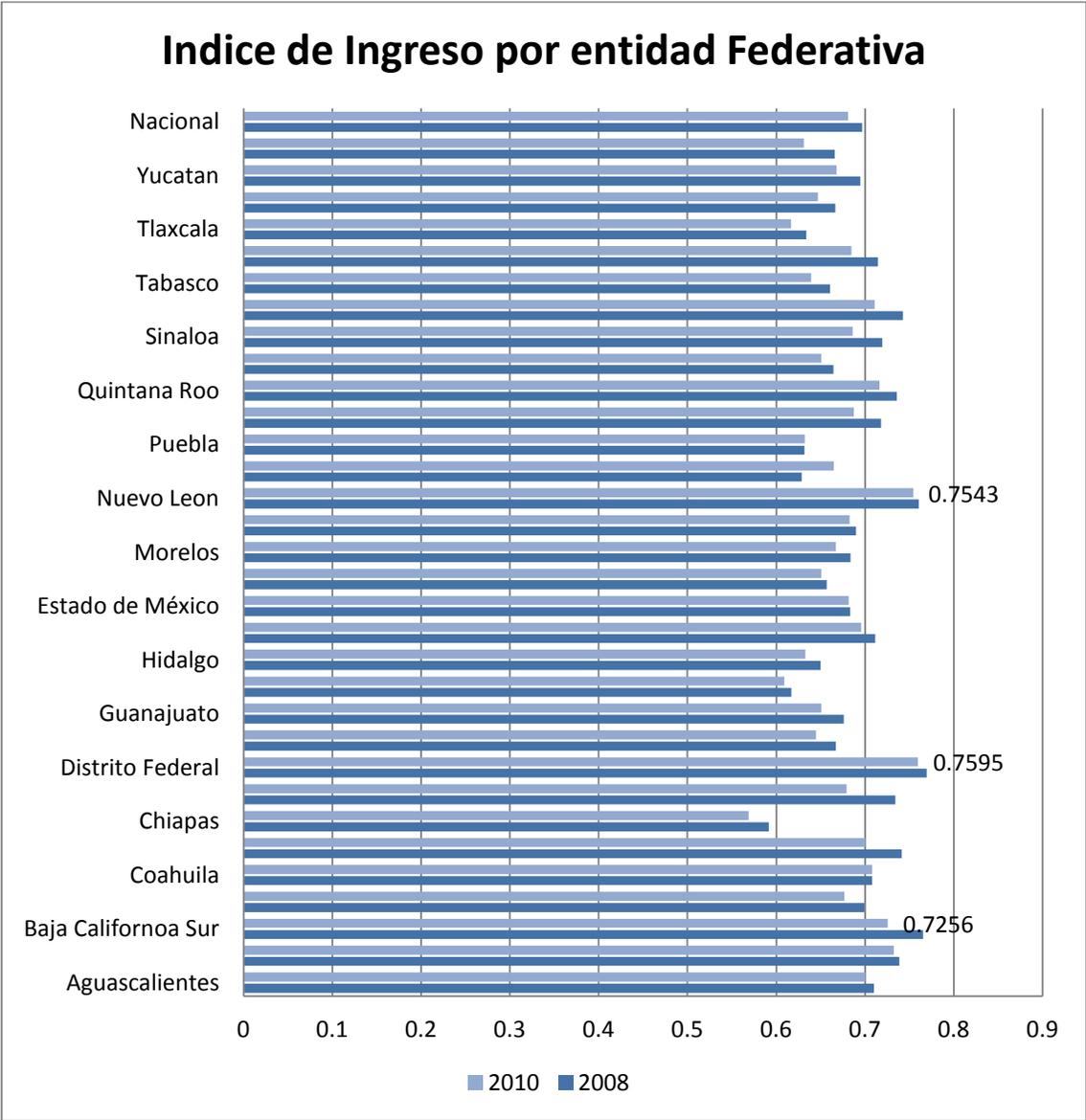
Como se aprecia en el cuadro y gráficas que se formula a continuación a partir de este indicador, el bienestar social en el modelo federalista mexicano, solo

²⁰² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas, publicación 2012.

²⁰³ El IDH sintetiza el avance promedio de tres aspectos básicos del desarrollo humano, medido en un rango de cero a uno, en el que los valores más cercanos a uno significan mayor desarrollo humano. Recientemente el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2010 introdujo una nueva metodología para el cálculo del IDH que depura las dimensiones de educación e ingreso y ajusta los referentes internacionales de sus variables y la manera en que éstas se sintetizan. Los cambios en el rubro de educación persiguen captar con mayor puntualidad las diferencias en la adquisición y el manejo de conocimientos individual y socialmente valiosos, ajustando el índice de educación a las variables de la escolaridad esperada y los años de escolaridad promedio para personas menores y mayores de 25 años, respectivamente. Los cambios en la dimensión de ingreso persiguen la precisión en los recursos internos del país al emplear el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita en Poder de Paridad de Compra (PPC) en dólares americanos. La agregación de los tres componentes con una medida geométrica, introduce la noción de complementariedad entre las dimensiones y le da un lugar a la desigualdad entre ellas.

permite evidenciar la disparidad que guardan la gran mayoría de gobiernos sub-nacionales entre sí, y la permanencia de esa disparidad en el tiempo, que implica que el modelo económico-financiero adoptado por México, no ha impactado positivamente a las entidades federativas. Y que más del 75% de los gobiernos sub-nacionales registran un débil progreso que contrasta con el 25% que corresponde a 7 estados del país que por décadas han mostrado signos de desarrollo.

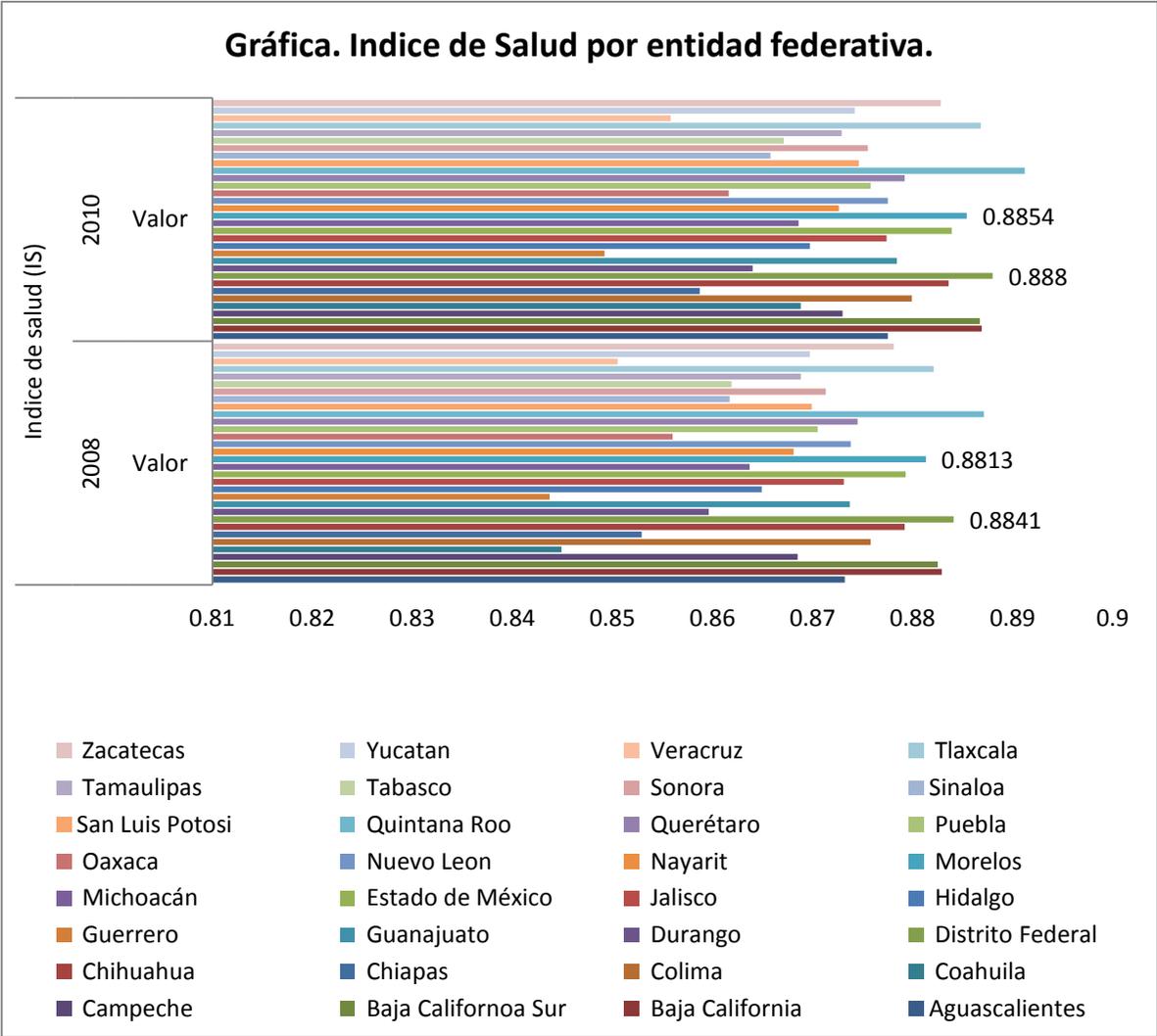
Gráfica 32.



Fuente: Elaboración con datos de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas, publicación 2012.

El índice de salud mide el logro relativo de un país o un estado respecto a una norma internacional mínima, de 20 años de esperanza de vida al nacer, y una máxima, de 83.4. Todas las entidades del país mostraron una tendencia de crecimiento positiva en cuanto al valor del índice de salud entre 2008 y 2010. Respecto a este indicador Quintana Roo, el Distrito Federal y Baja California ocupan las primeras tres posiciones en el ordenamiento nacional, mientras que Guerrero, Veracruz y Chiapas ocupan los tres últimos lugares respectivamente. Lo que se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Gráfica 33. Índice de Salud por entidad federativa.

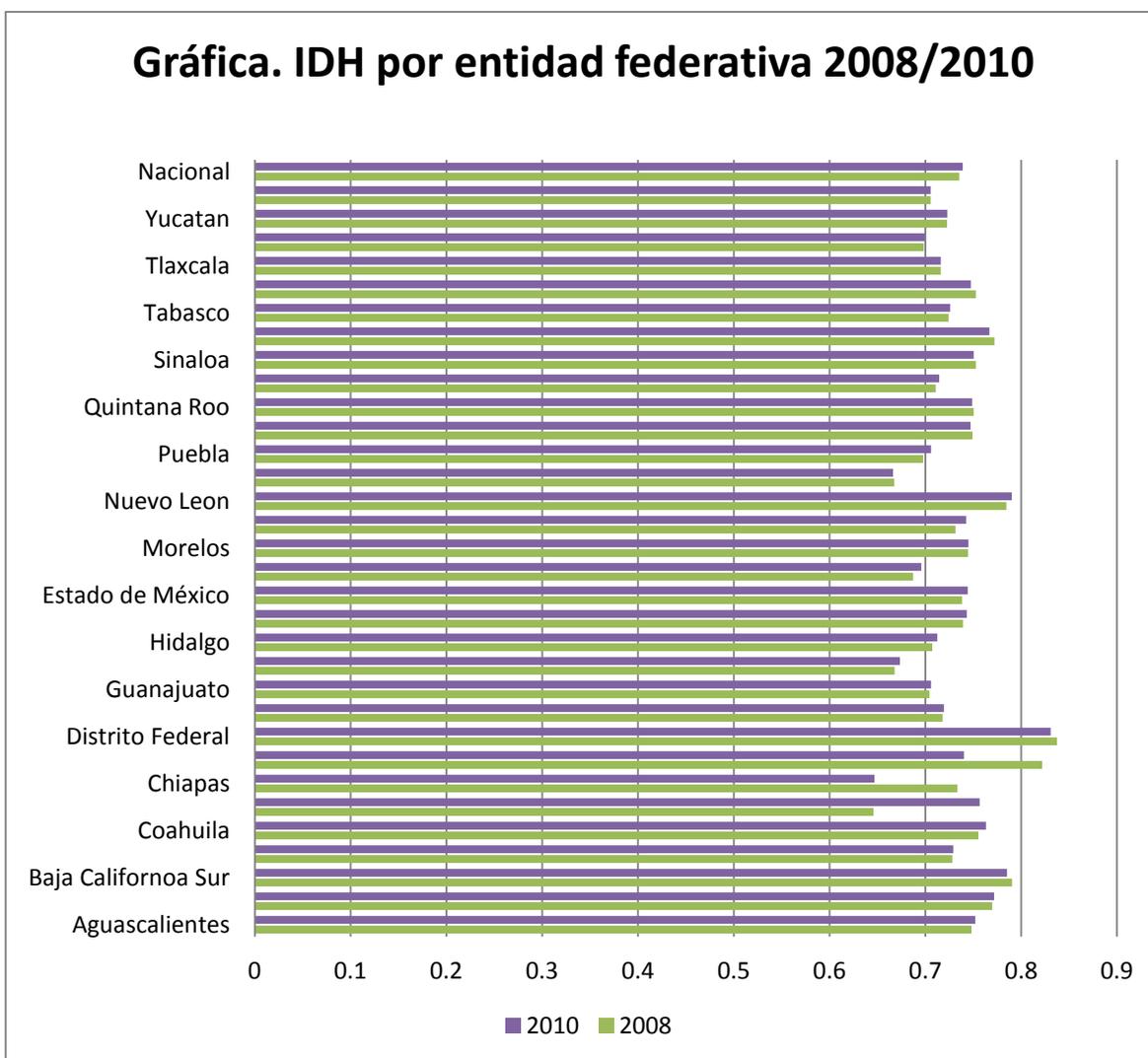


Fuente: Elaboración con datos de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas, publicación 2012.

La brecha entre las entidades que se ubican en los extremos es mucho menor a la registrada por el IDH, pues Quintana Roo obtiene 1.05 veces el índice de salud de Guerrero. Esto significa que mientras un habitante promedio del estado de Quintana Roo tiene una esperanza de vida al nacer de 76.5 años, para uno de Guerrero es de 73.8 años.

El ingreso en el IDH, se contiene como sustituto de todos los demás aspectos del desarrollo humano que no están reflejados en una vida larga y saludable ni en los conocimientos adquiridos.

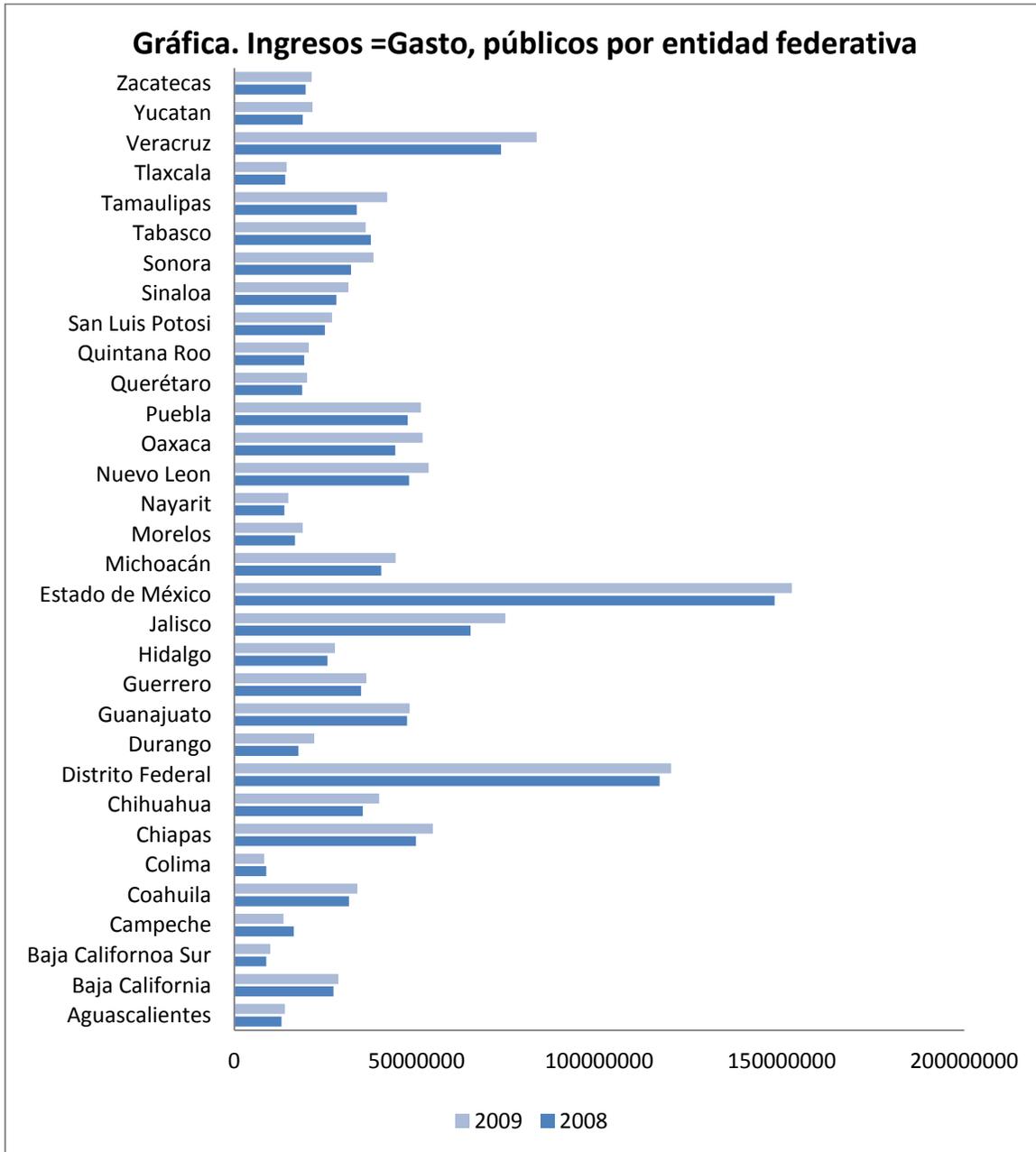
Gráfica 34. Índice de Desarrollo Humano por entidad federativa.



Fuente: Elaboración con datos de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas, publicación 2012.

Las entidades con mayores niveles de ingreso son el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California, en tanto que Chiapas, Oaxaca y Guerrero ocupan las tres últimas posiciones del total de entidades evaluadas.

Gráfica 35. Ingreso-Gasto por entidad federativa.



Fuente: Elaboración propia con datos de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas, publicación 2012.

Como se puede apreciar en la gráfica siguiente, se muestra en términos de este indicador del IDH que el Distrito Federal obtiene 1.34 veces el índice de ingreso de Chiapas, lo cual significa que mientras un habitante del Distrito Federal tendría, en promedio, un ingreso per cápita de \$20,088, el de un habitante de Chiapas sería de \$5,308 (en dólares estadounidenses a precios de agosto de 2005). También permite observar que las dimensiones de educación y salud, no necesariamente se corresponden con el ingreso pues existen entidades que no muestran mejora en estos dos primeros rubros, no obstante de haber obtenido mayores ingresos.

La distribución de la inversión pública federal, resulta ser otro factor determinante en la inequidad regional, un claro ejemplo es el Estado de México que ha sido uno de las entidades más beneficiadas por este reparto federalizado y no se ha correspondido con un desarrollo regional estadísticamente superior al Distrito Federal, quien en los últimos dos sexenios presidenciales se ha visto disminuido en el monto y destino de los recursos. Lo que se desprende del análisis conjunto de las graficas anteriores.

El planteamiento concreto como propuesta, es la creación de una nueva política económica con fundamentos sociales, que deben ser prioritarios sobre la apertura indiscutible de mercados. Se debe tomar en consideración las peculiaridades de cada región, y las que se proyecten a mediano y largo plazo para que permitan el ajuste global de las estrategias de desarrollo.

El componente novedoso, en la creación de esta nueva estrategia de desarrollo, lo constituye la implementación del modelo federalista cooperativo, con un fuerte componente de acciones regionales coordinadas y con objetivos viables, eficientes y eficaces de impacto interregional y nacional.

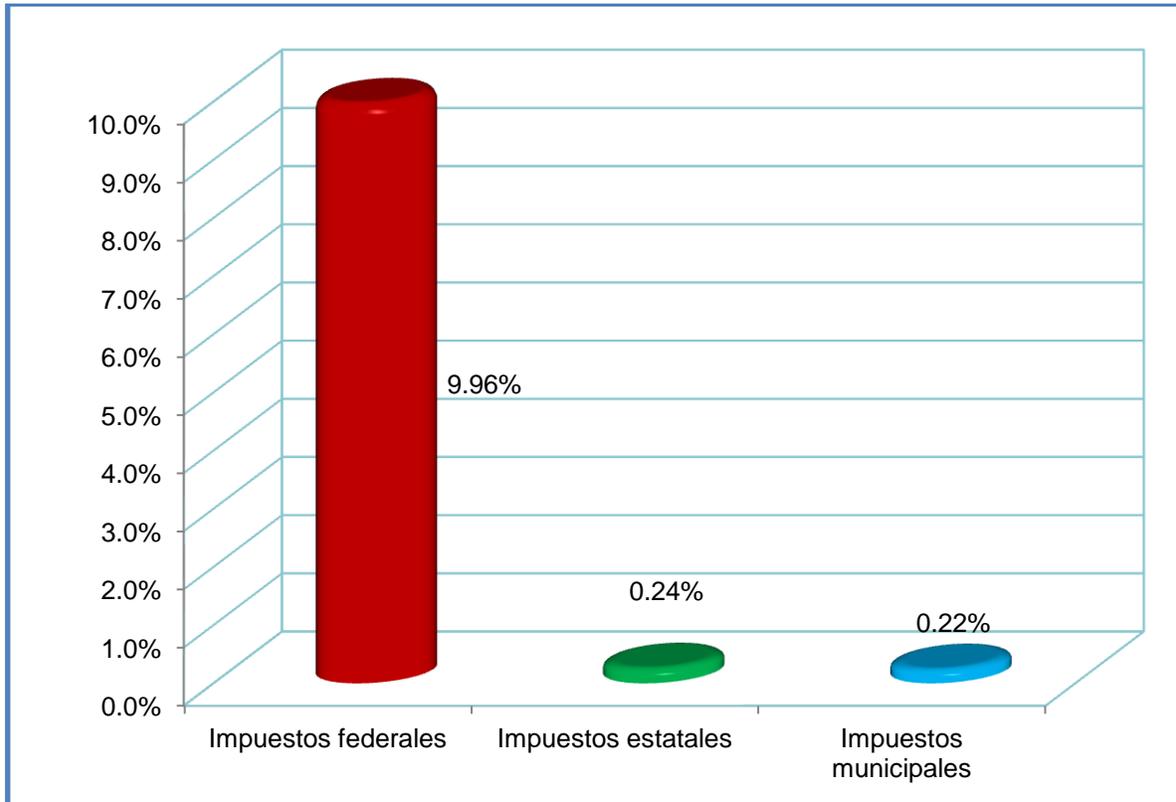
Finalmente se deben armonizar las variables macroeconómicas de políticas globales con los objetivos regionales, de empleo, comercio exterior, crecimiento sectorial y protección al ambiente, cuando menos.

4.5. Restructuración de las relaciones financieras intergubernamentales y la distribución territorial de los recursos públicos en México, en virtud, del federalismo cooperativo.

Resulta evidente que el modelo federalista cooperativo, en México no se ha consolidado, ya que como se ha analizado a lo largo de esta investigación, existe un centralismo pactado en virtud del sistema nacional de coordinación fiscal, que se ha hecho extensivo a la tutela y precisión las actividades de los estados, generando un muy reducido margen para que los estados pongan en práctica sus propias políticas públicas; las reglas electorales y los mecanismos institucionales no promueven la estabilidad de los gobiernos estatales y locales, y, limitan que éstos puedan conseguir influencia en la conformación de una planeación nacional, generando condiciones de debilidad y finalmente, aunque se ha buscado disminuir existen claras intervenciones del gobierno federal sobre políticas públicas territorializadas que se basan en órdenes o imposiciones de facto, tanto en el plano fiscal como en programas muy focalizados, y aquí vale la pena hacer un paréntesis, pues si bien el federalismo cooperativo involucra una presencia de los tres órdenes de gobierno en la toma de decisiones regionalizadas, también lo es que en el modelo actual no existen ámbitos de deliberación con carácter previo a su implementación, ni instancias eficaces de resolución de conflictos.

El arreglo constitucional y de las leyes secundarias, aun cuando tienen un espíritu descentralizador, no han reflejado en un mayor dinamismo e independencia de los gobiernos locales, los cuales han seguido la inercia del reparto federal participable en cuanto al monto y destino del gasto, lo que no ha permitido un desarrollo regional ni de evolución de las entidades federativas (Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, Campeche) que siguen siendo consideradas con un alto rezago en materia de educación, salud, vivienda y en consecuencia dentro de la población en situación de pobreza extrema, lo que indiscutiblemente se debe a el actual modelo de distribución de la inversión pública federal, que ha incrementado la inequidad regional.

Gráfica 36. Resultados de Pacto Fiscal. Impuestos recaudados por nivel de gobierno 2008, como % del PIB.



Fuente: El ingreso y el gasto público en México, 2009. INEGI

Partiendo de experiencias internacionales tanto de países europeos como de americanos que han implementado el modelo cooperativo, se han realizado estudios que retoman la necesidad de evidenciar la necesidad de armonía entre la distinción y la búsqueda de principios unitarios.

Existe un resultado positivo en los actuales procesos de descentralización y de lo que los teóricos europeos llaman la autonomía asimétrica, ambos principios se basan en la habilidad para alcanzar un equilibrio entre el derecho constitucional a la independencia de los gobiernos subnacionales o comunidades territoriales, por un lado, y en el principio de igualdad en el disfrute de derechos económicos y sociales y de solidaridad entre territorios, por otro.

Específicamente, en sistemas constitucionales de claro contenido social es posible identificar cláusulas generales que requieren la implicación del Estado federal, como el caso de México, para prevenir la difusión de la autonomía,

especialmente para evitar que se expanda de un modo contrario a la afirmación del deber de solidaridad y al principio de igualdad de oportunidades.

Un ejemplo claro lo ofrece la autoridad federal en Canadá, la *British North American Act* de 1967 autoriza a la federación a intervenir en los asuntos reservados a las provincias, cuando esto sea necesario para asegurar *la paz, orden y buen gobierno de Canadá*.²⁰⁴

El artículo 117 de la Constitución italiana, por su parte, reconoce la exclusiva competencia parlamentaria para *la determinación de los niveles esenciales para las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que hayan de quedar garantizados en todo el territorio nacional*.

La autonomía debe y puede desarrollarse dentro de una estructura cooperativa representada por principios constitucionales y por el ordenamiento jurídico general. La autonomía es, de hecho, un status diferente en comparación con la soberanía y, consecuentemente, no implica desde luego escisión sino colaboración en el marco de la organización jurídica y económica del Estado en su conjunto.

El reconocimiento de condiciones constitucionales que apoyan la autonomía es acompañado de la definición específica de medidas autorizando a los órganos de gobierno del Estado federal para intervenir en defensa de la unidad del sistema, así como para prevenir que las razones existentes entre las diversas comunidades regionales no terminen perjudicando el deber de solidaridad entre territorios y de la federación en su conjunto artículo 41 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De un modo similar, el artículo 72 de la Constitución alemana, el gobierno federal puede decidir en asuntos que generalmente estén reservados a los Länder, siempre y cuando una ley federal sea vista como necesaria para homogeneizar las condiciones de vida dentro del territorio federal, o para preservar la unidad económica y jurídica en el interés general del Estado.²⁰⁵

El desarrollo del regionalismo asimétrico basado en el modelo cooperativo y bajo los correctamente concebidos principios de autonomía, colaboración,

²⁰⁴ Ver capítulo 2, p.58.

²⁰⁵ Ver capítulo 2, pp. 58 y 59.

solidaridad política, económica y social, como criterios para la asignación de los recursos financieros entre niveles institucionales y entre las diferentes gobiernos subnacionales generan mayor equilibrio y desarrollo armónico.

Es muy importante reiterar que en México se debe respetar el federalismo cooperativo de iure y de facto, pues si bien el texto de la Constitución preceptúa un adecuado comportamiento y reglas procedimentales, pues toda colaboración y cooperación entre los diversos órdenes de gobierno está inspirado por el principio de supremacía constitucional y federal.

La incorporación del modelo cooperativo conlleva a entender el curso de un sistema estructurado basado en el reconocimiento de los principios de coexistencia y autonomía de los gobiernos subnacionales o comunidades territoriales que sólo pueden ser efectivos si todos los sujetos institucionales adoptan un acercamiento cooperativo, lo que al final deviene como decisivo para la eficiencia de todo el sistema federal. Es decir, la mayoría de las relaciones federación-estado, federación- municipio y estado-municipio; deben ser regidas bajo principios cooperativos.

A la luz de las diferentes experiencias de Derecho comparado, los instrumentos de cooperación-promoción pueden ser divididos en instrumentos multilaterales o bilaterales, o mejor en métodos de cooperación orgánicos o funcionales.

La cooperación multilateral es considerada como el principal instrumento para promover una homogénea transmisión de poderes políticos; la cooperación bilateral por su parte rebaja el acercamiento uniforme a la autonomía, ya que considera la reducción de las diferencias la causa para la atenuación de la unicidad territorial.

La colaboración orgánica requiere de específicos organismos mixtos, que representen tanto al Estado como a los gobiernos subnacionales, en tanto que la cooperación funcional, se dirige a promover la participación de las diferentes partes en específicos procedimientos administrativos.

Si bien es cierto, ha resultado estadísticamente muy positivos las experiencias de los diversos países en de los procesos de descentralización y de

autonomía asimétrica está basado en la habilidad de alcanzar un equilibrio entre el derecho constitucional a la independencia de los ordenes subnacionales, por un lado, y la afirmación del deber de solidaridad y del principio de igualdad, por otro.

En el caso particular de México, las relaciones formales entre el gobierno federal y los estados para la gestión de las políticas públicas descentralizadas, siguen alternativamente dos pautas muy distintas.

- i. Se fundamentan formalmente en leyes generales, que son de aplicación en todo el territorio, como la Ley General de Educación o la Ley de Coordinación Fiscal, suele establecerse algún tipo de comisión mixta, con reuniones periódicas, para la coordinación entre niveles, o bien
- ii. Se soportan en los llamados convenios de coordinación y colaboración administrativa, resultando muy poco frecuentes los mecanismos de coordinación formal cuando las secretarías impulsan la descentralización mediante convenios específicos con los estados.

Esta división en las relaciones formales de descentralización obedece a que de las leyes generales se derivan convenios o acuerdos de adhesión, en los que cada estado concreta la aplicación de la ley general en su ámbito. Sin embargo ante la inexistencia de estas leyes generales, el margen para la indefinición de las responsabilidades puede ser bastante más amplio. Y que desde luego no implica en ninguno de los dos casos una descentralización de desarrollo regulatorio autónomo en cada estado.

El federalismo en México tal y como se encuentra concretado en la práctica contempla otro problema relativo a la regulación de competencias y es que tampoco existe ninguna norma legal para regular y ordenar, bajo algunos principios organizativos y de orientación general, las relaciones intergubernamentales y las transferencias de responsabilidades y competencias.

Identificar la existencia de ritmos y velocidades distintas de la descentralización de competencias y responsabilidades en los órdenes de

gobierno puede concretarse mediante el ajuste gradual pero constante en virtud de las capacidades de cada estado.

La coordinación que se ha impuesto por el gobierno federal en el área financiera a los gobiernos subnacionales bajo el llamado sistema nacional de coordinación fiscal, evidencia que éste tiende a estar preferentemente basado en normas legales secundarias que justifican la renuncia expresa de facultades y robustecen los convenios, en detrimento del desarrollo de mecanismos formales que permitan procesar respuestas, consultivas o ejecutivas, en las diferencias en el desarrollo e implementación de las políticas públicas que existen entre diversos niveles de gobierno. Esto es, se centraliza no solo la Planeación Nacional, sino la regional.

Si bien, se establecen frecuentemente comisiones mixtas para numerosos temas, el predominio del gobierno federal en tales comisiones es muy elevado, en atención a que los órganos federales disponen de mayor capacidad técnica, incentivos selectivos y abundantes recursos financieros. Por lo que ello redundaría en la justificación de la necesidad de replantear el federalismo que se está desplegando en México y otorga elementos adicionales para justificar la necesidad de reestructurar las relaciones financieras intergubernamentales y la distribución territorial de los recursos públicos en México, a partir del federalismo cooperativo.

En México, la estructura de las relaciones intergubernamentales fiscales se encuentra muy poco desarrollada, dada la reducida capacidad fiscal autónoma de los estados y municipios,²⁰⁶ evidenciando el papel de la federación altamente predominante.

²⁰⁶ El sistema se basa fundamentalmente, desde inicios de los años ochenta, en un procedimiento centralizado de recaudación, con impuestos generales definidos por el gobierno federal, y una redistribución posterior a los estados de un porcentaje fijo de los ingresos recaudados. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue creado en 1980 mediante una Ley de Coordinación Fiscal, en la que se definía el funcionamiento del nuevo sistema, que tenía por objeto poner fin a la descoordinación y a la debilidad de recaudación fiscal de los gobiernos subnacionales. La ley estableció un mecanismo de adhesión voluntaria por parte de los estados (según la constitución mexicana, estos tenían soberanía respecto al tema impositivo) mediante la firma de un convenio de adhesión con el gobierno central, mediante el que se comprometían a dejar de recaudar por su cuenta las contribuciones, a cambio de ingresar en el sistema fiscal federal. En la práctica, todos los estados participaron en el nuevo sistema, sin ninguna negociación

El régimen imperante en la actualidad del sistema federalista financiero en México se basa en la llamada Ley de Coordinación Fiscal, al cual se encuentran adheridos vía convenio la totalidad de los estados y el Distrito Federal. A partir de esta ley, el gobierno federal ofreció a los estados un porcentaje fijo de todos los ingresos impositivos, incluyendo los beneficios de la venta de petróleo y minería bajo la denominación de *“recaudación federal participable”*. A la postre, el porcentaje iría aumentando a lo largo de los años ochenta, y en forma más compleja, también durante los años noventa, al incorporarse un nuevo conjunto de transferencias más finalistas.

Con los recursos derivados de los porcentajes sobre la recaudación, la ley estableció diversos fondos, cada uno de ellos con un criterio de distribución distinto. El Fondo General de Participaciones, el más importante en volumen de recursos, constituye una transferencia no condicionada a los estados, que empezó siendo un 13% de la recaudación global, y actualmente alcanza a un 20%. Otros fondos mucho más pequeños se introdujeron a inicios de los años ochenta, como un fondo de desarrollo municipal, (el Fondo de Fomento Municipal). Los estados, a su vez, estaban obligados por la ley a transferir un porcentaje mínimo del fondo general a los municipios, así como la totalidad de lo que recibían por el segundo.

El criterio de distribución del fondo general entre los estados, el fondo de mayor volumen, fue redefinido en 1990, y se basa en un porcentaje 45,17% ajustado a la población, mientras que otro porcentaje igual se ajusta al esfuerzo fiscal de cada estado y el 9,66% restante se distribuye en relación inversa a la contribución fiscal. La ley de Coordinación Fiscal señala que los municipios deben recibir por lo menos un 20% de este fondo, pero deja en manos de los estados, la fórmula de distribución a emplear, lo que conduce a situaciones muy variadas, repitiendo el efecto perverso que genera el centralismo de la federación a un mini centralismo territorial en el ámbito subnacional.

política real, dado el peso del partido hegemónico y su gran centralización, que se mantenía inalterable durante los años ochenta.

La Ley de Coordinación Fiscal ha estado sometida, continuamente, a ajustes y pequeñas modificaciones, año tras año, sin que dichas reformas se hubiesen traducido en fortalecimiento del sistema financiero mexicano ni en la participación directa de los estados en tales ajustes.

Para lograr la reestructuración de las relaciones intergubernamentales, el fortalecimiento de las haciendas públicas locales y el desarrollo nacional, resulta menester que se consolide el federalismo cooperativo a partir de los principios de colaboración, cooperación, cohesión social y todo en un ámbito de descentralización que involucre mecanismos estabilizadores eficaces. La propuesta concreta que ha arrojado esta investigación implica que los mecanismos privilegiados para ello, son los financieros, pues se debe evitar el error recurrente en que han venido incurriendo gran parte de los especialistas al considerar que solo la forma de ingresar recursos forma parte de la actividad financiera del Estado, antes al contrario se debe involucrar a los gobiernos subnacionales en la llamada planeación nacional, mediante la aportación de las planeaciones regionalizadas por cada una de las entidades federativas que a su vez contengan la llamada planeación municipal, como una primera acción de reestructuración de las relaciones intergubernamentales a partir de los principios de colaboración, solidaridad y cooperación que sustentan el modelo de federalismo cooperativo.

Tras la creación de una planeación conjunta y no como actualmente acontece a través de la figura del ejecutivo nacional.

Por otro lado los mecanismos fiscales tienen importancia crucial en la creación de pautas normativas para institucionalizar el proceso del federalismo cooperativo, por lo cual no existe una divergencia con la mayoría de las propuestas que priorizan la necesidad del incremento recaudatorio de los municipios y las entidades federativas, muchas de las cuales han asumido una actitud parasitaria en torno a la recaudación federal participable y no han evidencia muestra alguna de esfuerzo recaudatorio, motivo por el cual se deben generar las condiciones económico-financieras para incentivar estos territorios para la inversión y la producción.

En materia de ingresos, se pretende dar solución a los resultados obtenidos de los múltiples diagnóstico elaborados por organismos financieros internacionales, que ponen de manifiesto la insuficiencia de los ingresos fiscales del país; dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a Petróleos Mexicanos (PEMEX); centralización de la política fiscal; limitación extra constitucional de las facultades de las entidades federativas; evasión y elusión importantes; y sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos.

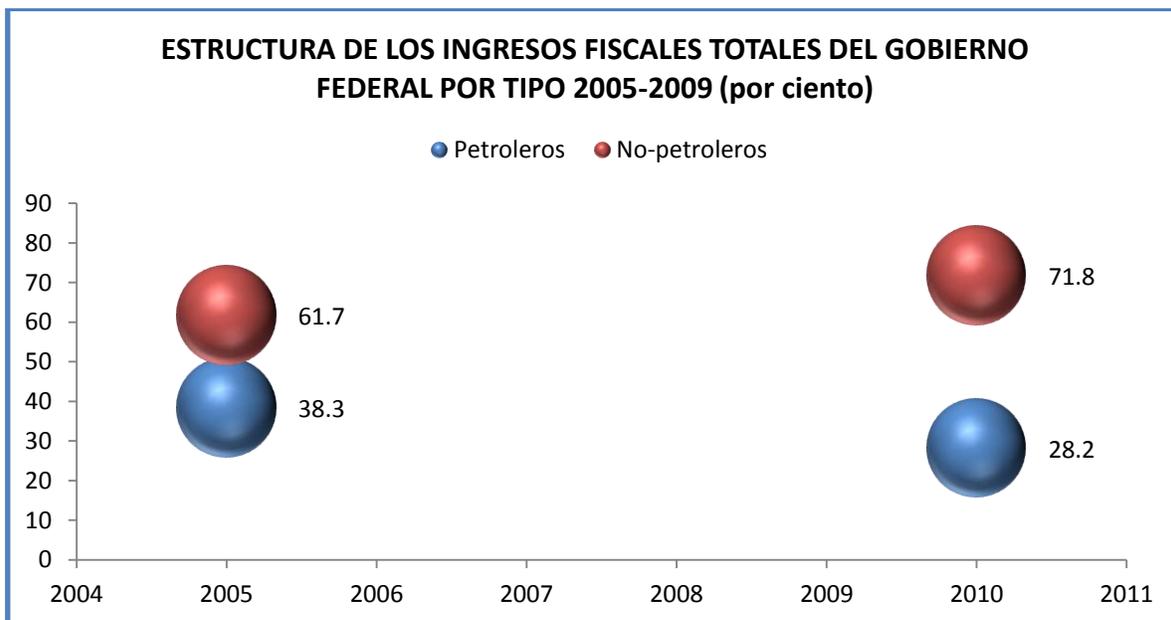
Gráfica 37. Estructura de los ingresos fiscales federales.



Fuente: El ingreso y el gasto público en México, 2009. INEGI

A causa de las *recomendaciones* que los organismos financieros internacionales como, OCDE, BM, BID, CEPAL, entre otros, han hecho al gobierno de México, se han re direccionado algunas estrategias fiscales, en materia de la estructura de los ingresos fiscales totales, a propósito, del porcentaje de composición de éstos y el papel preponderante que juega el petróleo en el país, tal y como se pone en evidencia con la siguiente gráfica en donde muestra una disminución del ingreso por concepto del rubro petrolero y un aumento del rubro de los ingresos fiscales no-petroleros. Esta disminución de la dependencia del rubro petrolero en la materia de ingresos, también está sujeta a la disminución de la extracción de barriles de petróleo que en cifras oficiales ha sido publicado por la SHCP e INEGI.

Gráfica 38. Estructura de los ingresos fiscales totales.



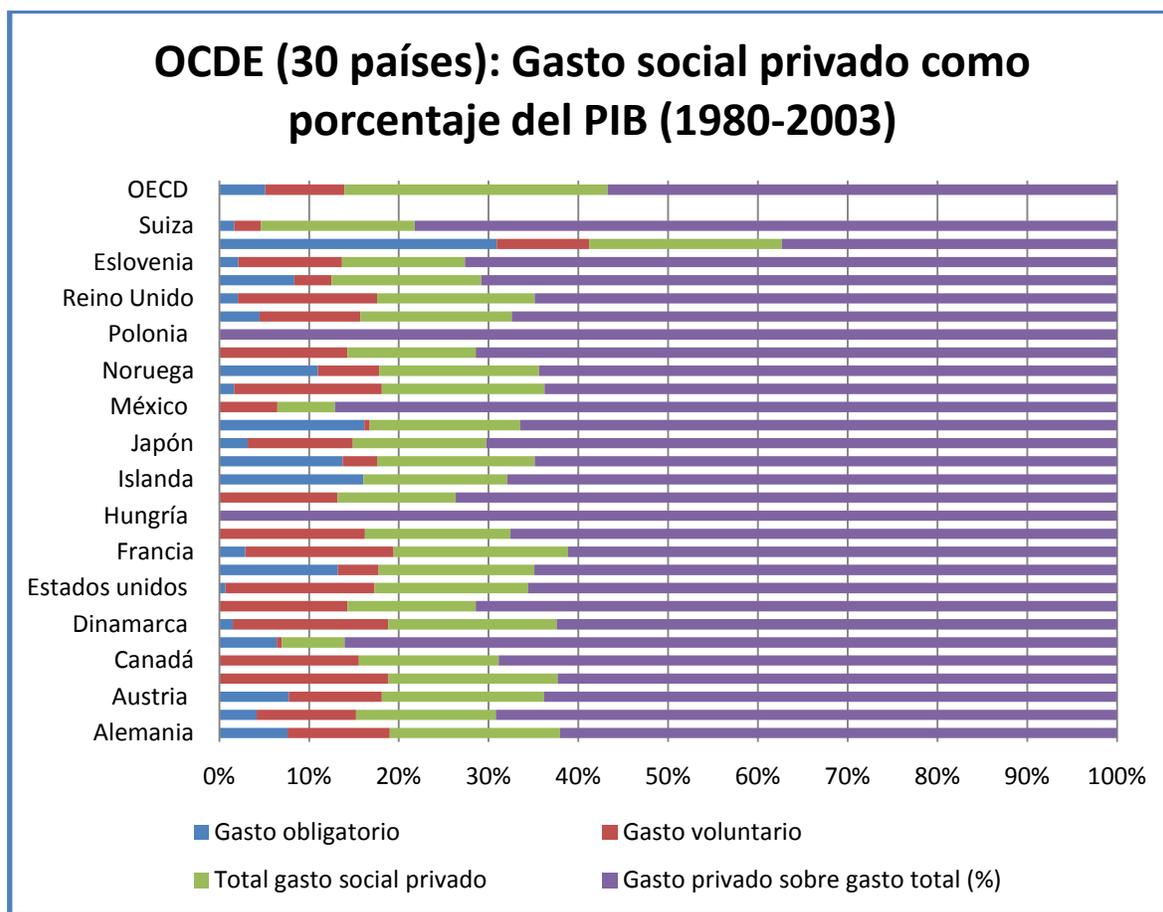
Fuente: Elaboración propia con base en las cifras aportadas por INEGI, en el documento, el ingreso y el gasto público sectoriales 2011, series y estadísticas.

En materia de gasto público, se plantea la necesidad de reformular la distribución competencial de las principales funciones del gasto público entre los ámbitos de gobierno, con el propósito de fortalecer el federalismo cooperativo de una manera integral e identificar los mecanismos para su financiamiento, mejorando los procesos de asignación de recursos, así como la calidad y la eficiencia de los procesos de su realización, fortaleciendo la equidad, la transparencia y una mejor rendición de cuentas.

Los análisis comparativo que con gran frecuencia realiza la OCDE (2009, 2010, 2011) han puesto de manifiesto que, México, es uno de los países miembros que menor nivel de gasto público tienen y se argumenta que dadas las limitaciones en materia de ingresos México es también uno de los países con menor gasto social.

La gráfica 39 permite establecer una comparación dramática del gasto social que México ejerce en relación con otros países.

Gráfica 39. Gasto social comparativo entre países de la OCDE.



Fuente: Elaboración propia con cifras de *Social Expenditure 1980-2003*.

Es de hacer notar, a la vista de esa misma información, que México:

- i. Es el segundo país que menor porcentaje del PIB, del presupuesto público y de la recaudación dedican al gasto social.
- ii. Se puede demostrar, utilizando para ello los datos que proporciona el documento de Banxico, que México es de los países, tanto de la OCDE como de América Latina que observan una gran disciplina presupuestal. Lo anterior se puede observar en virtud de que es de los países que financian completamente su gasto con lo captado por la vía recaudatoria.
- iii. México es uno de los países con más baja inversión en ciencia y tecnología, al destinar un porcentaje insuficiente e insignificante en este rubro.

iv. México tiene un alto nivel de concentración del ingreso, en donde muchas personas reciben poco y unas pocas reciben mucho, es difícil esperar obtener un incremento significativo en la recaudación sin pedir una mayor contribución a la minoría más beneficiada.

Con el argumento de no impactar en forma negativa la actividad económica, se ha dado más importancia en el país a impuestos al consumo en general y específicos; dejando el objetivo de redistribución a la política de gasto que es uno de los ejes torales de esta investigación.

Paradójicamente México es uno de los países que mantiene la disciplina en materia de finanzas públicas sanas, sin embargo está entre los que menos presupuesto destinan al Gasto Social.

En materia de gasto público, las propuestas y acciones se encuentran orientadas a eficientar del gasto público en los tres órdenes de gobierno, con lo que se consolidaría una fortaleza del federalismo cooperativo y se lograría identificar las debilidades y se diseñarían los mecanismos para su financiamiento.

De entre los temas que más de persigue abatir es el relativo a la pobreza, canalizando los llamados impuestos de equilibrio o re nivelación a este objetivo, desde las entidades federativas que mejor y más alto nivel de desarrollo posean en favor de las más afectadas, pero también a través de un porcentaje directo de los ingresos tributarios, direccionados a satisfacer las necesidades que atiendan el desarrollo del país, un manejo adecuado de la política económica que atienda a un incremento en el Producto Interno Bruto (PIB), la distribución de la riqueza, una estrategia eficaz para el combate a la pobreza, todo ello en el ánimo de fortalecer el federalismo cooperativa como modelo de desarrollo, por lo tanto la política económica no debe limitarse a la recaudación de impuestos sino a promover el desarrollo económico y social del país.

Finalmente ha quedado demostrado por evidencias empíricas que el gasto público es un instrumento eficaz para atacar el problema de la pobreza y de la distribución del ingreso; y es precisamente lo que se sugiere con la incorporación del modelo cooperativo de federalismo, el afrontar uno de los

principales desafíos de la estrategia económica: la selectividad y calidad del gasto para mejorar la condición de vida de los sectores sociales más necesitados.

Es trascendente dejar en claro que el problema no radica tanto en la magnitud del gasto, sino en la orientación del mismo. Una situación pendiente, entonces, es iniciar esfuerzos orientados a aumentar la eficiencia del gasto, sometiéndolo a procesos previos de evaluación para asegurar la rentabilidad social de los proyectos con el propósito de maximizar el bienestar social; en este sentido, la asignación óptima del gasto significa procurar la mejor distribución inter-temporal del sacrificio social necesario para lograr el patrón de crecimiento deseado, pero que indiscutiblemente reitera la propuesta de la planeación nacional- regionalizada en forma conjunta.

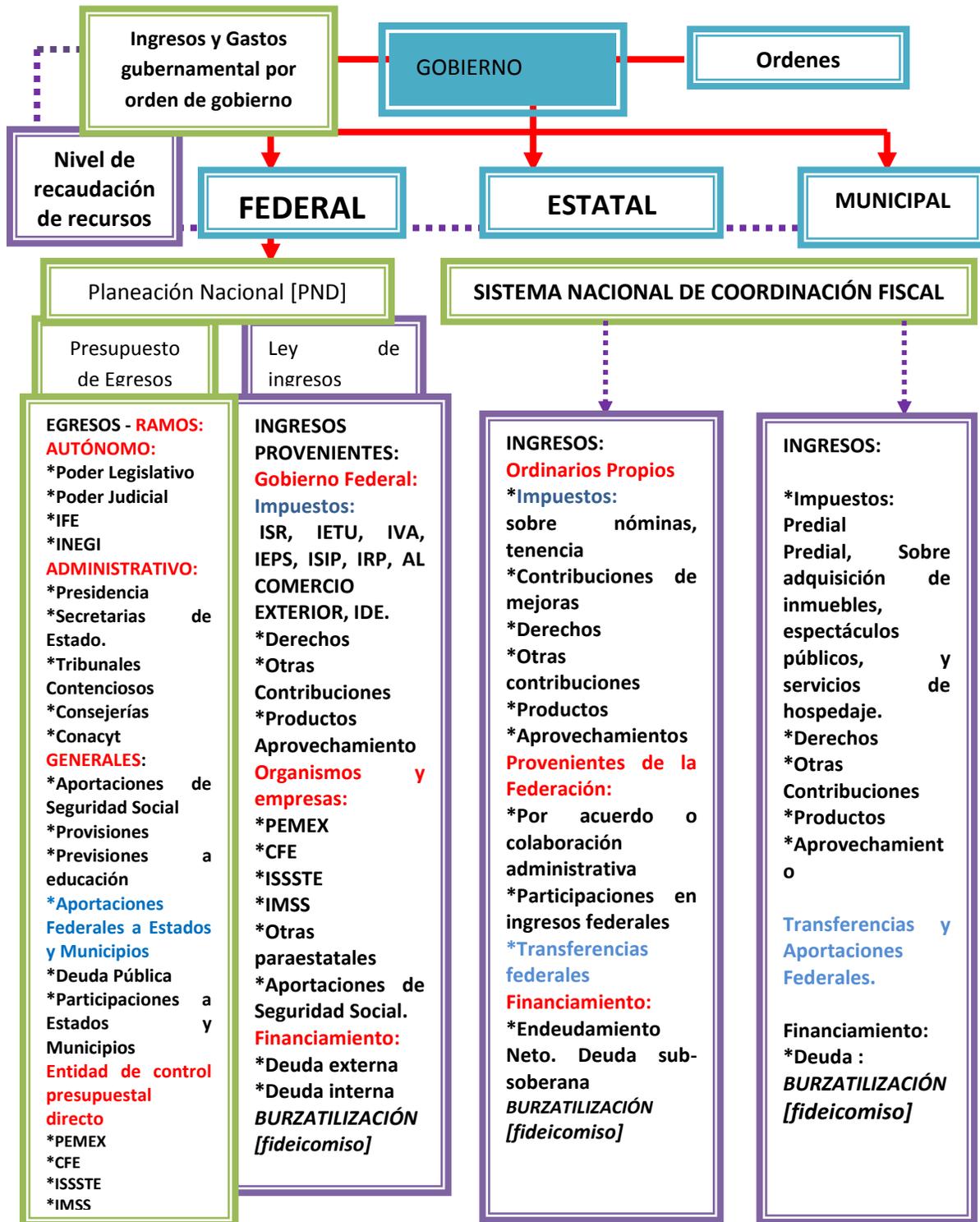
4.6. Coherencia normativa que haga factible el desarrollo económico del país, a partir del Federalismo cooperativo.

México es un Estado constituido en una república federal, integrada por 31 Entidades Federativas, divididas a su vez en 2,477 Municipios; y de un Distrito Federal conformado por 16 delegaciones políticas. El modelo centralista que en la praxis se ha sido consolidado, obedece a pactos, acuerdos y arreglo fiscales entre la Federación, los Estados y los Municipios que tiene sustento en Ley de Coordinación Fiscal, sobrepuesta al modelo federalista estructurado orgánica, funcional y financieramente, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los órdenes de gobierno estatal y municipal, siguen una dinámica de participación en los ingresos provenientes de los ingresos federales. El actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal llevó a las entidades a no gravar las mismas fuentes que la Federación, a cambio de recibir parte de la recaudación por impuestos federales y derechos petroleros y mineros.

La forma organizacional de los ingresos y egresos es definida desde el gobierno federal como se expone en el siguiente esquema:

Esquema IX. Estructura de planificación.

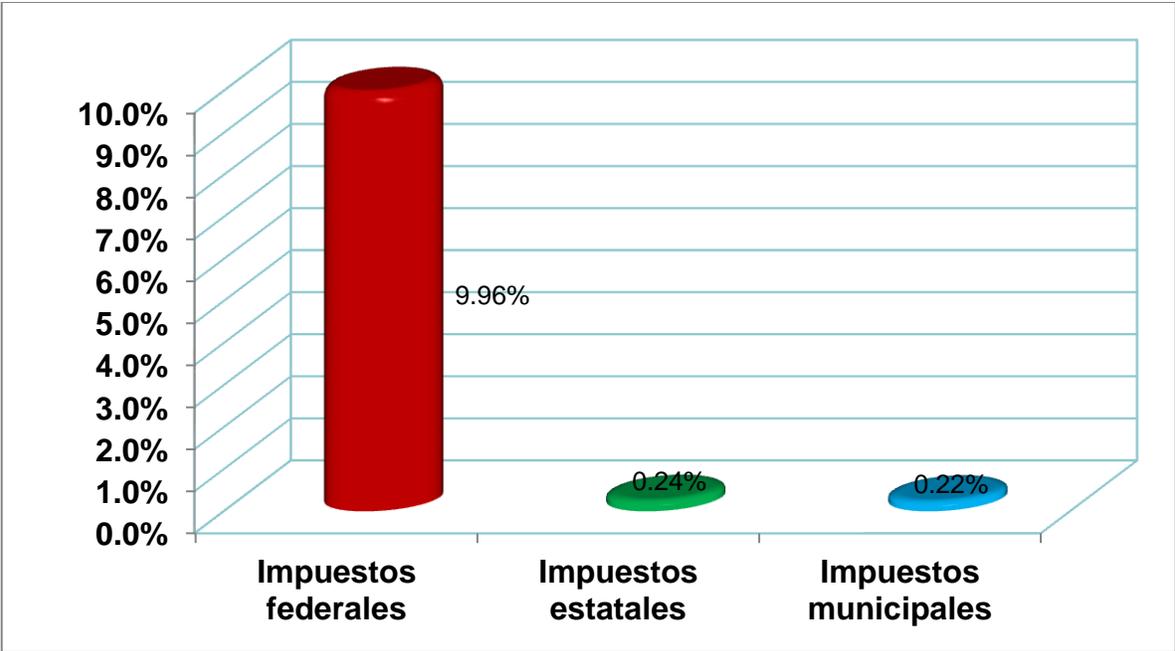


Fuente: Elaboración propia.

En 1980 con la introducción del IVA, este esquema armonizó la imposición, eliminando las distorsiones a las actividades productivas por la diferencia en la carga fiscal entre regiones y por los numerosos impuestos locales sobre la producción y el consumo. A cambio, el sistema de coordinación fiscal ha inhibido la eficiencia en el gasto público y desincentivado a los estados y municipios para desarrollar fuentes propias de ingreso y contribuir de este modo a la suficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

El esquema anterior se complementa con la gráfica 40, en la que se aprecia, el constante crecimiento de las transferencias federales ha provocado una dependencia presupuestal de entidades y municipios cada vez mayor, y si bien, originalmente el esquema de participaciones tuvo como fin resarcir a los estados por la renuncia a sus potestades tributarias. Sin embargo, los elementos incorporados han contribuido a inhibir el esfuerzo recaudatorio y al descontento de entidades con un potencial recaudatorio superior al que se reconoce en las participaciones.

Gráfica 40. Comparativo de los ingresos en los tres niveles de gobierno.



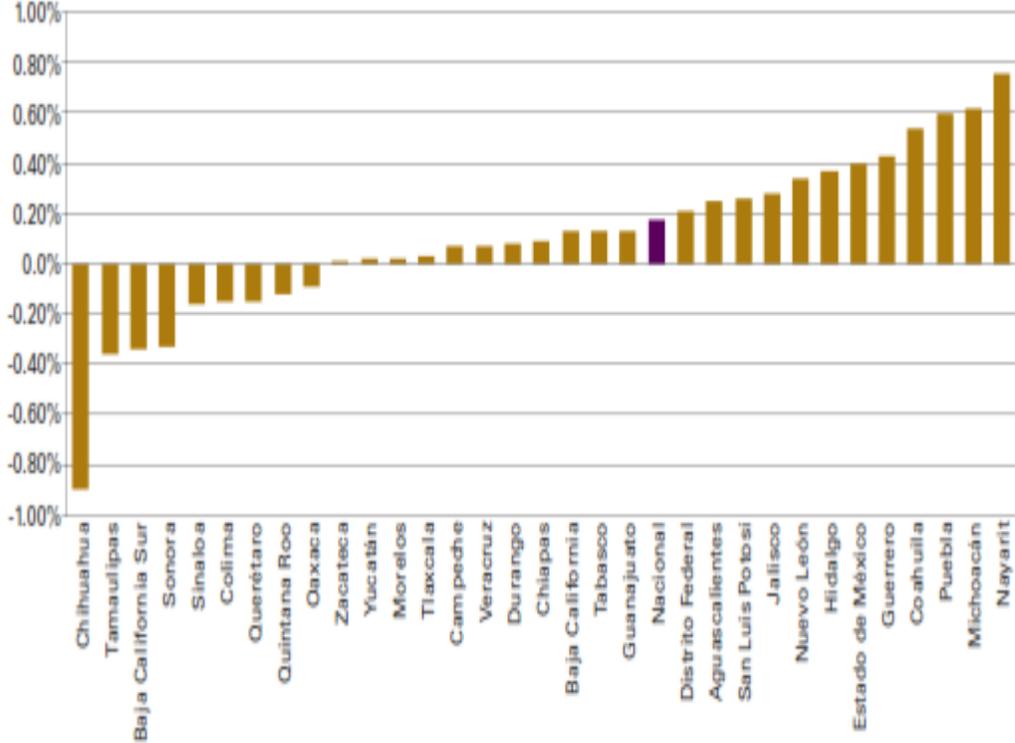
Fuente: El ingreso y el gasto público en México, 2009. INEGI

De igual manera, las transferencias federales cada vez mayores han provocado una gran dependencia financiera de los gobiernos locales hacia los recursos federales.

Los ingresos federales repartidos a los Estados, se realizan a través del Fondo General de Participaciones, el cual se realiza conforme a criterios de recaudación y producción local, la población como un elemento redistributivo, así como un componente que evita fluctuaciones entre el ejercicio actual y el anterior.

El sistema actual de coordinación no ha generado un equilibrio estructural en las finanzas de los diversos gobiernos subnacionales, trayendo como consecuencia desequilibrio en el crecimiento y en el desarrollo humano como se puede observar en la siguiente gráfica.

Gráfica 41. Crecimiento promedio anual del IDH, 2008-2010.



Fuente: El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas. www.undp.org.mx/desarrollohumano.

Los Estados Adheridos al SNCF reciben también el Fondo de Fiscalización, por un monto equivalente al 1.25% de la RFP.

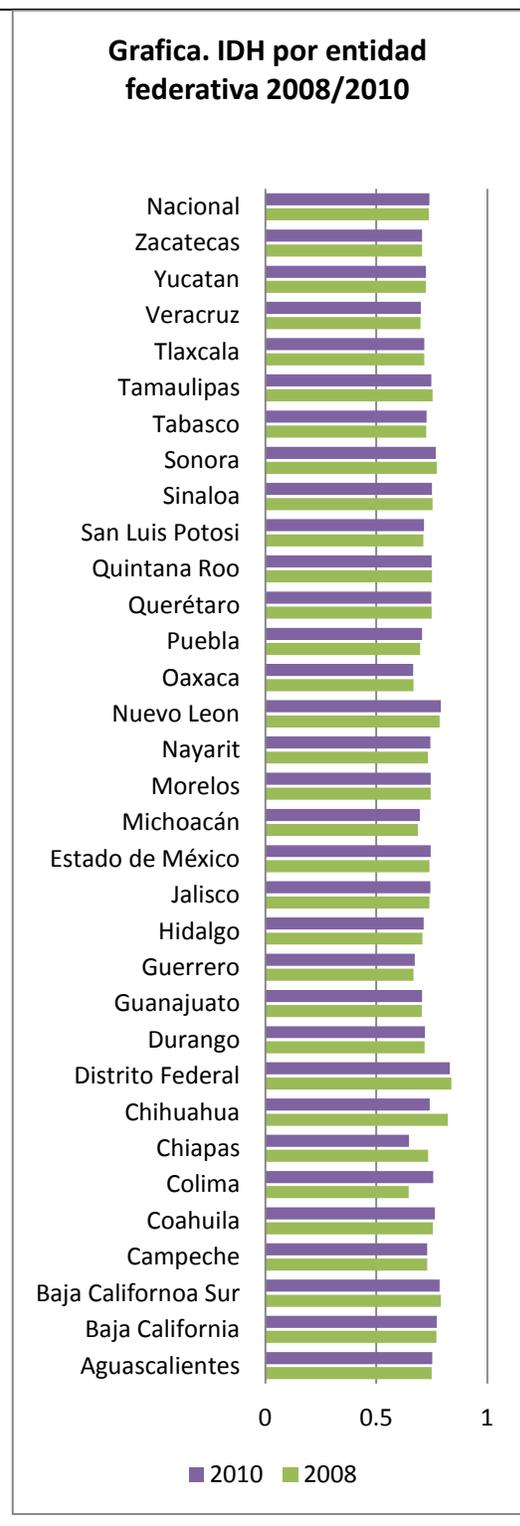
Por su parte los Municipios reciben el 1% de la RFP, además de compensaciones adicionales para los municipios fronterizos como el 0.136% de la RFP en los que se lleve a cabo la entrada y salida de bienes, o la salida de hidrocarburos, los cuales reciben el 3.17% de la RFP por derecho sobre extracción de petróleo.

En la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) se determina que, las Aportaciones Federales son recursos que la Federación transfiere a los Estados y Municipios, y su gasto está condicionado a la consecución y cumplimiento de objetivos federales, según el tipo de fondo:

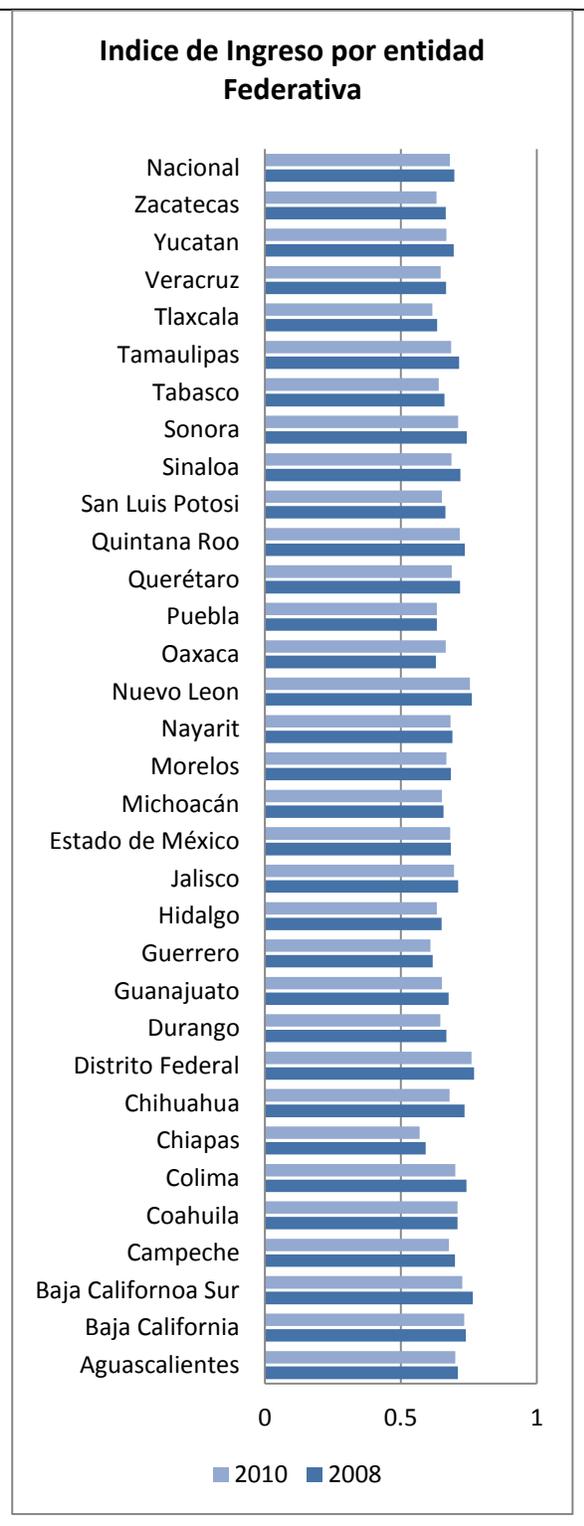
- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del D.F.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del D.F.;
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

La realidad regional ha evidenciado que esta forma de organización centralista no ha permitido el desarrollo de las regiones, tal y como se puede observar de la interpretación de las gráficas 20, 21 y 22, en las que se confrontan los indicadores de ingreso e IDH por entidad federativa, y donde se deja en claro que la falta de desarrollo económico y social de las regiones se ha convertido en endémico.

Gráfica 42.



Gráfica 43.



Fuente: Elaboración propia con datos de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas, publicación 2012.

Con relación al impuesto al valor agregado los estados adheridos al SNCF para recibir las participaciones en los términos de la LCF, no deben mantener impuestos locales o municipales sobre:

- I. Los actos o actividades por los que deba pagarse el IVA, ni sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.
- II. La enajenación de bienes o prestación de servicios cuando se exporten.
- III. Los bienes que se integren al activo o sobre la utilidad o el capital de las empresas, excepto por tenencia de vehículos.
- IV. Intereses, títulos de crédito, operaciones financieras derivadas y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación.
- V. El uso o goce temporal de casa habitación.
- VI. Espectáculos públicos que en su conjunto superen un gravamen a nivel local del 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades.
- VII. Enajenación de billetes de loterías, rifas, sorteos o concursos organizados por organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal.
- VIII. Tampoco mantendrán impuestos locales o municipales de carácter adicional sobre las participaciones en gravámenes federales que les correspondan.

De 1980 a la fecha, la LCF ha experimentado diversas reformas, entre las que destacan:

- i. Incremento del porcentaje del FGP para ubicarse en 20% de la Recaudación Federal Participable.
- ii. Permitir a las Entidades Federativas establecer gravámenes sobre el hospedaje y sobre tenencia o uso de vehículos.
- iii. Abrogación del impuesto federal sobre adquisición de inmuebles para transferirlo a los Estados.

- iv. El restablecimiento de la Ley del Impuesto sobre Automóviles nuevos, otorgando la totalidad de los ingresos a los Estados.
- v. Participación a los Municipios del 80% de la recaudación obtenida de los pequeños contribuyentes que registren como resultado de actos de verificación.

El actual régimen fiscal de coordinación no ha generado una planeación del desarrollo en las regiones, mediante un objetivo concreto que le permita reforzar la economía local, sumado el conjunto de planes regionales que mantengan una coherencia rigurosa con un plan global de desarrollo, integrando la política económica regionalizada al PND.

Las Entidades Federativas demandan mayores ingresos vía participaciones federales o bien de fuentes impositivas más productivas (IVA, básicamente). Sin embargo, muchas entidades federativas muestran una falta de infraestructura para las labores de fiscalización.

En el pasado los problemas de corrupción en las devoluciones de IVA hicieron necesario que la administración de la recaudación del IVA se regresara a la federación.

Sin embargo la centralización coordinada y pactada en el rubro fiscal genera los siguientes problemas:

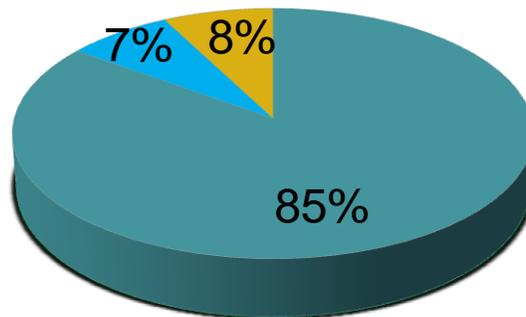
- Problemas de baja recaudación en los niveles de ingresos bajos en la administración por convenio del ISR.
- Rendición de cuentas deficiente, ya que un nivel de gobierno obtiene los ingresos y otro los ejerce, lo que disminuye el incentivo a exigir el buen uso de los recursos.
- El fortalecimiento de las haciendas públicas locales a través de transferencias federales llegó a su límite, por lo que se debe buscar fortalecer su capacidad recaudatoria.
- Reduce los incentivos a ser más eficiente en la implantación y recaudación de ingresos locales.

- La dependencia a los ingresos federales hace vulnerables a los gobiernos locales ante fluctuaciones negativas del ciclo económico.

En términos concretos y tras el análisis financiero se puede llegar a la conclusión de que este arreglo de las leyes secundarias por encima de la constitución, aun cuando tienen un espíritu descentralizador, no se ha reflejado en un mayor dinamismo e independencia de los gobiernos locales. Los ingresos estatales se encuentran conformados por un 50.1% de Aportaciones Federales y el 34.9% de Participaciones Federales. El 15% restante lo constituyen los ingresos por impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras (7%); y por financiamiento, por cuenta de terceros y disponibilidad inicial (8%).

Gráfica 44.

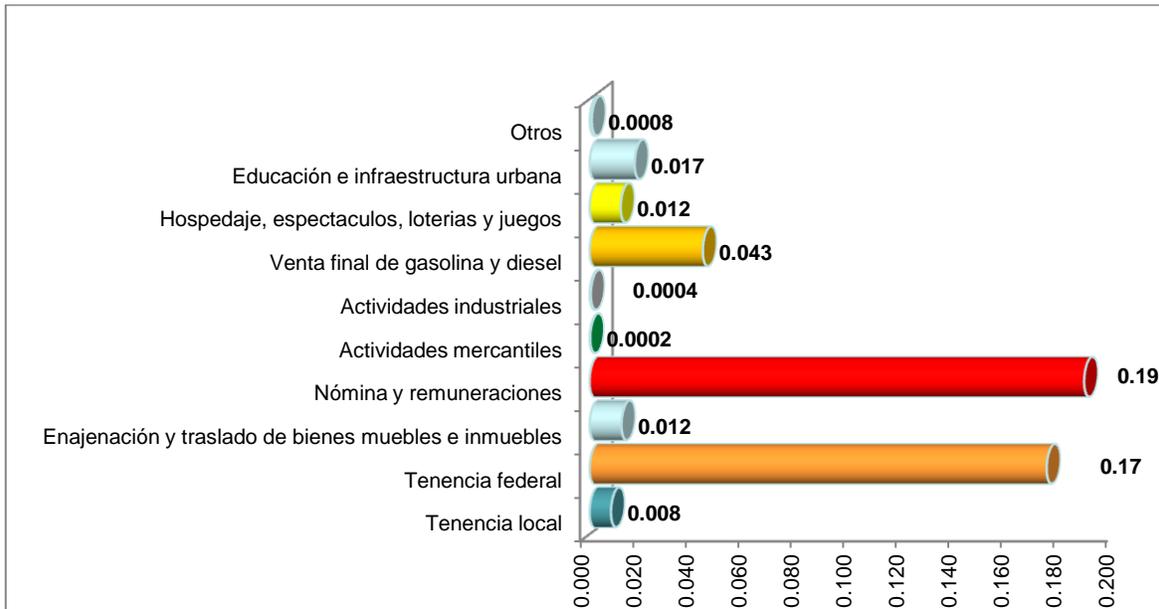
- Participaciones y aportaciones federales
- Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras
- Otros ingresos, financiamiento, por cuenta de terceros y disponibilidad inicial



Fuente: Finanzas públicas estatales y municipales de México, 2005-2008, INEGI, México.

El 7% obtenido en materia de impuestos, y la diversidad de rubros en los que se podría ejercer una potestad tributaria, sugieren la posibilidad de fortalecer la recaudación y de diversificar el peso porcentual de cada uno de ellos, para dar mayor autonomía a los ingresos propios.

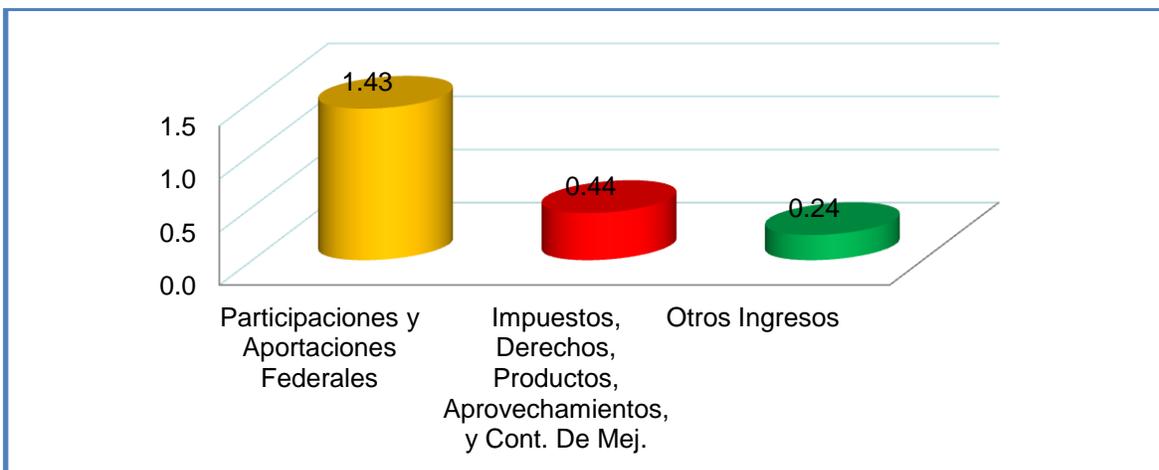
Gráfica 45.



Fuente: Elaborado por la Unidad de Política de Ingresos, con datos de INEGI

Las aportaciones y participaciones Federales conforman el 68% de los ingresos de los municipios, seguido por los ingresos propios, es decir los que obtienen por impuestos, derechos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras, que representan el 21%. El 11% restante proviene de otros ingresos distintos a las contribuciones y por financiamiento.

Gráfica 46.



Fuente: Elaborado por la Unidad de Política de Ingresos, con datos de INEGI

La organización municipal tampoco se ha visto beneficiada ni en desarrollo en este pacto fiscal, tomando en consideración que de los ingresos propios, el 54% corresponde al impuesto predial, el 34% a impuestos por enajenación de bienes muebles e inmuebles. El resto es por impuestos al comercio, al hospedaje, espectáculos públicos, loterías y juegos de azar, turismo y otros

- A más de 20 años del SNCF, los avances han sido limitados en materia de recaudación, administración y control de los impuestos locales y los que los Estados y Municipios administran para la Federación.
- La baja recaudación fiscal de los gobiernos locales, así como la dependencia de las transferencias federales, explican la dificultad que tienen para resolver las demandas de servicios y gasto social de la población.
- La dependencia a los ingresos federales ha propiciado que no se generen incentivos adecuados para la eficiencia del gasto público y para que los gobiernos locales no realicen esfuerzos por conseguir fuentes propias de ingresos.

La importancia en la eficiencia y eficacia del gasto público, nos conduce a su evaluación para que solo en función del estricto control en el destino de los recursos públicos se genere el desarrollo económico que se persigue como meta social. El procedimiento de fiscalización, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Fiscalización Superior de la Federación, consiste en la revisión y evaluación del Informe y Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública ejercida por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y dependiente de la Cámara de Diputados²⁰⁷.

²⁰⁷ Sin embargo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 5 inciso f, 23 párrafos siete y ocho, 58, 110 y 111 establece la obligatoriedad de las dependencias, entidades, y órganos

La fiscalización es un mecanismo de control inter-orgánico, por virtud del cual, el órgano legislativo fiscaliza el ejercicio del gasto público, ejercido y evaluado en primer instancia por el Ejecutivo por conducto de la SHCP. La fiscalización se rige por los principios de anualidad, posterioridad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

La rendición de cuentas públicas en México, se integra por las evaluaciones trimestrales, que realiza la SHCP, desde el ámbito de la contabilidad y que a su vez forman parte del SED, relacionándolos con la evaluación que en términos de la legislación anterior a la actual reforma, se encontraba a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP) bajo el nombre de Programa de Mediano Plazo (PMP). Los documentos que integran la cuenta pública son sometidos a consideración de la Cámara de Diputados por conducto de la ASF, para su fiscalización.

El artículo 79 de la Constitución, ha sido parte de las reformas tendientes a uniformar las fases que integran el proceso presupuestario, para armonizarlas e interconectarlas, con los resultados y con la llamada rendición de cuentas. Como parte de estas modificaciones, se establece la obligación de todas las entidades fiscalizadas de llevar control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, así como de proporcionar información y documentación que les sea requerida por la entidad de fiscalización.

Se precisa la fiscalización directa a cargo del órgano federal, de destino y manejo de recursos Federales, que ejerzan los Estados, Municipios y el Distrito Federal.

Las auditorías externas que realiza la ASF, se pueden ejemplificar a través del siguiente cuadro.

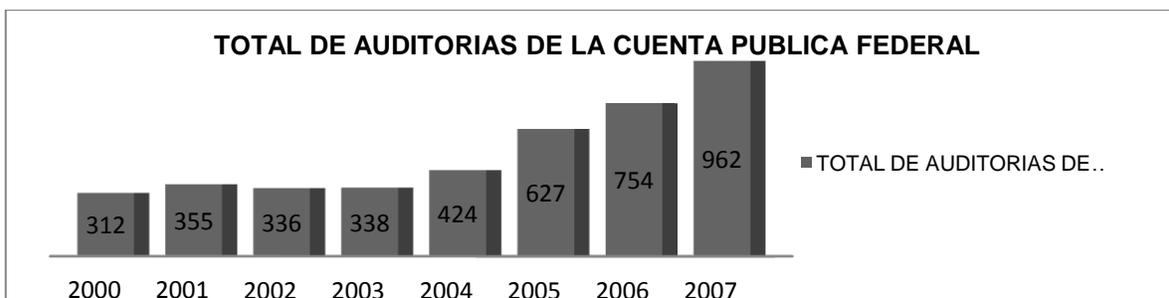
autónomos de remitir informes mensuales y trimestrales, a la SHCP, para que a su vez, ésta, los integre en el informe trimestral que debe remitir a la Cámara de Diputados, ello, implica que desde ese momento el órgano legislativo tiene a su alcance documentos que deben ser evaluados, sin perjuicio, de retomar esta valoración en las dos intervenciones de control que constitucionalmente detenta; la de discusión, modificación y aprobación del presupuesto y la propia fiscalización.

Cuadro. RESUMEN DE AUDITORIAS REALIZADAS POR LA ASF A LA CUENTA PUBLICA (2000-2007)								
Tipo de Auditoría	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
De Desempeño	24	30	24	24	44	51	72	190
Programas Institucionales								
Programas y Subprogramas Sectoriales								
Sujetos a Reglas de Operación								
Temáticos								
Actividades Institucionales								
De Regularidad	257	286	260	249	312	522	615	716
Financieras y de Cumplimiento								
Obra Pública e Inversiones Fisicas								
Sistemas								
Recursos Federales a Entidades Federativas								
Recursos Federales a Municipios								
Especiales	31	39	52	56	52	44	57	54
Seguimiento				9	13	9	8	2
Requerimiento de Revisión de Situación Excepcional					3	1	2	
TOTAL	312	355	336	338	428	627	754	962

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes Ejecutivos de la ASF, respecto a la Fiscalización de las Cuentas Públicas 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.

La intervención de la ASF, en la evaluación y fiscalización de la cuenta pública ha sido mejorada, ya que por virtud de las reformas jurídicas se visto beneficiado el procedimiento de evaluación cuantitativamente como se destaca en la gráfica 47.

Gráfica 47. Auditorias de la cuenta pública federal 2000-2007



Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes Ejecutivos de la ASF, respecto a la Fiscalización de las Cuentas Públicas 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.

Mediante la concreción del PbR, se ha pretendido, evolucionar en torno a los mecanismos de control y evaluación de los recursos públicos, el combate a la corrupción, el control del gasto, la organización de estructuras programáticas²⁰⁸, la generación de indicadores, la mejora regulatoria y la incorporación del principio de eficiencia del gasto.

Los mecanismos de control del gasto, son herramientas internas que se generan por las propias dependencias, entidades y órganos autónomos, con aprobación de la SHCP, para concretar los objetivos, planes y programas aprobados con antelación y con una estricta sujeción al monto del presupuesto autorizado y a las medidas que determine la SHCP vía reglamentaria.

Estos mecanismos de control de gasto, son calificados por la ley como inter-orgánicos, pues son ejercidos por contralores, y fiscalizadores internos de las dependencias, entidades y órganos autónomos.

Los responsables y ejecutores del gasto, se encuentran sujetos a los llamados sistemas de control presupuestario²⁰⁹, que de igual manera son coordinados por la SHCP.

²⁰⁸ Los requerimientos mínimos de la Estructura Programática se encuentran enlistados en el artículo 27 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y se consideran como parte de estos mecanismos de control del gasto, pues son generados para sujetar no solo a los anteproyectos, de presupuesto, sino al ejercicio del gasto.

²⁰⁹ De conformidad con el artículo 10 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el desarrollo e implantación de los sistemas de control presupuestario se realizara bajo un enfoque integral del proceso presupuestario, y comprenderá los siguientes:

- I.-Sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto;
- II.-Sistema de Control Presupuestario de los servicios Personales;
- III.-Sistema de Programas y Proyectos de Inversión;
- IV.-Sistemas globales de control presupuestario:
 - a)Sistema del Ramo general de control presupuestario, de provisiones salariales y económicas;
 - b)Sistema de control de adecuaciones presupuestarias;
 - c)Sistema de seguimiento del estado del ejercicio presupuestario;
 - d)Sistema de adeudos de ejercicios fiscales anteriores
 - e)Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos
- V.-Sistema de Administración Financiera Federal
- VI.-Sistema Integral de Información de los Ingresos y gasto público
- VII.-Sistema de contabilidad gubernamental;
- VIII.-Sistema de Evaluación del Desempeño; y
- IX.-Los demás sistemas de control que se requieran en el proceso presupuestario.

La incorporación del PbR, por parte del Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP y la SFP, pretende adicionar estos mecanismos de control preestablecidos y armonizarlos a nivel nacional, tratándose del caso de los recursos públicos federales.

Sin embargo, resulta oportuno destacar, que en términos de lo dispuesto por el inciso c, fracción II del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se reconoce la necesidad de un examen imparcial, independiente y transparente a cargo de evaluadores externos.

En el contexto nacional e internacional, el Estado Mexicano, ha perseguido como uno de sus objetivos centrales en materia de presupuesto y gasto público, la creación de una política de rendición de cuentas, la cual en el teoría, pretende poner a disposición de la sociedad, el SED que constituye el vínculo directo entre los generadores de información, los que toman decisiones y los usuarios de la misma. Este sistema se proyecta como un instrumento que, además, permitirá evaluar al país en diferentes aspectos, dando seguimiento a los planes y programas de gobierno de las diferentes dependencias y a los diversos compromisos internacionales.

Con lo anterior, se pretende relacionar la fase de evaluación²¹⁰ con el resto de las etapas que integran el proceso presupuestario, y que sea en virtud de una evaluación rigurosa, como se determine la viabilidad de los proyectos.

En este contexto, se persigue mejorar la asignación y ejecución del gasto mediante la evaluación de los resultados alcanzados por los programas, para dar prioridad a los sectores y programas con mejores resultados entregados a la población.

²¹⁰ La evaluación de políticas públicas implica, según un estudio reciente realizado por el Instituto Interamericano de Cooperación a la Agricultura (IICA), titulado; *México: Evaluación de políticas rurales. Tendencias teóricas y lecciones de la experiencia* se enmarca en las tareas del Grupo Interagencial de Desarrollo Rural (GIADR), el desafío de identificar los errores o las omisiones de la agenda de desarrollo, ya sea una falla institucional o del gobierno y asesorar con base en los resultados. En el caso de la evaluación de programas, el reto es establecer la causalidad de los efectos de los programas o instrumentos de la política, así como medir dichos efectos. También la evaluación comprende el ámbito de la implementación (procesos) de los programas. Visible en el Documento de Edición limitada LC/MEX/L.901 del 25 de marzo de 2009.

Lo anterior, generó la reforma del artículo 134 Constitucional, para establecer que los recursos económicos que dispongan los tres órdenes de gobierno, se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Adicionalmente, se generaron reformas a la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de Coordinación Fiscal así como se legisló en materia de contabilidad, persiguiendo como objetivo uniformar la contabilidad gubernamental de los tres órdenes de gobierno, para el caso de los recursos públicos federales, a través de la Ley General de Contabilidad Gubernamental²¹¹, para que con ello, se fortaleciera la evaluación de resultados de los recursos públicos federales.

La SHCP y la entonces SFP, eran los órganos internos encargados del procedimiento de evaluación en el ejercicio del gasto, para lo cual, debían realizar evaluaciones trimestrales y bimestrales, respectivamente, generando la información necesaria para ser enviada a la Cámara de Diputados.

Ahora bien, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), coordina la evaluación en materia de desarrollo social.

Los ejecutores del gasto deberán observar obligatoriamente el SED, basándose en los dos tipos de indicadores estratégicos y de gestión, los cuales deben ser expresados en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad, para que sus resultados puedan ser evaluados en los informes bimestrales.

El reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece a las Auditorías, como otro mecanismo de evaluación, estas, estarán a cargo de la SFP o por los órganos internos de control, las cuales tienen por objeto²¹² examinar las operaciones y estados financieros, para determinar si presentan *razonablemente* la información financiera; auditaran el

²¹¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre del 2008, cuya operación se proyecto hasta el 2012.

²¹² Atendiendo precisamente al objeto que las generen, la ley las clasifica como Auditorías de tipo, operacional, financiero, de resultado de programas y de legalidad.

uso de los recursos para determinar si este se ha realizado en forma eficiente; si los objetivos y metas se han realizado en forma eficaz y congruente y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables.

A pesar de las reformas experimentadas en materia de evaluación y rendición de cuentas, no se han presentado cambios con resultados inmediatos ni sustanciales, tomando en consideración que las reformas en materia de uniformidad contable, esta legislada para *entrar en vigor* hasta el 2012²¹³, y por otro lado, la SHCP, se encuentra dotada de facultades exageradamente centralizadas en la intervención durante todo el ciclo presupuestario, lo que imposibilita una visión imparcial en la materia de evaluación del gasto de los recursos públicos.

El objetivo de la evaluación y fiscalización, se encuentra estrechamente relacionado con la concreción del SED y PbR, que involucran la rendición de cuentas a la sociedad, la eficacia y eficiencia²¹⁴ en el uso de los recursos públicos, pero primordialmente la transparencia en el manejo de estos. La presencia de los ciudadanos, en el espacio público, permite hacer del proceso de rendición de cuentas una operación que va más allá del mero control del poder político sobre sus subordinados y burocracias.

Vinculado al tema de los recursos públicos, se encuentra el tema de la rendición de cuentas e inmerso en ambos, el tema de la corrupción.

La corrupción es un fenómeno asociado a la distorsión en el ejercicio e las funciones del poder. No existe una definición legal de este fenómeno, sin embargo, de una interpretación de los artículos de la Constitución que regulan la actuación de los servidores públicos, y del ejercicio de los recursos públicos, bien se puede acceder a su explicación.

²¹³ En términos de lo dispuesto en los transitorios de la Ley General de Contabilidad Gubernamental primordialmente el marcado como Sexto.- *En lo relativo a la Federación, los sistemas contables de las dependencias del poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos deberán estar operando en tiempo real, a más tardar, el 31 de diciembre de 2011. En el caso de las entidades paraestatales del Gobierno Federal, dicho sistema deberá estar operando en las mismas condiciones a más tardar el 31 de diciembre de 2012.*

²¹⁴ Las fracciones XI y XII del artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, definen **Eficacia** como; la aplicación del gasto público, para lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas en términos de la propia Ley y disposiciones aplicables y por **Eficiencia** el ejercicio del Presupuesto de Egresos en tiempo y forma, en los términos de la normatividad antes referida.

La actuación de los servidores públicos, obliga a que estos desempeñen sus funciones en estricto cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad²¹⁵, debiendo adecuar, todas sus acciones en forma estricta a los términos establecidos en las normas jurídicas.

Lo mismo acontece con el tema de la planeación, programación, *presupuestación* y uso de los recursos públicos en ejercicio del gasto público, es decir, la ley también exige el cumplimiento de principios en el ejercicio de los recursos públicos, los cuales deben ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

En función de lo anterior, válidamente se puede concluir que la corrupción implica una actuación contraria a la normatividad y a los principios jurídicos que deben ser observados. Específicamente, la corrupción en el ámbito que constituye el objeto de estudio, recae en la responsabilidad de los servidores públicos por el manejo ineficiente, ineficaz, oneroso, opaco, deshonesto y desleal, que no tiende a satisfacer los objetivos a los que estén destinados, los recursos públicos. En consecuencia, la disminución de la corrupción en México, se ha convertido en uno de los objetivos prioritarios, para la reforma del Estado y la responsabilidad de la Administración Pública. El uso y destino idóneo de los recursos públicos, requiere de mecanismos de control que generen certeza y transparencia.

El problema de la corrupción, justifica la necesidad de la intervención de la sociedad para generar un mecanismo transparente y eficiente de rendición de cuentas, que coadyuve a la realización de los cometidos esenciales del Estado, a través del ejercicio eficaz del gasto público.

La intervención de la sociedad como contralor externo, en este proceso de rendición de cuentas, generaría el incremento de la gobernabilidad, entendida no sólo como la reestructuración del aparato administrativo e institucional, sino

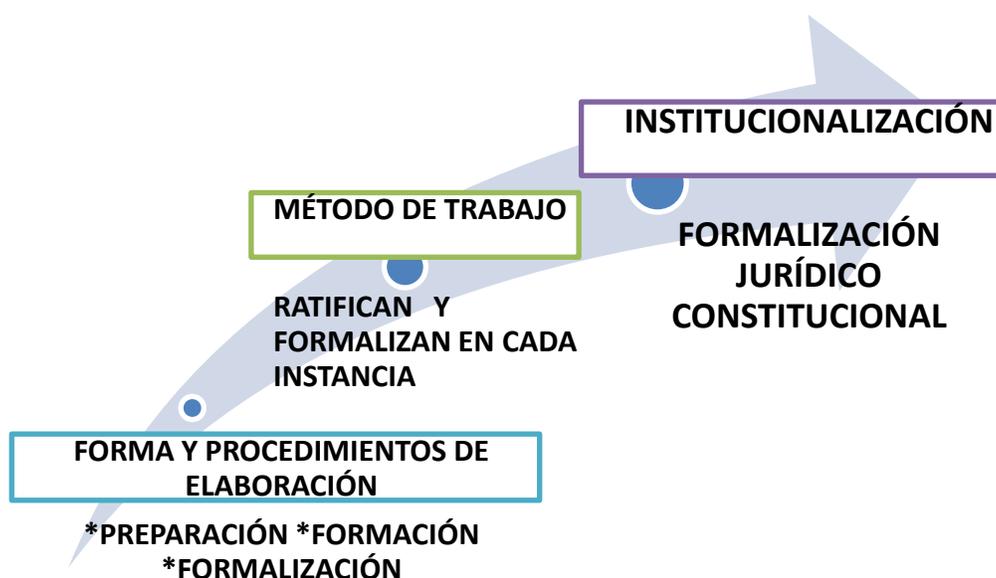
²¹⁵ El título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la materia Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado que contiene los artículos 108 al 114, regula los procedimientos y principios que, al ser violentados por los servidores públicos generan su responsabilidad y delimitan las consecuencias que estas conductas contrarias a derecho generan, resultando inmersa la materia de corrupción.

principalmente como la forma de hacer más legítima y eficaz la coordinación de la acción colectiva impulsada por el Estado.

Así, los mecanismos de información, control y evaluación de los procesos de gobierno deben fortalecer que los ciudadanos conozcan y puedan cuestionar las reglas y las decisiones que condicionan y perfeccionan la implementación de las políticas públicas, por lo que la transparencia es un instrumento inevitable para una mejora en la calidad de los servicios públicos y el combate a la corrupción.

Los límites y el nivel de autonomía las entidades son pactados en un estado federal coordinado, dentro del concepto de coexistencias de gobiernos, como se esquematiza a continuación.

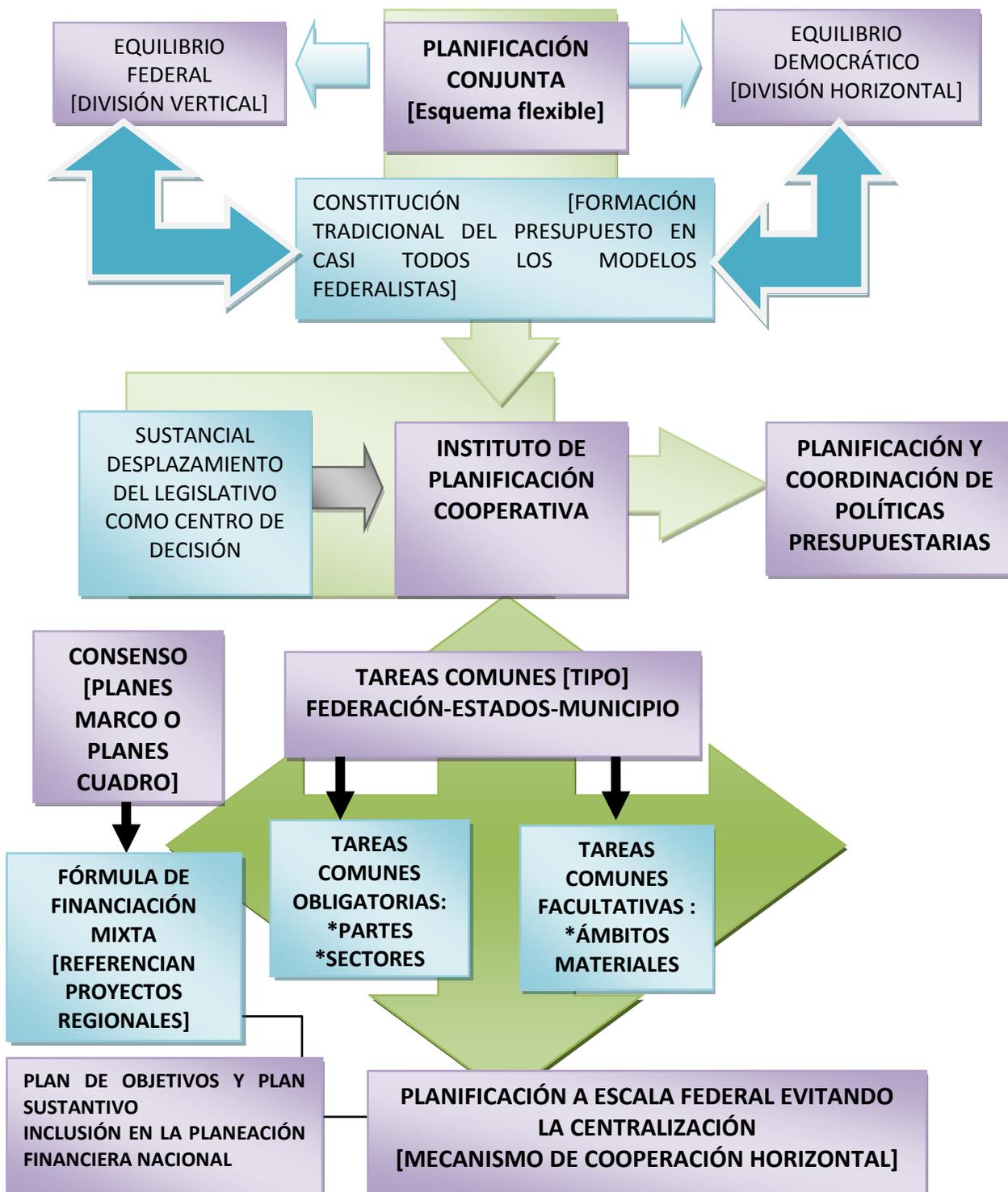
Esquema X. Estado federal coordinado.



Fuente: Elaboración propia.

El diseño federal se consagra en la Constitución y leyes secundarias, sin embargo, esto no es un límite para que se celebren convenios y acuerdos de coordinación, máxime que la flexibilidad del esquema federalista puede contribuir a que se logre el desarrollo de cometidos esenciales y se coloquen en condiciones semejantes a los municipios, entidades federativas y al gobierno federal, lo que resulta viable en el modelo cooperativo, como se expone en el siguiente esquema.

Esquema XI. Planificación conjunta en el federalismo cooperativo.



Fuente: Elaboración propia.

El federalismo cooperativo provee los mecanismos para conseguir objetivos a través de medios conjuntos, que de otra forma ningún orden de gobierno podrían lograr de forma separada, como puede ser la generación de capacidades administrativas e institucionales para incrementar los recursos propios de los gobiernos locales.

Esquema XII. Federalismo cooperativo.

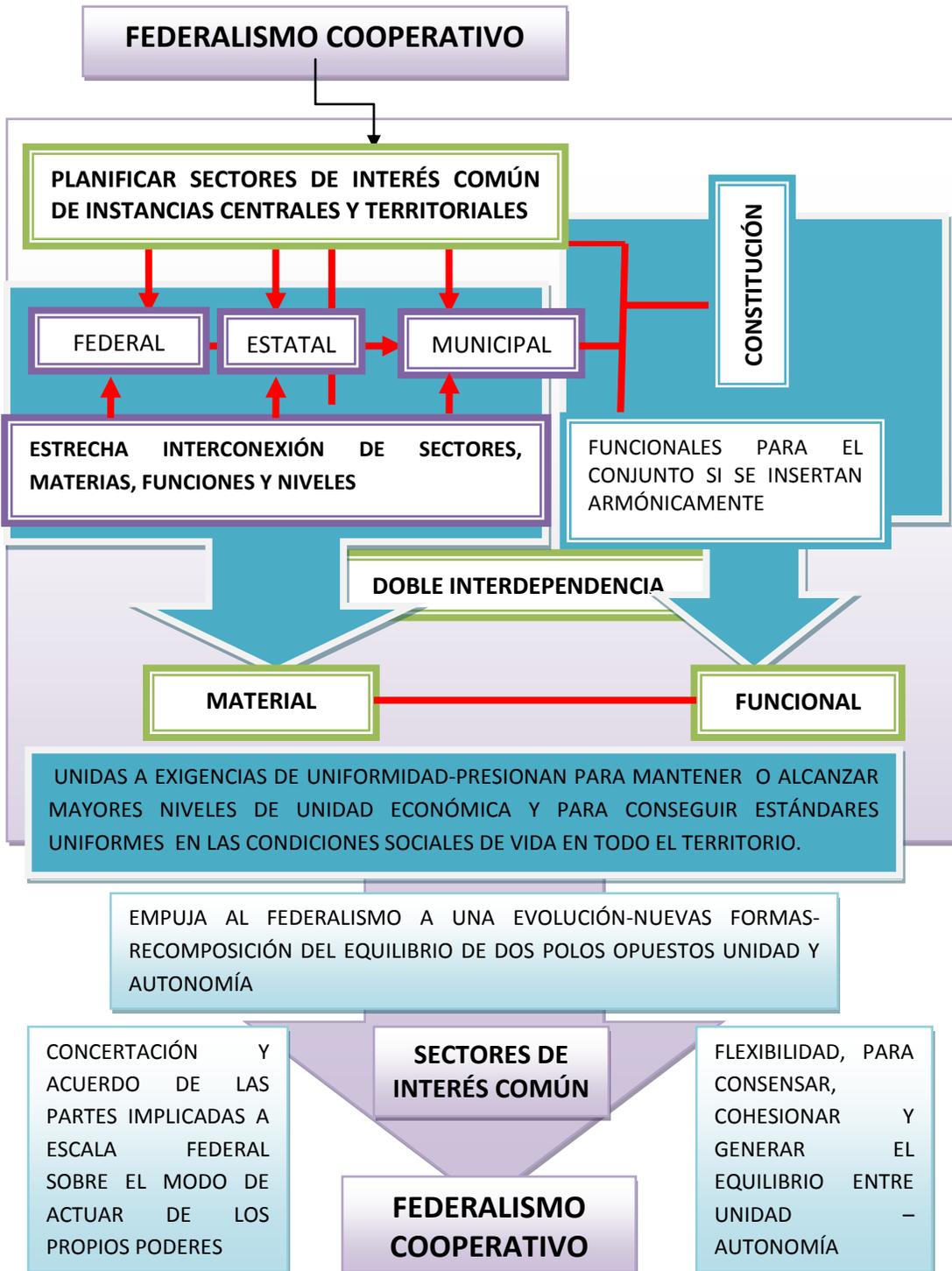


Fuente: Elaboración propia.

El federalismo cooperativo es un modelo de interacción estratégica entre los gobiernos federal y estatal. Es la solución a una competencia financiera, que exagera las diferencias económicas entre las regiones, la cual debe ser eliminada por la armonización o centralización, y debe sustituirse bajo garantías que igualen las capacidades regionales fiscales. En atención a que, la competencia fiscal y una distribución regional desfavorables del ingreso provocan que las regiones pobres sean más pobres, y las regiones ricas sean más ricas.

En el siguiente esquema se expone la estructura del modelo federalista cooperativo basado en la planificación de los sectores de interés común entre los tres órdenes de gobierno.

Esquema XIII. Doble interdependencia en el federalismo cooperativo.



Fuente: Elaboración propia.

El modelo de distribución territorial de recursos que establezca un sistema de federalismo financiero debe ser cooperativo, en tanto, compense a regiones en desventaja cuando así sea conveniente, pero al mismo tiempo competitivo en tanto que empareje los puntos de partida y con ello ofrezca posibilidades de desarrollo económico para todas las regiones que conforman el pacto federal.

Las experiencias internacionales de Alemania y Canadá permiten poner de manifiesto que el federalismo cooperativo fue el producto de una auténtica necesidad para poder operar con eficacia y eficiencia una inmensa maquinaria burocrática, con competencias fragmentadas por partida doble en una forma horizontal o funcional de una parte, y vertical o territorial de la otra, tiene que estar basado en la diversidad y en la igualdad, pero sobretodo en la racionalidad y generosidad del proyecto común.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. En el Estado Mexicano, el federalismo financiero encuentra su base, en el principio de la descentralización política, administrativa, económica, financiera, social, y cultural, lo que se traduce en una distribución funcional que opera en los tres órdenes de gobierno jurídicamente estructurada en la Constitución.

SEGUNDA. El federalismo cooperativo es un modelo que se centra en los procesos de financiación, diseño, prestación y administración de los servicios públicos, con la preponderante coparticipación de los tres órdenes de gobierno. Así éste modelo federal cooperativo, involucra la colaboración, solidaridad y cohesión social como elementos fundantes que vinculan a los tres órdenes de gobierno, permitiendo, por un lado, el uso masivo y generalizado de técnicas cooperativas y, por otro, la creación de instrumentos especiales de colaboración como la llamada planificación conjunta para el desarrollo.

TERCERA. Los modelos federalistas adoptados por Alemania, Canadá y México, tienen grandes similitudes que robustecen los ejercicios prospectivos, que se presentaron a lo largo de la investigación.

Los tres países seleccionados, tienen una base constitucional que, por un lado, delimita el carácter federalista adoptado por cada uno de ellos, y por el otro, les atribuye una estrategia relativamente bien definida por virtud de la cual captan, distribuyen y direccionan el gasto público entre los distintos ordenes de gobierno, a partir de la estructura federalista adoptada. Exponiendo, desde luego las diferencias que en materia financiera presentan cada uno de los tres países.

CUARTA. El sistema federalista en México, incorpora los criterios de ambos países (Alemania y Canadá), en el grado de discreción de los gobiernos estatales y municipales. Los Estados, si bien asumen responsabilidades de gasto comparables a la de las provincias o *Länder*, no gozan de autonomía financiera, existe una presencia permanente de la autoridad federal de decisión, respecto de

servicios públicos significativos, los cuales son financiados por aportaciones condicionadas (etiquetadas) del gobierno federal, que además, pormenoriza las características de diseño y programa que el destino del gasto estadual debe obedecer. Lo que se resume a un modelo centralista del destino del gasto que en México se ha consolidado.

QUINTA. El caso de México tiene aspectos peculiares en materia de ingreso, pues en principio el sistema de reparto de facultades financieras, a partir del texto Constitucional, es expreso en el caso de la Federación, expreso en materia de limitaciones a los Estados, facultades controladas a los Estados por el órgano legislativo federal y de regulación de la deuda estatal, sin embargo no regula expresamente las facultades que le corresponden en materia de ingresos a las entidades federativa y a los Municipios.

SEXTA. El resultado de la suscripción de este convenio conocido como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es la notoria dependencia de los gobiernos locales (estatales y municipales) respecto a la recaudación federal. Pero aunado a esta problemática, se enfrenta la realidad financiera del déficit, pues en ninguno de los tres órdenes de gobierno los ingresos son suficientes para cubrir las necesidades de gasto. Los rezagos en salud, nutrición educación y acceso a servicios básicos se enfatizan en zonas específicas del país, las cuales no son atendidas ni disminuidas por la carencia de recursos específicos que permitieran la nivelación regional.

SÉPTIMA. México ha transitado por un constante proceso de desequilibrios derivado de los modelos económicos implementados por el gobierno federal, lo que ha desvirtuado los presupuestos característicos del modelo federalista no permitiendo la consolidación de un federalismo cooperativo, por la fuerte centralización en las decisiones políticas, económicas y administrativas en la actuación del Estado por parte del gobierno federal, que se intensifica con la falta

de desarrollo, atraso económico y debilidad política que existe en la mayor parte de las entidades federativas y municipios que integran la Federación.

OCTAVA. El modelo federalista cooperativo se subordinó a la sola mención en la estructura de la planeación pero no se consolidó su aplicación por los gobiernos regionales dada la estructura del partido dominante y la política económica adoptada por el gobierno federal.

NOVENA. El modelo económico neoliberal impuesto a México, por el FMI, mediante las reformas estructurales del Consenso de Washington, presentan una grave distorsión a la Constitución mexicana, en sus artículos 25 y 26 que reconocen al Estado Mexicano como el rector de la economía nacional, el garante de la distribución del ingreso y la riqueza, siendo además, el regulador de las actividades económicas y de aquellas que demanden el interés general.

DÉCIMA. Las pruebas empíricas aquí aportadas demuestran que el mercado no puede por sí mismo auto-regularse, como tampoco los individuos actúan con aversión al riesgo; muy por el contrario los agentes financieros y el mercado necesita de normas y leyes firmes que garanticen el desarrollo de los pueblos, la distribución equitativa del ingreso, el abaratamiento de las nuevas tecnologías y sobre todo ante la Globalización extendida, es fundamental Estados fuertes, dotados de armas y dientes jurídicos congruentes con el modelo económico que sea incorporado a cada Nación; para actuar de manera colectiva ante el leviatán de las crisis tan monumentales y devastadoras como la actual, tal necesidad la reconoció el Presidente Obama aún cuando reconoce el impacto del libre mercado sobre la economía más proteccionista y reguladora del mundo actual.

El mercado interno adelgazado, débil se diagnostica como enfermo, por tal motivo tiene que verse asistido por las fuerzas económicas de cada país, es fundamental encontrar las soluciones al conflicto de la generación de empleos y el delicado tema del salario. Es aquí donde cobra fuerza la estructura del federalismo cooperativo teniendo como unidad al Municipio (en el caso concreto

de México), los proyectos regionales implican estudios sistematizados de la potencialidad de cada unidad y su impacto en la economía nacional, debemos alejarnos de la visión de países exportadores de materias primas basados en la teoría de las ventajas competitivas que nos encasillan en este punto.

DÉCIMA PRIMERA. Es importante crear ambientes eficientes que logren en el corto, mediano y largo plazo el desarrollo escalonado de objetivos susceptibles de observación y medición diseñando mecanismos político-legales que le den certidumbre económica a los proyectos inter-sexenales. La cooperación de la Federación debe ser acotada en el tiempo y en los recursos, permitiendo el crecimiento gradual de los municipios, la segunda institución que debe recibir ayuda técnica son los Estados para el caso mexicano, es práctica común que los gobernadores reduzcan las participaciones a los municipios y en el peor de los casos ahoguen las economías básicas por ser competidores de diferente partido, la cooperación económica debe reconocer a sus tres integrantes como partes necesarias para alcanzar crecimientos medios suficientes que al largo plazo posibiliten el desarrollo nacional.

DÉCIMA SEGUNDA. El actual régimen fiscal de coordinación no ha generado una planeación del desarrollo en las regiones, mediante un objetivo concreto que le permita reforzar la economía local, sumado el conjunto de planes regionales que mantengan una coherencia rigurosa con un plan global de desarrollo, integrando la política económica regionalizada al Plan Nacional de Desarrollo.

Las Entidades Federativas demandan mayores ingresos vía participaciones federales o bien de fuentes impositivas más productivas (IVA, básicamente). Sin embargo, muchas entidades federativas muestran una falta de infraestructura para las labores de fiscalización.

DÉCIMA TERCERA. En materia de gasto público, se plantea la necesidad de reformular la distribución competencial de las principales funciones del gasto público entre los ámbitos de gobierno, con el propósito de fortalecer el federalismo

cooperativo de una manera integral e identificar los mecanismos para su financiamiento, mejorando los procesos de asignación de recursos, así como la calidad y la eficiencia de los procesos de su realización, fortaleciendo la equidad, la transparencia y una mejor rendición de cuentas.

DÉCIMA CUARTA. El reto para lograr una descentralización efectiva en cuanto a las responsabilidades y facultades de los Estados y Municipios requiere la corresponsabilidad y cooperación de los tres órdenes de gobierno, a través de la profunda de colaboración administrativa, para aumentar la presencia fiscal de los gobiernos locales.

Deben orientarse las acciones hacia una administración integral de los ingresos federales, así como una participación activa de los órdenes de gobierno en la definición del criterio de selección, formas de colaboración y adecuación de los criterios y políticas normativas de operación. Proveer a los ciudadanos de herramientas fiscales para decidir si llevar a cabo o no nuevos proyectos de gasto (e impuestos).

DÉCIMA QUINTA. El federalismo cooperativo provee los mecanismos para conseguir objetivos a través de medios conjuntos, que de otra forma ninguno de los órdenes de gobierno podrían lograr de forma separada, como puede ser la generación de capacidades administrativas e institucionales para incrementar los recursos propios de los gobiernos locales. El federalismo cooperativo es un modelo de interacción estratégica entre los gobiernos federal y estatal. Es la solución a una competencia fiscal, que exacerba las diferencias económicas entre las regiones, la cual debe ser modificada por una planificación a escala federal que evite la centralización, y debe sustituirse bajo garantías que igualen las capacidades regionales fiscales. Porque la competencia fiscal y una distribución regional desfavorables del ingreso provocan que las regiones pobres sean más pobres, y las regiones ricas sean más ricas.

DÉCIMA SEXTA. El aumento de los ingresos propios de las entidades federativas no debe ser en detrimento de la recaudación federal, a menos de que se acompañe de una disminución de las participaciones de otra manera no soluciona ningún problema. Existen dos áreas de oportunidad para aumentar la recaudación propia de los estados: impuesto predial y la otra es la recaudación de pequeños contribuyentes.

DÉCIMA SÉPTIMA. Los propios gobiernos locales deberán reconocer su potencialidad para solucionar de mejor manera las demandas de sus ciudadanos, buscando incorporar al llamado cuarto poder ciudadano como un órgano de fiscalización y transparencia en la rendición de la cuenta pública.

Se debe otorgar a los estados y municipios las herramientas necesarias para contar con una verdadera autonomía política y financiera; para lo cual el gobierno federal deberá dotarlos de la infraestructura y personal adecuados, dando prioridad a las regiones con mayor rezago.

DÉCIMA OCTAVA. Finalmente ha quedado demostrado por evidencias empíricas que el gasto público es un instrumento eficaz para atacar el problema de la pobreza y de la distribución del ingreso; y es precisamente lo que se sugiere con la incorporación del modelo cooperativo de federalismo, el afrontar uno de los principales desafíos de la estrategia económica: la selectividad y calidad del gasto para mejorar la condición de vida de los sectores sociales más necesitados.

Es trascendente dejar en claro que el problema no radica tanto en la magnitud del gasto, sino en la orientación del mismo. Una situación pendiente, entonces, es iniciar esfuerzos orientados a aumentar la eficiencia del gasto, sometiéndolo a procesos previos de evaluación para asegurar la rentabilidad social de los proyectos con el propósito de maximizar el bienestar social; en este sentido, la asignación óptima del gasto significa procurar la mejor distribución inter-temporal del sacrificio social necesario para lograr el patrón de crecimiento deseado, pero que indiscutiblemente reitera la propuesta de la planeación nacional- regionalizada en forma conjunta.

DÉCIMA NOVENA. La importancia en la eficiencia y eficacia del gasto público, nos conduce a su evaluación para que solo en función del estricto control en el destino de los recursos públicos se genere el desarrollo económico que se persigue como meta social.

La inadecuación del modelo federalista cooperativo en la economía nacional, ha evitado que se logren cambios estructurales que conduzcan al desarrollo del país, tomando en consideración la ausencia de políticas públicas integradoras de los componentes y necesidades regionales que sean incorporadas a la planeación nacional. Las necesidades y percepciones de las poblaciones locales no influyen en las decisiones centrales.

VIGÉSIMA. Por todo lo anterior se ha podido acreditar que la contradicción existente entre el modelo federalista formal y la praxis centralista en la política de gasto público en México, en el periodo 1980-2010, ha generado inestabilidad económica limitando el desarrollo del país, resultando indispensable la incorporación del modelo federalista cooperativo, para generar la coherencia y equilibrio financiero que la población mexicana requiere en sus tres órdenes de gobierno.

LISTA DE ABREVIATURAS.

ASF	Auditoría Superior de la Federación.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM	Banco Mundial.
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
GpR	Gestión por Resultados.
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social.
INCBG	Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno.
INCBGe	Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, por entidad federativa.
INCBGs	Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, por servicio.
IPC	Índice de Percepción de Corrupción.
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
NEP	Nueva Estructura Programática.
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.
OICs	Órganos Internos de Control.
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales.
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil.
PbR	Presupuesto basado en Resultados.

PEA	Población Económicamente Activa.
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación.
PMP	Programa de Mediano Plazo.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PNTRC	Programa Nacional de Transparencia y Combate a la Corrupción.
SED	Sistema Evaluación del Desempeño.
SFP	Secretaría de la Función Pública.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
TI	Transparencia Internacional.
TL	Transparencia Latinoamericana.
TM	Transparencia Mexicana.

GLOSARIO

Actividades del Programa: Se refiera a las principales tareas que se deben cumplir para el logro de cada uno de los componentes del programa.

Actividad Institucional: Categoría que forma parte de la estructura programática y que identifica las acciones de los ejecutores de gasto mediante la vinculación de las atribuciones legales, en congruencia con las categorías de las funciones y los programas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) que le corresponden.

Alcance de una evaluación: El foco de una evaluación considerando las cuestiones a tratar, las limitaciones, lo que debe y no debe analizarse.

Anteproyecto: Instrumento de la programación y presupuestación mediante el cual se asignan recursos a los programas presupuestarios, con base en las estructuras programáticas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El anteproyecto se elabora por las dependencias y entidades en términos de las disposiciones aplicables y las que para el efecto emita la Secretaría (SFP). Una vez aprobado, el anteproyecto constituye el programa anual de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

Autonomía: Principio jurídico que faculta a un ente de derecho a auto determinarse (dictarse su propia normatividad), pero que se encuentra subordinado a algún otro ente jurídico.

Beneficiarios: Individuos, grupos, organismos o territorios que se benefician, directa o indirectamente, de una intervención, hayan sido o no los destinatarios de la misma.

Cadena de Resultados: Estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos deseados, comenzando con las actividades y los componentes, y culminando con el efecto directo (propósito) y la retroalimentación.

Calidad: Mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos del programa.

Características del Indicador: Para cumplir adecuadamente con la función de dar soporte a las decisiones presupuestarias, los indicadores para resultados

deben elaborarse y difundirse con base en las mejores prácticas internacionalmente reconocidas.

Clasificador por Objeto del Gasto: Es el instrumento que permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea las compras, los pagos y las erogaciones autorizados en capítulos, conceptos y partidas con base en la clasificación económica del gasto. Este clasificador permite formular y aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos desde la perspectiva económica y dar seguimiento a su ejercicio.

Cohecho: Otorgamiento, promesa u ofrecimiento de un beneficio para influenciar indebidamente una acción o decisión de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas. Puede ser iniciado por una persona que busca o solicita un soborno o por una persona que ofrece y paga sobornos. El cohecho es probablemente la forma más común de corrupción.

Componentes: Son las obras, estudios, servicios y capacitación específicos que requiere el **Propósito**. Es razonable suponer que si los Componentes se producen adecuadamente, se logrará el Propósito.

Componentes del Programa: son los bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa presupuestario para cumplir con su propósito. Los componentes deben expresarse en productos terminados o servicios proporcionados (ej. Drenaje instalado, carretera concluida, despensas entregadas, población capacitada).

Contraloría Social: Mecanismo de los ciudadanos para que, de manera individual u organizada, verifiquen la correcta aplicación de los recursos públicos y el cumplimiento de metas de los programas gubernamentales, fundamentado por el marco jurídico aplicable.

Control interno: Mecanismos dirigidos a establecer procedimientos que aseguren el cumplimiento de las metas y objetivos de las instituciones y los programas bajo su responsabilidad.

Corrupción: Conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración de índole privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de reglas por consideraciones de carácter privado. Se refiere a la ejecución de acciones que contradicen el ordenamiento legal del Estado y que se desvían de los criterios normativos establecidos.

Dependencias: Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados así como

la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Poderes: Legislativo, Judicial, Entes Autónomos y Entidades.

Desarrollo de Capacidades: Proceso por el cual personas, grupos, organizaciones y países desarrollan, mejoran y organizan sus sistemas, recursos y conocimientos, todo ello reflejado en sus capacidades (individuales y colectivas), de desempeñar funciones, resolver problemas, establecer objetivos y cumplirlos.

Desempeño: Medida en que una institución u organización actúa conforme a criterios/normas/directrices específicos u obtiene resultados de conformidad con metas o planes establecidos.

Dimensiones de los Indicadores: Se refieren al aspecto particular del objetivo a ser medido mediante el indicador, pudiendo ser: eficacia, eficiencia, economía y calidad, ajustados a las características y particularidades del programa presupuestario.

Eficacia: Mide el grado de cumplimiento de los objetivos.

Eficacia en la Aplicación del Gasto Público: lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo determinado.

Eficiencia en el Ejercicio del Gasto Público: Capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles en tiempo y forma, logrando su optimización en el ejercicio del gasto público.

Eficiencia: Mide la relación entre los productos y servicios generados con respecto a los insumos o recursos utilizados.

Ejecutores de Gasto: los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, así como las dependencias y entidades, que realizan las erogaciones.

Entidades: Son los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito y Auxiliares, Seguros y Fianzas y Fideicomisos Públicos.

Estado de derecho: Estado en el que autoridades e individuos se conducen con apego a las normas jurídicas que protegen los derechos y libertades inherentes de las personas y que debe ser aplicado por instituciones imparciales y accesibles que generan certidumbre.

Evaluación: Análisis sistemático y objetivo de los programas y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Evaluación Específica de Desempeño: Reporte anual para mostrar el desempeño global de los programas y poder utilizar la totalidad de los indicadores y evaluaciones existentes en el SED.

Evaluación Externa: Evaluación que se realiza a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables.

Evaluación Interna: Evaluación que se realiza la unidad ejecutora del programa presupuestario.

Fin del Programa: es la descripción de cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad. No implica que el programa, en sí mismo, será suficiente para lograr el Fin, tampoco establece si pueden existir otros programas que también contribuyen a su logro.

Gasto Programable: las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población;

Gasto No Programable: Son las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

Gestión para Resultados (GpR): Modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Interesa aquí qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población, para lo cual se propone generar capacidad en las organizaciones públicas para que logren los resultados consignados en los objetivos del PND y los programas derivados del mismo.

Gobernabilidad democrática: Capacidad del gobierno de transformar necesidades en políticas, en el que si bien la Administración Pública mantiene su rango de componente esencial del gobernar, implica cambiar sus prácticas e instrumentos para pasar de un modelo centralista a un enfoque abierto y asociativo con los sectores privado y social, que permita la formulación e implementación de las políticas en el menor tiempo y esfuerzo posible.

Impactos: Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención, intencionalmente o no.

Indicador: Especificación cuantitativa que permite verificar el nivel de logro alcanzado por el programa en el cumplimiento de sus objetivos. Es una expresión que establece una relación entre dos o más datos y permite la comparación entre distintos períodos, productos similares o una meta o compromiso.

Indicadores estratégicos: Miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios; y, contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos.

Indicadores para Resultados: Vinculación de los indicadores de la planeación y programación para medir la eficiencia, economía, eficacia y calidad, e impacto social de los programas presupuestarios, las políticas públicas y la gestión de las dependencias y entidades.

Índices: Miden el comportamiento de una variable en un cierto tiempo, a partir de un valor tomado como base. Con frecuencia se calcula dividiendo a la variable entre un valor base y después multiplicándola por 100. También los índices pueden expresar la combinación de diversos elementos que han sido transformados matemáticamente para homologar sus características y permitir su Integración.

Legitimación: Potestad normativa que faculta y enviste a un ente de derecho, para actuar en ejercicio de un derecho.

Lineamientos de Evaluación: Las disposiciones que tienen por objeto regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de la Administración Pública Federal.

Marco Lógico: Metodología para la elaboración de la matriz de indicadores, mediante la cual se describe el fin, propósito, componentes y actividades, así como los indicadores, las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los diferentes ámbitos de acción o niveles de objetivos de los programas presupuestarios.

Matriz de Indicadores: Es una herramienta de planeación estratégica del PbR para entender y mejorar la lógica interna y el diseño de los programas presupuestarios. Comprende la identificación de los objetivos de un programa (resumen narrativo), sus relaciones causales, los indicadores, medios de verificación y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o fracaso del mismo. Expresa en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los

programas presupuestarios, a la vez que alinea su contribución a los ejes de política pública y objetivos del PND y sus programas derivados, y a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades; y que coadyuva a establecer los indicadores estratégicos y de gestión, que constituirán la base para el funcionamiento del SED.

NEP: Nueva Estructura Programática: el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos.

Objetivo: En programación es el conjunto de resultados que el programa se propone alcanzar a través de determinadas acciones.

Objetivos Estratégicos: Son la expresión de los fines últimos que se fijan las dependencias y entidades, en el marco de los objetivos nacionales, estrategias y prioridades, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Orientación a Resultados: Los objetivos del programa presupuestario deberán identificar su contribución a los objetivos estratégicos del sector que corresponda y sus resultados deberán traducirse en beneficios concretos para la sociedad.

Opacidad: Término adoptado jurídicamente para designar el problema que se genera por la falta de transparencia y rendición de cuentas, en el uso y manejo de los recursos públicos.

Participación ciudadana: Espacios o mecanismos de interacción entre grupos organizados de la sociedad y el gobierno, que hacen posible que la sociedad contribuya e influya en las acciones gubernamentales que le afectan.

Plan Nacional del Desarrollo PND: Es la planeación basada en la ordenación racional y sistemática de acciones que con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, política, social y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la constitución y la ley establecen.

Planeación estratégica del PbR: Al conjunto de elementos metodológicos y normativos que permite la ordenación sistemática de acciones, y apoya las actividades para fijar objetivos, metas y estrategias, asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, así como coordinar acciones y evaluar resultados.

Presupuesto Basado en Resultados (PbR): conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados de la aplicación de los recursos públicos.

Presupuestación: proceso de consolidación de las acciones encaminadas a cuantificar monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado período; comprende las tareas de formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

Proceso Presupuestario: al conjunto de actividades que comprende la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

Programa Anual de Evaluación: Acciones encaminadas a establecer el calendario de ejecución de las evaluaciones de los programas federales en operación y de los que vayan a comenzar su ejecución; vincula el calendario de ejecución de las evaluaciones con el calendario de actividades de la programación y presupuestación del ejercicio fiscal correspondiente; y articula los resultados de las evaluaciones de los programas federales en el marco del PbR y del SED.

Rendición de Cuentas: Obligación de demostrar que se ha efectuado el trabajo cumpliendo con las reglas y normas acordadas, o de declarar de manera precisa e imparcial los resultados obtenidos en comparación con los recursos, las funciones y los planes encomendados.

Rendición de social de cuentas: Mecanismo de control social no electoral sobre el gobierno, basado en la ética pública, la transparencia y el diálogo; donde los servidores públicos explican y justifican su actuación a los ciudadanos.

Resultados: Descripción de la consecuencia directa del programa federal sobre una situación, necesidad o problema específico, denominado Propósito, así como la contribución que el programa espera tener sobre algún aspecto concreto del objetivo estratégico de la dependencia o entidad, denominado Fin del programa, el cual deberá estar ligado estrechamente con algún objetivo estratégico de la dependencia o entidad.

Sistema de Evaluación del Desempeño (SED): Conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de

metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

Soberanía: Principio constitucional de autodeterminación y autolimitación, cuya potestad le es inherente, connatural y consustancial al pueblo y no admite ningún poder por encima de este, es inalienable, indivisible e imprescriptible.

Tipo de Indicador para Resultados: se refiere a la naturaleza del indicador que corresponde a cada nivel de la Matriz de Indicadores para Resultados. Puede ser estratégico y de gestión.

Transparencia: Práctica o instrumentos que utilizan las organizaciones para hacer pública información o para abrir al público datos, mecanismos y procesos de la gestión y el desempeño gubernamental.

Unidades de Administración: Son órganos o unidades administrativas de los ejecutores de gasto, encargadas de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

Unidad Responsable: Son áreas administrativas de los Poderes: Legislativo, Judicial, los Entes Autónomos, las Dependencias y, en su caso, las Entidades que están obligadas a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad.

Bibliografía.

- AGUIRRE SALDÍVAR, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997.
- AGUILERA VERDUZCO, Manuel, *Una lectura Keynesiana del liberalismo de los ochenta. La teoría general: nueva y vieja ortodoxia*, México, Facultad de Economía UNAM, 1992.
- ALBERTI, E. El federalismo actual como federalismo cooperativo. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58. Num 4 , 1996.
- BARCELÓ, D. La ley de la comisión sobre relaciones intergubernamentales de Estados Unidos de América (1959-1996). México: UNAM. 2009
- BARRAGAN BARRAGAN, José, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, México, UNAM, 2007.
- BISCARETTI DI RUFFÍA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado. Las forma de estado y las formas de gobierno. Las constituciones modernas y 1988-1990: Un trienio de profundas transformaciones constitucionales en Occidente, en la Urss y en los Estados Socialistas del Este europeo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- BRAVO ANGUIANO, Ricardo, *Metodología de la Investigación económica*, México, Alhambra Mexicana, 1994.
- BULMER, Víctor- Thomas (Comp.), *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y la pobreza*, trad. de María Antonieta Neira Bigorra, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Transición política y reforma constitución en México*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2005.
- CARPIZO Jorge y CARBONELL, Miguel, *Derecho constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa y UNAM, 2005.

- CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, et al (coord.), *Sociología del derecho. Culturas y sistemas jurídicos comparados. Globalización y derecho, justicia y profesión jurídica*, México, UNAM, 2010, Volumen I.
- *Sociología del derecho. Culturas y sistemas jurídicos comparados. Regulación, cultura jurídica, multiculturalismo, pluralismo jurídico y derechos humanos*, México, UNAM, 2010, Volumen II.
- CARBONELL, Miguel y SALAZAR Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM, 2006.
- et al (coord.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, 2ª ed., México, UNAM, 2002.
- et al (coord.), *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, México, UNAM, 2009.
- *Neoconstitucionalismo(s)*, 4ª ed., México, UNAM y Trotta, 2009.
- CÓRDOVA VIANELLLO, Lorenzo (coord.), *Norberto Bobbio: cuatro interpretaciones*, México, UNAM y Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006.
- CORTÉS GUZMAN, Silvestre (Coord.), *Democracia y Gobernabilidad en el marco de la globalización*, México, UNAM y ENEP Acatlán, 2005.
- CHÁVEZ, Jorge, *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas*, México, Porrúa y UNAM, 2007.
- DÍAZ, A. Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano: hacia una prueba empírica. En J. Sempere, *Federalismo Fiscal en México*. México: Colegio de México. 1995
- ESTRADA MICHEL, Rafael (coord.), *La división del poder público. Temas constitucionales*, México, Porrúa y Universidad Latina de América, 2007.
- FERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, et al., *Metodología de la investigación*, México,

- McGraw Hill, 1991.
- FISCHMAN, R. *Cooperative Federalism and Natural Resources Law*. (I. L. 32, Ed.)
Recuperado el Agosto de 2009, de NYU Environmental Law Journal, Vol. 14. pag
179: <http://ssrn.com/abstract=824385> 2005
- FOXLEY, Alejandro, *Experimentos neoliberales en América Latina*, México, Fondo de
Cultura Económica, 1998.
- GARCÍA GARCÍA, Guadalupe Leticia, *¿Quieres hacer tu tesis?*, Argentina, Deauno.com
(de Elaleph.com SRL), 2010.
- GONZÁLEZ García, Teodoro, en el prólogo, de la obra de Gettell, Raymond G, *Historia
las ideas de políticas, 2a. ed., trad. González García, Teodoro*, Editora Nacional,
1979, tomo I
- GOTTSBACHER Markus y LUCATELLO Simone, coordinadores, *Reflexiones sobre la
ética y la cooperación internacional para el desarrollo: los retos del siglo XXI*,
México, Cooperación Internacional, 2008.
- GROPPI, Tania, *La reforma constitucional en los estados federales, De la teoría a la
praxis*, México, Fundap, 2003.
- GUERRERO, C. Funciones del cobro coactivo de los ingresos municipales. En INDETEC,
Serie de Estudios Municipales: ingreso. Guadalajara: INDETEC. 2003
- HÄBERLE Peter y KOTZUR Marcus, *De la soberanía al derecho constitucional común:
palabras claves para un diálogo europeo-latinoamericano*, trad. de Héctor Fix-
Fierro, México, UNAM, 2003.
- HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*,
3ª ed., México, UNAM, 2010.
- *Verdad y Estado Constitucional*, trad. de Guillermo José Mañón Garibay, México,
UNAM, 2006.
- LARA SÁENZ, Leoncio, *Proceso de investigación jurídica*, 8ª ed., México, Porrúa y
UNAM, 2008.
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Colofón, 2009.

- LOMELÍ Leonardo y ZEBADÚA Emilio, *La política económica de México en el Congreso de la Unión*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- MATUTE GONZÁLEZ, Carlos F., *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*, México, Porrúa, 2007.
- MANRIQUE, Irma, et al (coord.), *Política fiscal y financiera en el contexto del estado y de la desregulación económica en América Latina*, México, UNAM y Porrúa, 2005.
- MANTEY, Guadalupe y LEVY ORLINK Noemí (Comp.), *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el sudeste Asiático*, México, UNAM y ENEP Acatlán-DGAPA, 2000.
- MERINO Mauricio, et al (coord.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM y CIDE, 2010.
- LARA SÁENZ, Leoncio, *Proceso de investigación jurídica*, 8ª ed., México, Porrúa y UNAM, 2008.
- NOHLEN, Dieter, *Derecho y Política en su contexto*, México, UNAM, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2008.
- RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004.
- RIOS GRANADOS, Gabriela (coord.), *Reforma hacendaria en la agenda de la reforma del estado*, México, UNAM, 2009.
- SAYEG Helú, Jorge, *Introducción a la Historia Constitucional de México*. México, PAC, 2005.
- SERNA de la GARZA, José María (coord.), *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM, 2002.
- *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*. México, UNAM, 2004.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Problemas Políticos del Mundo Moderno*, México, UNAM, 1985.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2005.

VALADÉS Diego y SERNA José María, *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?*, México, UNAM, 2000.

----- y GUTIERREZ RIVAS Rodrigo (coord.), *Economía y Constitución, t.IV: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2001.

WITKER Jorge y VARELA Angélica, *Derecho de la competencia económica en México*, México, UNAM, 2003.

----- *La investigación jurídica*, México, UNAM, 2009.

Legislación

Legislación Internacional.

Convenio Constitutivo del Banco de Desarrollo del Caribe y su ejecución.

Convenio Constitutivo de la Asociación Internacional de Fomento.

Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Legislación nacional.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil Federal.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector

Público.

Ley de Asistencia Social.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales (1980-2010).

Ley de Planeación

Ley de Vivienda

Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Ley Federal de Competencia Económica.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Federal de Protección al Consumidor.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ley Federal de Contabilidad Gubernamental.

Ley General de Desarrollo Social.

Ley General de Población.

Ley General de Salud.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley que aprueba la Adhesión de México al Convenio Constitutivo del Banco de Desarrollo del Caribe

y su ejecución.

Ley que establece las Bases para la ejecución para la ejecución en México, por parte del Ejecutivo

Federal, del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Ley que establece las Bases para la ejecución para la ejecución en México, por parte del Ejecutivo

Federal Convenio Constitutivo de la Asociación Internacional de Fomento

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero.

Ley sobre la aprobación de tratados internacionales en materia económica.

Ley de Planeación.

Ley Sobre la Celebración de Tratados.

Presupuesto de Egresos de la Federación (1980 al 2010).

Plan Nacional de Desarrollo (1980-2010).

Otras Fuentes de Consulta.

Bobbio, Norberto, Mantuchi Nicola, *et. al.*, *Diccionario de Política*. México, Siglo veintiuno editores, 2008.

Carbonell, Miguel, (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*. México, Porrúa, 2009.

Rios Granados, Gabriela, (coord.), *Diccionario de Derecho Fiscal y Financiero*. México, Porrúa, 2007.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, UNAM-IIJ, 2009.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. México 2009. Textos y estudios legislativos.

Sheiber, H. N. *The Encyclopedia of the American Constitution*. 2000

Documentos Publicados en internet

Almendarés, Juan, "Democracia real, democracia formal". ¿Existe la democracia?, *Futuros*, México, volumen VI, número 20, 2008, http://www.revistafuturos.info/raw_text/raw_futuro20/democracia_real.pdf

Barómetro Global de la Corrupción 2009. Transparency International. <http://www.transparency.org>. 17 de noviembre del 2009.

Banco Mundial. PovertyNet. Pobreza. Evaluación del Impacto. <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/impact/overview/howtoevl.htm> 03 de diciembre del 2009.

Bejarano Ávila, Alberto: "Para que todo cambie, todo tiene que cambiar. Otra visión política del desarrollo regional", *Futuros*, México, volumen VI, número 20, 2008, http://www.revistafuturos.info/raw_text/raw_futuro20/democracia_real.pdf

Busquets Sordo, Renato. Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal. <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/4/5/4/1/files/archivos/sip-3093.pdf> 27 de septiembre del 2009.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Auditoría Superior de la Federación”

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_públicas, 02 de octubre de 2009.

Estadísticas de las Finanzas Públicas 1999-2008. SubSecretaría de Egresos. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Republica Belisario Domínguez, “Auditoría Superior de la Federación” (Estudios legislativos) http://www.senado.gob.mx/admon/content/organizacion/programa_modernizacion/docs/informe_2009.pdf 03 de octubre de 2009.

Índice de Percepción de Corrupción 2000 al 2009. Transparency International. <http://www.transparency.org>. 17 de noviembre del 2009.

Informes de los resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2004, 2005, 2006 y 2007 resumen ejecutivo. Auditoría Superior de la Federación.

<http://www.ujat.mx/administracion/finanzas/Auditorías/Auditoría%20ujat%202007%20ASF.pdf>. 02 de Diciembre del 2009.

Informe de las recuperaciones derivadas de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 1999 a 2007, Auditoría Superior de la Federación. <http://www.ujat.mx/administracion/finanzas/Auditorías/Auditoría%20ujat%202007%20ASF.pdf> 25 de Septiembre del 2009.

Denuncias de Hechos presentadas de 1998 a 2007, Auditoría Superior de la Federación. <http://www.asf.gob.mx/pags/Denuncias/denuncias.pdf>. 29 de Septiembre del 2009.

Figuerola, Monserrat: “Ciudadanía solidaria: el derecho al desarrollo, *Futuros*, México, volumen VI, número 21, 2008, http://www.revistafuturos.info/raw_text/raw_futuro20/democracia_real.pdf

Goulet, Denis: Desarrollo ¿para qué?, *Futuros*, México, volumen VI, número 21, 2008, http://www.revistafuturos.info/raw_text/raw_futuro20/democracia_real.pdf

Opinión sobre el Informe de las recuperaciones derivadas de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 1999 a 2007 Auditoría Superior de la Federación, con cifras al 31 de marzo del 2009. <http://www.asf.gob.mx/pags/Recupera/Dictamen.pdf>. 29 de Septiembre del 2009.

Política Fiscal Municipal con Federalismo Cooperativo Hacendario. El sistema catastral como estrategia para incrementar la recaudación predial http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/convocatoria/pfp2011/pfp2011-2.pdf

Schröder, Peter, Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional América Latina. http://www.fnst-freiheit.org/uploads/1198/Schroeder_NGP__Texto_esp.pdf. 15 de agosto del 2009.

Plan Estratégico 2005-2010, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI, <http://www.intosai.org/blueline/upload/13sstratplan.pdf> 21 de agosto del 2009.

Presupuestos de Egresos de la Federación 1999 a 2009. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_públicas 04 de septiembre del 2009.

Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-2012. Secretaría de la Función Pública. <http://www.funcionpublica.gob.mx/indices/index.html#i7> 27 de septiembre del 2009.

SAT, informes Tributarios, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008. http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_8833.html 07 de octubre del 2009.

Índice Latinoamericana de Transparencia Presupuestaria 2001-2007. <http://fundar.org.mx/fundar/indicelat/pg/2007/contacto.php> consultas 2008 y 2009.

Morín, Edgar. “Estamos en un titánic”, *Futuros*, México, volumen VI, número 20, 2008, http://www.revistafuturos.info/raw_text/raw_futuro20/democracia_real.pdf