

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA
SUDIRECCIÓN DE POSGRADO**



TESIS DOCTORAL

***"LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES, ASPECTOS DE
DISFUNCIONALIDAD DENTRO DEL PROCESO DE FORTALECIMIENTO
DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DEL FEDERALISMO
MEXICANO 1999-2011"***

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO CON ORIENTACIÓN
EN DERECHO PROCESAL**

PRESENTA:

JUAN MARÍN GONZÁLEZ SOLÍS

DIRECTOR DE TESIS: DR. MARIO ALBERTO GARZA CASTILLO

DICIEMBRE DE 2013

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA
SUDIRECCIÓN DE POSGRADO**



TESIS DOCTORAL

***"LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES, ASPECTOS DE
DISFUNCIONALIDAD DENTRO DEL PROCESO DE FORTALECIMIENTO
DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DEL FEDERALISMO
MEXICANO 1999-2011"***

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO CON ORIENTACIÓN
EN DERECHO PROCESAL PRESENTA:**

SUSTENTANTE: JUAN MARÍN GONZÁLEZ SOLÍS

DIRECTOR DE TESIS: DR. MARIO ALBERTO GARZA CASTILLO

SAN NICOLÁS DE LOS GARZA N. L., CIUDAD UNIVERSITARIA, DICIEMBRE DE 2013

Índice

"La Conferencia Nacional de Gobernadores y las Asociaciones de Presidentes Municipales, aspectos de disfuncionalidad dentro del proceso de fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales del Federalismo Mexicano 1999-2011"

Consideraciones Generales y ruta seguida para implementar la presente Investigación.....	1
Introducción.....	9
Planteamiento de la Hipótesis.....	23
• Hipótesis.....	25
Primera parte. La Conago y las Asociaciones de Presidentes Municipales. El impulso latente de las exigencias de los gobiernos locales ante la inercia de un sistema federal disfuncional.....	26
Capítulo I. Problemática de los gobiernos locales en materia de política económica y social, detonantes para la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores.....	28
Sección 1. Retrospectiva política, económica y social de las Entidades Federativas.	
A. Deterioro del desarrollo político, económico y social de los gobiernos locales	28
B. Identificación de las funciones manifiestas y latentes subyacentes de la Conferencia Nacional de Gobernadores desde su creación.....	33
Sección 2. Conflictiva entre las expectativas de la Conferencia Nacional de Gobernadores y la Agenda Política del gobierno Federal	

A. Divergencias con el gobierno federal en la estructuración de las Políticas Públicas.....	47
B. Comisiones Temáticas. Diálogo, negociaciones y desacuerdos en el marco de los temas de mayor importancia de la Agenda Política.....	50
Capítulo II. Principales inercias que frenan el desarrollo Municipal. Capacidad de gestión de las Asociaciones de Presidentes Municipales.....	95
Sección 1. Carencias de los Municipios en México	
A. Problemática económica y sociopolítica en el ámbito Municipal.	98
B. El arribo en la vida política nacional de las Asociaciones de Presidentes Municipales (principales divergencias).....	102
Sección 2. Asociaciones de Presidentes Municipales Nacionales y sus alianzas en el extranjero	
A. Cooperación Intermunicipal.....	107
B. Principales limitantes de las Asociaciones Municipales y su vinculación con organismos internacionales.	109
Segunda Parte. Disfuncionalidad y desequilibrio competencial del Sistema Federal Mexicano. La Conago y las Asociaciones de Presidentes Municipales como factores de presión en el ejercicio del poder.....	124
Capítulo III. Aspectos de disfuncionalidad del federalismo en México	132
Sección 1. Gobernabilidad	
A. Desequilibrio en el Sistema Político. La paradoja del Federalismo como uno de los factores de disfuncionalidad gubernamental en México..	135

B. Disfuncionalidad sobre algunas prácticas unilaterales en la acción política, frente a una nueva dinámica de interlocución entre los poderes.....	143
Sección 2. Distribución de competencias entre los Poderes. El contrapeso del Sistema Federal Mexicano	
A. El reparto de competencias y la disfunción administrativa. Consecuencias para el Estado.....	154
B. La Conferencia Nacional de Gobernadores. Conflictos con la primera administración Panista en el gobierno federal. La Convención Nacional Hacendaria.	162
Capítulo IV. Impacto para los gobiernos locales ante una nueva dinámica de gestión...	169
Sección 1. Repercusión en el Sistema Federal derivada del proceso de integración de los gobiernos estatales y municipales como fuerzas de presión	
A. Atomización del poder o fortalecimiento del federalismo, perspectiva de los gobiernos locales ante el Gobierno Federal.	177
B. Cambios internos en los gobiernos locales para la ordenación y distribución de las funciones propias de su estructura y su relación con el gobierno federal.....	182
Conclusiones.....	189
Bibliografía.....	192
Anexo.....	207

Consideraciones Generales y Ruta seguida para implementar la presente Investigación

Denominación: La Conferencia Nacional de Gobernadores, aspectos de disfuncionalidad dentro del proceso de fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales del federalismo Mexicano 1999-2011.

Hipótesis: En México el surgimiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores y las Asociaciones de Presidentes Municipales manifiestan una función de fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales, sin embargo en su seno albergan la función latente de operar como grupo de presión al Ejecutivo Federal ante la disfuncionalidad de un modelo político constitucionalmente federal pero tradicional, práctica y culturalmente unitario y central.

En la hipótesis identificamos cinco variables:

Variable	Descripción
A	Conago y Asociaciones de Presidentes Municipales en su rol o función <i>manifiesta</i>
B	Conago y Asociaciones de Presidentes Municipales en su rol o función <i>latente</i>
C	Rol del Ejecutivo Federal <i>manifiesto</i> en la Constitución
D	Rol <i>latente</i> del Ejecutivo Federal que de manera tradicional, práctica y cultural, ha sido unitario y centralizador
E	Modelo Político Disfuncional
F	Modelo Político Funcional

La combinación de las variables nos brindó cuatro resultados funcionales, disfuncionales o híbridos, según el posicionamiento de estas y que son:

A y C= Modelo Político Funcional.

B y D= Modelo Político Disfuncional, con posicionamientos no alineados y un gran desacuerdo.

A y D= Modelo político Híbrido con predominio del Ejecutivo Federal fuerte y gobiernos locales débiles.

B y C= Modelo Político Híbrido con predominio de los gobiernos Locales fuertes y gobierno federal débil.

Capacidad funcional de la Conferencia Nacional de Gobernadores

Medir la capacidad de la Conago consiste en indagar y documentar testimonios fehacientes y pruebas documentales, motivaciones políticas, sociales, culturales, circunstanciales e incidentales de la misma, que hayan generado cambios en la política gubernamental, en las actitudes y aptitudes de los funcionarios, en las entidades y su problemática común, incluyendo por ejemplo diferencias entre ellos y su repercusión en el Sistema Político Mexicano, para determinar la forma en que ésta ha hecho patente su Capacidad Regulatoria.

Otra tarea consistió en explorar en los archivos de la misma, y en diversas fuentes informativas, estadísticas económicas y financieras, las gestiones, acciones, pronunciamientos, declaraciones y acuerdos de la Conferencia que han contribuido en acrecentar los recursos materiales, técnicos, económicos y humanos de los Estados, comparando las circunstancias que prevalecían previas a su constitución, así como las posteriores a la aparición en la escena nacional de ésta, para evidenciar su Capacidad Extractiva.

En cuanto a la Capacidad Distributiva es importante seguir la ruta de la aportación que la Conago ha hecho para que el sistema político se encuentre en condiciones de efectuar con eficacia la asignación de bienes, servicios, honores, posiciones, y oportunidades a los ciudadanos en lo particular y a la sociedad en lo general, los motivos que expusieron, sus repercusiones en el ámbito político, jurídico y social.

De igual forma exponer los hechos significativos así como las limitaciones de la misma para apoyar al Sistema Político en la producción y proyección de símbolos eficaces sobre el mejor ambiente y desarrollo del federalismo, su estructuración y desarrollo reciente, los perfiles, ideologías e impacto en el desarrollo nacional y su comparación con entidades similares en otras latitudes, con énfasis en Estados Unidos de Norteamérica y así poner de manifiesto su Capacidad Simbólica e iconográfica.

Finalmente es importante analizar la Capacidad de Respuesta, es decir, cómo la Conago ha contribuido en receptividad, sensibilidad y reacción ante el conjunto de presiones y demandas provenientes de factores externos o adversos.

Derivado de lo anterior se identificó: a) El papel de la Conferencia y su contribución al equilibrio del sistema federal, con ese propósito se observarán en la presente investigación las razones que dieron origen a la misma; funcionamiento y lineamientos que la regulan, que hace que esté configurada en la forma en que lo está; si atempera el poder del Presidente y el del Congreso; b) La similitud que su perfil tiene con las características de los grupos de presión o figuras de control político en otros estados; cuál es su rol funcional en el sistema político; c) Las iniciativas de Ley que se han impulsado y si éstas tuvieron un fin exitoso; si ha incidido en las decisiones del Ejecutivo Federal; d) El volumen, tipología de los acuerdos, e integrar una taxonomía de lo que se ha logrado en materia: tributaria, energética, petrolera, tecnológica y dentro de ésta el desarrollo de las TIC's, etc., e) Si la Conago repercute en el ámbito de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como se ha desplazado entre estos; f) Si existe alguna iniciativa de ley por parte de la Conferencia para el Poder Judicial Federal y su consecuente innovación; g) Si ha repercutido en las partidas presupuestales para los Estados; h) Si su actuación se caracteriza como un instrumento de presión y si es así, que ha logrado como tal.

Elementos históricos en la comprobación de la Hipótesis

En el presente trabajo de investigación el elemento histórico juega un papel trascendental toda vez que la actuación político-jurídica de una nación en el presente, en términos generales, esencialmente es producto del desarrollo histórico de la sociedad que la habita; en otras palabras el proceder político y jurídico surge como resultado de una circunstancia cultural, que no implica un fenómeno abstracto sino que tiene lugar en una sociedad que se desarrolla en el tiempo y en un espacio determinado. Es por ello que merecen especial énfasis en el presente estudio, los siguientes hechos históricos en México:

1. El proceso que llevó al nacimiento de la Nación, su preámbulo en la Constitución de Cádiz, el formato mediante el cual se discutió y se aprobó el Acta de Independencia y la adopción del sistema federal.
2. La parálisis que desencadenaron las *7 Leyes y Las Bases Orgánicas* de 1836 y 1843 respectivamente.
3. El regreso del Federalismo en 1847.
4. El período del Porfiriato durante sus casi 30 años de gobierno.
5. La práctica de los gobiernos posrevolucionarios, herederos de la conquista de la lucha armada 1910-1920.

6. El período hegemónico del PRI como sistema, y lo que constituyó un federalismo teórico aunque más centralizador en la práctica.
7. “El Nuevo Federalismo 1995-2000” en el que se comienza la etapa de la mayor descentralización de funciones y actividades de la vida política y administrativa del Gobierno Federal en su historia.
8. Finalmente, se analiza el período comprendido entre 1999 al 2011, etapa en que por las inercias propias de la democracia a la par que de la globalización, se dio en el país un nuevo rol en las relaciones intergubernamentales entre los ámbitos de gobierno, cuyas principales funciones son latentes en cuanto a la presión ejercida hacia la Federación y de manera abierta y manifiesta por la Conferencia Nacional de Gobernadores de México, constituida con el propósito y finalidad de construir fórmulas que lograron en algunos rubros equilibrar, contrapesar, ponderar y conseguir algunos acuerdos importantes en las relaciones políticas y fiscales entre ambas instancias de gobierno.

Algunos ejemplos de Asociaciones de gobiernos locales en la Historia

- a) El antecedente en 1922 de la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana.
- b) El Bloque de Gobernadores de la República Mexicana de 1939, iniciado y comandado por el Gral. Maximino Ávila Camacho, Gobernador del Estado de Puebla.
- c) La National Governors Association en los Estados Unidos de Norteamérica que inicia sus actividades en 1908 como parte de los acuerdos logrados para equilibrar las actividades de las Agencias Federales y los Gobiernos Locales.

Consultas

Se realizaron una serie de consultas y análisis documentales, hemerográficos y bibliográficos, en diarios oficiales, acuerdos, decretos, pronunciamientos, revistas especializadas, artículos periodísticos, principalmente a través de medios electrónicos y obras impresas de interés para el desarrollo de la presente investigación, donde se abordaron temas como la apertura democrática en México, la cultura centralista unitaria y hegemónica, las circunstancias políticas en el País a través de sus distintas etapas históricas a partir de la época previa y posterior de la independencia, el federalismo y su

paradoja con el porfiriato, la institucionalización de la revolución y el federalismo centralizador del que surgieron modelos económicos como el de la sustitución de importaciones con el correspondiente deterioro de la actividad económica en los Estados particularmente en el campo, la paulatina pérdida de competencias de las entidades federativas, las exigencias de los gobiernos locales y los eventos que fueron factores directos y determinantes para el surgimiento y consolidación de la Conago con sus funciones latentes y manifiestas, sus acuerdos, pronunciamientos y declaraciones, sus destacados logros como el Programa y posterior Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, la Convocatoria, realización y resultados de la Convención Nacional Hacendaria, diversos temas además de los relacionados al renglón Fiscal, con la idea por parte de la Conferencia de lograr una mayor participación de los Estados en la Agenda Nacional en rubros como la Migración, braceros y exbraceros, las relaciones de México con la Unión Europea (Comité de Regiones en la UE), recursos para los consulados, acuerdos y desacuerdos de la Conago en materia de educación, salud, seguridad social, empleo, desarrollo, seguridad, justicia, reforma del Estado, federalismo, campo, economía, industria, servicios, recursos naturales y medio ambiente, cultura, prensa y medios, infraestructura, información pública, etc., que si bien ante la imposibilidad de incluir todos los temas en el texto de la presente investigación si se hizo una revisión de estos para definir una muestra. La consulta incluyó también al Municipio con sus problemas estructurales, económicos, territoriales y su concentración poblacional, sus orígenes desde la época precolombina con sus señoríos, el modelo municipal democrático de ascendencia española cuyos antecedentes datan de la época del Régimen Democrático de las Comunas. O el régimen municipal centralizador adoptado en la época colonial en México, la Constitución de 1917 y sus mandatos en materia Municipal, los aspectos sociopolíticos, de competencias y la Ley de Celebración de Tratados que entró en vigor en 1992 para regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales, haciendo extenso el principio constitucional de que, para ser válidos, los tratados deben ser aprobados por el Senado, los llevaron a agruparse en Asociaciones de Presidentes Municipales en la búsqueda de una mayor participación del Municipio en la Agenda política Nacional, su marco legal, la importancia de la cooperación intermunicipal nacional e internacional. Los vínculos de estas Asociaciones con organismos internacionales.

En la segunda parte de la investigación se llevaron a cabo consultas en diversos textos sobre algunos aspectos de disfuncionalidad en nuestro sistema político, los conflictos de carácter fiscal, contributivo, competencial, facultativo-municipal-legislativo,

las excesivas facultades de los poderes federales su peso y repercusión jurídica, política, administrativa, fiscal, como factores de desequilibrio del sistema político, el componente económico como variable de gobernabilidad, la transición de un Congreso de la Unión subordinado al Presidente de la República, a un Congreso dividido sin mayoría absoluta pero que ahora es el contrapeso del poder ya que en la actualidad vemos dos Cámaras legislativas ejerciendo posiciones partidistas y en ocasiones construyendo alianzas entre partidos con ideologías antagónicas en la búsqueda del poder, también en la consulta se abordó la temática de la dinámica del proceso de cambio del Poder Judicial a partir de las reformas de 1951 hacia la reafirmación de la función procesal y jurídica y su relevante posicionamiento en el Sistema Federal Mexicano. Los cambios en la distribución de competencias derivados de la descentralización, aspectos de inequidad y la insuficiencia de recursos para afrontar los compromisos adquiridos por parte de los gobiernos locales como parte de ese proceso, el tema del poder Político y la administración pública como factores de presión para dar eficacia a la federalización del gobierno, y por otra parte las aspiraciones democráticas regionales traducidas en el reclamo de una mayor descentralización con los respectivos recursos en la búsqueda del equilibrio en las tres esferas de gobierno, se aborda así mismo la poca importancia que se dio en los debates preelectorales (2009) a los temas del fortalecimiento del federalismo, la adecuación de competencias y facultades entre el gobierno federal, estatal y municipal. Se revisó en la consulta la actuación de los gobernadores en el seno de la Conago para presionar a la federación hacia el cambio de las reglas de distribución fiscal y las restricciones del gobierno federal, se analizó la Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivada de la poca claridad en la distribución de facultades en México, entre algunos otros.

Muestreo

Se toma parte de la documentación que da fe de los acuerdos a los que llegan las Comisiones de la Conago, y el Pleno de Gobernadores, constituyen la base de la presente investigación, sin embargo el contenido temático que originalmente fue casi exclusivo para el ramo Hacendario o Fiscal en el seno de la Conferencia, con el paso del tiempo se fue ampliando hasta conformar 47 temas con igual número de Comisiones, con una producción de cerca de 1500 acuerdos hasta el 2011, aunque el renglón Hacendario o Fiscal sigue ocupando el primer lugar en el interés de la Conago, seguido por el tema de la estructuración de la misma, se revisaron en forma sucinta cada uno de ellos de

donde se seleccionó una muestra de tres temas que representan poco menos de la mitad de estos, es decir 630 acuerdos, que muestrean el 42% de su totalidad

Obtención del Muestreo

La muestra de los Documentos en donde se registran los Acuerdos tomados en las Reuniones de la Conago que pueden ser de naturaleza ordinaria o extraordinaria dependiendo de la convocatoria, fueron tomadas de la página electrónica de la misma.

Resultados y Consideraciones Finales

a) Resultados logrados por la Conago

1. La Conago logro el Programa de Apoyo y Fortalecimiento a las Entidades Federativas, posteriormente denominado Fondo de Apoyo y Fortalecimiento a las Entidades Federativas, mediante su presión y posterior cabildeo.
2. Se logró presionar, proponer y obtener un acuerdo para el pago a los Ex Braceros.
3. Se logró consolidar la propuesta para que dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación se considerara un apartado del 1.40% de la Recaudación Federal Participable Anual y que ésta fuera directamente al Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de los Estados.

b) Consideraciones finales

1. El principal obstáculo al que se ha enfrentado el Estado Mexicano desde su fundación en 1823-1824, es que quienes han participado circunstancialmente en la inscripción de las propuestas para la operación del Gobierno, no han dimensionado que nos encontramos en una encrucijada que todavía a la fecha no se ha resuelto, las pugnas siempre han sido las mismas, Independentistas contra Realistas, Liberales contra Conservadores, Revolucionarios contra Conservadores. Las luchas siempre son las mismas, sólo cambian los personajes, pero en el fondo no han cambiado absolutamente los resultados que se esperan, subyace un problema hereditario y cultural que por un lado es colonialista y patrimonialista y que se yuxtapone contra nuestra vecindad más importante, los Estados Unidos de Norteamérica, de donde hemos optado por estudiar su modelo y adaptarlo a nuestro sistema desde nuestro nacimiento como Nación. Esas dos realidades nuestras no nos han permitido poder establecer los acuerdos

necesarios para lograr colarnos al primer mundo económico, tecnológico y cultural, y mientras no encontremos el camino adecuado del equilibrio entre nuestras dos realidades, no podremos avanzar. Si logramos ponderar y equilibrar al interior del país las pugnas entre grupos y facciones y tomamos los acuerdos necesarios, el federalismo será entonces a la mexicana y podrá vigorizar una fuerza que de Unión al marco constitucional, pero que a la vez de vida y descentralice la economía y la política interna para redimensionar nuestra realidad en el siglo XXI.

2. La Conferencia Nacional de Gobernadores es un buen esfuerzo logrado en México y es un modelo óptimo de presión pero también de cabildeo; en nuestro país existe una fuerte tendencia histórica hacia la centralización de toda la vida política, económica, social y cultural, y mientras no se equilibre ese paradigma no podremos tener un desarrollo como en los EUA o en Brasil, por citar dos casos.

Introducción

La recapitulación histórica realizada en diversas investigaciones sobre los más importantes acontecimientos que ha experimentado el federalismo mexicano que nos fue legado desde hace más de siglo y medio, nos conduce a reflexionar sobre el hecho de que si bien se han constatado las fallas y omisiones de que adolece el modelo federal vigente en nuestro país, éste no ha sido reestructurado.¹ Sin embargo la dinámica interinstitucional derivada de la apertura política que se ha ido gestando a partir de 1963 en que se dio la primera reforma a la Ley Electoral y posteriores eventos,² dieron la pauta para que diversos *actores institucionales* se hicieran presentes e iniciaran una inusual dinámica política que ha traído consecuencias trascendentales.

Una de las más relevantes la constituyó la pérdida de la Presidencia de la República que durante tantos años había estado a cargo de presidentes de extracción priista, éste evento dejó una percepción de vulnerabilidad en el actuar individual tanto en los gobernadores de ese partido, como de los otros dos más importantes, ante el nuevo representante del Poder Ejecutivo Federal de extracción panista, por lo que consideraron necesario actuar en bloque en defensa de sus administraciones y lograr así un mayor equilibrio de poder dentro del esquema federal, a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (*Conago*).

Si bien este trabajo de investigación comprende el periodo comprendido entre 1999 al 2011 se hizo necesario investigar antecedentes históricos que respondieran sobre cuestionamientos en cuanto a eventos ocurridos en este período o anteriores en algunos casos por considerarlos relevantes para el estudio, así podemos observar un antecedente ocurrido en octubre de 1999 de este tipo de bloque, (en la etapa previa a la llegada al poder Ejecutivo Federal por parte del PAN) en Tlaxcala, con los gobernadores perredistas de los estados de Zacatecas, Tlaxcala, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el aliancista (PRD-PAN) de Nayarit³ a través de la creación, operación y posterior disolución de la Asociación Nacional de Gobernadores (*Anago*).

¹ PÉREZ Garcés, Ranulfo, *Federalismo y Democracia en México, ¿Aspiración, Utopía o Realidad?*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Sistema de información interactivo E- Local, México, 2009, pág. 4.
http://www.e-local.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/LocalContent/23938/3/FEDERALISMO_Y_DEMOCRACIA_EN_MEXICO.pdf

² Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial / Departamento de México y Colombia / Región de América Latina y el Caribe, *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización*, Washington, D.C. U.S.A, Social, Año 2007, Pág. 4.
<http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/SPANISH/Resources/igr-espanol.pdf>

³ APONTE, David y HERNÁNDEZ, Víctor, *Presidirá Robles la Asociación Nacional de Gobernadores*, Periódico La Jornada. 24 de octubre de 1999. Tlaxcala, México, 1999, pág.1.
<http://www.jornada.unam.mx/1999/10/24/rosario.html>

En relación a estas reuniones previas en que acordaron la creación de la Conago, los gobernadores sostuvieron una reunión de acercamiento en Mazatlán, Sinaloa, el 10 de Agosto de 2001, previa a su constitución oficial que tuvo verificativo el 13 de Julio de 2002 en Cancún Quintana Roo,⁴ en la que participaron 23 ejecutivos locales y tres representantes de éstos,⁵ en fechas posteriores y en forma escalonada se integran la totalidad de los gobernadores de las entidades federativas, todos ellos finalmente en la búsqueda manifiesta de mayores recursos, mejores espacios en la estructura federal, una mayor autonomía y una permanente participación en las decisiones centrales, especialmente en materia fiscal, presionando en ocasiones si no en forma manifiesta, si de manera latente, dentro de los canales formales y dentro de los mecanismos que comenzaban a darse a través de la nueva dinámica política. La Conago *logró trascender su matiz partidista al identificarse como un grupo de presión de las autoridades locales frente a la autoridad federal.*⁶

La Conferencia Nacional de Gobernadores de México se encuentra en un proceso de evolución, y aunque no es un modelo nuevo, en la actualidad representa una innovación en el sistema, toda vez que el esquema de actuación en bloque de los gobernadores se dio por primera ocasión en México en 1939 cuando Maximino Ávila Camacho, gobernador del Estado de Puebla logró integrar un grupo de gobernadores, que se denominó Bloque de Gobernadores de la República Mexicana con la intención de influir en la elección del siguiente Presidente de la República, las presiones de éste hicieron que resultara electo su hermano Manuel, quien apareció inesperadamente como el candidato presidencial ante la muerte del Secretario de Guerra Andrés Figueroa, sucesor natural de Cárdenas. En 1943 vino el cambio de más de la mitad de los gobernadores del país. Gonzalo N. Santos quien logró la gubernatura de su estado natal, San Luis Potosí, se convirtió en el presidente del bloque. A instancias de este último se propuso que el periodo de gobernador se extendiera de cuatro a seis años en todo el país. Además de ello, influyeron para que algunas de las deudas públicas contraídas por los estados con la federación fueran suprimidas e hicieron que el presupuesto de algunas entidades fuera aumentado de cuatro a doce millones de pesos anuales.⁷

⁴ Declaratoria de la Reunión Constitutiva de la Conago, Cancún Quintana Roo, 13 de Julio de 2002, pág. 1. <http://www.conago.org.mx/reuniones/FB-2002-07-13.aspx>

⁵ ídem. Declaratoria de la Reunión Constitutiva de la Conago, Cancún Quintana Roo, pág. 2-3.

⁶ HINOJOSA Dieck, Miriam, artículo publicado el 11 de junio de 2011: *Conago 0*, Periódico Milenio, pág.1. <http://monterrey.milenio.com/cdb/doc/impreso/8979629>

⁷ SILVA Cázares, Carlos, *Jaque al Presidente: el poder de los Gobernadores*, Blog Foro de Defensa México, pág. 1 <http://defensamexico.activoforo.com/t10577-jaque-al-presidente-el-poder-de-los-gobernadores>

El gobierno del presidente Ávila Camacho intentó, con reservas, volver a la tradicional supeditación forzosa de los estados frente al centro, sin obtener resultados inmediatos y las medidas presidenciales para limitar el poder de los gobernadores de los estados no fueron suficientes. Fue necesario el paso del tiempo para que el Ejecutivo Federal concentrara nuevamente el poder. Por otra parte es importante destacar que existía un antecedente internacional muy sólido y permanente ya institucionalizado, la Asociación Nacional de Gobernadores desde 1908, denominada National Governors Association (NGA)⁸ en los Estados Unidos de Norteamérica, ésta a diferencia del modelo Mexicano inició con el esquema de Conferencia para posteriormente transformarse en Asociación.⁹

Si bien la conformación y operación de la Conago se puede observar hasta la fecha como incipiente y relativamente inestable, con el paso de los años se ha ido perfilando como parte de los mecanismos que presionan en el proceso del sistema para la transformación del federalismo mexicano.

Planteamiento del Problema

a) El Modelo Federal en México y la Teoría Jurídica del Estado Federal

El modelo Constitucional Federal vigente en México, con serias ambigüedades de origen ha sido rebasado, requiere ser revisado y evaluado ante una nueva realidad política. En nuestro país como en cualquier estado Federal se encuentran divididas las atribuciones entre la Federación y los estados, sin embargo la forma de distribuirlas determina el modelo que opera en la práctica, la teoría jurídica del Estado Federal admite varios métodos para consignar las atribuciones; de entre estos analizamos algunos que se acercan a nuestro estudio y apunto que en cuanto a su funcionalidad, un modelo federal admite uno de los siguientes caminos constitucionales para operar:

1º. Enumerar en forma tan completa como sea posible, las atribuciones del poder central y las de los estados;

⁸ WRIGHT, Deils S, *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1997, pág. 649.

<http://books.google.com.mx/books?id=hqo8244wpn8C&pg=PA649&lpg=PA649&dq=Asociaci%C3%B3n+Nacional+de+Gobemadores+1908&source=bl&ots=86IDfTUu4I&sig=YKGbx8TlcN6YFQNAZbK5PqKOW5M&hl=es&sa=X&ei=XZc6T6-0DfC62gWI092XCg&ved=0CDEQ6AEwAg#v=onepage&q=Asociaci%C3%B3n%20Nacional%20de%20Gobernadores%201908&f=false>

⁹ Ídem, SILVA Cázares, Carlos, *Jaque al Presidente: el poder de los Gobernadores*, pág. 1 de las Declaratorias 2001-2002.

2°. Enumerar las atribuciones del poder central, de manera que todas las no especificadas, competen a los estados;

3°. Enumerar las atribuciones de los estados, haciendo que recaigan en el poder central todas las no comprendidas en esa enumeración;

Aunque el tercero de los métodos enunciados es el más conveniente desde la perspectiva de la teoría federal, toda vez que la transformación de las necesidades de orden local, en intereses de orden general deben quedar a cargo del gobierno central que es el representante del interés general, los constituyentes consignaron en nuestra Carta Magna (en los términos del artículo 124) el segundo de los métodos enunciados, determinando que *las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución a los funcionarios federales, se entiendan reservadas a los estados*; también es notorio que este principio no fue consignado con toda su pureza, puesto que en algunos artículos de la Carta Federal, se confiere a los estados alguna atribución; en otros, se les prohíbe el ejercicio de otras, que también se especifican; y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente; donde quizá sea lógico concluir que el sistema adoptado por el Constituyente, fue una combinación de los tres métodos y de manera muy probable es que nos encontramos inmersos en una técnica combinada que no representa un federalismo como tal. En consecuencia la Federación no sólo puede legislar sobre las materias enumeradas sino que pueden hacerlo para poner en ejercicio todas las atribuciones que le asigna la Constitución Federal. Es, por tanto, inexacto que sólo puede legislar sobre aquello para lo cual ha sido expresamente autorizada; pues puede hacerlo sobre todas aquellas materias que le están sujetas por razón de dominio o jurisdicción como Poder Soberano, aun cuando ninguna ley le confiera específicamente tal facultad. Es evidente que el Constituyente no dejó muy clara la cuestión de la división de facultades, esto nos condujo a la concurrencia y a constantes rispideces y pugnas entre los estados y la Federación.¹⁰

En este contexto resulta oportuno precisar que *el federalismo nace como una estructura diseñada para ejercer el poder político, donde se pretende conciliar la unidad*

¹⁰ MIJANGOS Borja, María de la Luz. *Federalismo fiscal en México: la necesidad de redefinir el régimen de facultades Constitucionales en materia fiscal*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Biblioteca Jurídica Virtual, 2011, pág. 4. <http://juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/84/art/art7.htm#N8>

con la diversidad a partir de entidades componentes autónomas,¹¹ entre otros motivos para resolver problemas económicos, sociales o de territorialidad o bien derivado de un proceso originalmente centralista en el que una reforma constitucional logra cierto grado de autonomía para distintas regiones, Estados independientes que deciden estrechar sus lazos para constituirse en una función más amplia y convergente, el punto de equilibrio se logra a través de una adecuada y racional distribución de competencias entre las piezas integradoras de la maquinaria federal. Unificación y equilibrio constituyen las premisas fundamentales para el éxito del funcionamiento de un Estado Federal.¹²

Si bien en origen las razones para federarse son válidas, *cada país y su realidad lo han adaptado a sus propias circunstancias y necesidades.¹³ Al respecto el Maestro Felipe Tena Ramírez apunta que el sistema federal ha llegado a ser una mera técnica constitucional, cuya conveniencia y eficacia va en función de las necesidades de cada país que lo hace suyo.¹⁴*

La tarea no es sencilla, se necesita ir al origen y fondo del problema, recurrir al pasado para comprender parte del presente; estudiar, reflexionar, ponderar las condiciones y expectativas que prevalecían en México a partir de la instauración del federalismo y las razones que motivaron a los constituyentes de 1823-1824 para adoptar por primera vez ésta técnica de gobierno, los cambios y motivaciones que influyeron en las diferentes etapas evolutivas del Estado Mexicano hasta la fecha, examinar desde la perspectiva de los Estados porqué a partir de 1990 *el país inicia un proceso de apertura política acompañado de un fortalecimiento de sus instituciones democráticas clave, tales como el poder judicial y los órganos electorales.¹⁵*

b) Surgimiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores

Con la apertura del Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo en 1994 se motiva e impulsa en su propuesta del Plan Nacional de Desarrollo lo que se denominó “Un nuevo

¹¹ ARMENTA López, Leonel, *Memoria del Seminario Actualidad y perspectivas de la distribución de competencias: Federación Estados y Municipios, Teoría General del Estado Federal y Distribución de Competencias, Federalismo: Ideas y Propuestas (Ponencia Mesa 1-A)*. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, 2011, pág. 9. http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/cedip/memorias/seminario_actualidad_perspectiva.pdf

¹² Ídem. ARMENTA López, Leonel. pág. 9.

¹³ MORALES y Gómez, Juan Miguel y SALAZAR Medina, Julián, *La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo*. Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, núm. 49, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009, pág. 230.

<http://scielo.unam.mx/pdf/conver/v16n49/v16n49a9.pdf>

¹⁴ TENA Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano, 11ª Edición*, Editorial Porrúa, S. A. México, 1985, pág. 108.

¹⁵ Íbidem, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial / Departamento de México y Colombia / Región de América Latina y el Caribe, Pág. 1.

Federalismo en México”, aunado a ello y con algunos cambios que se dieron en el escenario político del país, viene en forma paulatina un cambio más, la apertura y con ella, además del cambio de algunos Gobernadores no afines al PRI, el surgimiento de la Conago, que en cierta medida ha venido conformando una fuerza que pretende equilibrar la toma de decisiones entre el Poder Ejecutivo Federal y el de los Estados de la República, favoreciendo con nuevas condiciones el escenario político, toda vez que a través de la misma la presión política desplegada por los gobernadores es notoria, ésta se ejerce eventualmente en medio de acaloradas discusiones para lograr mayores ingresos, nuevas potestades fiscales, mayor autonomía, etc., estos hechos pueden observarse en los diversos acuerdos de las distintas reuniones de la Conferencia según registros en los archivos electrónicos de su página web.¹⁶

Un primer acercamiento a la diversidad de asuntos (1520 acuerdos del año 2001 al 2011) emitidos en el seno de la Conago reflejan una serie de peticiones, propuestas de políticas públicas y recomendaciones de actuación al gobierno federal, pocas veces escuchadas y necesidades no satisfechas de los Estados de la República. Surgieron con la intención de compartir las mejores prácticas de gobierno, fijar objetivos y programas temáticos e integrales de carácter sustantivo a corto, mediano y largo plazo, según su naturaleza.

Cabe señalar que las mismas necesidades de ingreso, potestades y mayor autonomía, sólo que a nivel Municipal, han llevado a los ayuntamientos a unirse para conformar otros organismos y representaciones, tales como: la Asociación Mexicana de Municipios, A. C. (AMMAC) y la Federación Nacional de Municipios de México A.C. (FENAMM), cuya fuerza política es de suficiente peso como para que tanto el Ejecutivo como el Legislativo Federal las tomen en cuenta en cuestiones de diálogo y negociación.

c) Contexto Legislativo reciente

En otros tiempos en los que en el poder Ejecutivo debido en gran parte a la disciplina del PRI, encabezado por el Presidente de la República, existía una fortaleza del dominio político y este se reflejó en un hecho sorprendente: el 99.8% de las propuestas legislativas formuladas por el poder Ejecutivo fueron aprobadas por el Congreso incluso en los días finales del periodo 1994-1997 (Nacif, 2002),¹⁷ a diferencia de la administración federal 2006-2012 que si bien presentó en el periodo comprendido entre el primero de

¹⁶ Conferencia Nacional de Gobernadores, *Reuniones, páginas diversas*.
<http://www.Conago.org.mx/Reuniones/Acuerdos-Buscadores.aspx>

¹⁷ *Ibidem*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Pág. 7.

diciembre de 2006 al 7 de noviembre de 2011 al Congreso de la Unión 117 iniciativas de ley o decreto, y de ese número, 84 (71.79%) fueron aprobadas (con diversos cambios), 23 (19.66%) se encontraban pendientes de dictamen por parte de las comisiones de origen; 9 (7.69%) registraron dictamen en alguna de las Cámaras y 1 (0.85%) fue desechada.¹⁸

c) Dimensión del problema

Habría que indagar porqué, no obstante la pluralidad legislativa, hasta la fecha en México el modelo federal prevaleciente no ha logrado todavía consolidarse como una operativa y funcional técnica de gobierno que auxilie de manera efectiva la relación administrativa entre los tres órdenes de gobierno. En este sentido es importante analizar el papel que ha representado la Conago en el proceso legislativo de 1999 a 2011.

El reto que tiene pendiente el Estado Mexicano para lograr la compatibilidad de fuerzas, entre el Poder Legislativo y Ejecutivo, de manera armoniosa (en materia de legislación) y mantener el legítimo cause de posiciones opuestas, no es una tarea sencilla. Históricamente atemperar la pugna entre poderes ha sido el resultado de más de 2500 años de evolución del pensamiento político de la humanidad, *pasando por repúblicas, monarquías –unas veces moderadas y otras despóticas–, revoluciones, democracias desenfrenadas, guerras y otras tantas situaciones* en la búsqueda de un gobierno equilibrado, y esto con el tiempo se ha logrado sólo gracias al reconocimiento de la supremacía de la Constitución Política, sujetando a lo determinado por ésta a todos los poderes estatales, dándole así, vida al Estado de Derecho. Pero esto de nada serviría si el diseño constitucional no es el apropiado para cada situación especial, de tal suerte que la creación y aplicación de los mecanismos de control político idóneos se convierten en un imperativo en el Estado Constitucional Moderno.¹⁹

d) La Interlocución como instrumento de regulación política y el alcance de la Conferencia Nacional de Gobernadores

Para efectos políticos la Conago reviste en la realidad legitimidad oficial, toda vez que las autoridades federales la asumen como un órgano de interlocución y en el ámbito

¹⁸ Secretaría de Gobernación, Sistema de Información legislativa, Reporte de Agenda Legislativa del Ejecutivo, Iniciativas presentadas en el periodo 01/12/2006 al 07/11/2011, págs. 1-10.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico.php?TipoReporte=1&Periodo=2>

¹⁹ ENRIQUEZ Fuentes, Gastón, *El Control Político como Requisito del Estado Constitucional*, Revista Criterio Jurídico, No. 6, Cali, Colombia, 2006, Pág. 37,

http://criteriojuridico.puj.edu.co/publicaciones.php?seleccion=ver_publicacion&id_publicaciones=9

mediático posee una tribuna importante. El símbolo es fuerte, pero habría que preguntarse *¿es suficiente para modificar la articulación del poder y provocar un reequilibrio en el ordenamiento del federalismo mexicano?*²⁰

La Conago no se conformó en un principio de manera unánime con la aceptación de participación por parte de todos los gobernadores, los de extracción panista renuentes a ese hecho ven de pronto la importancia y el peso que tomó este incipiente Foro por lo que no podían permitirse quedar fuera y finalmente se integraron sumando así la totalidad de los mandatarios estatales de la República. Sus primeras gestiones a nivel de propuesta derivaron en la consolidación del Programa de Apoyo y Fortalecimiento a Entidades Federativas (Pafef) a través del cual se destinaron recursos extraordinarios a las 32 entidades, aplicables a educación, salud, infraestructura y deuda pública; estos recursos provenían primordialmente de excedentes petroleros por el boom en el aumento mundial en el precio del hidrocarburo, pero a la par, por una buena relación de cabildeo entre la ya establecida Conferencia Nacional de Gobernadores y el Presidente de la República.

A propósito de lo anterior y como contrapartida al buen ejercicio de cabildeo, es a finales de 2006 cuando comenzaron a disminuir progresivamente los aportes que ya habían logrado en materia presupuestal; la nueva administración federal emitió un Decreto con fecha 27 de Diciembre de 2006 en el Diario Oficial de la Federación, en donde se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos del Ramo 39 Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Pafef) pasó a formar parte de los fondos contemplados en el Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, adicionándose en la fracción VIII como Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Fafef) y que es un tema de estudio y análisis posterior.

En el siguiente recuadro podemos observar cómo ha decrecido el citado Fondo a partir de 2006. Este fue propuesto a iniciativa de la Anago y consolidado posteriormente por la Conago. La disminución ha sido tan significativa (los Estados dejaron de recibir 133,876 millones de pesos en un lapso de 5 años), que llevó a fuertes debates en el seno del pleno de la Conferencia.

²⁰ MODOUX, Magali, Artículo: *Geografía de la Gobernanza: ¿La alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?*, Revista Foro Internacional, Julio – Septiembre, México, 2006. Pág. 524.

Cuadro Comparativo sobre el decremento del Pafef-Fafef. Evolución de los ocho fondos que componen el

Ramo 33 en el período 1998-2010

AÑO	FAEB FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL	FASSA FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD	FORTAMUNDF FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL	FASP FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA	Fafef FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ENTIDADES FEDERATIVAS	INCREMENTO Y DISMINUCION DEL Fafef	FAIS FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL	FAM FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES	FAETA FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLOGICA Y DE ADULTOS
1998	79,998	13,846	6,732	n/a	n/a	0	10,403	3,721	n/a
1999	97,417	18,190	13,098	4,715	n/a	0	13,934	4,558	151
2000	115,264	22,832	15,030	5,214	6,870	100%	15,990	5,227	2,052
2001	130,648	25,337	19,539	5,786	12,808	186%	19,064	6,231	2,812
2002	141,176	27,588	22,327	3,210	14,700	213%	21,784	7,115	2,947
2003	156,393	32,936	22,889	2,733	30,990	451%	22,333	7,288	3,157
2004	162,265	34,532	24,098	3,500	49,695	723%	23,512	7,655	3,269
2005	180,571	38,043	27,303	5,000	46,946	683%	26,639	8,674	3,527
2006	195,520	40,674	29,195	5,000	54,672	796%	28,485	9,275	3,792
2007	210,531	44,464	32,682	5,000	17,857	(-67%)	31,888	10,383	3,957
2008	227,256	47,690	39,252	6,000	21,446	(-60%)	38,297	12,470	4,269
2009	220,333	48,618	40,875	6,917	22,333	(-59%)	39,881	12,985	4,322
2010	234,358	53,100	42,418	6,917	23,176	(-58%)	41,387	13,475	4,477

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Febrero de 2010²¹

La aparición en el escenario político de la Conago que si bien como función manifiesta tuvo la intencionalidad de construir mecanismos de interlocución mediante los cuales se abordaran asuntos desde una perspectiva común en las relaciones de los gobiernos estatales con la federación, se fue paulatinamente convirtiendo en un foro para el intercambio de experiencias y discusión de problemas, también se comenzó a percibir en su seno una función latente, producto de la necesidad imperiosa de los Estados de ser escuchados y atendidos en sus requerimientos fiscales-financieros por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la unión de fuerzas para ejercer presión sobre el centro.²²

En este sentido es importante destacar que uno de los principales propósitos de los gobernadores ha sido la transformación de las relaciones federación-estados, y derivado de éstos las de los municipios, como se observará en el contenido de las declaraciones y acuerdos propuestos en las 51 reuniones ordinarias y 5 extraordinarias

²¹ PLIEGO Moreno, Iván H. *El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, México D. F., 2010, pág. 13.

²² *Ibidem*, MODOUX, Magali, Pág. 523.

llevadas a cabo a lo largo de 12 años (y que representa la focalización del estudio en este trabajo). En el primer documento publicado como “La declaración de Mazatlán” (Conago, 2001) se trata exclusivamente de cuestiones fiscales, sin embargo con el tiempo los tópicos tratados abrieron el abanico a 47 temas con igual número de Comisiones, de los que han emanado poco más de mil quinientos acuerdos en los que el renglón hacendario ocupa el primer lugar.

Resumen de Acuerdos Conago. 10 de Agosto de 2001 a 28 de mayo de 2011

No	Tema	No. de Acuerdos	Porcentaje
1	Hacienda	357	23.25%
2	Conago (Inherentes a su estructura, funciones, etc.)	309	20.12%
3	Migración	158	10.29%
4	Educación, Salud, Seguridad Social y empleo	129	8.40%
5	Desarrollo	126	8.20%
6	Seguridad y Justicia	115	7.49%
7	Reforma del Estado	87	5.66%
8	Federalismo	67	4.36%
9	Campo	59	3.84%
10	Economía, Industria y Servicios	54	3.52%
11	Recursos Naturales y Medio Ambiente	33	2.15%
12	Cultura	13	0.85%
13	Prensa y medios	13	0.85%
14	Infraestructura	8	0.52%
15	Información Pública	8	0.52%

El surgimiento de la Conferencia puede tener su origen en raíces más profundas que las que se pueden percibir a simple vista, entrelazadas con las de otros eventos también de apertura democrática. El proceso de transición, no sólo de un régimen de gobierno centralista, sino de una cultura paternalista desde nuestros orígenes y que por siglos ha caracterizado nuestro sistema político, induce en el imaginario la duda razonable sobre el buen o mal funcionamiento y su posible éxito en una figura como ésta dentro del sistema en general.

Ese proceso tendría que ser analizado a la luz de diversas disciplinas sociales para comprender la situación actual en que vive nuestro país, sin embargo dada la focalización de este estudio nos centraremos de manera momentánea en el ámbito político. Existen importantes opiniones de tratadistas que al respecto nos ilustran para comentar por ejemplo que *diversos son los eventos que se han dado como parte de un trayecto del sistema político presidencialista de partido hegemónico hacia una democracia*

*pluralista*²³ de los que no podemos dejar fuera el surgimiento de la Conago, como parte del *desarrollo del pluralismo nacional y de la transformación del pensamiento de la sociedad mexicana que si bien ha evolucionado mucho hasta nuestros días, falta todavía mucho camino por delante.*²⁴

Y si hablamos de transformar, tenemos que detenernos en la observación, es decir tenemos que prestar atención al proceso desde una perspectiva sistémica, existen estudios en la materia que nos comentan que *las estrategias de liberalización política fueron poco a poco estimulando las demandas democráticas (inputs),*²⁵ que bien puede propiciar una verdadera democratización del sistema político en México. *La retroalimentación motivada por cada reforma electoral fue alimentando las esperanzas de los opositores, quienes fueron progresivamente ocupando más y más espacios y a partir de ahí presionar para una verdadera transformación de las reglas del juego.*²⁶ Pero este proceso de transformación no se observa concluido, muestra una constante evolución. El problema radica precisamente en poder atemperar las pugnas políticas y liberar acuerdos para resolver problemas sustantivos del país. En este sentido es importante observar cómo ha ido evolucionando la democracia en México con el paso del tiempo adoptando una estructura dimensional similar a la utilizada por Ilán Bizberg.²⁷ Lo importante de este análisis es identificar las variables que han acelerado dicha evolución y aquellas que la han frenado o retardado, e incluso aquellas que permanecen inmutables por la actitud pasiva de ciertos sectores en el escenario nacional (*insumo-conversión-exumo-retroalimentación*).

e) Operatividad de la Conago

La existencia de ciertos vacíos hacia el interior de la Conago denotan una inadecuada planeación que se ha traducido en una larga lista de peticiones a través de “Acuerdos del Pleno” sobre la base de puntos de vista, apoyo o crítica a las acciones que

²³ PRADO Maillard, José Luis, *Las Relaciones de los Órganos del Poder Político en Nuevo León, Contexto Político Mexicano*, Revista Criterio Jurídico, Departamento de Ciencia Jurídica y Política de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali, Colombia, No. 6, 2006, Pág. 157.

http://criteriojuridico.puj.edu.co/publicaciones.php?seleccion=ver_publicacion&id_publicaciones=9.

²⁴ Ídem, PRADO Maillard, José Luis, 2006, Pág. 157.

²⁵ GARZA Castillo, Mario Alberto, *Transición y régimen político, factores estructurales de la permanencia post-hegemónica del PRI (1997-2009)*, Revista Conocimiento y Cultura Jurídica, Año 5, No. 8 de la 2ª. Época, Órgano de difusión del Centro de Investigación de Tecnología Jurídica y Criminológica de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Julio – Diciembre de 2010, pág. 72.

<http://www.facdyc.uanl.mx/citejyc/publicaciones/conocimiento-cultura-juridica/archives/conocimiento-y-cultura-juridica-08.pdf>

²⁶ Ídem, GARZA Castillo, Mario Alberto, Julio – Diciembre de 2010, pág. 72.

²⁷ BIZBERG, Ilán, *Las Democracias Latinoamericanas; una tipología, (en su obra México en el Espejo Latinoamericano ¿Democracia o Crisis?)*, Colegio de México, México, 2010, pág. 57.

<http://cei.colmex.mx/PDFs/Prof%20Bizberg/México-01.indd.pdf>

el ejecutivo federal en el uso de sus atribuciones ha desarrollado con respecto a las entidades federativas, como expresaba en agosto de 2008 un gobernador: *La Conago se había convertido en una especie de pasarela inútil para los temas sustantivos.*²⁸

Ante ello era evidente la falta de un marco integral basado en un orden previamente diseñado que fortaleciera el diálogo con el ejecutivo federal con objetivos y acciones comunes y no sólo señalando posicionamientos frontales diversos entre esferas y niveles de gobierno en ocasiones de confrontación estéril, perdiéndose con esto un tiempo muy valioso para la toma de decisiones oportunas y coherentes en las circunstancias; en un contexto de una sociedad civil que luce molesta y atemorizada ante una situación económica originada también como resultado de la turbulencia de los mercados financieros internacionales que condujo a una caída del PIB durante el 2009 de -6.54%,²⁹ altas tasas de desempleo, violencia e inseguridad pública en casi todo el territorio nacional, la descalificación y el insulto entre candidatos y partidos políticos como parte de lo que se ha dado en llamar “la guerra sucia” en la contienda electoral intermedia 2009, ese ha sido el panorama que ha ofrecido nuestro país en los últimos tiempos.

f) Divergencia político-social y el Estado de Derecho

La división y la divergencia se da en una federación republicana y democrática incluso entre poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)³⁰ que deben ser resueltos en el marco del Estado de Derecho para evitar caer en la tentación del absolutismo despótico de otras épocas, donde las diferencias políticas y las carencias de los ciudadanos menos favorecidos dieron origen a guerras como la de independencia en 1810 y la revolución mexicana en 1910.

g) Elementos del Federalismo

Por otra parte un análisis a la luz de los elementos que constituyen el federalismo nos podría ayudar a esclarecer si de la Conago como uno de los principales mecanismos innovadores en el país, está germinando un federalismo que cumpla como tal. Estos

²⁸ Foro Nacional sobre Federalismo y Descentralización, Ceremonia de Clausura del Foro Temático “Federalismo Hacendario y Descentralización de las Finanzas Públicas”, Versión Estenográfica, 1º de Agosto de 2008, pág. 2. <http://forosfyd.Conago.org.mx/Chihuahua/Default.html>

²⁹ SALAZAR López, César, *La Economía Mexicana en 2010*, Revista Electrónica Dimensión Económica, vol. 1, No. 2, Enero-abril de 2010, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, D.F., 2010, pág. 1. <http://rde.iiiec.unam.mx/revistas/2/articulos/1/11.php>

³⁰ MONTESQUIEU, *El Espíritu de las Leyes*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1906, Pág. 38.

elementos que podemos analizar, los observamos de manera muy clara en *Vergottini* y en *Pérez Royo* definidos como “elementos o perfiles constantes”.³¹

1) Un ordenamiento constitucional federal común. Detrás de un Estado federal digno de tal nombre hay siempre un poder constituyente único.

2) Ciudadanía federal. Si el poder constituyente es un poder único, es porque reside en un único pueblo como titular del mismo, el cual tiene que estar constituido por todos los ciudadanos de todos los territorios que se federan.

3) Acogida del principio de separación de poderes. No necesariamente tiene porqué tratarse de un sistema republicano de gobierno (Bélgica es una monarquía federal).

4) Reconocimiento en la Constitución federal de la garantía de la existencia autónoma de los Estados. Se garantiza un nivel elevado de autonomía política a los Estados miembros. Se cuestiona si el carácter de Estados de los entes constitutivos de la Federación conlleva que los mismos tengan una soberanía, pero en todo caso habría que distinguir aquí entre una soberanía “externa” y otra “interna”, de manera que estos Estados federados no pueden tener nunca una soberanía externa completa, que es una característica de un Estado independiente según el derecho internacional, aunque sí poderes externos limitados.

5) La subordinación de los ordenamientos de los entes territoriales a la Constitución federal.

6) Distribución de las competencias, incluyendo las legislativas (no sólo las ejecutivas), **entre la Federación y los estados.** Puesto que la autonomía política en el Estado democrático equivale a tener voluntad propia y puesto que la manifestación de voluntad en el Estado es la ley, es este el punto de partida esencial del Estado federal. **Si no hay creación del derecho por unidades territoriales menores, no hay Estado federal.**

³¹ HÄBERLE, Peter, *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*.(Compilación), *Estudio Preliminar. El Federalismo Alemán por Brage Camazano, Joaquín*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2006. Pág. LII-LX. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2300>

7) Distribución de recursos tributarios entre la Federación y los Estados miembros. Éstos han de tener autonomía económica, presupuesto indispensable de una autonomía política real.

8) Rigidez constitucional federal. Que no sólo conlleve la indisponibilidad de la Constitución para el legislador federal, si no que implique también la articulación de un procedimiento para que las unidades territoriales participen en la reforma de la Constitución federal. Por lo general los procedimientos de reforma de las Constituciones federales exigen unas mayorías “amplias y compuestas”, de tal manera que hace falta una mayoría cualificada de la población de toda la Federación pero constituida también simultáneamente en una mayoría de ésta, a fin de que una mayoría exclusivamente en los estados con más población, por muy cualificada que sea, no baste para alterar las reglas del juego federal.

9) Bicameralismo. Todos los Estados federales son bicamerales y la Cámara alta (federal) puede tener más poderes que la Cámara baja (federal), por contraste con lo que suele ocurrir en los Estados no federales.

10) Participación de las entidades territoriales en la formación de la voluntad de la Federación (derecho federal, en especial el legislativo), a fin de evitar el aislamiento del nivel federal y el estatal. Ello hace alusión, esencialmente, a las Segundas Cámaras como mecanismo para lograr esa participación a escala legislativa. Esta segunda cámara o Senado puede tener las mismas competencias que la otra cámara legislativa (bicameralismo perfecto) o puede tener menos poderes (bicameralismo imperfecto), siendo esto último lo más habitual en los Estados federales (pero no es así en dos modelos clásicos: los Estados Unidos de Norteamérica y Suiza, que tienen un bicameralismo perfecto). Otra diferenciación próxima, más sustantiva, es la que distingue entre bicameralismo simétrico y asimétrico.

11) Vigilancia federal. En casos extremos, intervención federal, con la finalidad de garantizar que los Estados miembros observen el derecho federal.

12) Existencia de una instancia de resolución de conflictos. Entre la Federación y las entidades federadas o entre estas últimas. Por lo general, se reconoce a estas entidades federadas una cierta influencia en la composición de dicha instancia (tribunal supremo o constitucional).

h) Enfoque sistémico del federalismo

Para David Easton³² el sistema político funciona en un esquema dinámico según los elementos del esquema sistémico **insumo-conversión-exumo-retroalimentación**, por **insumo** se entiende la fase en la cual el sistema es sometido a estímulos; por **conversión** se entiende el conjunto de los procesos internos durante y mediante los cuales el sistema elabora las respuestas; por **exumo** se entiende la fase de emisión de las respuestas hacia el ambiente, y finalmente por **retroalimentación** se entiende el conjunto de los efectos de retorno, y por lo tanto de las modificaciones, que las respuestas del sistema producen sobre los estímulos a los cuales él está a su vez sometido.³³ Bajo esta perspectiva haremos un análisis sobre el comportamiento de la conferencia desde su nacimiento y hasta el 2011 y por ende su aporte a las relaciones intergubernamentales para fortalecer el Sistema federal Mexicano.

La investigación nos hace afrontar el reto de demostrar que ante la problemática de operar en la práctica un verdadero federalismo, existen mecanismos oportunos que con todo y las disfunciones a las que se enfrenta, puede presionar y retroalimentar la praxis político-administrativa para que opere como tal, como es el caso de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Planteamiento de la hipótesis

Organizaciones como la Conferencia Nacional de Gobernadores y las Asociaciones de Presidentes Municipales se observan como entidades de suma importancia en el país, situación que induce a investigar y evidenciar en qué medida, con que parámetros, fuentes, límites, estos organismos han ido transformando las relaciones entre el poder Ejecutivo Federal y los Estados de la República.

La Conago y las Asociaciones de Presidentes Municipales simbolizan uno de los partes aguas en las relaciones intergubernamentales Poder Ejecutivo Federal – Estados de

³² EASTON, David, *Diez Textos Básicos de Ciencia Política, Categorías para el Análisis Sistémico de la Política*, 3ª Edición, Ariel, Barcelona, España, 2007, pág. 221.
<http://books.google.com.mx/books?id=Kx-NM7ByYWsC&pg=PA221&lpg=PA221&dq=categor%C3%ADas+para+el+an%C3%A1lisis+sist%C3%A9mico+de+la+pol%C3%ADtica&source=bl&ots=VpMHREqNc9&sig=k4SGI5SX4cmwo4sK25VKVxPjhrw&hl=es&sa=X&ei=HhVRT4bINcnHsQLXtf2Dg&sqi=2&ved=0CDkQ6AEwAw#v=onepage&q=categor%C3%ADas%20para%20el%20an%C3%A1lisis%20sist%C3%A9mico%20de%20la%20pol%C3%ADtica&f=false>

³³ ARNOLETTO, Jorge Eduardo, *Curso de Teoría Política, David Easton y su teoría del sistema político*, Eumed. Net, Biblioteca Virtual, Universidad de Málaga, España, 2007, pág. 2.
<http://www.eumed.net/libros/2007b/300/34.htm>

la República, con todo y sus limitaciones operativas y presupuestales. En los años que lleva de operar la Conago ha rebasado organizaciones y mecanismos como: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, los Grupos de Trabajo y Grupos Técnicos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que acude directamente a la Cámara de Diputados a presentar sus inquietudes y demandas, ante la precariedad de las respuestas que da a los estados el anquilosado actuar del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el que en opinión de algunos especialistas en finanzas públicas está dejando de cumplir las funciones para las que fue creado.³⁴ Para este propósito la Conago cuenta con una estructura técnica denominada Comisión de Hacienda, que da cabida a todas las instituciones anteriormente mencionadas. En el seno de esta estructura los temas hacendarios son tratados desde una perspectiva técnica y las propuestas se analizan sin la 'guía' o la 'orientación' de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de tal suerte que escapan al control de la misma, por lo que *las propuestas son más ambiciosas y de mejor alcance desde el punto de vista de los estados.*³⁵

Si bien la Conago y las Asociaciones de Presidentes Municipales han puesto especial énfasis al aspecto fiscal y una mayor autonomía, cuentan también en el caso particular de la Conferencia con diversas comisiones en las que se desahogan diversos temas de la agenda nacional con un enfoque técnico: Asuntos Migratorios, Educación, Salud, Seguridad Social y Pensiones, Comercio Exterior, Energía, Puertos y Litorales, Juegos y Sorteos, Transporte, Turismo, Reforma del Estado, Cultura, Desarrollo Artesanal, Seguridad Pública, etc. A lo largo de la existencia de ésta han asistido como invitados casi todos los Secretarios de Estado de la Administración Pública Federal e incluso miembros del Poder Legislativo y Judicial.

³⁴ SORIA Romo, Rigoberto, *La Construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Parte III, El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, explicado como esfera institucional, Los órganos del sistema nacional de coordinación fiscal: formalidad y realidad, El impacto de la emergencia de la Conago en la esfera institucional*. Enciclopedia y Biblioteca Virtual de las Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas. Tesis Doctorales de Economía. México, D. F., 2004, pág. 1.
<http://www.eumed.net/tesis/rsr/13l.htm>

³⁵ Ídem. SORIA Romo, Rigoberto, pág. 1.

Hipótesis

En México el surgimiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores y las Asociaciones de Presidentes Municipales manifiestan una función de fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales, sin embargo en su seno albergan la función latente de operar como grupo de presión al Ejecutivo Federal ante la disfuncionalidad de un Modelo Político constitucionalmente federal pero tradicional, práctica y culturalmente unitario y central.

Primera parte

La Conago y las Asociaciones de Presidentes Municipales. El impulso latente de las exigencias de los gobiernos locales ante la inercia de un sistema federal disfuncional

El proceso de descentralización federal impulsado por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, quien el 31 de mayo de 1995 publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se aprobaba el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que incluía el impulso de un "nuevo federalismo" que fortaleciera a los estados y los municipios y fomentara la descentralización y el desarrollo regional* para dar cabida a las exigencias de los gobiernos locales, fueron precedidos por un periodo de transición gestado por diversos acontecimientos de carácter político, social y económico ocurridos en la última etapa hegemónica del PRI que eventualmente desembocaron en una peculiar activación del federalismo mexicano después de poco más de 70 años de inercia a causa de practicar un modelo federal en el formato pero central en la praxis, lapso de tiempo en el cual los gobiernos estatales desempeñaron el papel de intermediarios o veceros de la voluntad del gobierno central hacia su propio ámbito y el Municipal.

Al agotarse el esquema centralista, por una parte y la inquietud de los gobiernos estatales y municipales por otra, para satisfacer y cumplir las expectativas de los ciudadanos en su territorio, los gobernadores y presidentes municipales comienzan a agruparse en bloque ante el gobierno federal, situación que dio nacimiento a la Conago y a las Asociaciones de Presidentes Municipales respectivamente, que si bien son creadas con el propósito manifiesto de fortalecer el federalismo, de manera latente anidaban la ejecución de mecanismos de presión para exigir de la federación los recursos indispensables para su territorio. Lo anterior en medio de un contexto social donde surgen nuevos partidos políticos o movimientos opositores y se da el paso a la pluralidad en la composición de las cámaras legislativas, erigidos ya como factores potenciales para un renovado perfil democrático en México.

Estas nuevas circunstancias políticas podrían suponer el debilitamiento significativo del presidencialismo como institución, sin embargo no fue así, la figura presidencial siguió permeando con gran influencia y poder en el ambiente político a pesar de los obstáculos, falta de experiencia y visión de largo alcance para evitar pugnas internas que frecuentemente acontecieron en las dos últimas administraciones presidenciales. La figura del Presidente fue tan consolidada en el imaginario político y cultural que difícilmente puede ser demeritada. Lo que si fue borrado en su totalidad fue el

régimen de partido único, que ha derivado hasta cierto punto en la disminución del protagonismo exacerbado de la federación sobre los estados y municipios, estos se han visto favorecidos con la asignación de ciertas competencias y un incremento relativo en las partidas de recursos federales, la Federación continúa ejerciendo el control fiscal con serias repercusiones sobre las finanzas Estatales, entre estas destaca el hecho de que las transferencias federales en conjunto han representado la mayor parte de los recursos hacia los estados, y han llegado a representar hasta poco más del 86% del ingreso interno, con el menoscabo de las facultades de las Entidades para crear su propio desarrollo regional toda vez que éste peculiar fenómeno de descentralización supone una mayor transferencia de recursos para los gobiernos locales aunque condicionados en su ejecución, en este sentido al asignar gasto ya programado desde el centro se limita la capacidad de respuesta de aquellos para satisfacer las exigencias propias de su territorio y las demandas específicas de la ciudadanía. En la lógica de un pluralismo democrático en evolución, estas situaciones centralistas tenderán a ser modificadas hacia una mayor autonomía democrática y competencial en todas las regiones del país para que los gobiernos puedan allegarse de los recursos y las facultades necesarias para su aplicación.

Por otra parte la activación del federalismo ha empezado a tomar fuerza y la efectiva división de poderes ha empezado a dinamizarse en la práctica política. Así mismo las instituciones creadas por los gobiernos priistas en las tres esferas de gobierno no han sido mermadas por los vaivenes de la alternancia, por su parte los gobiernos locales han asumido nuevas responsabilidades y desarrollado sus capacidades institucionales para hacer frente a los nuevos retos en los que, la estructura administrativa y los recursos humanos han desarrollado un desempeño aceptable en la mayoría de los casos. Hemos puesto especial énfasis en la influencia real sobre el fenómeno de la relocalización del poder político a partir de las nuevas variables derivadas de las nuevas fuerzas interdependientes que interactúan en el actual sistema político mexicano. En especial, parece muy significativo el papel que han jugado en la democratización y equilibrio del poder en México la Conago y las Asociaciones de Presidentes Municipales, la gradual liberalización de los cotos de poder central hacia los Estados. En este sentido ha resultado evidente que a partir de la interacción regional se han profundizado las relaciones de cooperación entre las Entidades y los Municipios.

Capítulo I

Problemática de los gobiernos locales en materia de política económica y social, detonantes para la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores

La excesiva centralización del aparato público y un modelo de coordinación fiscal ineficaz provocaron que con el paso del tiempo y en forma gradual los Estados resurgieran de muchos años de sujeción a un poder hegemónico, inmerso en un contexto de esquemas corporativistas de férreo control político, fue a través de la apertura democrática electoral y el inicio de una incipiente descentralización que los mecanismos que regulaban las relaciones intergubernamentales de los distintos órdenes de gobierno cambiaran y presionaran a las autoridades para atenuar la concentración del poder en el centro de la República, percibido por estos como un freno para el desarrollo de los Estados.

Las Entidades fueron perdiendo competencias con cada una de las reformas constitucionales que otorgaron funciones a la federación, esta circunstancia aunada a la reforma al artículo 115 constitucional y a la escases de recursos generaron *pautas para el surgimiento de nuevos actores de interés en los temas fiscales* y de un generalizado clamor por una *mejor y más justa distribución competencial y fiscal entre los ámbitos de gobierno: la Conago* y las Asociaciones de Presidentes Municipales son una muestra de ello, *además de otras organizaciones que agrupan gobiernos locales e incluso una asociación de congresos y legislaturas locales.*³⁶

Sección 1. Retrospectiva política, económica y social de las Entidades Federativas

A. Deterioro del desarrollo político, económico y social de los gobiernos locales

En la época de la revolución mexicana y algunos años posteriores a ella, los Estados de la república cobraron fuerza en al ámbito de la política nacional, situación que prevaleció hasta la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 como una necesidad de integrar las distintas fuerzas dispersas a lo largo de la República Mexicana,³⁷ en este sentido apunta Huntington: "...se vio la necesidad de institucionalizar

³⁶ *Ibidem*, MORALES y Gómez, Juan Miguel, SALAZAR Medina, Julián, *La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo*, "Convergencia", Revista de Ciencias Sociales, pág. 246.

³⁷ Instituto Politécnico Nacional, *Historia del México Contemporáneo II*, Dirección de Publicaciones del IPN. México, D. F. 2008, Pág. 108.
<http://www.publicaciones.ipn.mx/WPS/WCM/CONNECT/D1BAE980422E1DB1B387B785255C08A/06053BCD.PDF?MOD=AJPERES>

la revolución con la creación del partido...³⁸ el **federalismo centralizador** se institucionalizó gradualmente, los Estados y sus gobernadores dejaron de ser las vías privilegiadas para acceder al poder. El Congreso Federal dejó de representar los intereses locales y al mismo tiempo de ser la instancia de mediación entre las distintas facciones en favor de mecanismos de ascenso a través de las instituciones representativas a nivel nacional, muchas de ellas fundadas durante la presidencia del General Plutarco Elías Calles.

Algunos instrumentos de control político de la Federación a partir de los años 30's fueron los siguientes:

1. Promulgación de la Ley Federal del trabajo.
2. Revitalización de la reforma agraria.
3. Ley de Expropiaciones.

Al respecto Alberto Díaz Cayeros comenta en su obra *Desarrollo económico e inequidad regional* que estos elementos concentraron en la Federación los instrumentos principales para premiar o castigar a los grupos de apoyo obreros y campesinos dando paso a lo que se podría llamar un "**federalismo corporativista**".³⁹

Con la llegada de los años 40's inicia una nueva etapa del proceso productivo en México denominado *modelo de sustitución de importaciones*. Durante este periodo el consumo de los mexicanos se vio incrementado y en consecuencia la tasa de empleo se elevó. Ante la escasa mano de obra, diversas empresas del sector industrial aumentaron los turnos de trabajo para satisfacer la demanda Interna, este boom productivo tuvo su origen principalmente debido a que los países europeos no generaban bienes de consumo ante los estragos que produjo la segunda guerra mundial. La política del presidente Ávila Camacho (1940-1946) fue fundamental en este despegue industrial toda vez que prometió indemnizar a los anteriores propietarios de la industria petrolera mexicana y reconocer la deuda adquirida con ellos, así mismo incentivó la inversión extranjera principalmente en los ramos de la manufactura y el comercio. El Presidente Miguel Alemán (1946-1952) dio continuidad a este modelo, aunque si bien controló la

³⁸ HUNTINGTON, Samuel Phillips, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Editorial Paidós, Barcelona, España, 1972, Pág. 290.

³⁹ DÍAZ Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*, Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Colección: Las Ciencias Sociales, 1995, Pág. 22.

http://cidac.gamol.com.mx/esp/uploads/1/Desarrollo_econ__mico_e_inequidad_regional_PDF.pdf

importación de bienes de consumo, fue flexible con los bienes de capital. México vio llegar maquinaria y equipo extranjero adquiridos con las ganancias logradas durante los años de la guerra. El sector empresarial mexicano participó intensamente en el fortalecimiento de este modelo. Buscaron mejorar y estimular las relaciones con el sector gubernamental, cedieron ante la eventual necesidad de una reforma económica y social, y pensaron en una expansión de los mercados nacionales y extranjeros. Los beneficios se extendieron a toda la población, se le conoce a ésta época como “la del milagro mexicano”.⁴⁰ Pero por otra parte se relegaron otras actividades productivas en los hechos, cambió significativamente la política en la asignación de los recursos públicos y, en general, condujo al abandono de muchas actividades con posibilidades reales de desarrollo de las entidades federativas. Dicha expansión dio origen a la larga crisis que afectó la agricultura y prácticamente el mundo rural mexicano hasta la fecha,⁴¹ pues se canceló su desarrollo a favor del centro. La ciudad de México llegó a ser el polo de mayor desarrollo y atracción de recursos fiscales, presupuestales, financieros y humanos, en detrimento del resto del país. La centralización en México tiene una larga tradición, pero la época de sustitución de importaciones exacerbó aún más esta tendencia.⁴²

Se da entrada a una nueva burguesía industrial, financiera y política que asume la dirección de un país *de oportunidades abiertas, pero de votos cerrados*.⁴³

Los elevados impuestos al comercio exterior frenaron las exportaciones, las empresas competitivas, con capacidad y posicionamiento no lograron penetrar los mercados internacionales. Durante este periodo gran cantidad de países elevaron sus productos internos (PIB) e indicadores de bienestar social, a *contrario sensu* en México hacia la mitad del desarrollo estabilizador, los indicadores sociales mostraban disparidad: los Estados con mejores condiciones económicas se desarrollaban con mayor rapidez que los demás.⁴⁴

⁴⁰NIEVES López, Francisco, *Modelos Económicos en México*, Artículos Académicos en Latinoamérica, Delfos, Portal Educativo, Centro de Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, pág. 1.
<http://delfos.mty.itesm.mx/Articulos/programas.html>

⁴¹ CORDERA, Rolando y TELLO, Carlos, *México la Disputa por la Nación. Perspectivas y Opciones del Desarrollo*, 15ª Edición, Siglo Veintiuno Editores, México, D. F., 2002, pág. 32.
http://books.google.com.mx/books?id=f93AsJAxIP4C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

⁴² *Ibidem*, Instituto Politécnico Nacional, *Historia del México Contemporáneo II*, pág. 150.

⁴³ FUENTES, Carlos, *Reflexiones en torno al centenario de la Revolución Mexicana*, Periódico Reforma, México, D. F., 22 de noviembre de 2010, pág. 23.

<http://gustoporlahistoria.com/2010/06/22/reflexiones-del-historiador-enrique-krauze-en-torno-a-la-revolucion-mexicana/>

⁴⁴ *Ibidem*, DÍAZ Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*, pág. 24.

En los años setenta se corrigió esta situación, sin embargo en la década de los 80's –a raíz de la crisis internacional de la deuda– se abandonó la política de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y la intervención del Estado en la economía. La finalidad fue convertir las exportaciones y la inversión privada en los motores de la expansión económica. Esas reformas, seguidas por los siguientes gobiernos, hicieron que México se posicionara como una de las economías de tamaño medio más abiertas al comercio y la inversión extranjera, con una reducida intervención del sector público en el rubro.⁴⁵

Por otra parte, los mecanismos de coordinación fiscal trajeron como consecuencia que los Estados renunciaran a su capacidad impositiva en favor de la federación. Antes de la puesta en marcha de estos cambios, las entidades federativas contaban con recursos fiscales a través de gravámenes como el impuesto predial, aunque posteriormente con la reforma al artículo 115 constitucional de 1983, pasó a ser recaudado por los Municipios.⁴⁶

El análisis de la evolución política y económica de las Entidades Federativas en México en el siglo XX nos ayuda a conocer características y peculiaridades de sus distintas fases y como las transformaciones de centralización y los intentos de descentralización de su participación en el escenario nacional, su dispersión y otros factores y mecanismos propios de la inercia política, conllevaron a la primera etapa de modernización neoliberal, económica y política en el país. Lo anterior trajo como resultado una desestabilización de las bases del sistema de partido único sobre las que fueron construidas las relaciones intergubernamentales del ejecutivo federal y los Estados de la República durante el siglo XX. En opinión de Huntington *es un error extraer la conclusión de que en la práctica, modernización significa racionalización de la autoridad, diferenciación de la estructura y expansión de la participación política. Entre la modernización política definida como transición de un Estado tradicional a uno moderno y la que se define como los aspectos y efectos políticos de la modernización social, cultural y económica, hay una diferencia fundamental, que a menudo se pasa por alto. El primer enfoque propone la dirección en que debe moverse teóricamente el cambio político. El*

⁴⁵ MORENO-BRID, Juan Carlos, *La economía mexicana frente a la crisis internacional*, Revista electrónica Nueva Sociedad No. 220, marzo-abril de 2009, ISSN: 0251-3552, pág. 63.
http://www.nuso.org/upload/articulos/3594_1.pdf

⁴⁶ *Ibidem*, DÍAZ Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*, pág. 25.

*segundo describe los cambios políticos que ocurren en realidad en los países en modernización.*⁴⁷

En México la descentralización propiamente tratada y llevada a cabo (*Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*) trajo como consecuencia el desplome de la hegemonía política, y propició:

1. El empoderamiento político de los gobiernos locales.⁴⁸
2. La exigencia de los gobernadores y alcaldes de las entidades federativas por lograr un mayor, mejor y más autónomo ejercicio del poder y mejores recursos para sus territorios.⁴⁹
3. Una percepción de vulnerabilidad tanto en los gobernadores como en los alcaldes ante la posibilidad de que con la alternancia partidista el representante del Poder Ejecutivo o cualquier orden de gobierno superior pudiera ser de un partido diferente al propio, lo que conllevaría, según su imaginario político, a la reducción de apoyos financieros, políticos y una consecuente limitación de su libertad de decidir, de hacer, de gobernarse, de ejercer con plenitud sus facultades o parte de ellas, por lo que consideraron necesario actuar en bloque en defensa de sus administraciones.

La creación de la Conago confirma la teoría *de la compatibilidad de las fuerzas sociales para la institucionalización del poder a través de la comunidad* de la que hablaba Huntington, toda vez que el poder del grupo (en este caso los gobernadores de las entidades federativas) se ejerció por medio de una institución política que lo atemperó, moderó y reorientó con el fin de hacer que la dominación de dicha fuerza resultara compatible.⁵⁰ Es decir, que si bien el poder de los gobernadores y sus circunstancias sociopolíticas variaban, acordaron crear una institución a través de la figura de una Conferencia para convertir al grupo en una comunidad impregnada de homogeneidad con la fuerza suficiente para mantener un equilibrio adecuado frente al Poder Ejecutivo Federal y a partir de esa constante buscar fortalecer en su conjunto el federalismo.

⁴⁷ *Ibidem*, HUNTINGTON, Samuel, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, pág. 42.

⁴⁸ MUÑOZ Y LEÓN, Gloria del Carmen. *Retos del federalismo ante los gobiernos locales*. Secretaría de Gobernación, Dirección de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional. México, D. F. 2006. Pág. 2.

⁴⁹ *Ibidem*, MORALES Y GÓMEZ, Juan Miguel, SALAZAR Medina, Julián. *La administración pública en los Estados y reflexiones sobre el federalismo*, pág. 236.

<http://scielo.unam.mx/pdf/conver/v16n49/v16n49a9.pdf>

⁵⁰ *Ídem*, HUNTINGTON, Samuel, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Pág. 20.

La modernización neoliberal terminó con el modelo estatista y proteccionista que prevaleció desde la década de los años cuarenta en México⁵¹ y produjo cambios económicos y sociales acompañados de una mayor urbanización, de una paulatina alfabetización e industrialización y el crecimiento acelerado de los medios de comunicación, ampliando con esto la conciencia política y por ende multiplicando las demandas de los diferentes sectores sociales, lo que expandió su participación.⁵² En este contexto vemos como aparecen también diversas asociaciones de Presidentes Municipales, con vocación partidista como manifestación y búsqueda de espacios políticos y fuerza de presión, producto de la ausencia de eficaces mecanismos institucionales de negociación dentro de la técnica federal, dichas agrupaciones se han convertido en grupos de presión con intereses coyunturales.⁵³

B. Identificación de las funciones manifiestas y latentes subyacentes de la Conferencia Nacional de Gobernadores desde su creación

La Conferencia definida en sus lineamientos como un espacio libre, plural e incluyente, abierto al análisis de las problemáticas de las entidades federativas y a la búsqueda de soluciones convenientes, por medio de la construcción de acuerdos que redunden en el beneficio de los mexicanos, también es un foro para el intercambio de experiencias y la discusión de problemas comunes, con el propósito último de transformar las relaciones de la federación, los Estados y los Municipios,⁵⁴ éstos enunciados contenidos en los lineamientos de la Conferencia equivalen en la teoría de Robert K. Merton a las funciones manifiestas (expresadas en este caso en el documento normativo que regula la Conago) *como consecuencias objetivas para una unidad especificada (persona, subgrupo, sistema social o cultural) que contribuyen a su ajuste o adaptación y se esperan así,*⁵⁵ es decir la Conferencia Nacional de Gobernadores se instituye y como consecuencia existen deseos y aspiraciones manifestadas abierta y objetivamente que le dan una identidad y que adaptan su actuar a esas funciones y por tanto eso se espera de dicha agrupación. Aunque este tipo de entidades políticas se integran con la determinada intención de desarrollar ciertas funciones específicas manifiestas, estas no se limitan de ningún modo a un carácter funcional explícito, consciente y manifiesto, estas entidades al

⁵¹ HERNÁNDEZ Oliva, Rocío Citlalli. *Globalización y Privatización: El Sector Público en México, 1982-1989*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2001, pág. 151.

⁵² Ibídem, HUNTINGTON, Samuel. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Pág. 8.

⁵³ Ibídem, MUÑOZ Y LEÓN, Gloria del Carmen, *Retos del Federalismo ante los Gobiernos Locales*, pág.2.

⁵⁴ Conferencia Nacional de Gobernadores, *Lineamientos de la Conferencia*.

<http://Conago.org.mx/>

⁵⁵ MERTON, Robert K., *Teoría y Estructuras Sociales*, 4ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México. D. F., 2002, Pág. 138-139.

conformarse por seres humanos complejos e impredecibles por naturaleza, cualquiera que sea el interés común oficial de la agrupación, implica extraoficialmente otros más; la interrelación social obviamente no se circunscribe a una finalidad común, aunque ésta última, es desde luego, la principal razón por la cual se formó la agrupación o asociación y el vínculo permanente que le da unidad. Estos intereses “extraoficiales” que implican *categorías de consecuencias funcionales generalmente no reconocidas pero objetivas, nunca conscientes, son funciones no limitadas a su propósito explícito y consciente*, que Merton define como funciones latentes relativas a consecuencias inesperadas y no reconocidas.⁵⁶

La Conago es ahora uno de los mejores vínculos de presión de los Gobernadores hacia el Ejecutivo Federal, toda vez que confluyen en este tipo de agrupaciones intereses con temas políticos, económicos, fiscales y todos aquellos relativos a políticas públicas para la satisfacción de necesidades específicas de la población, con la unidad concreta de un grupo.

Consciente de su rol en el contexto político, en su momento incluyó en su agenda temas como el fortalecimiento del federalismo a través de un adecuado reparto de funciones y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, la justa asignación de recursos en sus modalidades de potestades, transferencias, subsidios etc.

Programa de Apoyo y Fortalecimiento a las Entidades Federativas (Pafef)

El 7 de diciembre de 1999, en el momento que se negociaba el presupuesto de egresos para el siguiente año, once gobernadores se presentaron a la Cámara de Diputados con la petición de que se creara el “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas”, esta circunstancia de hecho inscribe el primer antecedente para la conformación de la Conferencia; el presidente Ernesto Zedillo en aquél entonces se molestó pero tuvo que aceptarlo a regañadientes, escribe García Soto más de dos años después en la revista Crónica de Hoy.⁵⁷ Fue así que la Cámara de Diputados aprobó una asignación por la cantidad de \$6,870 millones de pesos en el Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas para el Programa de Apoyos para el

⁵⁶ Ibidem, MERTON, Robert K., *Teoría y Estructuras Sociales*, pág.139.

⁵⁷ GARCÍA Soto, Salvador, *Ganaron los Estados*, La Crónica de Hoy. Versión electrónica, 17 de junio de 2002, México, D. F., pág.1. http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=17341

Fortalecimiento de las Entidades Federativas” (Pafef) en el Presupuesto Federal de Egresos 2000.⁵⁸

Estos recursos debían destinarse a:

- a) Las entidades federativas cuyo gasto público propio por habitante en educación **sea mayor** al resultado de dividir la suma del gasto total que realizan las entidades en educación entre la población total del país, podrán destinar los recursos que les correspondan de este Programa a los fines que se establezcan en sus presupuestos anuales locales, dando prioridad al gasto en obra pública.
- b) Las entidades federativas cuyo gasto propio por habitante en educación **sea inferior** al resultado de dividir la suma del gasto total que realizan las entidades federativas, en educación entre la población total del país, podrán aplicar los recursos que les correspondan de este Programa a los fines que se establezcan en sus presupuestos anuales locales, dando prioridad al gasto en infraestructura educativa en sus sistemas públicos de educación.

Para elaborar los cálculos descritos en los dos incisos anteriores (decía el documento original) se usará, en lo que respecta a gasto educativo, la información de la Encuesta más reciente de Financiamiento Educativo Estatal, que al efecto emita la Secretaría de Educación Pública y, en lo que respecta a población, la información más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

En ningún caso las Entidades Federativas podrán utilizar los recursos que reciban con cargo al programa para erogaciones en gasto corriente.

Un mes después, en enero de 2000, el Presidente Zedillo anunció que ante los escasos ingresos su gobierno se vería obligado a recortar el presupuesto. Y les anunció a los Estados que el Pafef se vería afectado con ese recorte. Hubo entonces protestas de varios gobernadores, incluidos los priistas que en ese entonces aún se sometían al designio presidencial. El rubro de carreteras fue el más afectado y el perredista Ricardo Monreal organizó una caminata de protesta que terminó obligando a Zedillo a restituirle

⁵⁸ Diario Oficial de la Federación. Artículo 84, fracción IX, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, viernes 31 de diciembre de 1999, pág. 34.
<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2000/documentos/decreto/decreto.htm#Articulo10>

los recursos recortados en ese renglón. Fuera de eso se impuso la voluntad presidencial y los Estados no tuvieron más que aceptar el recorte.⁵⁹

Al año siguiente, previo a la autorización presupuestal 2001, una reunión de los gobernadores con los Diputados Federales, en la que se encontraban presentes los coordinadores parlamentarios del PAN y PRD, Felipe Calderón y Martí Batres respectivamente, los ejecutivos de las entidades federativas presentaron una propuesta de aumento al Pafef 2001. En esta reunión los coordinadores parlamentarios demostraron su disposición para analizar la propuesta hecha por los gobernadores, no obstante el 5 de diciembre fue entregado al Poder Legislativo el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, sin que fuera incluido el Pafef. La propuesta de dejar fuera del proyecto al Pafef fue duramente criticada por los legisladores de la oposición; el PRI a través del diputado Guillermo Hopkins Gámez aseveró que era una decisión de su partido mantener el fondo de apoyo para las entidades federativas. Mientras que el PRD, en voz de Martí Batres, opinó que con la desaparición del fondo para las entidades se da un retroceso en materia de federalismo,⁶⁰ finalmente la Cámara de Diputados a falta de la iniciativa del Poder Ejecutivo, incluyó en el Presupuesto de Egresos, la asignación del Pafef, por la cantidad de 12,808.7 millones de pesos en la que dispone que estos recursos se destinarían exclusivamente para saneamiento financiero; apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales; así como a la inversión en infraestructura. Éstos recursos no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente y de operación, salvo en el caso de los sistemas de pensiones.⁶¹

En 2002 la Cámara de Diputados incluye en el Presupuesto de Egresos, una asignación del Pafef, por 14,700 millones de pesos ante la omisión del Ejecutivo Federal y señala que son subsidios que otorga la Federación a las entidades federativas, los cuales se destinarán exclusivamente para saneamiento financiero; apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales; pero con la novedad de que ahora son fiscalizables.⁶²

⁵⁹ *Ibidem*, GARCÍA Soto, *Ganaron los Estados, La Crónica de Hoy*.

⁶⁰ HIDALGO, Jorge Arturo y MAYOLO López, Fernando, *Revisarán partidas destinadas a los Estados*, Periódico Reforma, México, D. F., 8 de diciembre de 2000.

<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/Documentolmpresa.aspx><http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/Documentolmpresa.aspx>

⁶¹ Diario Oficial de la Federación. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, Artículo 5, 1er y 7º párrafo, domingo 31 de diciembre de 2000, pág.137-138.

⁶² Diario Oficial de la Federación. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2002, Artículo 5, 9º Párrafo, publicado el 17 de enero de 2002.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2003 la Conago solicitó 23 mil millones de pesos para el Pafef. Si bien el monto decidido quedó lejos de la petición la verdad es que -apunta la revista *La Crónica de Hoy*- el resto de las reasignaciones favorecen a las entidades federativas. Además, los 17 mmdp aprobados significan un incremento nominal de 15.6% respecto a 2002; y dado que se estimó una inflación del 3%, el crecimiento real del ramo superó el 13%, es decir, se trata de uno de los incrementos más significativos dentro del presupuesto. Para darse una idea de lo que significó el incremento, señala que en 2002 respecto a 2001, a excepción de los Adeudos Fiscales de Ejercicios Anteriores (Adefas), ningún otro renglón del gasto, sea programable o no programable, tuvo un aumento de tal magnitud (ni siquiera los recursos destinados al IPAB o los de servicios generales dentro del gasto corriente, mismos que son los que más han aumentado).⁶³ Aquí podemos observar el impacto político y el cabildeo de la Conago en su primer año de existencia. Cabe destacar que en acuerdos suscritos en el seno de la misma el 24 de agosto de 2002 se recogen los conceptos fundamentales sobre reforma hacendaria, consensuado por los gobernadores de las entidades federativas entre los que se incluye la propuesta de Incorporación del Pafef a los fondos de aportaciones federales (Ramo 33), como un fondo de fortalecimiento estatal, integrándose con un porcentaje de referencia en relación con la recaudación federal participable, propuesta que fue atendida a finales de 2006.

Es importante destacar que cambia su naturaleza, al pasar de Subsidio a Transferencia.

La asignación del Pafef tuvo un evento trascendental en el 2003. Consistió en que a las cifras reportadas como ejercidas, se habían venido incorporando los recursos provenientes de los Excedentes Petroleros que no estaban considerados en el presupuesto original, estos recursos son las aportaciones del gobierno federal al Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (Fies).⁶⁴ Por primera ocasión a diferencia de los años anteriores, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2004, es enviado a la H. Cámara de Diputados por parte del Ejecutivo Federal, con una asignación de recursos para el Pafef por 10 mil millones de pesos, no obstante que la Conago pedía una cantidad superior a los 17 mil millones de

⁶³ CALZADA Falcón, Fernando, *Fortalecimiento de la Inversión*, La Crónica de Hoy, versión electrónica, 31 de diciembre de 2002, México, D. F.

http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=41903

⁶⁴ Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión, *Ramo 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, (Pafef)*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. México, D. F., 2006, Pág. 8.

pesos; la cantidad propuesta por el ejecutivo fue modificada durante el proceso de las deliberaciones, aprobándose como originalmente se hacía por un monto de 17 mil millones de pesos,⁶⁵ igual al asignado para el ejercicio 2003.

El artículo 13 del Decreto señala que son transferencias de recursos federales hacia las Entidades Federativas, asimismo para este ejercicio se ampliaron los objetivos y el destino de los recursos señalando que tienen como finalidad:⁶⁶

1. El Saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como reducción del principal;
2. Inversión en infraestructura, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de la misma, adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas, para infraestructura hidroagrícola hasta un 3% del costo del proyecto programado para el ejercicio fiscal de que se trate;
3. Apoyo a los sistemas de pensiones de las Entidades Federativas, prioritariamente a las reservas actuariales;
4. Modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones; y
5. Modernizar los sistemas de recaudación locales.

Para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 se asignó en el Ramo 39, “Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas”, la cantidad de 20 mil 386 millones de pesos.

En ese mismo año y con el arribo de 15 nuevos gobernadores, que cristalizaron el relevo sexenal en la mitad del país, pero también con el desconcierto de un aparato burocrático integrado por 22 comisiones en la Conago que prácticamente paralizaron sus tareas a la salida de los anteriores titulares, la Conferencia atravesaba por lo que se

⁶⁵ Diario Oficial de la Federación. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2004, Anexo 1, publicado el 31 de diciembre de 2003, pág. 77.

⁶⁶ Ídem, Diario Oficial de la Federación. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2004, pág. 13 y 14.

consideraba la peor crisis desde su fundación tras la insatisfacción de los ejecutivos locales por los resultados obtenidos en la Primera Convención Nacional Hacendaria que inició sus trabajos el 5 de febrero de 2004 y concluyó con la Declaratoria del 17 de Agosto del mismo año, quebrantado el diálogo con el gobierno federal, continúa la confrontación con el secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, por la pretensión del entonces Presidente Vicente Fox de imponer el IVA a medicinas y alimentos⁶⁷ y la propuesta de cambiar el régimen fiscal de Pemex, sobre esta última se resolvió aprobar en lo general la propuesta en la Convención Nacional Hacendaria pero con una cláusula que señalara que a las entidades federativas no se les afectaría la entrega de recursos que año con año se les hace con motivo de los excedentes petroleros.⁶⁸

Permeaba en el ambiente el riesgo de disolución de la Conago frente a una burocracia apática e ineficiente, situación que se reflejaba en la falta de interés de varios gobernadores y la ausencia de resultados tangibles para hacer realidad sus propuestas, no obstante lo anterior la Conago hacía latente su presencia pues solicitó de nueva cuenta a los legisladores recursos para el Pafef por 39.5 mil millones de pesos para 2006.⁶⁹

Estos recursos, argumentaban los gobernadores, tenían el propósito de compensar a las entidades la pérdida por la aplicación del nuevo régimen fiscal de Petróleos Mexicanos. La propuesta se dio en el marco de una reunión que sostuvieron en el Palacio Legislativo de San Lázaro, la Junta de Coordinación Política de ambas Cámaras e integrantes de la Conago, encabezados en esa ocasión por el ahora exgobernador de Chihuahua, José Reyes Baeza.⁷⁰

A pesar de la insistencia de la Conago, el Poder Legislativo señaló a través del diputado priista Francisco Suárez Dávila que era voluntad del grupo legislativo que representaba asignar a los Estados, hasta 22.5 mil millones de pesos. Finalmente el Dictamen del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 asigna en el Ramo 39, "Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas", la cantidad

⁶⁷ DAVALOS, Renato, *La Conago, en riesgo de "diluirse" por falta de interés de sus miembros*, La Jornada, 27 de junio de 2005, Pág. 1.

<http://www.jornada.unam.mx/2005/06/27/index.php?section=politica&article=014n1pol>

⁶⁸ SAÚL, Lilia y RUIZ, José Luis, *Fracasa cabildeo sobre IVA en alimentos*, El Universal, 14 de agosto de 2004.

http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=114493&tabla=nacion

⁶⁹ Ídem, DAVALOS, Renato, *La Conago en riesgo de "diluirse" por falta de interés de sus miembros*.

⁷⁰ RANGEL Sánchez, Carmen, *Demanda la Conago reasignar 39 mmdp*, El Mexicano, Gran Diario Regional, Tijuana Baja California, 10 de noviembre de 2005.

<http://www.el-mexicano.com.mx/informacion/noticias/1/2/nacional/2005/11/10/137082/demanda-Conago-reasignar-39-mdp.aspx>

de 22 mil 500 millones de pesos, y en cuanto al destino de los recursos, se establece en el artículo 15 del Decreto, lo siguiente: Las erogaciones previstas para el Ramo General 39 “Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas” son subsidios que se otorgan a las entidades conforme a la distribución prevista en el Anexo 11 de este Decreto. Estos recursos se destinarían para:

- 1) Cuando menos el 50% a la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, conclusión, mantenimiento, conservación de infraestructura, así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3% del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal de 2006, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de obras de infraestructura;
- 2) Saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción de la suerte principal al saldo registrado al 31 de diciembre de 2005. Asimismo, podrían realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;
- 3) Apoyo para sanear y reformar los sistemas de pensiones en las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales;
- 4) Modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;
- 5) Modernización de los sistemas de recaudación locales;
- 6) Desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales;
- 7) Fortalecimiento de los Proyectos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, y
- 8) Para los Sistemas de Protección Civil en las Entidades Federativas.

Desdén Presidencial. El Pafef fue siempre motivo de desdén por parte del ejecutivo federal lo que justificaba la continua insistencia de la Conago de incluirlo en la Ley de Coordinación Fiscal como una aportación regulada por este ordenamiento para instituirlo y darle permanencia presupuestal, uno de los antecedentes de esa actitud del Ejecutivo federal lo encontramos en el primer semestre de 2001, cuando anunció un recorte a este Programa por 350 millones. La Secretaría de Hacienda lo pudo hacer por el capítulo del presupuesto en el cual se encontraba: ello le permitió dicha actuación discrecional. La política presupuestal seguida para este Programa que paso posteriormente a ser Fondo (Fafef) es un ejemplo de la poca sensibilidad política hacia dos grupos no solo protagonistas sino esenciales en el debate de la reforma fiscal: para con los legisladores, quienes fueron los que finalmente decidieron la creación, fórmulas de distribución y montos totales del Pafef, y por otro, hacia las entidades federativas y sus ejecutivos, que no sólo ya lo habían incluido en sus respectivos presupuestos de egresos⁷¹ sino que lo impulsaron desde el principio a través de la Conago y que en este caso del recorte se enteraron de su disminución, antes que en términos oficiales, a través de los medios.

Ahora de nueva cuenta -según señalaba en su artículo Zapata Bosch- con las más oscuras y perversas intenciones, se anunció hace pocos días una nueva reducción drástica (al Pafef 2006), pero tal parece que gracias a las gestiones de Don Emilio Gamboa (el “Tío Gamboín” para algunos diputados) de nueva cuenta han sido restituidos, al menos a Campeche.⁷²

Para el ejercicio fiscal 2007 comenzaron a disminuir los aportes que había logrado la Conago en materia presupuestal a través del que todavía se conocía como Pafef, los secretarios y subsecretarios de finanzas de la mayoría de los Estados de la República rechazaron el anuncio hecho por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de un recorte de 4 mil 922 millones de pesos, mismos que se asignarían al gasto corriente del Instituto Mexicano del Seguro Social, asimismo hicieron fuertes declaraciones en el sentido de que el gobierno federal afectaba gravemente a la población de menos recursos con esta medida. Reunidos en la ciudad de Chihuahua, los funcionarios hacendarios acordaron realizar una propuesta conjunta al gobierno federal para exigir que se repusiera la reducción efectuada a los recursos, pues el ajuste afectaría obras en proceso. En la reunión efectuada a instancias de la Comisión de Finanzas de la Conferencia Nacional de

⁷¹ ZAPATA Bosch, Tomás, *El misterioso retorno del Pafef*. Periodistas en Línea, Comunidad Virtual de Periodistas. 2006, pág. 2. <http://www.periodistasenlinea.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=2006>

⁷² Ídem, ZAPATA Bosch, Tomás, *El misterioso retorno del Pafef*, pág. 2.

Gobernadores (Conago), el mandatario chihuahuense José Reyes Baeza, calificó de "injusta" la medida, pues consideró que con el ajuste, el gobierno federal obtendría un superávit. Enfatizó que con esto se dañaría gravemente a la gente más desprotegida y que las autoridades federales no deberían "tomar" recursos que pertenecen a los Estados, Baeza contrario al ajuste y como presidente de la Comisión de Hacienda de la Conago solicitó incrementar a 30 mil millones de pesos la partida del Pafef.⁷³

Por su parte los funcionarios hacendarios de 20 entidades federativas acordaron emitir su inconformidad mediante un documento signado por cada uno de ellos por el "arbitrario" ajuste presupuestal a escaso mes de que concluyera el gobierno de Vicente Fox, y exigieron que se reconsiderara la medida. "Por ningún motivo se permitirá que en forma unilateral se dé marcha atrás a paquetes, fondos o bolsas que respaldan el federalismo mexicano, pues esto lastima, ofende, vulnera y pone en riesgo la atención a la demanda y compromiso existente de los Estados, basado en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, que estipulaba 22 mil 500 millones de pesos", apuntaron. Contrario a la posición de la Conago, César Jáuregui Robles, de la bancada del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, se manifestó en favor del recorte ordenado por la Secretaría de Hacienda. Argumentó que el ingreso de los Estados a raíz de los excedentes petroleros habían rebasado todas las expectativas. Eduardo Bours, Gobernador de Sonora manifestó su desacuerdo a la disminución presupuestal que dio a conocer el secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz. Manifestó que resultaba "absurdo y sin sentido" el ajuste presupuestal toda vez que el gobierno federal se vio favorecido con mayores ingresos derivados de los excedentes petroleros y por el incremento en las captaciones tributarias.⁷⁴

A pesar de la presión ejercida por la Conago a través de los legisladores, la nueva administración federal no atendió las peticiones de los gobernadores y emitió un Decreto con fecha 27 de Diciembre de 2006 en el Diario Oficial de la Federación, en donde se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos del Ramo 39 "Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas" (Pafef), paso a formar parte de los fondos contemplados en el Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, adicionándose en la fracción VIII. Es así como se creó el Fafef (anteriormente Pafef) que se determina, de acuerdo a las nuevas disposiciones, por un monto equivalente al 1.40 % de la Recaudación Federal Participable, que para el 2007

⁷³BREACH, Miroslava, *Secretarios de finanzas de veinte Estados rechazan recorte al Pafef*. La Jornada, 7 de noviembre de 2006, pág. 1 <http://www.jomada.unam.mx/2006/11/07/index.php?section=estados&article=038n1est>

⁷⁴Ídem, BREACH, Miroslava, *Secretarios de finanzas de veinte Estados rechazan recorte al Pafef*, pág.2.

ascendió a 17 mil 857.04 millones de pesos. (estos montos reducían al 32.6% lo que ya habían ganado los Estados y la Conago en el terreno Fiscal).

Para el Ejercicio Fiscal 2008 se asignaron 21,446 millones de pesos al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas Fafef y se consideró lo establecido en la recién modificada Ley de Coordinación Fiscal. De conformidad con ella se considerará anualmente el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40% de la Recaudación Federal Participable. El Ejercicio Fiscal 2008 fue aprobado con un cambio en el esquema de distribución de acuerdo con una fórmula basada en la inversa del PIB per cápita que se aplica sólo al incremento anual del Fafef:

$$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta \text{FAFEF}_{7,T} C_{i,t}$$

$$C_{i,t} = \frac{\left[\frac{1}{\text{PIBpc}_i} \right] n_i}{\sum_i \left[\frac{1}{\text{PIBpc}_i} \right] n_i}$$

Donde:

$C_{i,t}$ es el coeficiente de distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.

$T_{i,t}$ es la aportación del fondo al que se refiere este artículo para la entidad i en el año t .

$T_{i,07}$ es la aportación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007 en este caso.

PIBpc_i es la última información oficial del Producto Interno Bruto per cápita que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i .

FAFEF_{07,t} es el crecimiento en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas entre el año 2007 en este caso y el año t.

n_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i .

\sum_i es la sumatoria sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

Garantizando con esto el monto obtenido por cada entidad en 2007.⁷⁵ Esta disposición, según señalan en la iniciativa, tiene como objetivo reducir la disparidad en la distribución de los recursos.⁷⁶

Comparativo del Fafef 2007-2008			
ENTIDAD	2007	2008	Incremento porcentual
Aguascalientes	172,087.40	196,752.30	14.33%
Baja California	790,787.30	851,840.20	7.72%
Baja California Sur	115,032.50	126,620.60	10.07%
Campeche	206,871.20	219,167.90	5.94%
Coahuila	424,396.10	473,825.40	11.65%
Colima	140,519.80	156,586.20	11.43%
Chiapas	717,338.00	1,006,228.10	40.27%
Chihuahua	752,135.40	816,594.30	8.57%
Distrito Federal	1,471,536.20	1,564,207.00	6.30%
Durango	330,168.70	375,942.40	13.86%
Guanajuato	668,059.70	845,793.10	26.60%
Guerrero	476,985.80	630,648.20	32.22%
Hidalgo	364,735.40	477,521.20	30.92%
Jalisco	1,255,599.40	1,447,186.90	15.26%
México	2,163,821.30	2,711,986.40	25.33%
Michoacán	608,521.30	797,771.60	31.10%
Morelos	200,967.50	250,963.30	24.88%
Nayarit	213,209.10	257,760.30	20.90%
Nuevo León	817,211.00	880,542.70	7.75%
Oaxaca	420,487.50	636,281.20	51.32%
Puebla	788,792.20	1,006,411.60	27.59%
Querétaro	276,927.60	316,413.20	14.26%
Quintana Roo	166,767.20	187,903.00	12.67%
San Luis Potosí	351,666.00	437,276.40	24.34%
Sinaloa	516,886.10	607,763.80	17.58%
Sonora	566,286.60	623,456.30	10.10%
Tabasco	434,289.70	518,893.30	19.48%
Tamaulipas	535,262.10	608,137.70	13.61%
Tlaxcala	162,668.60	216,167.90	32.89%
Veracruz	1,118,472.40	1,443,048.80	29.02%
Yucatán	369,974.10	432,243.60	16.83%
Zacatecas	258,578.80	324,436.90	25.47%
Total	17,857,042.00	21,446,371.80	20.10%

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.

En el ejercicio fiscal 2009, el ramo general 33 tuvo una asignación en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 396'262.3 millones de pesos, de los cuales al Fafef le correspondió el 5.6%, 22,333.1 millones de pesos, monto superior en

⁷⁵ Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, *Reforma Integral de la Hacienda Pública 2007-2008*, pág. 67.

⁷⁶ Auditoría Fiscal de la Federación. Cámara de Diputados, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*. Tomo 5.9, pág. 3.

4.1% nominal a los 21,446.3 millones de pesos distribuidos en el 2008, pero inferior en 0.7% nominal a los 22,500.0 millones de pesos asignados para el Pafef de 2006.⁷⁷

En 2010, la asignación del Fafef fue de 23,176.5 millones de pesos para las 32 entidades federativas, que representó el 2.3% del total del gasto federalizado y el 5.5% del total del Ramo General 33, situándose este en el quinto lugar de los 8 fondos del ramo. En 2011, la asignación del Fafef fue de 26,017.7 millones de pesos para las 32 entidades federativas, que representó el 5.76% del total del Ramo General 33.⁷⁸

Fafef. Mayores recursos a los estados

Un ejemplo de los resultados más sobresalientes por parte de la Conago lo podemos ver en las negociaciones que se realizaron para consolidar el Programa de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas hasta convertirlo en Fondo regulado por la Ley de Coordinación Fiscal, tras doce años de arduo cabildeo que abarcó el periodo comprendido 2000-2011.

En el 2000 se creó el Pafef, conformado con recursos resultantes de excedentes petroleros, y en 2002 pasó a formar parte del Ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas) dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación. Debido a la importancia que adquirió, es en el 2003 cuando se le otorga el estatus de Ramo General, denominándose desde entonces Ramo 39.

Ante la carencia de recursos en las entidades federativas, el Pafef resultó en su momento un detonante para el desarrollo de éstos, además de que los recursos posibilitaban el hacer frente a la demanda cada vez mayor de más y mejores servicios públicos e infraestructura. Actualmente el Fafef se redujo substancialmente representando alrededor del 1.40% de la Recaudación Federal Participable. Estas partidas presupuestales transferidas a los Estados si bien se redujeron significativamente al cambiar la fórmula de asignación con motivo de su transferencia al ramo 33, son ya recursos regularizados por disposición de Ley y etiquetados, que requerirán de la reformulación de las bases de asignación para retomar el camino del fortalecimiento y la promoción del desarrollo local.

⁷⁷ *Ibidem*, Auditoría Fiscal de la Federación. Cámara de Diputados, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*, Tomo 5.9, pág. 3.

⁷⁸ *Idem*, Auditoría Fiscal de la Federación. Cámara de Diputados, pág. 5.

Con reformas a la Ley de Coordinación Fiscal se dio respuesta a las gestiones que desde el año 2002 realizaba la Conago para dar certidumbre al entonces Pafef, pero por otro lado disminuyeron drásticamente las aportaciones asignadas al ahora Fafef especialmente los recursos que los gobiernos estatales tenían en el renglón de obra pública.

El incremento año con año de las asignaciones al Fafef, así como su consolidación e institucionalización como recurso etiquetado fue un camino arduo y requirió de la férrea voluntad política y de una sobresaliente capacidad de diálogo y negociación de los Gobernadores a través de la Conago, utilizando como interlocutor al poder Legislativo, lo que permitió obtener valiosos recursos, hasta por 327,511.4 millones de pesos durante el período 2000-2011.

Es importante destacar que conforme a la disposición normativa establecida los recursos asignados al Fafef se ven modificados durante los años 2003, 2004, 2005 y 2006, derivado de la regularización presupuestaria de los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, por lo que se observa registrado un mayor gasto ejercido frente al aprobado:

Evolución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Ejercicio Fiscal	Monto Aprobado del Fafef	Ajuste por Excedentes Petroleros	Total Ejercido
2000	6,870.0	0.0	6,870.0
2001	12,808.7	0.0	12,808.7
2002	14,700.0	0.0	14,700.0
2003	17,000.0	13,990.0	30,990.0
2004	20,386.0	29,309.0	49,695.0
2005	22,500.0	24,446.0	46,946.0
2006	22,500.0	32,172.0	54,672.0
2007	17,857.0	0.0	17,857.0
2008	21,446.0	0.0	21,446.0
2009	22,333.0	0.0	22,333.0
2010	23,176.0	0.0	23,176.0
2011	26,017.7	0.0	26,017.7
	227,594.4	99,917.0	327,511.4

Sección 2. Conflictiva entre las expectativas de la Conferencia Nacional de Gobernadores y la Agenda Política del gobierno Federal

A. Divergencias con el gobierno federal en la estructuración de las Políticas Públicas

En el análisis de los acuerdos podemos observar que la Conago se ha convertido en un espacio de diálogo y negociación, es la única instancia nacional que ha logrado reunir a todas las fuerzas y todos los políticos de los diversos partidos nacionales con mandato de responsabilidad en el reparto democrático del poder y que en forma institucional debaten en torno de asuntos de la agenda nacional, trascendiendo incluso las fronteras en la búsqueda de soluciones nacionales.



Fuente: Estudio de casos prácticos, modelos e instrumentos. *La cooperación Descentralizada y pública en México: La hora ha llegado.*⁷⁹

Los acuerdos a los que llegan las Comisiones de la Conago, en atención a la misma regla con que se conducen las sesiones del Pleno de Gobernadores, se construyen a través del consenso; no se vota, ni se generan mayorías.

⁷⁹ DIAZ Abraham, Leonardo, *La cooperación descentralizada pública en México: La hora ha llegado*, Anuario de Cooperación Descentralizada 2006, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Edit. Diputación de Barcelona, Intendencia de Montevideo y Comisión Europea, España y Uruguay, 2007, pág. 279. <http://portal2.sre.gob.mx/enlace/images/STORIES/locales/publicaciones/adiaz.pdf>

En el primer documento emitido en la reunión previa a la Constitución de la Conferencia Nacional de Gobernadores como “La declaración de Mazatlán”, el contenido temático fue casi exclusivo para el ramo Hacendario o Fiscal:

Declaración de Mazatlán 2001

Acuerdos

No.	FECHA	TEMAS	SUBTEMAS	ACUERDOS
1	10/08/2001	Federalismo	Fortalecer el Federalismo	Impulsar una reforma constitucional para fortalecer el federalismo mediante el otorgamiento de mayores facultades tributarias a las entidades federativas y los Municipios.
2	10/08/2001	Reforma Hacendaria	Fortalecer el Federalismo	Conciliar la importancia de una reforma hacendaria integral que fortalezca al federalismo con la urgencia de incrementar los ingresos fiscales de los tres órdenes de gobierno (Federación, entidades federativas y Municipios).
3	10/08/2001	Reforma Hacendaria	Fortalecer el Federalismo	Proponer la creación de una “Comisión Federal de Presupuesto, Financiamiento y Gasto Público” en la Constitución de la República que sea integrada por el Presidente de la República y los titulares de las 32 entidades federativas, a fin de abordar periódicamente la agenda del fortalecimiento de la nación.
4	10/08/2001	Reforma Hacendaria	IVA	Se buscará minimizar el impacto del IVA en las clases más desprotegidas.
5	10/08/2001	Reforma Hacendaria	IVA	Que se mantenga la tasa de 15%, correspondiendo 12% a la Federación y 3% a los Estados (el cual podría ser un impuesto al consumo), sin afectación de las participaciones federales, de conformidad con lo que establezcan las legislaturas locales.
6	10/08/2001	Reforma Hacendaria	IVA	La tasa en las franjas y regiones actuales de las fronteras norte y sur debe ser de 10%, correspondiendo 8% a la Federación y 2% a los Estados fronterizos.
7	10/08/2001	Reforma Hacendaria	IVA	El IVA pagado por los Estados y Municipios les sea devuelto siendo 100% participable.
8	10/08/2001	Reforma Hacendaria	IVA	Que el impuesto a los consumos locales de 3% se legisle en el ámbito federal, para mantener la uniformidad en su aplicación.
9	10/08/2001	Reforma Hacendaria	ISR	Mantener las tasas actuales aplicables a personas morales y personas físicas.
10	10/08/2001	Reforma Hacendaria	ISR	Que el ISR de servidores públicos de Estados y Municipios sea 100% participable para cada orden de gobierno.
11	10/08/2001	Reforma Hacendaria	ISR	Que el régimen de pequeños contribuyentes sea una potestad para las entidades federativas.
12	10/08/2001	Reforma Hacendaria	ISR	No aceptar que se graven las prestaciones de previsión social que estén debidamente justificadas.
13	10/08/2001	Reforma Hacendaria	ISR	Que el impuesto de enajenación de inmuebles de personas físicas sea para los Estados y que las legislaturas locales determinen el monto con el que los Municipios participarán.
14	10/08/2001	Reforma Hacendaria	ISR	Que se mantenga el tratamiento preferencial a contribuyentes con actividad agrícola, ganadera, pesquera y silvícola con ingresos anuales hasta de 4 millones de pesos.
15	10/08/2001	Reforma Hacendaria	Impuesto s/ Autos Nuevos	Que no se realicen cambios.
16	10/08/2001	Reforma Hacendaria	Impuesto Especial de Producción y Servicios	Que no se realicen cambios.

17	10/08/2001	Reforma Hacendaria	Ley de Coordinación Fiscal	Que el porcentaje del fondo general de participaciones se incremente gradualmente.
18	10/08/2001	Reforma Hacendaria	Ley de Coordinación Fiscal	Que se incorporen a la recaudación federal participable los derechos extraordinarios sobre la extracción del petróleo.
19	10/08/2001	Reforma Hacendaria	Ley de Coordinación Fiscal	Revisar los convenios de gasto federalizado de educación y salud.
20	10/08/2001	Reforma Hacendaria	Ley de Coordinación Fiscal	Que se integre el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de Entidades Federativas (Pafef) al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, como un fondo de aportaciones no etiquetado y que su monto se refiera a un porcentaje de la recaudación federal participable.
21	10/08/2001	Reforma Hacendaria	Ley de Coordinación Fiscal	Que se establezca un sistema de información oportuno y confiable de los recursos federales que corresponden a las entidades federativas y, en particular, que se publique el presupuesto de gastos fiscales de la Federación.
22	10/08/2001	Reforma Hacendaria	Tenencia	Que se otorgue a los contribuyentes cumplidos un descuento.
23	10/08/2001	Reforma Hacendaria	Impuestos ecológicos	Que se otorgue a las entidades federativas la facultad de establecer impuestos ecológicos a las emisiones y residuos contaminantes.
24	10/08/2001	Reforma Hacendaria	Deuda pública	Revisar el marco jurídico en ésta materia de las entidades federativas.
25	10/08/2001	Reforma Hacendaria	Consenso	Los gobiernos estatales, en el ámbito de su responsabilidad, establecerán un trabajo respetuoso, serio y permanente con el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión y los congresos locales, a fin de encontrar consensos y construir una reforma hacendaria integral con responsabilidad social.
26	10/08/2001	Sorteos	Loterías Estatales	Que se legisle para que las entidades federativas organicen loterías.
27	10/08/2001	Otros	Banca de Desarrollo y SAT	Que los gobiernos estatales y municipales participen en los consejos directivos de la banca de desarrollo y del SAT.

Con el tiempo los tópicos tratados en el seno de la Conferencia abrieron el abanico a 47 temas con igual número de Comisiones, de los que han emanado poco más de mil quinientos acuerdos, aunque el renglón Hacendario o Fiscal sigue ocupando el primer lugar en el interés de la Conago, seguido por el tema de la estructuración de la misma.

Resumen de Acuerdos Conago. 10 de Agosto de 2001 al 28 de mayo de 2011

No	Tema	No. de Acuerdos	Porcentaje
1	Hacienda	357	23.25%
2	Conago (Inherentes a su estructura, funciones, etc.)	309	20.12%
3	Migración	158	10.29%
4	Educación, Salud, Seguridad Social y Pensiones	129	8.40%
5	Desarrollo	126	8.20%
6	Seguridad y Justicia	115	7.49%
7	Reforma del Estado	87	5.66%
8	Federalismo	67	4.36%
9	Campo	59	3.84%
10	Economía, Industria y Servicios	54	3.52%
11	Recursos Naturales y Medio Ambiente	33	2.15%
12	Cultura	13	0.85%
13	Prensa y medios	13	0.85%
14	Infraestructura	8	0.52%
15	Información Pública	8	0.52%

B. Comisiones Temáticas. Diálogo, negociaciones y desacuerdos, en el marco de los temas de mayor importancia de la Agenda Política

Las Comisiones de la Conago sesionan con la participación de los titulares o a través de representantes designados para tal efecto. Las sesiones se llevan a cabo en forma sistemática y constante, dependiendo de la participación de sus integrantes se pueden constituir las Comisiones en dos modalidades:

Una primera en calidad de Comisión Técnica, donde acuden los representantes de los gobiernos estatales con el objetivo de desarrollar propuestas, estrategias y diagnósticos que enriquezcan los trabajos de la misma, mediante el debate especializado y la opinión experta de quienes desenvuelven su labor desde las áreas estratégicas de gobierno, y una segunda modalidad, en calidad de Comisión Ejecutiva donde se cuenta con la presencia del Gobernador Coordinador o Vicecoordinador, otros Gobernadores y los representantes de los Estados.

A partir de su agenda temática y sus respectivos calendarios de trabajo, las Comisiones funcionan dentro del entorno donde se realizan los proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos, con los cuales se busca deliberar, acordar, proponer y evaluar soluciones conjuntas sobre asuntos diversos. La Conago establece así

un proceso de deliberación interna que le permite enriquecer sus planteamientos y recoger las perspectivas de todos sus miembros más allá de cualquier distingo partidista o ideológico. Dicho proceso consiste en primer lugar, en el mandato que el Pleno de la misma hace para turnar algún asunto en particular para ser desahogado al seno de una Comisión específica.

Es a través de grupos temáticos deliberativos como el Pleno de Gobernadores constituye el análisis y discusión de temas de interés nacional íntimamente relacionados con los objetivos de ésta o de aquellos asuntos que sean de interés de los propios titulares de los ejecutivos estatales. Su participación es voluntaria, los grupos temáticos deliberativos denominados “Comisiones” se integran por un Gobernador Coordinador y un Vicecoordinador, elegidos y sujetos a la aprobación del Pleno; atienden y desarrollan agendas temáticas particulares; y desahogan los puntos coyunturales que la propia dinámica de trabajo les confiere.⁸⁰

Posteriormente, la Comisión correspondiente sesiona en su calidad de “Comisión Técnica” con el objetivo de realizar un intercambio de ideas que permita detallar las propuestas, estrategias y posicionamientos con consideraciones y aportaciones puntuales de carácter procedimental, político, jurídico, económico o social. Una vez llevado a cabo ese ejercicio de discusión, ésta sesiona en su calidad de “Comisión Ejecutiva”, convocada por el Gobernador Coordinador o Vicecoordinador y el resto de los representantes estatales para aprobar la presentación de lo deliberado al Pleno de la Conferencia en su próxima reunión ordinaria.

Cerrando el ciclo deliberativo, una vez que el asunto en particular retorna al Pleno de Gobernadores, los 32 titulares de los ejecutivos estatales aprueban por consenso suscribir una propuesta unánime respecto de alguna preocupación para el bienestar de todos los mexicanos.

De esa manera, las Comisiones de la Conferencia refuerzan el ánimo democrático que prevalece en la voluntad de todos sus miembros, a fin de lograr el fortalecimiento del federalismo mexicano y el desarrollo del país.

⁸⁰ XLI Reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores, *Comisiones de la Conago*, Monterrey Nuevo León, Parque Fundidora, 26 y 27 de Mayo de 2011. http://www.nl.gob.mx/?P=Conago_comisiones&m4=true

Comisiones activas:

- Agua
- Asuntos migratorios
- Campo
- Ciencia y tecnología
- Comercio exterior
- Competitividad
- Conmemorar el Bicentenario y el Centenario
- Cultura
- Desarrollo artesanal
- Desarrollo digital
- Desarrollo integral de la región sur-sureste
- Desarrollo regional
- Educación
- Energía
- Fondo de reconstrucción
- Hacienda
- Impactos de la industria petrolera
- Infraestructura
- Justicia
- Medio ambiente
- Modernización y simplificación gubernamental
- Pesca y acuicultura
- Protección civil
- Puertos y litorales
- Recintos fiscalizados estratégicos
- Reforma del Estado
- Salud
- Seguimiento a la agenda estratégica federalista
- Seguridad pública
- Seguridad social y pensiones
- Turismo
- Vivienda

Comisiones no activas:

1. Auditoría y fiscalización del ramo 33

2. Combate a la pobreza
3. Convención nacional hacendaria
4. Programa de Encuentro Regional México- España denominado en España como *Encuentro con los Estados de México* (EMEX).
5. Juegos y sorteos
6. Medios y su contenido
7. México - Unión Europea
8. Notarios y corredores públicos
9. Tiempos oficiales en radio y TV
10. Transporte

Debates, manifiestos, presentaciones, declaraciones, y acuerdos alcanzados sobre los tres temas de mayor relevancia para la Conago

Considero de vital importancia hacer énfasis en este apartado de la investigación para relatar algunos aspectos que se basan en los documentos testimoniales sobre debates, manifiestos, presentaciones, declaraciones, y acuerdos alcanzados, de las Comisiones de Hacienda, Migración y Educación en un primer análisis temático. No pretendo abordar la totalidad de los temas, sino sólo tomar una muestra de los que más atención han merecido a lo largo de la gestión de la Conferencia. Estos, representan parte de los testimonios de la participación y voluntad política que tienen los Gobernadores agrupados y organizados para impulsar acciones para la transformación del federalismo. Así mismo se incluye en esta relatoría la participación de los diversos sectores políticos y sociales que han actuado en los distintos temas en el tiempo que comprende la presente investigación. El análisis de estos testimonios se efectúa en forma temática en primera instancia y dentro de cada tema su estructura cronológica; lo que implica que en cada uno de estos se citen (más no en todos) en forma alterna las diversas reuniones y fechas de celebración, toda vez que en una misma reunión la Conago suele abordar diversos temas, además de recibir informes en períodos determinados por parte de las distintas Comisiones.

Hacienda

Una de las iniciativas inscrita en los Acuerdos en la Reunión de Mazatlán el 10 de agosto de 2001 previo a la creación formal de la Conferencia fue la Reforma Hacendaria.

Por tal motivo una vez instaurada la misma los gobernadores de las Entidades Federativas llegaron a los siguientes acuerdos.⁸¹

- **Convención Nacional Hacendaria. Acuerdos**

En el aspecto hacendario promover una Convención Nacional en la materia bajo los siguientes Acuerdos

- Que el Pleno de gobernadores invite al Presidente de la República, a los presidentes de las cámaras del H. Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, para que funjan como convocantes solidarios a la Convención.
- Que se designe una comisión para la elaboración del proyecto de convocatoria a efecto de que, previa anuencia de los gobernadores, sea consensado con el resto de los convocantes para proceder, de manera colegiada, a la formulación de la convocatoria definitiva, que incluiría temario, actividades y tiempos precisos.
- Que se integre una comisión de secretarios de finanzas y enlaces de los gobernadores para dar seguimiento y apoyo a los trabajos de la Convención, con la participación directa del Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales.
- Asimismo, se acuerda llevar a la próxima reunión extraordinaria, a realizarse el 20 de agosto de 2003 en Cuatro Ciénegas, Coahuila, la propuesta del Estado de México de constituir una comisión de diagnóstico en materia de presupuesto, gasto y financiamiento.

El 29 de septiembre de 2003, en Monterrey, Nuevo León, los mandatarios de 27 entidades de la República y 4 representantes de igual número de gobernadores ausentes, dieron el visto bueno a la convocatoria para la realización de la Convención, en la búsqueda de formulas para una más justa distribución de los ingresos a los Estados y Municipios por parte del gobierno federal.

⁸¹ X Reunión de la Conago, 30 de julio de 2003, San Luis Potosí, pág. 5-6 de la versión word de los acuerdos.
<http://conago.org.mx/reuniones/FB-2003-07-30.aspx>

Si bien en esta décimo primera reunión de la Conago, en el Centro Internacional de Negocios de Monterrey, previo al acuerdo, Ricardo Monreal, gobernador de Zacatecas comentó la existencia de *intereses particulares, que están evitando la celebración de la convención*, luego de cinco horas de negociaciones a puerta cerrada, la Conferencia aceptó por consenso la propuesta del Presidente de la República.⁸²

- **Convocatoria**

La convocatoria para la *Primera Convención Nacional Hacendaria* del 28 de octubre de 2003, se realizó bajo los siguientes términos:⁸³

Convocantes:

1. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Presidente de la Honorable Cámara de Diputados.
3. Presidente del Senado de la República.
4. Gobernadores Constitucionales de los Estados de la República y El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
5. Integrantes de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras del Honorable Congreso de la Unión.
6. El Presidente del Consejo Directivo de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales.
7. Los presidentes de las Organizaciones que Conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México.

Citan como antecedente para la realización de esta Convención Nacional Hacendaria las reuniones de la Conago y expresan en forma específica que los Estados libres y soberanos de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, expusieron la necesidad de impulsar una modernización de la hacienda pública federal, estatal y municipal.⁸⁴

⁸² GUERRERO, Héctor, *Aprueban convocatoria para la Convención Nacional Hacendaria*, Es más, Noticieros Televisa. 29 de septiembre de 2003.

<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/316576.html>

⁸³ Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria, 5 de febrero de 2004, pág.2.

<http://cnh.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=17>

⁸⁴ Ídem, Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria, pág.8.

Propuesta de renovación del Sistema federal Mexicano (En el marco de la Comisión Nacional Hacendaria)

Registran en el documento los Acuerdos de la reunión de Cuatro Ciénegas del 20 de agosto de 2003 que se ratifica la voluntad de construir, mediante amplios consensos, y con pleno respeto a las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo federal y del constituyente permanente, una renovación del sistema federal mexicano, para que sea cooperativo, gradual, diferenciado y participativo, sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad, participación ciudadana y claridad en la rendición de cuentas, como pilares de las acciones de autoridad y de la definición de políticas de gobierno, públicas y de Estado.

Además de:

La necesidad de actualizar nuestro marco jurídico, institucional y competencial, a fin de delimitar las facultades y atribuciones de cada orden de gobierno, evitar invasiones competenciales y dar respuesta constitucional a los retos y oportunidades de la convivencia simultánea de distintos ámbitos normativos en nuestro territorio, situación que ofrecerá al ciudadano una mayor certeza jurídica.

- Reconocer los principios y valores constitucionales del sistema federal.
- Que en la aplicación de la fórmula del régimen residual del artículo 124 constitucional se enriquezcan y amplíen las facultades de las entidades federativas. Paralelamente, revisar y, en su caso, regular el catálogo de facultades concurrentes como lo son actualmente, entre otras, la educación, la salud y la seguridad pública.
- Proponer reformas a aquellas disposiciones constitucionales que limitan el desarrollo pleno del sistema federal, estableciendo nuevas responsabilidades y equilibrios entre los órdenes de gobierno, así como la ampliación de sus facultades y atribuciones.
- Fortalecimiento estructural de las entidades federativas mediante reformas constitucionales y legales.

- Redistribución de competencias en materia hacendaria, desde las normas constitucionales, para garantizar el sustento presupuestal del ejercicio de sus atribuciones constitucionales y dar sustento a la propuesta de la Convención Nacional Hacendaria.
- En tanto se concreten los cambios legales necesarios, se procurará que las definiciones que hoy se acuerdan orienten los trabajos futuros de diseño e instrumentación de política hacendaria, en particular las tareas de elaboración de presupuestos.

Objetivos de la Conferencia Nacional Hacendaria

- 1) Producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas: federal, estatal y Municipal.
- 2) Generar, con base en dicho diagnóstico, un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazo.
- 3) Lograr un nuevo federalismo hacendario integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos.
- 4) Definir la responsabilidad del gasto que cada orden de gobierno debe asumir, a partir de su cercanía con las necesidades de los ciudadanos y su aptitud para resolverlas.
- 5) Revisar las facultades tributarias y proponer quien legisla, quien administra y recauda, y quien recibe los frutos de las contribuciones.
- 6) Lograr una mayor simplificación de la legislación y efectividad de la administración, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres órdenes de gobierno.
- 7) Programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo sistema hacendario federal.
- 8) Lograr mayor transparencia y armonización de la información hacendaria.
- 9) Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano.

10) Revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, que den certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno.

11) Proponer cambios en la legislación secundaria.

12) Acordar un programa entre los órdenes de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucional.

Estructura de la Convención Nacional Hacendaria

- Consejo Directivo
- Coordinación Técnica
- Dirección Ejecutiva
- Mesas de Análisis y Propuestas
- Comisión Técnica

Se establece que el órgano decisorio de la Convención sea el Consejo Directivo de conformidad con los acuerdos de Monterrey, del 29 de septiembre de 2003.⁸⁵

El Consejo se integró por:

- El presidente de la República, quien presidirá el mismo por si o a través del representante que al efecto designe.
- Seis Ejecutivos Locales, designados para tal fin por la Conferencia Nacional de Gobernadores, cada uno de los cuales contará con un suplente. Al respecto la Conago designó como titulares a los ejecutivos de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo y Tlaxcala. Estos nombramientos en la XII Reunión Ordinaria en la Ciudad de Durango, el 31 de octubre de 2003.

⁸⁵ XI Reunión Ordinaria de la Conago, Monterrey, N. L., 29 de septiembre de 2003.
<http://www.conago.org.mx/reuniones/FB-2003-09-29.aspx>

- El Presidente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, quien podrá ser suplido en sus ausencias por el Diputado que al efecto designe.
- El Presidente del Senado de la República, quien podrá ser suplido en sus ausencias por el Senador que para tal fin designe.
- Cuatro funcionarios federales designados por el Presidente de la República, con un suplente cada uno. Estos puestos fueron negociados a iniciativa del C. Presidente de la República.
- Tres Legisladores Locales, designados por la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales, cada uno con un suplente.
- Tres Presidentes Municipales: uno por cada organización representativa agrupada en la Conferencia Nacional de Municipios de México, cada uno de los cuales contará con un suplente de su misma organización.

Coordinación Técnica de la Convención. Integrada por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el apoyo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. La Coordinación de este órgano colegiado corresponde al Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Este órgano apoyaría al Consejo Directivo en la coordinación de los aspectos metodológicos, auxiliando a las Mesas de Análisis y Propuestas y a las Comisiones Técnicas en el desarrollo de sus trabajos y en la armonización de los documentos finales.

Dirección Ejecutiva. Cuyo titular será designado por el Consejo Directivo, tendrá las funciones de supervisar operativamente todo lo necesario para que las actividades logísticas de apoyo administrativo y de comunicación social se verifiquen de manera efectiva durante el desarrollo de la Convención.

Mesas de Análisis y Propuestas. El Consejo Directivo estará a cargo de instalar, en la sesión de inauguración, una Mesa de Análisis y Propuestas por cada tema general.

Las citadas Mesas estarán compuestas por las personas que representen, en los niveles más altos de decisión y también los sectores involucrados en cada tema. Cada Mesa estará presidida por el miembro del Consejo Directivo que el mismo designe.

Estas serían responsables de presentar las propuestas ejecutivas, debidamente compatibilizadas en lo técnico y lo socioeconómico, procurando el consenso y sometiénolas a la consideración y dictamen del órgano decisorio de la Convención.

Cada Mesa estará a cargo de su propio calendario de actividades, dentro del general de la Convención, mismo que somete a consideración de la Coordinación Técnica la afinación de los aspectos de congruencia.

Comisiones Técnicas. Estas son designadas por las Mesas de Análisis y Propuestas e integradas con los más destacados expertos en las diversas materias. La cantidad e integración de las Comisiones Técnicas se determinarán en función del número y de la naturaleza de los temas generales y subtemas detallados que se definan en la Sesión Plenaria de la Inauguración. Se podrían designar tantas Comisiones Técnicas como sea necesario para desahogar efectivamente cada tema.

La elaboración de los estudios técnicos y de impacto socioeconómico y la formulación de las propuestas preliminares que de ellos resulten, están a cargo de las Comisiones Técnicas. Estos trabajos están sujetos, invariablemente, a la rigidez metodológica establecida.

Las Mesas de Análisis y Propuestas consideran las preliminares que les presenten las Comisiones Técnicas, para formular las propuestas ejecutivas.

Temas de la Convención

I. Gasto Público

- a) Redefinición y reasignación de competencias, atribuciones y responsabilidades entre los órdenes de gobierno.
- b) Presupuesto.

II. Ingresos

- a) Redistribución de potestades tributarias conforme al nuevo federalismo.
- b) Fortalecimiento de las finanzas públicas federales, estatales y municipales.

III. Deuda Pública

- a) Financiamiento.
- b) Banca de Desarrollo.
- c) Sistema Pensionario.

IV. Patrimonio Público

V. Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria

VI. Colaboración y Coordinación Intergubernamentales

VII. Transparencia y Fiscalización

Se establece en la Convocatoria el 5 de febrero de 2004 como fecha para la inauguración e inicio de los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria.

Desarrollo de la Convención Nacional Hacendaria

La inauguración de la misma, estuvo a cargo del C. Presidente de la República Vicente Fox⁸⁶ y el consejo directivo erigido como órgano decisorio de la Convención con acuerdos tomados por consenso de sus integrantes; con la participación de cuatro funcionarios federales designados por el Presidente de la República; se ratificó la participación de los secretarios de Finanzas de los gobiernos estatales y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la Coordinación Técnica de la misma Convención.

Durante los trabajos desarrollados en la Primer sesión, las Mesas de Análisis y Propuestas y las Comisiones Técnicas que se crearon para el estudio de los temas, de conformidad con la convocatoria y reglamento respectivo, y acorde con la metodología aprobada en los trabajos preparatorios, formularon, desarrollaron y aprobaron las 341

⁸⁶ Presidencia de la República, Actividades, febrero de 2005.
<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=7423>

Propuestas Ejecutivas de las 7 mesas de trabajo instituidas. Éstas fueron la base para la discusión, aprobación, y modificación con el propósito de definir las Finales que aprobó el Consejo Directivo de la Convención. Cabe mencionar que las Propuestas Ejecutivas fueron analizadas y en su caso aprobadas por el órgano decisorio; algunas de estas no lo fueron, otras fusionadas, o bien algunas sufrieron cambios en su redacción original. En el Anexo No. 1 de este trabajo de investigación se detallan las propuestas finales de la Convención cuyo contenido lo integra el tema principal de la misma, un objetivo General, la estrategia y las acciones comprometidas en el Acuerdo.

Gasto Público

Si bien la Federación y las entidades han impulsado esfuerzos significativos para avanzar en la mejora de la calidad del gasto, la presupuestación basada en resultados y la evaluación en el manejo de los recursos,⁸⁷ dichos esfuerzos para introducir información sobre resultados y desempeño como parte del proceso ha fracasado hasta cierto punto. El modelo de Administración Pública Federal en México está basado principalmente por procesos, y presenta la ausencia de estándares específicos que permitan contar con referencias sobre el desempeño de las instituciones y sus programas. La gran cantidad de reportes, con información difusa y fragmentada, resulta inadecuada para la toma de decisiones. La administración de las finanzas públicas bajo un esquema sistémico deficiente, tiene múltiples plataformas de información y bases de datos, y no existe una inmediata retroalimentación del ejercicio del gasto público que abarque desde el compromiso al pago pasando por el devengado. El proceso presupuestario está sujeto a un marcado burocratismo, con una rigidez que evita que difícilmente se permitan reasignaciones basadas en el desempeño. Además de estas carencias en la formulación del presupuesto, no se utiliza la información de desempeño durante su ejecución. Han sido fuertes las exigencias internas y externas (principalmente la Conago a través de los Acuerdos de la Convención Nacional Hacendaria), por lo que el Gobierno mexicano ha avanzado en la introducción e implementación de programas para hacer más eficiente la operatividad del presupuesto y la gestión basados en resultados. En este sentido los citados programas se han implementado conformando un nuevo marco legal establecido por el Sistema de Evaluación del Desempeño, o SED, *que proporciona datos sobre los*

⁸⁷ ELIZALDE Hernández, Rebeca, *Aportaciones de la Convención Nacional Hacendaria para una Nueva Reforma Tributaria*, revista electrónica "Federalismo Hacendario" No. 161 (enero-febrero 2010) editada por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Guadalajara, Jalisco, pág. 35.
<http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/indetec161.pdf>

*programas como de las organizaciones públicas a lo largo del ciclo presupuestario. Este marco legal abarca los diferentes niveles del Gobierno: federal, estatal y municipal, y ya ha comenzado a fraguarse gracias a una robusta estructura institucional que sienta las bases del cambio hacia una cultura de gestión ligada al desempeño. Actualmente, el reto para la administración pública, y para el país en su totalidad, es la implementación de un proceso que no tiene vuelta atrás. Aun cuando la mayor parte de lo que prevé el marco legal no ha sido todavía implementado, existen varios logros que apuntan en la dirección correcta, como la institucionalización del proceso de evaluación y la creación del Consejo Nacional de la Evaluación (CONEVAL). También tiene importancia la creación de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación Social de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La suma de esfuerzos e iniciativas podrían constituir el sistema nacional de seguimiento y evaluación. Finalmente, la nueva iniciativa de la Auditoría Superior de la Federación en la elaboración de las auditorías al desempeño, es muy esperanzadora.*⁸⁸

Cabe destacar que en las prácticas internacionales sobre información contable y financiera a las que México está sujeto por convenios institucionales con organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, etc., suele aplicarlas únicamente en forma parcial ante la imposibilidad técnica de las distintas entidades gubernamentales.

Ingresos

Una de las propuestas derivadas de la Convención Nacional Hacendaria inscrita en los acuerdos finales en la sección de acciones de la estrategia No. 1 del tema 4.2. Ingresos, fue presentada ante el Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal en materia fiscal aplicable al ejercicio 2005, esta nueva disposición tiene como objetivo establecer un impuesto de carácter estatal y de tipo cédular. En lo que se refiere a la tasa, ésta tendría que ser de 2 a 5%. Además, se previó que la base gravable, a la cual se le aplicaría la tasa, sería homóloga a la base del Impuesto Sobre la Renta (ISR). En noviembre de 2004, el Congreso de la Unión aprobó los cambios al artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a fin de que las Entidades Federativas pudieran establecer impuestos cedulares al ingreso de las personas físicas por concepto de honorarios profesionales,

⁸⁸ ARIZTI, Pedro, CASTRO, Manuel Fernando y FERNÁNDEZ Ordoñez, Ximena, *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información del desempeño en México. Institucionalización de la cultura del desempeño en el sector público: Desarrollo del marco para el presupuesto basado en la información del desempeño*. Banco Mundial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México, Washington DC, Estados Unidos de Norteamérica, 2010, pág.14-15. http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/Mexico_Libro_CalidadGastoPublico.pdf

arrendamiento de bienes inmuebles y por la venta de éstos, así como por las actividades empresariales. El propósito de introducir dichos impuestos era generar una fuente adicional de recursos para los gobiernos estatales, con el fin de ayudar a reducir la dependencia que tienen estos de las transferencias federales.⁸⁹

Nuevo Régimen Fiscal de Pemex

Otra de las propuestas en el Renglón de Ingresos inscrita en el apartado de acciones de la estrategia No. 4 de este tema consistió en adoptar un nuevo régimen fiscal para PEMEX y un nuevo modelo de gestión que le brinde la autonomía y flexibilidad financiera para colocarla en igualdad de circunstancias respecto de otros contribuyentes y establecer los incentivos adecuados para la inversión. En este sentido se han concretado algunos cambios a su régimen fiscal con el fin de disminuir la dependencia financiera de las finanzas de los recursos petroleros.⁹⁰

No obstante lo anterior, Pemex continua como la empresa a la que mayor carga impositiva se le aplica en el mundo, con una proporción que alcanza 90% de su flujo de efectivo neto, pese a que en la paraestatal se aplica este nuevo régimen fiscal desde el primero de enero de 2006.⁹¹

De acuerdo con un diagnóstico elaborado por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, titulado “Situación Actual y Perspectivas de los Hidrocarburos en México” se reconoce que durante el periodo 1995-2004 la carga fiscal como porcentaje del flujo de efectivo neto fue de 105% y en 2004 alcanzó hasta 106%. Así, la aportación de Pemex al erario ha venido representando permanentemente alrededor del 40% del total de los ingresos fiscales federales.⁹²

El régimen fiscal que actualmente rige a PEMEX, se encuentra contenido en dos ordenamientos legales; por una parte, la Ley Federal de Derechos, a la cual se adicionó para 2006 un capítulo denominado Hidrocarburos (Capítulo XII, Título Segundo), el cual

⁸⁹ Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión, *Nota Informativa: Evolución de los Impuestos Cedulares*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. México, D. F., 2012, pág. 1.
<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2012/mayo/notacefp0282012.pdf>

⁹⁰ *Ibidem*, ELIZALDE, Hernández, Rebeca, *Federalismo Hacendario, Aportaciones de la Convención Nacional Hacendaria para una Nueva Reforma Tributaria*, pág. 35.

⁹¹ RAMÍREZ Martínez, Sergio, *El régimen fiscal petrolero: PEP, contratistas y proveedores*, Energía y Debate. No. 5 (julio y agosto), 2012, pág. 2.

<http://energiaadebate.com/el-regimen-fiscal-petrolero-pep-contratistas-y-proveedores/>

⁹² *Idem*, RAMÍREZ Martínez, Sergio, *El régimen fiscal petrolero: PEP, contratistas y proveedores*, pág. 2.

contiene el desglose de los derechos que deberá pagar la paraestatal y por otra, la Ley de Ingresos de la Federación, que contiene todas las demás contribuciones a cargo de la empresa, incluyendo los impuestos y aprovechamientos. Hasta 2005 también se incluían los derechos pagados por Petróleos Mexicanos.⁹³

Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas

Para que en México se pueda lograr una armonización de la información y operaciones contables de los tres órdenes de Gobierno, se requiere un ordenamiento jurídico del más alto nivel que los integre en un esquema, de forma tal, que ese objetivo fuera de prioridad pública. Así fue como en el seno de la Convención Nacional Hacendaria se acordó:⁹⁴

"Armonizar y modernizar los sistemas de información contables para los tres ámbitos de gobierno, donde se contemplen marcos jurídicos similares, principios y normas contables comunes, sistemas de administración financiera, registro contable y modelos de información de cuentas compatibles para proporcionar el control, evaluación y fiscalización concurrentes". Registrada en el tema 4.7 Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, estrategia 1, acción 1 (ver anexo No. 1 Objetivo General).

Dicho proyecto fue aprobado por unanimidad entre los participantes oficiales de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal:⁹⁵

Objetivo

Lograr que los tres órdenes de gobierno mexicano utilicen esquemas contables modernos y armonizados, que propicien el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de información, que incluyan la correcta descripción del patrimonio, que faciliten la fiscalización y consolidación, la administración financiera y la generación de cuentas públicas compatibles.

⁹³ Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Régimen Fiscal de Pemex 2006*, Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas, México D. F. 2006, pág.3.

⁹⁴ PricewaterhouseCoopers, Sector Gobierno, *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, México, D. F., 2010, pág. 21. <http://www.pwc.com/mx/es/industrias/archivo/folleto-gobierno.pdf>

⁹⁵ Gobierno de San Luis Potosí, Servicios de Salud, *Armonización Contable*. <http://www.slpsalud.gob.mx/armonizacion-contable.html>

Beneficios

- Fomentará la contabilidad patrimonial nacional.
- Inhibirá prácticas ilícitas y combatirá la corrupción.
- Impulsará la rendición de cuentas.
- Incrementará la eficiencia en la gestión administrativa.
- Fortalecerá la tarea de fiscalización e impulsará la transparencia.
- Facilitará el acceso a créditos de instituciones financieras.
- Al contar con un sistema contable homogéneo y comparable, la economía del país será atractiva para cualquier inversionista nacional o extranjero, hecho que repercutirá favorablemente en mejorar las finanzas de los gobiernos estatales.

Problemática

Actualmente existe una gran diversidad de sistemas contables entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios. En la mayoría de los gobiernos locales, no existe una adecuada contabilidad patrimonial e inclusive, en el gobierno federal, ésta debe ser enriquecida.

Lo anterior ocasiona que la información financiera emane de cada uno de los órdenes de gobierno y que en ocasiones sean incongruentes entre ellos mismos y con la realidad económica del país. Los principales obstáculos y carencias de esa realidad podemos verla en:

- Falta de heterogeneidad de criterios para el registro de operaciones y falta de adopción de los principios básicos de contabilidad gubernamental. Esto produce una incongruencia en la información financiera, ocasionando que no se puedan comparar los objetivos alcanzados.
- No existe uniformidad en los criterios de actualización de activos fijos en los tres órdenes de gobierno y se requiere de una definición de políticas de depreciación de los mismos.
- La falta de control físico y contable de los bienes de activo fijo propicia faltantes y evita una adecuada renovación de los mismos.
- Ninguno de los tres órdenes de gobierno registra e informa sobre todos sus pasivos a corto y largo plazo, así como de las operaciones de fideicomisos públicos y otros contratos análogos.

- Falta de uniformidad en las cuentas públicas en estructuras, contenidos, alcances y oportunidad, lo cual dificulta la fiscalización, creando opacidad en el rendimiento de cuentas y transparencia.
- Se requiere de un consenso y aceptación sobre conceptos como patrimonio, activo, pasivo, deuda pública, entre otros; dichas definiciones deben ser unificadas para su conocimiento y aplicación.
- La falta de estos conceptos en el registro de las operaciones repercute en información incorrecta e insuficiente para la toma de decisiones.

Actores involucrados

- Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública.
- Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.
- SHCP.
- Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública.
- Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.
- Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- Auditoría Superior de la Federación.
- Banco Mundial.
- Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

Para hacer frente a esta problemática se elevó a rango Constitucional la obligación de armonizar los sistemas presupuestales y contables de los tres ámbitos de gobierno,⁹⁶ se cuenta con una ley en la materia y se avanza en la concreción de este propósito.⁹⁷ La Nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental⁹⁸ permitirá que la federación, estados, municipios y demás entidades que deben observarla, generen información más oportuna que ayude a los servidores públicos en la toma de decisiones sobre las finanzas públicas.

La Convención Nacional Hacendaria (CNH) de 2004, es catalogada como una valiosa fuente de información en dos sentidos. En primer lugar, como ejemplo de un

⁹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 73 Fracción XXVIII, Reforma Publicada en el DOF del 7 de mayo de 2008.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_179_07may08_ima.pdf

⁹⁷Ibídem, ELIZALDE Hernández, Rebeca, *Federalismo Hacendario, Aportaciones de la Convención Nacional Hacendaria para una Nueva Reforma Tributaria*, pág. 35.

⁹⁸ Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión, *Leyes Federales, Ley General de Contabilidad Gubernamental*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>

ejercicio exitoso de voluntad política para lograr el consenso entre los distintos actores con el fin de generar propuestas valiosas para una problemática común a los tres órdenes de gobierno y también particular de cada uno de ellos, pero, más importante, porque los resultados de dicha Convención generaron un diagnóstico muy puntual de la situación de las finanzas públicas y la coordinación hacendaria entre los órdenes de gobierno, así como un número importante de propuestas de solución, de las cuales, algunas ya se han implementado y otras están en vías de concretarse.⁹⁹ En segundo lugar, es también un ejercicio de concertación y coordinación federalista relevante, cuya agenda, propósitos y acuerdos siguen vigentes. El seguimiento está a cargo del Consejo Directivo y su Coordinación Técnica, conformada esta última por el Secretario de Hacienda en turno y todos los Secretarios de Finanzas de las Entidades Federativas.

Migración y Relaciones Exteriores

Antecedentes

Es a partir de la creación de esta Comisión de Asuntos Migratorios¹⁰⁰ que los gobernadores de las entidades federativas empiezan a participar más intensamente en un terreno que antes se encontraba dominado por la federación en particular por el Presidente de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Migración. Este tema ha ido evolucionando a través de los años, dividido en tres etapas que se han dado en llamar las tres revoluciones:¹⁰¹

- 1) Revolución liberal de Porfirio Díaz (1876 a 1910), con el fomento de la inversión extranjera que si bien fue la base de un periodo industrial incipiente, creó un mercado nacional y conectó a México, a través de puertos nuevos y de ferrocarriles al sistema global de comercio. Por otro lado dañó grandes sectores emprendedores nacionales, trajo despojos y empobrecimiento

⁹⁹ Ibidem, ELIZALDE Hernández, Rebeca, *Federalismo Hacendario, Aportaciones de la Convención Nacional Hacendaria para una Nueva Reforma Tributaria*, pág. 26.

<http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/indetec161.pdf>

¹⁰⁰ En la IX reunión ordinaria de la Conago celebrada el 5 de junio de 2003 en el Distrito Federal se creó la Comisión de Asuntos Migratorios integrada por los siguientes gobernadores: el panista Eugenio Elorduy de Baja California; el priista Miguel Alemán Velasco de Veracruz; el aliancista Pablo Salazar de Chiapas, y el Perredista Ricardo Monreal de Zacatecas como Presidente de la Comisión, al respecto declaró este último, "Pero nos apoyan casi todos los gobernadores del país". Dentro de sus estrategias están la celebración de las reuniones necesarias con las instancias federales; así como visitas y giras de trabajo para la atención de los requerimientos de apoyo a las comunidades de migrantes en Estados Unidos y Canadá, pág. 4.

<http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/d-2003-06-05.pdf>

¹⁰¹ DOUGLAS S. Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone, *Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos*, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrua, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura, ISBN 978-607-401-052-7, 2009, México, D. F., págs. 39, 54, 59.

http://rimd.reduaz.mx/coleccion_desarrollo_migracion/detras_de_la_trama/c3.pdf

masivo e injusticias. Mientras que solamente 13,000 mexicanos habían migrado a Estados Unidos en las cinco décadas comprendidas entre 1850 y 1900 (con solamente 971 entradas registradas durante la década de 1890). A comienzos del siglo XX la tasa de migración legal hacia Estados Unidos estaba prácticamente en ceros y hubo fluctuaciones muy pequeñas hasta 1907, año en el que la inmigración procedente de Japón fue controlada, con lo que Asia se eliminó definitivamente como fuente de mano de obra.

- 2) La segunda fue la Revolución Mexicana que creó un Estado corporativista poderoso que asumió un papel central en la planeación, organización y financiación del crecimiento económico. Durante la década revolucionaria, entre los años de 1910 y 1920, el total neto de migrantes hacia Estados Unidos fue de 200,000.
- 3) La tercera fue la revolución neoliberal de la década de 1980 que privatizó las industrias estatales, redujo dramáticamente el tamaño del gobierno, limitó los subsidios y abrió a México al comercio global y a la inversión extranjera. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010, México tiene 112 millones de habitantes en su territorio nacional; adicionalmente, cerca de 12 millones de personas nacidas en México –11% del total de los mexicanos– viven y trabajan en Estados Unidos. Entre 1997 y 2007, alrededor de 500.000 mexicanos emigraron cada año hacia E.U aunque el flujo anual disminuyó de manera significativa a partir de la crisis económica desatada en el otoño de 2008.¹⁰²

Gestiones en materia de migración

Los gobernadores de los Estados en el marco de la Conago han realizado viajes de visita a las distintas *regiones en los principales puntos de concentración y organización migrante de origen mexicano en los Estados Unidos de América*, en la actualidad la importancia del fenómeno encierra dos aspectos: 1) el trabajo conjunto de los tres niveles de gobierno y 2) el económico, toda vez que las remesas representan después de los ingresos petroleros el mayor ingreso de divisas para el país, el dinero enviado a sus familias constituyen una fuente muy importante para la comunidad de los Estados de alta

¹⁰² HEREDIA Zubieta, Carlos, *La migración mexicana y el debate en Estados Unidos. A la sombra del Tea Party*, Revista Nueva Sociedad No. 233, mayo-junio 2011, pág. 133.

migración y para México en general; aparejado a estos aspectos existen otros factores de carácter adverso: la desintegración familiar, el cambio en las familias (en la estructura familiar y en las responsabilidades de los integrantes con la ausencia del padre o la madre), el despoblamiento en las comunidades, pérdida de vidas humanas en el cruce, entre otros.¹⁰³

**Cifras anuales sobre remesas familiares a nivel nacional
(Millones de Dólares)**

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	15,138.7	18,331.7	21,688.3	25,566.8	26,049.6	25,138.6	21,244.2	21,271.2	22,731.0

Fuente: BBVA con base en datos de Banxico.¹⁰⁴

**Ingresos por Exportaciones Petroleras
(Millones de Dólares)**

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	16,676.3	21,257.9	28,311.0	34,704.5	37,946.6	43,324.1	25,693.2	35,985.4	49,322.3

Fuente: México Mágico <http://www.mexicomaxico.org/Voto/PetroCrudo.htm>

El 8 de diciembre de 2003 en el seno de la Conferencia se aprueba formar una Comisión Especial de Gobernadores integrada, en principio, por los Ejecutivos de los Estados de Baja California, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Puebla para que, junto con las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, se entrevistaran con las asociaciones de mexicanos y las autoridades del Estado de California; la incorporación de los demás Gobernadores a la Comisión quedó abierta. También se instruyó a la Comisión Especial para que realizara el seguimiento de la agenda formulada en la Plenaria. Las fechas de las reuniones propuestas serían los días 16, 17 y 18 de enero de 2004 en California, Texas y Chicago, respectivamente.¹⁰⁵

- La primera Comisión de Atención a Migrantes operó durante el período de junio de 2003 agosto de 2004, sesionó en 23 ocasiones, tanto en la Ciudad de México como en las sedes de las reuniones plenarias. En estas se generaron 171 puntos de acuerdo y gestión, de los cuales dos terceras partes concluyeron y el resto de

¹⁰³ VALENZUELA, M. Basilia, *Notas acerca de una presencia solicitada. Los viajes de los gobernadores mexicanos a las comunidades de migrantes regionales en los Estados Unidos. Las políticas Migratorias de los Estados de México*, coordinado por Rafael Fernández de Castro, ITAM, Departamento de Estudios Internacionales, México, D. F., 2005, pág. 38.

¹⁰⁴ Fundación BBVA Bancomer, Servicio de Estudios Económicos del Grupo BBVA, Pág. 50, *Situación: Migración México, Noviembre de 2011, Análisis Económico*. http://www.ahm.org.mx/docs/osBBVA/1111_SitMigracionMexico.pdf

¹⁰⁵ XIII Reunión Ordinaria, Puebla, Puebla, 8 de Diciembre de 2003. <http://www.conago.org.mx/reuniones/FB-2003-12-08.aspx>

ellos se encontraban en proceso de realización o estaban pendientes de iniciarse, estas fueron las principales gestiones registradas en el Informe fechado el 23 de agosto de 2004, el siguiente es un resumen del informe original que consta de 28 cuartillas:¹⁰⁶

1. *Se realizaron encuentros con el Colegio de la Frontera Norte y el Colegio de la Frontera Sur, para valorar las repercusiones de la migración a nivel estatal, asimismo con el Consejo Nacional de Población, la representación de la Organización Internacional del Trabajo en México y el Banco de México, con este último para reducir el cobro de comisiones por el envío de remesas a nuestro país.*
2. *Tuvo verificativo un encuentro de los gobiernos estatales con los líderes y organizaciones de la comunidad de origen mexicano radicada en los Estados Unidos de América. Esta reunión se celebró en la Ciudad de Durango y contó con la asistencia de más de 90 líderes comunitarios.*
3. *Se instaló una comisión especial de gobernadores para que consultara directamente en los Estados Unidos a las organizaciones representativas, líderes y autoridades vinculadas con la defensa y promoción de los derechos de los mexicanos radicados en el vecino país.*
4. *Elaboración de una agenda temática migratoria, que contempló 110 acciones, y que sirvió para desarrollar un programa de trabajo. Esta agenda se actualizó con las diversas aportaciones que los señores gobernadores formularon en las reuniones de la Conago.*

La agenda temática migratoria recoge las principales demandas, reclamos y expectativas de los migrantes connacionales:

- a. *Alcanzar un pacto migratorio de carácter permanente, que garantice los derechos humanos y laborales, que contemple la opinión de los ciudadanos mexicanos residentes en Estados Unidos.*

¹⁰⁶ XIX Reunión Ordinaria, Ciudad de Chihuahua, Chihuahua, 23 de Agosto de 2004.
<http://www.conago.org.mx/reuniones/FB-2004-08-23.aspx>

- b. *El derecho a votar y ser votado en las elecciones mexicanas de ciudadanos radicados en el extranjero, tema en el que existen algunos antecedentes a nivel local, como las iniciativas que fueron presentadas en los estados de Michoacán, Oaxaca y Zacatecas.*
- c. *La reducción de las comisiones por costo de envío de remesas;*
- d. *Mejorar el trato para los migrantes por parte de las distintas autoridades mexicanas (a nivel federal, estatal y municipal) durante su internación a territorio nacional.*
- e. *Simplificar trámites administrativos aduaneros y migratorios.*
- f. *Ampliar las franquicias fiscales para beneficiar a las familias de los migrantes en México.*
- g. *Coberturas de salud binacionales.*
- h. *Programas educativos y becas para los hijos de los migrantes.*
- i. *Facilidades para los migrantes que buscan establecer negocios en México.*
- j. *Ampliación del programa “iniciativa ciudadana tres por uno” (apoya las iniciativas de los mexicanos que viven en el exterior y les brinda la oportunidad de canalizar recursos a México, en obras de impacto social que benefician directamente a sus comunidades de origen. Funciona con las aportaciones de clubes o federaciones de migrantes radicados en el extranjero, la del Gobierno Federal –a través de Sedesol-, y la de los gobiernos Estatal y Municipal. Por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos Federal, estatal y municipal ponen 3 pesos; por eso se llama 3x1).*
- k. *En relación a la matrícula consular, se ha reconocido como documento de identificación oficial en la mayoría de nuestras entidades federativas. Sería conveniente que este beneficio se extendiera a toda la República y, de manera especial, que su validez sea reconocida por la banca comercial.*

Por conducto de las autoridades de la Secretaría de Relaciones Exteriores se gestionaron diversas acciones, entre las que destacan las denuncias contra las violaciones a los derechos humanos y laborales de nuestros paisanos en los Estados Unidos, como en los casos de la cancelación de licencias de conducir a connacionales indocumentados, el programa de “Repatriación Lateral”, el cumplimiento de la Resolución de la Corte Internacional de Justicia de La Haya en relación a los mexicanos condenados

a la pena de muerte y, recientemente, el acuerdo que permite el uso de balas de goma y gas pimienta contra los migrantes indocumentados en casos especiales.

Se estableció un “protocolo de comunicación y simplificación administrativa” entre los gobiernos estatales y la Secretaría de Relaciones Exteriores para atender los problemas consulares, quejas y requerimientos de los migrantes.

Se diseñó una “ventanilla electrónica” para atender los casos urgentes de protección, donde se establezca comunicación en línea entre los consulados, las oficinas centrales de la cancillería, las oficinas estatales de atención a migrantes y los interesados.

Elaboración de una “guía del migrante” que sirva para informar a nuestros connacionales sobre sus derechos, riesgos de la migración indocumentada, peligrosidad de las “bandas de polleros”, medidas de prevención en materia de salud y centros de atención en casos de emergencia. Esta se traducirá a las principales lenguas indígenas y se reforzará su difusión en medios electrónicos, especialmente la radio. Cabe añadir que diversas entidades cuentan ya con una guía estatal.

En materia de salud, se han desarrollado esfuerzos en dos vertientes. Ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, se planteó la conveniencia de ampliar el seguro facultativo que actualmente ofrece la institución a los trabajadores en los Estados Unidos y a sus familias en México, mediante el establecimiento de cuotas más accesibles. Con la Secretaría de Salud, se valoraron un conjunto de programas tendientes a dar acceso a la seguridad social a los migrantes y sus familias, mediante acciones concretas como el programa “vete sano, regresa sano”, cartillas de salud para el migrante, reforzar la vigilancia epidemiológica y la prevención de enfermedades como el SIDA, el paludismo y la drogadicción, frecuentemente asociadas con el fenómeno migratorio y que impactan social y económicamente a los estados.

Respecto al “Fondo de Exbraceros”, la Comisión ha atendido en diversas ocasiones a los representantes de los trabajadores migratorios que reclaman la restitución de fondos que les fueron descontados dentro del programa bracero. Al respecto, esta Comisión realizó gestiones ante las secretarías de Gobernación y Hacienda y Crédito Público para establecer un diagnóstico actualizado de esta demanda, mismo que los condujo al Congreso de la Unión, donde actualmente, la Comisión de Población,

Fronteras y Asuntos Migratorios estudia las diversas opciones de atención a este problema.

A iniciativa de los gobernadores de Chiapas y Tabasco, se dimensionó la situación específica de la frontera sur, cuyas características son sensiblemente diferentes a las de la frontera norte, aunque se encuentran íntimamente interrelacionadas. Sobre este particular, destaca la realización del primer foro de la Conago sobre “Política Integral Migratoria para la Frontera Sur.”

Comité de las Regiones México – Unión Europea

El Comité de las Regiones es un órgano consultivo que emite opiniones sobre las decisiones de la Unión que tienen una repercusión directa a escala local o regional en sectores tales como transportes, sanidad, empleo o educación. Sus 344 miembros suelen ser autoridades de Gobiernos regionales o alcaldes de diversas ciudades.

El 27 de Mayo de 2005 los gobernadores integrados en la Conago, con la intención de unirse a este grupo europeo definieron los puntos para la conformación del Comité de las Regiones México – Unión Europea:¹⁰⁷

1. Instalación de la Comisión México – Unión Europea para crear un Comité de las mismas.
2. Aprobación de la Agenda Temática y Programa de Trabajo de la Comisión:
 - a) Formalizar el nombramiento de los representantes de los gobiernos estatales ante esta Comisión.
 - b) Gestionar ante el gobierno federal el reconocimiento de la Conago como órgano espejo o paralelo en México del Comité de las Regiones en la UE.
 - c) Poner a consideración de los señores Gobernadores la conveniencia de adherirse a la Carta de Intenciones que firmó Jalisco con el Comité de Regiones de la UE.
 - d) Formalizar la adhesión de los estados interesados mediante la firma de la “Declaración de Intenciones”, en un acto protocolario con la

¹⁰⁷ XXIV Reunión Ordinaria de la Conago, Aguascalientes, Aguascalientes, 27 de Mayo de 2005.
<http://www.conago.org.mx/Comisiones/Detalle.aspx?Comision=Asuntos-Migratorios>

presencia de gobernadores mexicanos y un alto representante del Comité de las Regiones de la Unión Europea.

- e) Conjuntar en el seno de esta comisión un panel de expertos mexicanos – europeos para elaborar un primer borrador del Comité de las Regiones conjunto de México y la Unión Europea, en dos foros, uno en Bruselas y otro en México.
- f) Enviar el proyecto del Comité de las Regiones Mexicano – Europeo al Consejo Conjunto de Ministros México – Unión Europea por los conductos oficiales.
- g) Una vez aprobado por el Consejo Conjunto el proyecto del Comité de las Regiones Mexicano – Europeo, las entidades federativas de México que se adhieran obtendrán estatus de igualdad con las regiones europeas, especialmente en el ámbito de la cooperación y cofinanciamiento de proyectos.

De acuerdo con el informe presentado,¹⁰⁸ y en el marco del proyecto del Comité de las Regiones Mexicano – Europeo, el objetivo del evento de Cooperación Internacional y Presentación entre los Estados de México y las Comunidades Autónomas de España fue impulsar una alianza con las Comunidades de aquel país para el inicio de los trabajos y poner en marcha el Comité Conjunto previsto en el Acuerdo de Asociación entre éstos en 1997.

Ventajas: aplicar nuestro estatus de asociado y de cooperación internacional en 29 rubros, alianzas y proyectos de región a región.

En el evento participaron: la Presidencia de la República, la Oficina de Políticas Públicas, las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Economía, de Turismo, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Comunicaciones y Transportes; el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Conferencia Nacional de Gobernadores, la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE), las Entidades Promotoras de Comercio Exterior (EPCE) A.C, las Principales Cámaras Sectoriales y Asociaciones empresariales del país.

¹⁰⁸ Conferencia Nacional de Gobernadores, XXV Reunión Ordinaria, Oaxaca, Oaxaca, 19 de Agosto de 2005, Comisión de Atención a Migrantes, Informes de Gestión.
<http://www.conago.org.mx/Comisiones/Detalle.aspx?Comision=Asuntos-Migratorios>

Proyecto del Comité de las Regiones Mexicano – Europeo

De acuerdo al informe presentado¹⁰⁹ se llevó a cabo la reunión en la Ciudad de Valencia España, tal y como lo comprometieron en la Declaración de Intenciones firmada por Jalisco y el Comité de las Regiones, con base en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión Europea, celebrado el 8 de diciembre de 1997, cuyo objetivo sería la consolidación por la parte mexicana de los representantes expertos de los estados mexicanos, y la propuesta del borrador del Comité de las Regiones. Por otra parte, se consideró factible seguir trabajando en las relaciones bilaterales entre los estados de México y las Comunidades Autónomas o regiones de España en proyectos conjuntos de cooperación, así como una vía idónea para buscar aliados en la activación de los compromisos entre estos.

Los puntos de acuerdo que la mesa de expertos propone a la Conago son:¹¹⁰

- 1) Formalizar la creación de un grupo de expertos designados por los miembros de la Conferencia Nacional de Gobernadores y las Regiones españolas de Murcia, Valencia, Asturias, y aquellas que deseen participar.
- 2) Que los integrantes de este grupo de expertos designados por los miembros de la Conago se sumen a los trabajos de la Comisión México – Unión Europea.
- 3) Que el grupo de expertos, una vez formalizado y conformado por el pleno de la Conago, se reúna en el seno de la comisión México – Unión Europea para elaborar su plan de trabajo.

En adición a lo anterior, la presidencia de la Comisión México- Unión Europea, propone a la Conago que una vez que se cuente con resultados de los trabajos del grupo de expertos se presente a su pleno, para que, en caso de ser aprobado, el documento siga el curso y las instancias legales de acuerdo al marco constitucional Mexicano.

¹⁰⁹ Conferencia Nacional de Gobernadores, XXVI Reunión Ordinaria, Torreón, Coahuila, 14 de Noviembre de 2005, Comisión de Atención a Migrantes, Informes de Gestión.

¹¹⁰ Ídem, Comisión de Atención a Migrantes, Informes de Gestión, 14 de Noviembre de 2005.

Ex braceros

El problema de los Ex-braceros data de 1942, a partir de un convenio binacional establecido entre el gobierno de México y el de Estados Unidos, mediante el cual miles de compatriotas se trasladaron a trabajar al campo agrícola y ferroviario a fin de cubrir la mano de obra que requerían en el vecino país, en virtud de que muchos de sus ciudadanos fueron enviados a combatir en la Segunda Guerra Mundial (este convenio estuvo vigente aun después de la guerra, se calcula que entre 1942 y 1964 poco más de 4.5 millones de contratos laborales fueron firmados, en el marco de los llamados “acuerdos braceros” celebrados entre México y EE.UU.),¹¹¹ en este convenio se dispuso la creación de un fondo de ahorro campesino, mismo que se integró del descuento del 10% del salario recibido por cada trabajador que sería devuelto a su regreso a México por conducto de las instituciones crediticias gubernamentales, devolución que no se realizó a los trabajadores en su momento contraviniendo con esto las cláusulas del convenio, ante esta circunstancia los Ex braceros se agruparon en 1998 para defender sus intereses en la “Alianza Braceroproa”.¹¹²

Este grupo de ex-braceros solicitaron en marzo de 2010 el apoyo de la Conferencia, que finalmente tras someterlo a consideración de los gobernadores, respaldó un comunicado presentado por el grupo ante el H. Congreso de la Unión, para que junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se buscara la viabilidad de otorgar recursos adicionales producto de las economías de ese año fiscal para atender el pago a ex-braceros. Asimismo, para que a todos los ex trabajadores migratorios que tienen derecho, se les liquide su apoyo social en una sola exhibición por la cantidad que a cada uno le corresponda, dándoles preferencia a las personas con enfermedad terminal y/o discapacidad severa.¹¹³

Convenio de Buena Voluntad para los connacionales que regresan al territorio nacional

En noviembre de 2010, se aprueba suscribir a través de la Comisión de Atención a Migrantes, un *Convenio de Buena Voluntad* con la Cámara de Diputados del H. Congreso

¹¹¹ SCHAFFHAUSER, Philippe, *Un soplo de vida antes de despedirse: el movimiento social y transnacional de los ex-braceros 1942-1964 en México*, IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, Crisis global y estrategias migratorias: Hacia la redefinición de las políticas de movilidad, 18, 19 y 20 de mayo de 2011, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Quito, Ecuador, 2010, pág. 1.
http://rimd.reduaz.mx/ponencias_flacso/PonenciaPhilippeSchaffhauser.pdf

¹¹² Cambio de Michoacán (diario de circulación estatal, versión electrónica), 23 de julio de 2010, *Conmemoran 68 aniversario del convenio Bracero México-Estados Unidos*, Morelia, Michoacán, 2010.
<http://www.cambiodemichoacan.com.mx/imprime.php?id=130035>

¹¹³ XXXVIII Reunión Ordinaria, Morelia, Michoacán, 23 de marzo de 2010.

de la Unión, a través de su Mesa Directiva, y con el gobierno federal por medio de la Secretaría de Gobernación y/o el Instituto Nacional de Migración, a fin de sumar voluntades a favor de un trato digno y de respeto hacia los connacionales que regresan al territorio nacional:¹¹⁴

- El objeto del Convenio consistió, de manera enunciativa más no limitativa, en promover acciones de colaboración para garantizar el ingreso, tránsito y salida del país a los connacionales que regresan al territorio nacional en la época decembrina, con absoluto respeto a sus derechos fundamentales, así como garantizar la seguridad en sus bienes y personas.
- Para la ejecución y cumplimiento de dicho convenio, esta Conferencia consideró necesaria, la incorporación de la participación y colaboración de las autoridades de seguridad pública federales, estatales y municipales, en coordinación con las instancias de contralorías y/o sus equivalentes en las entidades federativas.
- El *Convenio de Buena Voluntad*, entraría en vigor a partir de la fecha de su firma y concluiría el 9 de Enero de 2011.

Según señaló en su informe, la Comisión considera que la suscripción del Convenio representó un importante paso para sentar las bases de colaboración que en un futuro pudieran extenderse con la finalidad de explorar el desarrollo de acciones tendientes a fomentar una plena cultura de respeto a los derechos fundamentales no sólo de nuestros connacionales en tránsito hacia diferentes lugares al interior de territorio nacional; sino también los relacionados al fenómeno migratorio en su diferentes vertientes.

Gestión de Recursos para Consulados

Se gestionó ante el Congreso de la Unión y se autorizó una partida presupuestal especial por 130 millones de pesos para mejorar los programas de protección en los consulados; de manera especial, el traslado de connacionales fallecidos en el extranjero en condiciones de extrema pobreza.

¹¹⁴ Conferencia Nacional de Gobernadores, XL Reunión Ordinaria Veracruz, Ver., 23 de noviembre de 2010, Comisión de Atención a Migrantes, Propuesta del Gobernador Juan Manuel Oliva Ramírez, Coordinador de la Comisión de Asuntos Migratorios.
<http://www.conago.org.mx/reuniones/Acuerdos-Reunion.aspx>

Educación

El Banco Mundial, la UNESCO, la OCDE y el BID son organismos internacionales con una gran influencia en el devenir educativo no sólo en nuestro país sino en general en América Latina. Recientemente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) dio a conocer un informe denominado: “*Panorama de la Educación 2011*”, en él señala entre otras cosas que el gasto educativo en México en proporción, es el más alto de entre los países que integran la misma Organización. Así mismo subraya que el país se ubica en el tercer lugar dentro de los que la integran, con el de mayor número de jóvenes entre 15 y 29 años de edad que no estudian y no cuentan con ningún tipo de empleo u ocupación, cuya cifra asciende a siete millones 226 mil jóvenes, de los cuales un millón 931 mil tiene de 15 a 19 años de edad, dos millones 673 mil tiene de 20 a 24 años, y dos millones 622 mil tienen de 25 a 29 años; del total, el 38 % corresponden al sexo femenino y 62% al masculino. En el informe no se tiene una clara certeza sobre el efecto que causa en los jóvenes, los niveles delictivos del país, pues Turquía o Brasil, que tienen una cantidad similar de jóvenes en esas circunstancias, no presentan iguales problemas de seguridad como México. La OCDE destacó que en diez años México aumentó en casi un punto porcentual el gasto educativo como proporción del PIB, a 5.8% en 2009, muy cerca del promedio del organismo de 6.1%.¹¹⁵

Sin embargo los avances de la educación nacional han sido escasos, la problemática en el sector es multifactorial, aspectos de carácter económico, social, político, comunicación, infraestructura, alimentario, familiar, formación y desarrollo docente, etc, inciden en el rezago, la calidad educativa y el logro académico. El Problema tiene que ver más con la calidad y el destino del gasto educativo que con el monto de recursos destinados a este rubro, como lo señala la OCDE en su Informe.

Poco ha podido lograr no sólo la Conago sino muchos de los sectores que tienen que ver con la Educación en México. La conferencia inicia acuerdos en materia educativa en el año 2002 a escasos meses de su conformación y fundación, con los siguientes acuerdos:¹¹⁶

¹¹⁵ Excelsior, *México es el país que más gasta en educación: OCDE*, 13 de septiembre de 2011.
http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=768005

¹¹⁶ II Reunión Ordinaria de la Conago, Pachuca Hidalgo, 28 de septiembre de 2002.
<http://www.conago.org.mx/Comisiones/Detalle.aspx?Comision=Educacion>

1º Proponer al grupo de trabajo de diputados y senadores que se puedan introducir en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en forma multianual, recursos para el pago de deuda derivada de la prestación de los servicios educativos en los Estados, previo consenso con la Secretaría de Educación Pública.

2º. Impulsar un esquema integral de planeación educativa que considere el fortalecimiento de la educación básica, consolidar los servicios de educación media superior y superior, así como fortalecer los programas de vinculación con el sector productivo.

3º. Realizar análisis regionalizados que permitan atender en forma puntual a los diferentes Estados donde haya alta o importante migración, para abatir el rezago educativo.

- a) Propiciar que se considere la opinión de las Entidades Federativas para la definición de los indicadores que aplicará el Instituto Nacional de Evaluación Educativa.*
- b) Impulsar una nueva visión de Federalismo en materia de financiamiento para que los Estados cuenten con los recursos sin condicionantes, con normatividad clara y con una planeación acorde con sus necesidades.*
- c) Propiciar que se revise la fórmula de asignación del fondo de aportaciones para la educación básica, a fin de que se considere la totalidad de la matrícula de educación básica en todos los Estados, la población objetivo y, en su caso, la aportación de las Entidades.*
- d) Promover la instrumentación de un programa de regularización para abatir en un máximo de dos años la insuficiencia e inequidad de los fondos de aportación federal.*
- e) Se trabajará en un documento conjunto que asuma lo planteado en forma individual por cada Gobernador.*

Posterior a estos acuerdos y hasta el año 2006 en materia de Educación en el seno de la Conago, sólo se trató el tema de revisión salarial del magisterio.

Amalia D. García Medina, Gobernadora del Estado de Zacatecas entregó el 11 de septiembre de 2006 una propuesta respecto de la agilización en la entrega de recursos de la Federación a los Estados para el rubro de la educación.¹¹⁷ Cabe aclarar que más que una propuesta es un proyecto de Declaraciones para dar por terminados el contenido y los efectos derivados del “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica” y los convenios

¹¹⁷ XXIX Reunión Ordinaria, Nuevo Vallarta, Nayarit, 11 de septiembre de 2006.
<http://www.conago.org.mx/Comisiones/Detalle.aspx?Comision=Educacion>

que se desprenden del mismo, celebrados entre, por una parte el Ejecutivo Federal y por la otra el Ejecutivo del Estado de Zacatecas para que las obligaciones allí adquiridas y la aplicación de los recursos, sean instrumentadas por el Gobierno Federal y en ese sentido declara que la titular del Poder Ejecutivo del Estado ha decidido:

- 1. Notificar al Presidente de la República, al Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Secretario de Educación Pública y a la Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE que el Estado de Zacatecas inicia el proceso para dar por terminados el contenido y los efectos derivados del “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica” y los convenios que se desprenden del mismo, celebrados entre, por una parte el Ejecutivo Federal y por la otra el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, para que las obligaciones allí adquiridas y la aplicación de los recursos, sean instrumentadas por el Gobierno Federal.*
- 2. En el contexto de este difícil panorama, el Gobierno del Estado reconoce la prudencia y la sensibilidad de las expresiones sindicales que conocen la complejidad de la situación, se han manifestado por una solución de fondo de sus legítimas peticiones, siempre en el marco de las garantías constitucionales que les asisten. Por nuestra parte, el Gobierno del Estado ha mantenido invariable su decisión de anteponer el diálogo y el uso de la política al tiempo que hemos desplegado una gestión intensa con el Gobierno Federal.*
- 3. Así mismo junto a la determinación del Gobierno del Estado de regresar a la federación el sistema educativo recibido en 1992, expresamos la propuesta para que se constituya una instancia en la que participe el Gobierno Federal y los gobernadores de las entidades federativas para conformar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en esta materia, para que luego con el Poder Legislativo y la representación magisterial, se apruebe en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la totalidad del recurso que se necesita, tanto para colocar a nuestro país en los mejores índices de calidad educativa, como para atender -no a mediados de año sino desde principios del mismo- las demandas laborales del magisterio.*
- 4. Esto debe ser la base para ir a un pacto que construya un modelo diferente que contemple la dimensión nacional, y con los mecanismos para elaborar un presupuesto participativo y federalista, para que los Estados atiendan sus necesidades locales.*

5. *Este tema por su relevancia, lo presentaremos además a la Conferencia Nacional de Gobernadores, y a quien sea la persona que asuma el 1° de diciembre la responsabilidad como Titular del Ejecutivo Federal, ya que a todas las Instituciones y Poderes mencionados nos compete atenderlo.*

Al respecto, se turnó dicha propuesta a la Comisión de Educación para analizarla y reflexionar sobre un nuevo modelo educativo. Asimismo, se respaldó la propuesta de concluir a la brevedad la negociación entre la Federación y algunos Estados a los que se les adeudan recursos de ese rubro. Así mismo y atendiendo la solicitud del Lic. Felipe Calderón Hinojosa, Presidente Electo, la Comisión de Educación elaboraría una propuesta de presupuesto en materia de educación, misma que sería presentada al equipo de transición del Presidente Electo.

En el mes de noviembre del mismo año se aprueba la propuesta del Gobernador de Coahuila Humberto Moreira Valdés, Coordinador de la Comisión de Educación, de solicitar al Ejecutivo Federal asigne mayores recursos para abatir el analfabetismo en las Entidades Federativas. Asimismo, se hace una atenta solicitud a las Comisiones de Hacienda y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para que consideren esta petición en la elaboración del PEF 2007.¹¹⁸

¹¹⁸ XXX Reunión Ordinaria de la Conago, Villahermosa, Tabasco, 27 de noviembre de 2006.
<http://www.conago.org.mx/Comisiones/Detalle.aspx?Comision=Educacion>

**Panorama educativo y las estrategias a seguir para mejorarlo presentado por la
Comisión de Educación de la CONAGO los días 26 y 27 de noviembre de 2006**

Rezago Educativo Nacional

Población Total	103,263,388
Población de 15 y más años	68,802,564

Nivel	Índice	Absolutos
Analfabetas	8.4	5,747,813
Sin Primaria	14.3	9,825,391
Sin secundaria	21.2	14,573,460
Total	43.9	30,146,664

Logros de los últimos años				
2000-2006	Alfabetización	Primaria	Secundaria	Total
Atendidos	2,920,034	2,688,303	4,966,655	10,574,992
Certificados Obtenidos	888,038	1,131,191	2,098,113	4,117,342

Flujo del Rezago Educativo 2005	
Promedio de Jóvenes de 15 años que anualmente se incorporan al rezago	760,870
Menos: Promedio de Adultos en rezago que fallecen y/o migran	361,350
Menos: Promedio de Adultos que anualmente certifican la secundaria	326,830
Incremento anual del Rezago	72,690

Egresados	
Egresados de primarias y secundarias del Sistema Educativo Nacional ciclo 2004-05	4,357,848
Certificados de primarias y secundarias del INEA 2005	487,955
INEA /Sistema Educativo Nacional	11.20%

Presupuesto	
Egresados de primarias y secundarias del Sistema Educativo Nacional ciclo 2004-05	226,578.5
Certificados de primarias y secundarias del INEA 2005	3,091.1
INEA respecto al Presupuesto de la SEP	1.4%

Índice de Rezago Educativo						
Lugar	Estado	Índice		Lugar	Estado	Índice
1	Distrito Federal	26.6		17	Nayarit	44.1
2	Nuevo León	30.9		18	Jalisco	45.0
3	Baja California Sur	35.6		19	Chihuahua	45.1
4	Baja California	36.4		20	Campeche	46.7
5	Estado de México	36.7		21	San Luis Potosí	47.5
6	Coahuila	36.7		22	Hidalgo	47.8
7	Sonora	36.9		23	Durango	47.8
8	Quintana Roo	37.4		24	Yucatán	48.5
9	Tamaulipas	39.2		25	Puebla	51.5
10	Morelos	39.4		26	Veracruz	53.1
11	Aguascalientes	40.4		27	Guanajuato	53.9
12	Querétaro	41.5		28	Guerrero	54.3
13	Colima	42.0		29	Zacatecas	55.7
14	Tlaxcala	42.7		30	Michoacán	56.2
15	Sinaloa	42.9		31	Oaxaca	59.4
16	Tabasco	43.4		32	Chiapas	61.4

Impacto de Rezago Educativo						
Lugar	Estado	Índice		Lugar	Estado	Índice
1	Tabasco	-25,600		17	Guerrero	2,180
2	Distrito Federal	-25,590		18	Baja California Sur	2,680
3	Sonora	-15,120		19	Veracruz	2,960
4	Hidalgo	-14,490		20	Oaxaca	4,430
5	Coahuila	-13,170		21	Jalisco	4,450
6	Zacatecas	-4,930		22	Morelos	4,660
7	Durango	-3,290		23	Michoacán	4,950
8	San Luis Potosí	-2,440		24	Yucatán	5,000
9	Nayarit	-620		25	Querétaro	5,190
10	Campeche	-390		26	Tamaulipas	7,790
11	Aguascalientes	520		27	Chihuahua	7,800
12	Sinaloa	880		28	Guanajuato	11,310
13	Quintana Roo	1,100		29	Baja California	18,790
14	Colima	1,890		30	Puebla	21,210
15	Nuevo León	2,010		31	Chiapas	24,250
16	Tlaxcala	2,060		32	Estado de México	42,190

Rezago Educativo en Analfabetismo						
Lugar	Estado	Índice		Lugar	Estado	Índice
1	Distrito Federal	2.6		17	Zacatecas	7.2
2	Nuevo León	2.8		18	Nayarit	8.0
3	Baja California	3.1		19	Morelos	8.1
4	Coahuila	3.3		20	Querétaro	8.1
5	Baja California Sur	3.6		21	Tabasco	8.6
6	Sonora	3.7		22	San Luis Potosí	9.9
7	Aguascalientes	4.2		23	Campeche	10.2
8	Chihuahua	4.4		24	Guanajuato	10.4
9	Tamaulipas	4.5		25	Yucatán	10.9
10	Durango	4.8		26	Michoacán	12.6
11	Estado de México	5.3		27	Puebla	12.7
12	Jalisco	5.5		28	Hidalgo	12.8
13	Colima	6.4		29	Veracruz	13.4
14	Sinaloa	6.4		30	Oaxaca	19.3
15	Quintana Roo	6.6		31	Guerrero	19.9
16	Tlaxcala	6.7		32	Chiapas	21.3

Rezago Educativo sin Primaria						
Lugar	Estado	Índice		Lugar	Estado	Índice
1	Distrito Federal	6.9		17	Guerrero	15.1
2	Nuevo León	9.6		18	Jalisco	15.3
3	Estado de México	10.6		19	Puebla	15.9
4	Coahuila	11.1		20	Tabasco	16.2
5	Baja California	11.5		21	Campeche	16.3
6	Querétaro	11.6		22	Sinaloa	16.5
7	Tlaxcala	11.9		23	San Luis	17.1
8	Baja California Sur	12.2		24	Nayarit	17.7
9	Morelos	12.5		25	Durango	17.8
10	Quintana Roo	12.5		26	Guanajuato	17.9
11	Sonora	13.1		27	Oaxaca	18.5
12	Aguascalientes	13.4		28	Yucatán	18.6
13	Tamaulipas	13.5		29	Veracruz	19.0
14	Chihuahua	13.9		30	Michoacán	20.3
15	Hidalgo	14.2		31	Chiapas	20.6
16	Colima	14.8		32	Zacatecas	23.2

Rezago Educativo sin Secundaria						
Lugar	Estado	Índice		Lugar	Estado	Índice
1	Distrito Federal	17.1		17	Colima	20.8
2	Quintana Roo	18.3		18	Estado de México	20.8
3	Nayarit	18.4		19	Tamaulipas	21.2
4	Nuevo León	18.5		20	Oaxaca	21.6
5	Tabasco	18.6		21	Baja California	21.8
6	Morelos	18.8		22	Querétaro	21.8
7	Yucatán	19.0		23	Coahuila	22.3
8	Guerrero	19.3		24	Aguascalientes	22.8
9	Chiapas	19.5		25	Puebla	22.9
10	Baja California Sur	19.8		26	Michoacán	23.3
11	Sinaloa	20.0		27	Tlaxcala	24.1
12	Sonora	20.1		28	Jalisco	24.2
13	Campeche	20.2		29	Durango	25.2
14	San Luis Potosí	20.5		30	Zacatecas	25.3
15	Hidalgo	20.7		31	Guanajuato	25.6
16	Veracruz	20.7		32	Chihuahua	26.8

¿Qué se requiere?

- ✓ Lograr 1'500,000 certificados de alfabetización
- ✓ Incrementar los recursos en 3,250 millones, para lograr un total de 6,500 millones de pesos

Estrategias

- ✓ Reforzar el esquema operativo de las escuelas de Zona
- ✓ Mayores recursos para la formación de asesores y técnicos docentes
- ✓ Focalizar el rezago en los municipios con mayor rezago o mayor índice
- ✓ Contar con un proyecto especial de educación básica para policías, cuerpos de seguridad y reclusorios

El 16 de febrero de 2007 la Secretaria de Educación Pública Federal Josefina Vázquez Mota presentó una propuesta para establecer conjuntamente con la Comisión de Educación y Cultura de la Conago y la SEP una agenda educativa que contemplara los siguientes puntos:

- Rezago Educativo
- Capacitación y Actualización de los Maestros
- Participación de la Comunidad Escolar
- Evaluación para la Calidad Educativa
- Conformación de un Sistema Nacional de Información Educativa
- Modernización Tecnológica para la Educación
- Integralidad en la Educación Media Superior
- Seguridad y Certeza
- Infraestructura
- Certificación de Instituciones Educativas

•Gobernabilidad

•Descentralización Educativa¹¹⁹

En tanto que el Gobernador de Colima, Jesús Silverio Cavazos Ceballos propuso considerar dentro de los temas de la Agenda antes señalada, los siguientes rubros:

- 1) Revisar el mecanismo de calificación de la carrera magisterial para que en la evaluación de los maestros se contemple como parte de los criterios, el aprovechamiento de los alumnos en clase.
- 2) Ampliar el número de plazas para la cobertura generada por las modificaciones realizadas como consecuencia de la reforma que ordena la inscripción de alumnos nacidos hasta el treinta y uno de diciembre.
- 3) Incluir en la currícula una materia que verse sobre la prevención a las adicciones.

El Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto en el contexto del tema educativo propuso que se instrumenten acciones importantes y de trascendencia para inhibir el consumo de drogas.

En cuanto a la mejora en la calidad e infraestructura educativa, propuso que estos temas se incluyan en la agenda de la reforma hacendaria. Asimismo al referirse al tema de la infraestructura, recomendó diferenciar las condiciones de cada Entidad en atención a la inequidad prevaleciente en materia educativa en México. A propuesta del Gobernador José Natividad González Parás, se giraron instrucciones a la Comisión de Educación para que integre un grupo de trabajo que se ocupe de tratar el tema mencionado.

La Gobernadora Amalia D. García Medina solicitó que en el fondo para escuelas en pobreza urbana y apoyos en la infraestructura, propuesto por la Secretaria de Educación, se incluya a las zonas rurales. Por otro lado, propuso que para aprovechar la infraestructura existente, en horario no escolar las escuelas se conviertan en centros comunitarios. Destacó la necesidad de revisar el modelo de las telesecundarias, a efecto de garantizar su continuidad. Señaló la necesidad de llevar a cabo una sola negociación salarial, y no dos como sucede actualmente, con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, donde participan la Federación, los Gobernadores y el H. Congreso de la Unión.

¹¹⁹ XXXI Reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Tlaxcala, Tlaxcala, 16 de febrero de 2007.
<http://www.conago.org.mx/reuniones/Acuerdos-Reunion.aspx>

Reunión Nacional de Secretarios de Educación Pública de cada entidad

El 7 de marzo de 2007 se celebró una reunión de trabajo del grupo técnico de la Conago y funcionarios del sector educativo del Estado de Coahuila en la que se propuso convocar a una Reunión Nacional de Secretarios de Educación Pública de cada entidad para el intercambio de ideas y propuestas para el mejoramiento de la educación pública en México.

El 28 de marzo de 2007, en las instalaciones de la Secretaría Técnica de la Conago, ubicadas en la Torre del World Trade Center en la Colonia Nápoles de la Ciudad de México, D.F, se celebró una reunión preparatoria en la cual participaron los representantes de los miembros de la Comisión de Educación. El objetivo fue analizar la propuesta de Coahuila sobre el inicio de actividades de la Comisión de Educación, así como los mecanismos de participación para llevar a cabo las sesiones de trabajo de la Reunión Nacional de Secretarios de Educación Pública propuesta y las posibles líneas temáticas a incluir.¹²⁰

Los días 26 y 27 de abril de 2007 se efectuó en Saltillo, Coahuila, la Reunión Nacional de Secretarios de Educación, que contó con la asistencia de 83 participantes, representando a 30 diferentes entidades del país. Asistieron 21 titulares de los sectores educativos estatales, y nueve subsecretarios del área educativa de su estado. Con los planteamientos discutidos en este espacio, se obtuvieron los fundamentos que permitirían integrar el documento “Nuevas Políticas Públicas para el Mejoramiento de la Educación en México” y así definir la agenda de trabajo de la Comisión de Educación de la Conago. La reunión se llevó a cabo en dos partes: La primera consistió en la realización de mesas de trabajo, donde se presentaron los diagnósticos estatales, encuadrados dentro de las líneas temáticas propuestas por los 11 estados integrantes de la Comisión de Educación: Colima, Coahuila, Chiapas, Durango, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas. La segunda parte abordó, en sesión plenaria, una revisión del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal de 1992. En las mesas de trabajo se presentaron en total 282 propuestas.¹²¹

Primer Rubro:

Mesas de Trabajo sobre Líneas Temáticas

Línea 1: Financiamiento Educativo

¹²⁰ XXXII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Puerto Vallarta, Jalisco, 28 y 29 de mayo de 2007, *Reporte de actividades realizadas por la Comisión de Educación*.

http://www.Conago.org.mx/reuniones/documentos/2007-05-29/20070529_EDU_INFORME_XXXII_Conago.pdf

¹²¹ Ídem, XXXII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, *Informe de la Comisión de Educación*, 28 y 29 de mayo de 2007.

Se recibieron 82 propuestas, equivalentes al 29% del total. De éstas, las vertientes con mayor número fueron las siguientes:

- a) Atención del primer año de preescolar obligatorio a partir de 2008
- b) Déficit financiero
- c) Construcción y rehabilitación de espacios educativos

Línea 2: Abatimiento a los Rezagos

Se presentaron 14 propuestas, equivalentes al 5% del total. Las vertientes con mayor número fueron:

- a) Atención focalizada al analfabetismo
- b) Extensión del componente educativo a los programas de corte social
- c) Programas compensatorios

Línea 3: Ampliación de Servicios Educativos

Se presentaron 50 propuestas, equivalentes al 18% del total. Las vertientes con mayor número fueron:

- a) Ampliación de la oferta educativa al nivel de educación media y superior
- b) Concesiones, permisos y certificación de las instituciones de educación superior

Línea 4: Calidad Educativa

Se presentaron 55 propuestas, equivalentes al 20% del total. Las vertientes con mayor cantidad fueron las de:

- a) Educación para la competitividad que integre el aspecto científico y tecnológico
- b) Capacitación, actualización e innovación para mejorar los resultados de las evaluaciones nacionales de alumnos y maestros
- c) Estrategias orientadas a la revaloración de la función magisterial

Línea 5: Participación Social en la Educación

Se presentaron 31 propuestas, equivalentes al 11% del total. Las vertientes de trabajo con mayor cantidad fueron las de:

- a) Participación de los padres de familia en la escuela
- b) Participación de actores sociales diversos en apoyo a los programas de la escuela

Línea 6: Federalismo Educativo

Se presentaron 13 propuestas, equivalentes al 5% del total, siendo los temas de mayor interés los de:

- a) Gobernabilidad y financiamiento
- b) Coordinación entre los tres niveles de gobierno

Línea 7: Salarios y Prestaciones

Se presentaron 32 propuestas, equivalentes al 11% del total. El mayor número estuvo en las vertientes de:

- a) Negociación salarial única
- b) Aumento de salario

Línea 8: Evaluación del Sistema Educativo

Se presentaron cinco propuestas, equivalentes al 2% del total. La vertiente de mayor interés fue la correspondiente a:

- Eficiencia terminal

Sesión Plenaria. Revisión del “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal” (1992):

Se recibieron 67 propuestas en torno a tres aspectos:

- a) Reforma del sistema educativo
- b) Reformulación de los contenidos y materiales educativos
- c) Revaloración de la función magisterial

El tema de negociación salarial única, que se aborda en la línea temática de salarios y prestaciones, fue reiterado en múltiples ocasiones por los participantes durante la sesión plenaria.

Segundo Rubro:

Elaboración de un nuevo Acuerdo Nacional para la Educación

La Comisión de Educación propone la elaboración de un nuevo Acuerdo Nacional para la Educación convocado por la Conago, a partir de la experiencia del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal de 1992 (ANMEB).

Entre los aspectos más trascendentes que deben considerarse para el diálogo sobre un nuevo acuerdo, se proponen los siguientes:

- a) Ampliación del Acuerdo a todos los niveles educativos
 - Impulsar una reforma estructural en la materia que integre a todos los niveles educativos.
- b) La escuela como centro del sistema educativo
 - Considerar a la escuela como centro, principio y fin del sistema educativo, que integre a todos los actores del sector, la iniciativa privada y la sociedad civil organizada y sobretodo, que centre su actividad en promover aprendizajes y competencias significativas para los alumnos.
- c) Federalismo y financiamiento educativo
 - Redefinir las responsabilidades en materia de distribución, asignación y uso de recursos financieros de los tres órdenes de gobierno para cada nivel educativo, previendo alternativas para compensar el déficit financiero existente.
- d) Contenidos, materiales, y evaluaciones para mejorar la calidad educativa
 - Rediseñar los contenidos y materiales para adecuarlos a las exigencias que demandan los sectores público y privado y sociedad civil, a nivel nacional e internacional; así como crear un sistema de indicadores estandarizados para la efectiva evaluación de los objetivos de mejora y calidad planteados.
- e) Ampliación de los servicios e infraestructura educativa
 - Ampliar los servicios educativos en todos los niveles y modalidades, incluyendo los recursos materiales y humanos necesarios para garantizar la cobertura universal de la educación.

f) Participación Social en la Educación

- Promover la participación de padres de familia y otros actores de los ámbitos público, privado y social en el proceso educativo y su mejora.

Abatimiento de los rezagos educativos

Diseñar e implementar programas de corte social que atiendan los rezagos de alfabetización, de educación permanente (educación para la vida y el trabajo) y de desarrollo de competencias, dirigidos a favorecer grupos vulnerables (mujeres, madres adolescentes, jóvenes, indígenas, habitantes de las zonas urbano-marginadas y rurales, personas con discapacidad, etc).

Políticas públicas para elevar la calidad educativa

Construir y aplicar políticas públicas orientadas a la mejora de la calidad educativa, para elevar los niveles de aprovechamiento entre los alumnos de todos los tipos, niveles y modalidades educativas, a fin de que egresen del sistema educativo con herramientas adecuadas para desarrollarse dentro de los ambientes laborales competitivos, de cara a los retos que el país enfrentará en el futuro.

Negociación salarial única

- a) Integrar un sistema de información que permita compartir el estatus y/o resultado de las negociaciones salariales entre los estados y las secciones del SNTE, a fin de que los estados conozcan las prestaciones que otras entidades conceden en base a las negociaciones salariales locales.
- b) Establecer los parámetros para una negociación salarial única convocada por la Comisión de Educación de la Conago, en la que se involucre a la SEP, a la SHCP y al SNTE.

Actividades propuestas

La Coordinación de la Comisión de Educación propone que junto con la Secretaría de Educación Pública y el SNTE determinen los interlocutores y las formas en las que habrán de desarrollarse las actividades que permitan establecer un nuevo Acuerdo Nacional Educativo, mismas en las que la Conago participará y brindará el apoyo que le sea requerido.

México sí estudia, sí trabaja

La Conferencia Nacional de Gobernadores puso en marcha el 17 de agosto de 2011 el programa “México sí estudia, sí trabaja”, para ofrecer oportunidades de empleos y apoyos económicos a los jóvenes de entre 15 y 20 años para que continúen con su educación media superior.¹²²

Objetivos del proyecto:

Educación. Respaldar a los jóvenes para que continúen con sus estudios de secundaria y nivel medio superior; se buscará que existan apoyos económicos para que éstos no deserten de las aulas de clase.

Empleo. Ampliar la oferta laboral para los jóvenes, además se implementarán cursos que les brinden oportunidades de ingresar al sector laboral.

Ninis. El proyecto busca disminuir hasta el 10% el número de jóvenes que no estudian ni trabajan en el país, “ninis”. Actualmente se calcula que en México el 56% de los jóvenes no asisten a la escuela y tampoco poseen un trabajo.

Recursos. Para dotar de apoyos económicos, así como de empleos a ese sector de la población se requieren alrededor de 21 mil millones de pesos.

Nacional. El proyecto será implementado por las 32 entidades federativas del país.

Estrategia. “México sí estudia, sí trabaja” es parte de la estrategia que acordaron los gobernadores para combatir los delitos de alto impacto en el país.

¹²² ARISTA, Lidia, *5 datos sobre México sí estudia, sí trabaja*, Periódico el Universal D. F., 18 de agosto de 2011. <http://www.eluniversaldf.mx/cuauhtemoc/nota32285.html>

Capítulo II. Principales inercias que frenan el desarrollo Municipal. Capacidad de gestión de las Asociaciones de Presidentes Municipales

México padece de una concentración económico-territorial compleja, así lo revela un estudio realizado en la Universidad Nacional Autónoma de México por Jaime Linares. En un entorno económico nacional donde la industria, el comercio, los servicios y el turismo se asientan en un reducido número de municipios con el consecuente atraso y falta de empleo en el resto de los demás. El 4.7% de los dos mil 461 municipios con que cuenta el país en sus 32 entidades, produce el 77% de la riqueza nacional, además en esos municipios radica el 40% de la población.

La organización Municipal data de la época colonial y se realizó a partir de la división territorial de los anteriores señoríos aztecas. El modelo municipal fue trasladado de España a México en 1521, no fue el régimen Municipal democrático de las comunas españolas pues es precisamente en este año que en España cae el régimen comunero español tras la Batalla de Villalar; el modelo que se desarrolló en México fue un nuevo tipo de municipio centralizado. La historia de las llamadas comunas españolas tiene su origen en la época de la reconquista en España (se llama Reconquista al período histórico en el que los reinos cristianos de España, pelearon por el control peninsular después de la invasión de los ejércitos árabes musulmanes, que alentados por la idea de la "guerra santa", iniciaron en el siglo VII una fulgurante expansión por el Oriente Medio y el norte de África, llegando hasta las costas del océano Atlántico. Este proceso tuvo lugar entre los años 722, fecha probable de la rebelión de Pelayo y 1492 final del Reino nazarí de Granada) en este proceso de reconquista ibérica Fernando III Rey de Castilla y León, dio amplias facultades a las comunas incluso para tener ejércitos comuneros a su servicio para ayudar a la reconquista otorgando grandes facilidades financieras y tributarias. Pero el desarrollo del modelo municipal comunero español, recibió el golpe de gracia el 21 de abril de 1521 en la Batalla de Villalar cuando pierden ante el absolutismo de Carlos V. Con el paso de los años en México la estructura política se organiza con base a Provincias integradas por las ciudades más importantes a las que se les denominó Cabeceras o Alcaldías Mayores, *en la etapa colonial el Municipio* sufrió una serie de transformaciones propiciadas por decisiones de carácter político, a partir de 1570 y hasta 1787 se implementan las jurisdicciones para dividir el territorio de la colonia. En 1776 en la Nueva España, mediante decreto del Rey Carlos III se divide el territorio en doce intendencias para constituir así la base territorial y administrativa del virreinato, con el propósito de restringir la autonomía de las colonias que integraban el imperio español,

Los Reyes de España reclamaban mayores fondos económicos y establecen la regiduría perpetua, o sea que los regidores ejercían un oficio que se compraba a perpetuidad y lo heredaban de padres a hijos. Ese hecho aparentemente inofensivo dio al traste con el régimen español en la Nueva España, pues fueron precisamente los Criollos quienes demandaron la independencia de España en voz del regidor Primo de Verdad y Ramos, quien sustentó la tesis de que el ayuntamiento debía asumir la soberanía y convocar a la creación de una nación independiente.¹²³ Pero sucede en México en el siglo XVIII, que Carlos III establece su régimen de intendentes y comienza un nuevo ciclo de la historia Municipal. Por tanto, desde Carlos III en el último tercio del siglo XVIII, hasta 1910, impera en México la influencia francesa en materia de organización Municipal.¹²⁴

La redacción de la Constitución de 1917 representó en su momento una posición de avanzada al establecer la libertad municipal y otorgarle a éste personalidad jurídica propia. Con ello se sentaban las bases para nuestra democracia y nuestro federalismo. Los Constituyentes no pusieron en duda la conveniencia de otorgar a las municipalidades su libertad política, pero dentro de ese ideal de autonomía, no se encontró la fórmula adecuada para regular las relaciones económicas entre el Municipio y el Estado con lo que desde entonces este nivel de gobierno y sus habitantes han padecido las consecuencias.

Concentración de asentamientos humanos en la Colonia

La concentración de los asentamientos humanos en determinados territorios municipales no es privativa de la época actual, *ya existía en la época precolombina, en el período clásico mesoamericano es notable la formación gradual de asentamientos humanos organizados alrededor de un centro político-religioso, de manera similar a la organización en el área nuclear olmeca, y muy posiblemente como efecto de la influencia de esa sociedad, tales centros político-religiosos se constituyeron en dos principales tipos de Estado, uno centralista, ubicado en el Altiplano Central de México, cuya capital fue Teotihuacán y que logró unificar bajo su dominio a los diversos pueblos a su alrededor; y otro integrado en una especie de confederación de centros relativamente autónomos que*

¹²³ VALLARTA Plata, José Guillermo, *El Municipio en México*, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, México, D. F. 2002, pág. 550. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/22.pdf>

¹²⁴ OCHOA Campos, Moisés, *Evolución del Municipio Mexicano*, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, México, D. F. 2004, pág. 23. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/16/pr/pr4.pdf>

se desarrollaron en las tierras bajas mayas.¹²⁵ Posteriormente en la época de la colonia observamos que continúan la formación de los asentamientos humanos en torno a los centros político-religiosos creados por los misioneros españoles y existe una gran similitud entre la distribución conventual de la época colonial y la actual concentración territorial de los Municipios. Las entidades federativas de Oaxaca, Puebla, Veracruz, Jalisco y Estado de México con el mayor número de conventos en el año de 1570 (55% de los conventos franciscanos, agustinos y dominicos) son ahora las que mayor número de municipios tienen en el país con el 51.5%, y los cinco Estados que menos Municipios tienen y que representan el 1.5% del total nacional son: Campeche, Quintana Roo, las dos Baja Californias y Aguascalientes. Por otra parte existen marcados contrastes en las dimensiones territoriales: en Ensenada, Baja California, que es el de mayor tamaño, con una superficie de más de 51 mil kilómetros cuadrados (más que Quintana Roo o que la República de Costa Rica). A diferencia de Oaxaca y Tlaxcala que albergan otros muy pequeños, con una extensión de siete kilómetros cuadrados, cinco veces la superficie de la Facultad de Estudios Superiores de Aragón. En materia demográfica, el más densamente poblado de todo el país es Nezahualcóyotl, con un promedio de 17 mil 537 habitantes por kilómetro cuadrado; le siguen las delegaciones Iztacalco (16 mil 600), Cuauhtémoc (16 mil 500), Iztapalapa (16 mil 28), Benito Juárez (14 mil), y el municipio de Chimalhuacán (13 mil 800).¹²⁶

En el norte del país se encuentra la densidad de población más baja y así podemos ver que en Sonora, Chihuahua y Coahuila, por ejemplo hay municipios con un promedio de 0.4 habitantes por kilómetro cuadrado, situación ligada a factores culturales, históricos y de diversos modelos de desarrollo. En Estados como Aguascalientes, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Yucatán, Campeche y Quintana Roo, se presenta la peculiaridad de que uno de los municipios de esos Estados tiene gran importancia para el mismo, porque genera entre 61 y 97% de su riqueza total. Existen Estados dentro del territorio nacional donde un Municipio es la capital política y otro la económica: Baja California Sur, por ejemplo tiene a La Paz (capital política) y Los Cabos (económica); en Chihuahua, Chihuahua y Ciudad Juárez la económica; en Colima, Colima y Manzanillo la turística y económica; en Chiapas, Tuxtla Gutiérrez y Reforma la económica; en Durango, Durango y la económica en Gómez Palacio, y en Puebla, Puebla y Cuautlancingo. En

¹²⁵ DELGADO de Cantú, Gloria M., *Historia de México, el Proceso de Gestación de un Pueblo*, Pearson Educación de México, S. A. de C. V., 4ª. Edición, Naucalpan, Estado de México, 2002, pág. 40.

¹²⁶ LINARES Zarco, Jaime, *Padece México Fuerte Concentración Económica y Espacial en unos Cuantos Municipios*, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Comunicación Social, México D. F., 2012, pág. 2. http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012_207.html

Guerrero, cuatro municipios concentran casi 70% de la riqueza total; en Guanajuato y Tamaulipas, son cinco; en Hidalgo y Nuevo León, seis; en Tlaxcala y Veracruz, nueve, y sólo en el Estado de México participan más: 18 de 125, que producen el 85% de la riqueza. Adicionalmente, el desarrollo de la investigación realizada por la Universidad Nacional Autónoma de México ha permitido esclarecer diversos mitos productivos. *Por ejemplo, se creía que la principal región productora de fresa en México era aún Irapuato; sin embargo, Zamora y Jaconá ocupan los primeros lugares. El mayor productor de guayaba era Calvillo, Aguascalientes; ahora son Jungapeo y Juárez, en Michoacán. El principal de plátano, Tabasco; pero ahora, Chiapas. El de henequén, Yucatán, pero actualmente, Tamaulipas; que la Comarca Lagunera era la de mayor producción lechera, ahora, Zumpango, Texcoco y Toluca, Estado de México.*¹²⁷

Sección 1. Carencias de los Municipios en México

A. Problemática económica y sociopolítica en el ámbito Municipal

El poder y su ejercicio, dependen de diversos factores que inciden para acrecentarlo o para limitarlo, tal es el caso de los recursos que proveen de mayor o menor capacidad la acción con que estos cuentan para maniobrar y gobernar. El poder en este sentido es en todo caso una propiedad estructural, su naturaleza y dimensiones dependen de la interrelación entre individuos y del contexto en el que se desenvuelve, el hecho de que sea ejercido o no, depende de la presencia de determinadas circunstancias, entre las que podemos mencionar toda índole de recursos materiales, morales, personales y organizacionales que proveen de la capacidad de acción a los individuos dependiendo de la posición que ocupan los mismos en la estructura, es decir, los dota con recursos diferentes y los somete a muy diferentes incentivos.¹²⁸ En tal sentido el poder es ejercido no en forma individual (en cuyo caso sería sometimiento), sino por una pluralidad de individuos en un contexto social determinado que los dota o priva de determinadas circunstancias. Por una parte Foucault señala que el poder no está enteramente en manos de nadie que pueda ejercerlo por sí solo y totalmente sobre otros y, por otra, Dahl

¹²⁷ *Ibidem*, LINARES Zarco, Jaime, *Padece México Fuerte Concentración Económica y Espacial en unos Cuantos Municipios*, pág. 3.

¹²⁸ DAHL, Alan Robert, *La Democracia y sus Críticos*, Paidós Ibérica, Barcelona España, 1992, pág. 141-142.
<http://es.scribd.com/doc/49298946/La-democracia-y-sus-criticos-Robert-Dahl>

nos dice que es un dispositivo en el que todo el mundo está implicado, aquellos que ejercen el poder tanto como aquellos sobre los que el poder es ejercido.¹²⁹

Este fenómeno político social lo observamos en los gobiernos municipales en México. Durante un largo periodo de tiempo éste ámbito de gobierno no lograba tener gran trascendencia en las cuestiones políticas, sociales y económicas. A partir de 1980 fue objeto de una serie de cambios estructurales en su régimen facultativo y financiero con las reformas al artículo 115 Constitucional, en el que se descentralizaban de la federación y de los estados recursos y toma de decisiones a su favor.

Las diversas reformas a este precepto, como las de 1999 que los dotan de mayores facultades y las más recientes reformas constitucionales al 115 y 116 que prevén mayores responsabilidades en el manejo de los recursos públicos para atender demandas prioritarias y abatir rezagos sociales, no se podrán ejercer plenamente en tanto los gobiernos municipales carezcan de recursos operativos y de capital humano debidamente profesionalizado.

Esta tendencia descentralizadora hacia los gobiernos municipales vista desde una óptica positiva colocaría a estos en condiciones de satisfacer sus propias necesidades y con el conocimiento pleno de que tienen los recursos y la riqueza natural que poseen y que les permita impulsar la economía del territorio que gobiernan, bajo programas regionales y locales de desarrollo, aprovechando la autonomía que les fue conferida, pero que por otro lado, sigue estando limitada con particular énfasis en el renglón financiero.

Algunos estudiosos de la materia consideran que el nivel de gobierno municipal debe contar prioritariamente con los mayores recursos posibles, ya que de ello dependería la construcción de un nuevo sistema federal de gobernabilidad. Enrique Cabrero Mendoza apunta que las posiciones extremas fallan al asumir que la realidad de los gobiernos sub-nacionales es única y uniforme. Ni todos los gobiernos estatales y municipales del país están preparados para recibir una descentralización rápida de recursos, ni todos se encuentran en una situación de rezago y fragilidad institucional.

¹²⁹ FOUCAULT, Michel, *El sujeto y el poder*, Revista Mexicana de Sociología, Vol. 50. No. 3. (julio- septiembre) 1988, México. https://docs.google.com/document/d/1UaWyEs9sAXpse5972NKKdZWf0YUpcaMBOejOPA3Pktc/edit?hl=en_US&pli=1

Cada vez más se debe incorporar al análisis la distinción de la realidad estatal, municipal, nacional y se deben precisar los matices por áreas de la acción pública local.¹³⁰

Las condiciones institucionales y administrativas difieren de un Municipio a otro, de una región a otra. La realización de las atribuciones y funciones conferidas a los Municipios en la Constitución Federal y en las respectivas leyes orgánicas, requiere de una organización administrativa en cada caso concreto, no se deben aplicar las mismas medidas para todos los Municipios; los requerimientos son diversos, la reorganización y modernización municipal debe ser ágil, eficaz y diferenciada para que dé respuesta a la complejidad de la demanda ciudadana.

La Marginación Social: Un problema con profundas raíces en la municipalidad Mexicana

El grado de marginación es uno de los indicadores del bajo nivel de desarrollo de los Municipios, se encuentra ligado a otros números de rezago social y de carácter demográfico que impactan en la vida de la población y provocan sentimientos de abandono, inseguridad e indefensión ante realidades sociales que escapan la mayoría de las veces al control individual, familiar y comunitario.

Se deben conocer las diferencias a nivel municipal en materia de grados de marginación por el que atraviesa la población que los habita, por motivo del rezago educativo, la ocupación de viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos insuficientes, así como la residencia en localidades pequeñas, uno de los medios idóneos para conocer la materia son los trabajos realizados por el Consejo Nacional de Población en base a los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En este sentido, es importante señalar que el índice de marginación permite diferenciar a los Municipios del país según el impacto global de las carencias que padece la población en sus lugares de residencia.¹³¹

La estimación del índice de marginación para los 2,461 Municipios del año 2010 reitera que nuestro país se encuentra marcado por una profunda desigualdad en el

¹³⁰ CABRERO Mendoza, Enrique, *Capacidades Institucionales en Gobiernos Subnacionales en México, ¿Un obstáculo para la descentralización Fiscal?*, Gestión Política y Pública, Vol. XIII, No. especial, 2º semestre. 2004. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., México, D. F., 2004, pág. 754.

http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/Cabrero.pdf

¹³¹ Consejo Nacional de Población, *Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio 2010*, pág. 33.

http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/1_4.pdf

proceso de desarrollo. Un total de 849 Municipios se ubican en los rangos de muy alto y alto grado de marginación, con una población de 11.5 millones de habitantes (10.3% de la población nacional). En el otro extremo, 663 Municipios en rangos de marginación bajo y muy bajo, con una población de 79.6 millones de habitantes (70.9%) y por otra parte los Municipios con grado de marginación medio albergan a 21.2 millones de individuos, que constituyen el 18.9% de la población total.¹³²

Las desigualdades hacia el interior del país son graves, citemos el caso de Cochoapa el Grande, Guerrero, es la unidad político-administrativa con mayor marginación, cuya población total es de 18.8 mil personas. Las privaciones que padece su población se reflejan en que 66.7% de sus habitantes de 15 o más años de edad es analfabeta y 81.3% no terminó la primaria, situación que lo coloca en una gran vulnerabilidad, limitando las condiciones de desarrollo y bienestar.¹³³

Vinculación de los Municipios con otras entidades

En este contexto si bien la dimensión del poder que ejercen los municipios depende de determinados factores, entre ellos, por ejemplo, los recursos materiales que los proveen de mayor o menor capacidad de acción para atender las desigualdades, el desempleo, la inseguridad, etc., existen otros que los pueden proveer de estos. En este sentido los Presidentes Municipales en México, en su afán de encontrar respuesta rápida a sus apremiantes necesidades han trascendido los canales tradicionales de apoyo y han empezado a asociarse con Municipios de otros Estados del país e incluso con asociaciones de otros países. En la última década se ha notado un incremento en la cantidad de “asociaciones intermunicipales”, referidas a las de una región determinada del territorio nacional. La discusión no se centra ya en la validez de éstas sino que está orientada a definir sus competencias y la forma en que pueden interactuar entre sí en beneficio de los ciudadanos. En cuanto a la representación ante los poderes del Estado se supone que dicho papel está reservado a las asociaciones nacionales, toda vez que existen al menos hasta la fecha cuatro Asociaciones de Presidentes Municipales reconocidas por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), dependiente de la Secretaría de Gobernación, además de la Coordinadora Nacional Municipalista promovida por la Federación Nacional de Municipios de México, A. C. cuyo propósito es agrupar a todas las Asociaciones de Presidentes Municipales:

¹³² *Ibidem*, Consejo Nacional de Población, *Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio 2010*, pág. 33.

¹³³ *Ídem*, Consejo Nacional de Población. *Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio 2010*, pág. 33.

- Asociación Mexicana de Municipios de México, A.C. www.ammac.org.mx
- Asociación de Alcaldes de Acción Nacional A.C. www.anac.org.mx
- Asociación de Autoridades Locales de México A.C. www.aalmac.org.mx
- Federación Nacional de Municipios de México A.C. www.fenammm.org.mx

Estas asociaciones están ligadas a partidos políticos: la Federación Nacional de Municipios de México, A. C. (Fenammm) agrupa alcaldes del PRI; la Asociación de Autoridades Locales de México, A. C., aglutina alcaldes del PRD, PT, y algunos del PAN, la Asociación de Alcaldes de Acción Nacional, A. C. y la Asociación Mexicana de Municipios de México, A.C. al PAN; esta última, funciona complementariamente como un despacho de consultoría con fines comerciales y al servicio de algunos Municipios panistas.

B. El arribo en la vida política nacional de las Asociaciones de Presidentes Municipales (principales divergencias)

En algunos países del mundo existen organizaciones que representan a la totalidad de sus municipios¹³⁴ o sus equivalentes: cantones, comunas, distrito, departamento, etc. En México ha prevalecido por mucho tiempo la dispersión o falta de integración de este tipo de asociaciones y las que actualmente existen se encuentran divididas por diversos intereses de índole particular, económico o bien político.

En la segunda década del siglo pasado existió la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana a escasos cinco años de la promulgación de la Constitución Política de 1917, la Unión referida presentó, el 3 de octubre de 1922, ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas al artículo 115. El texto consta de XXI fracciones sobre diversos aspectos para generar condiciones que permitieran un municipio libre y fuerte. La iniciativa proponía que los Estados adoptaran para su régimen interior una forma de gobierno federal, y -agregaba que- darían a los municipios una forma de gobierno semejante al de la Federación; es decir, con división de poderes. Además de que en el gobierno municipal existiera una asamblea que dictara todas las disposiciones de observancia pública; un ejecutor de las expresadas disposiciones (presidente

¹³⁴ Federación Nacional de Municipios de México. *Antecedentes*. http://www.fenammm.mx/english/index.php?option=com_content&view=article&id=162%3Aconam&catid=16%3Aactualidad-municipal&Itemid=65&lang=en

municipal); un recaudador y distribuidor de los fondos (administrador de rentas); y los tribunales populares de justicia.¹³⁵

También contemplaba cuatro reglas a las que habrían de sujetarse los funcionarios electos:

- La obligación de publicar por bando, a los 15 días siguientes a la toma de posesión, las disposiciones, reglamentos y providencias con que se propongan gobernar, así como de los presupuestos de ingresos y egresos a aplicar. Obligándose a expedir adiciones o reformas al citado Bando cuando se quisieran dictar disposiciones posteriores.
- Garantizar la aplicación, como mínimo, del 70% de los ingresos municipales a los servicios públicos, para lo cual, los costos de recaudación, no excederían del 10%; ni del 20% los sueldos y gastos administrativos.
- Los presidentes municipales ejercerán las disposiciones dictadas por los ayuntamientos, debidamente publicadas, sin que puedan, en manera alguna, salirse de las condiciones de mera ejecución. Ellos son órgano ejecutor, no máxima autoridad.
- Los tribunales de justicia municipal impondrán las penas en que incurran quienes infrinjan las disposiciones de los bandos vigentes.

Otro aspecto fundamental planteado por la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana, fue el relativo a la solución de las controversias electorales. Se proponía que los poderes legislativo, ejecutivo estatal y federal no intervendrían de modo alguno en las elecciones municipales y para atender dicha responsabilidad se establecía la realización anual de un congreso nacional de ayuntamientos, que se integraría por un delegado por cada corporación municipal. Dicho congreso tendría como una de sus atribuciones nombrar una delegación de tres miembros para cada Estado, distrito o territorio para resolver las controversias. Los funcionarios municipales, establecía la propuesta, serán responsables de la comisión de delitos y faltas u omisiones que les resulten, a la vez que garantiza que todos los habitantes del municipio tendrán derecho a

¹³⁵ BARRAGAN Solís, Araceli Noemí, *La Unión de ayuntamientos de la República mexicana, pionera del nuevo municipalismo*, Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI), México, 2010. pág. 1. <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/premierdph/fiche-premierdph-5804.html>

solicitar averiguación, que forzosamente deberá concluir en todas sus instancias, y hasta la resolución definitiva y final, dentro del término de seis meses siguientes al período de la responsabilidad. Con el fin de garantizar la autonomía municipal, se establecía que la hacienda municipal se integraría de productos, rentas y réditos de sus bienes y capitales propios, de un impuesto predial urbano y de uno rústico, por operaciones de transmisión de propiedad, herencias y donaciones, y de otros aprobados por la legislatura. Es decir, planteó la necesidad de que la carta magna definiera los conceptos generales y estos fuesen adoptados y enriquecidos por las legislaturas locales. Esta iniciativa pretendía garantizar la libre administración de los fondos municipales con la más absoluta independencia de los poderes de los gobiernos de los estados y agregaba, que la legislatura local contara con glosadores que estuvieran facultados para revisar las cuentas municipales. Asimismo, proponían la declaratoria de servicios municipales urbanos y rústicos, los que serían declarados de utilidad pública y, podrían ser desempeñados por personas, sociedades o empresas particulares, cuando así conviniera al municipio. Esta propuesta no prosperó y quedó en el olvido.

Es hasta los años ochenta, cuando partidos de oposición empiezan a conquistar ayuntamientos, con eventuales inquietudes renovadoras para la vida municipal. En 1991, tuvo lugar el primer Movimiento Nacional Municipalista (MNM), impulsado por el recién conformado Partido de la Revolución Democrática. A partir de esa iniciativa, se han integrado diversas instancias regionales: La red de autoridades y funcionarios democráticos de Morelos, la red veracruzana de autoridades democráticas, hoy asociación de municipios de Veracruz, A. C.; el instituto de capacitación y apoyo municipal Municipio Libre A. C. (ICAM) de Michoacán, así como la Coordinadora Nacional Municipalista (Conam).¹³⁶

La citada Coordinadora señala en su página Web que durante el 2002 se realizan las primeras negociaciones para su integración y los puntos de acuerdo de las asociaciones a coordinarse, donde se debatieron visiones diferentes sobre la naturaleza incluyente, las fuentes de su financiamiento y la asignación de las responsabilidades directivas de ésta y que con el liderazgo de la Federación Nacional de Municipios de México (Fenam) y de las agrupaciones mayoritarias, se logra el reconocimiento político de la misma como el interlocutor de los municipios. En el 2004 participa en la Convención Nacional Hacendaria en la Mesa para la Reforma del Estado. Se celebran tres reuniones

¹³⁶ *Ibídem*, BARRAGAN Solís, Araceli Noemí, *La Unión de ayuntamientos de la República mexicana, pionera del nuevo municipalismo*, pág. 2.

preliminares con la participación de seis asociaciones nacionales de municipios, donde se revisan en forma amplia diversos temas de interés municipal y se aprueba un acuerdo marco para la conformación de la Conam. Finalmente el 7 de septiembre de 2007, en la Ciudad de Cancún, se suscribe un documento formal de compromisos y acuerdos para el establecimiento definitivo de ésta, en el que participaron seis asociaciones nacionales de municipios y que tuvo como testigo de honor al Presidente del organismo mundial de municipios. La mayoría mantuvo sus compromisos, pero al final del proceso dos agrupaciones minoritarias se retiraron definitivamente. En el 2008 se concluyen las negociaciones con todas las asociaciones y dirigentes de Alcaldes del país, por lo que se acuerda y celebra la firma del Acuerdo de Constitución y Estatutos de la citada Coordinadora en la Ciudad de México con la participación de 13 Asociaciones, posteriormente se sumaron 18 y en la actualidad agrupa 33. La Asamblea General, que es la instancia máxima de gobierno está compuesta por los Presidentes Municipales en funciones (o sus representantes acreditados de cada Gobierno municipal nombrado por el Ayuntamiento) y los presidentes de las asociaciones municipalistas acreditadas y reconocidas por ésta. El Consejo Directivo es el órgano de dirección de la Asociación y responsable de adoptar las decisiones relevantes sobre su funcionamiento, asegurando el cumplimiento de los acuerdos de la Asamblea y se conforma por:

- Un Presidente y Copresidentes, que representan las redes partidistas, son elegidos por mayoría en la Asamblea General, que tienen a su cargo la representación política de la asociación, y que dirigen los trabajos del Consejo Directivo y la Asamblea General. Ésta procura la pluralidad en la designación de estos cargos.
- Vicepresidencias, que representan las diferentes agrupaciones temáticas y asociaciones técnicas, y son las encargadas de ejecutar y dar seguimiento a las líneas de acción específicas que determinen la Asamblea General y el Consejo Directivo.
- Secretaría General, es la instancia operativa de la agrupación y esta a cargo de un funcionario profesional, con experiencia municipalista demostrada y capacidad académica probada, cuyo desempeño será evaluado anualmente por el Consejo Directivo para la renovación de su encargo. Bajo su responsabilidad se encuentra la integración del equipo técnico, la gestión de los proyectos y programas

institucionales, así como la representación legal, la administración y las finanzas de la organización.¹³⁷

Si bien en la página de la Fenamm se afirma que la Conam cuenta con el respaldo de 33 Asociaciones Municipales, sólo se enlistan las siguientes:

1. Federación Nacional de Municipios de México, A. C. (FENAMM).
2. Red de Presidentes Municipales del Partido Verde Ecologista de México.
3. Red de Presidentes Municipales del Partido del Trabajo.
4. Red de Presidentes Municipales del Partido Convergencia.
5. Red de Presidentes Municipales del Partido Nueva Alianza.
6. Red de Presidentes Municipales del Partido Social Demócrata.
7. Asociación Nacional de Municipios Petroleros, A. C. (ANMP).
8. Asociación Nacional de Municipios Costeros, A. C. (ANMCO).
9. Asociación de Municipios Fronterizos del Norte de México, A. C. (AMFNM).
10. Asociación Nacional de Municipios Turísticos, A. C. (ANMT).
11. Asociación Nacional de Municipios Productores de Artesanías, A. C. (ANMPA).
12. Asociación Nacional de Municipios Metropolitanos, A. C. (ANMM).
13. Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial, A. C. (ANCMPPM).
14. Red Nacional de Municipios por la Salud, A. C. (RMMS).
15. Red Mexicana del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano.
16. Red Mexicana de Ciudades Educadoras.
17. Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal.
18. Confederación Nacional de Seguridad Pública Municipal.
19. Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación, A. C. (AMIMP).
20. Instituto de Administración Pública Municipal.
21. Asociación de Presidentes Municipales del Norte, A.C.
22. Asociación de Presidentes Municipales del Centro de México, A. C.
23. Asociación de Presidentes Municipales del Sur de México, A. C.

¹³⁷ *Ibíd.*, Federación Nacional de Municipios. *Antecedentes*.

Sección 2. Asociaciones de Presidentes Municipales Nacionales y sus alianzas en el extranjero

A. Cooperación Intermunicipal

Las reformas de 1983 y 1999, posibilitaron al Municipio en el sentido de establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre dos o más de ellos, es decir, que *estos, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas respectivas de sus Estados (tercer párrafo del inciso i, de la fracción III del artículo 115 Constitucional)*, como una alternativa de solución para subsanar la falta de capacidad institucional municipal para atender en forma individual muchos de los problemas que enfrentan estos, como son los de recolección de basura, tratamiento y reglamentación para el control de la contaminación ambiental, el uso del transporte en zonas metropolitanas, preservación de la ecología o regulación del suelo y que no pueden solucionarse a fondo sin un trabajo conjunto.¹³⁸ Esta posibilidad que existía en otros sistemas de organización política del mundo ahora se ve reflejada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a partir de las reformas tanto de 1983 como de 1999 en materia de cooperación municipal, *mecanismos que en otros países han rendido buenos frutos*.¹³⁹ La asociación municipal es un incentivo hacia la cooperación presente y abre muchas posibilidades a futuro entre municipalidades, a partir de la voluntad política en el seno de las administraciones locales. La asociación municipal cobra una importancia relevante como alternativa adicional para presionar a las autoridades federales y así obtener mayores recursos, además el trabajo conjunto permite resolver de mejor manera los problemas que rebasan las fronteras municipales y convertirse en problemas de índole regional, v. gr. problemas para dotar de agua a la región, medio ambiente, inseguridad, inundaciones, etc. La validez del asociacionismo como intermunicipalización radica en el hecho de que esta estrategia no se limite única y exclusivamente a la prestación de servicios. Es una realidad que la cooperación mutua entre los municipios ayuda a fortalecer las economías municipales y la escala de gestión en temas a los que, por sí solos, los municipios no

¹³⁸ FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, VALENCIA Carmona, Salvador, PEREZ, López Miguel y NUÑEZ Mercado, Juvenal Alejandro, *La reforma de 1999 al artículo 115 Constitucional*, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, No. 4 (Enero-junio) 2001. Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, pág. 21.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cl9.htm>

¹³⁹ Ídem, FERNÁNDEZ Ruiz Jorge, VALENCIA, Carmona Salvador, PEREZ, López Miguel, NUÑEZ, Mercado Juvenal Alejandro. pág. 21.

podrían hacerles frente. La cooperación entre municipios permite que los gobiernos locales puedan lograr un eficaz y adecuado funcionamiento en la atención a una problemática común, vista de esta manera la pluralidad ayuda en abatir la limitada capacidad técnica para la gestión de muchos asuntos que le son propios a las localidades, o su notoria insuficiencia de recursos les obliga a cooperar y colaborar entre sí o con otras administraciones locales. La cooperación intermunicipal en Jalisco por ejemplo tiene sus orígenes en tres esquemas. El primero es una cooperación inducida o vertical que instrumentó el gobierno, el segundo es una cooperación horizontal y el tercero sigue un modelo de centro-periferia. Del primer tipo observamos que se trata del Sistema Intermunicipal de Agua Potable (siapa), creado en 1978; la policía intermunicipal en 1983 que mantuvo actividades hasta 1989; y el Consejo Metropolitano de Guadalajara que aún funciona. Del segundo tipo son los que han establecido los municipios de ese Estado y que hasta 2009 habían constituido 30 mecanismos de cooperación intermunicipal. En tanto que el tercer tipo corresponde básicamente al que sigue la zona metropolitana de Guadalajara; de los 30 modelos de asociación municipal establecidos en Jalisco, ocho tenían relación con la materia medioambiental. Los mecanismos de cooperación intermunicipales en esta última materia fueron los siguientes:¹⁴⁰

- a) El que establecieron los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara en 1993 para crear un sistema intermunicipal para la recolección de la basura.

- b) El que signaron 18 municipios en 1994 para el control y abastecimiento del agua. Entre los firmantes se encontraron los ayuntamientos de Cihuatlán, Cuautla, Villa Purificación y Autlán.

- c) El que establecieron de nueva cuenta los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara en 1998 y en 1999 para la recolección de la basura.

- e) Otro establecido en la zona metropolitana de Guadalajara para el abasto del agua.

- f) El que signaron los ayuntamientos de la zona metropolitana de Guadalajara en materia de cooperación para el control de la contaminación atmosférica en el 2008.

¹⁴⁰ ARELLANO Ríos, Alberto, RIVERA Pahuja, Yazmín, *Asociacionismo municipal y medio ambiente. La junta intermunicipal del río Ayuquila, Jalisco*, Espacios Públicos, vol. 14. No. 31. Mayo – agosto 2011, Universidad Autónoma del Estado de México, págs. 32-56.

g) El convenio para sanear el lago de Chapala en el 2009 y que firmaron los municipios de Tizapán el Alto, La Manzanilla de la Paz, Tuxcueca, Chapala, Poncitlán, Jocotepec, Ocotlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Jamay y La Barca, y desde luego;

h) La Junta Intermunicipal del Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA), que a diferencia de los anteriores, se ha institucionalizado y ha resistido la falta de confianza, el partidismo y los cambios de gobierno.

B. Principales limitantes de las Asociaciones Municipales y su vinculación con organismos internacionales

(Organización Internacional de Administradores de Ciudades y Condados ICMA, Fundación Alemana Senior Experten Service, SES, Agencia Internacional de Cooperación de la Asociación de Municipios de los Países Bajos VNG, etc.)

Si bien investigadores como el Dr. Leonardo Díaz Abraham son determinantes al enfocar la nueva perspectiva política mexicana, es pertinente analizarlo con cautela. La misma ha derivado en que la esfera de gobierno Municipal se desenvuelva en un nuevo rol, pero este sólo refleja cierto tinte de descentralización, democratización e incluso cierto grado de integración a la nueva dinámica mundial. En esta evolución, señala el Dr. Díaz Abraham, los gobiernos locales de México han procurado encauzar sus expectativas hacia el exterior del país. Así mismo, el paso de un modelo político centralizado a uno más descentralizado, en cuanto a la participación en las relaciones internacionales, (facultad reservada al gobierno federal), ha presionado e impulsado efectivamente el cambio en los dispositivos institucionales de la Federación, no sólo en las entidades sino en los municipios, pero sólo en torno a una mayor tolerancia sobre el tema, sin que esto implique todavía cambios contundentes en la Legislación Nacional. La cooperación intermunicipal vía Asociaciones de Presidentes Municipales ha servido de vínculo para la internacionalización de los gobiernos municipales y como potenciador para el desarrollo de determinadas capacidades a nivel local. Es decir, han dado cuenta de una rápida expansión asociativa internacional y se perfila como un enfoque alternativo y complementario para la cooperación de organismos que agrupan e impulsan a los gobiernos locales o Gobiernos no Centrales (GNC) como se han dado en llamar entre los países europeos. Es evidente el enorme potencial que ofrece este tipo de alternativas, no obstante la cooperación descentralizada es escasa y en la práctica se encuentra en proceso de consolidación. El Dr. Díaz Abraham continúa apuntando que originalmente, las relaciones intermunicipales en México se realizaban fincadas en la vecindad geográfica,

migración y comercio con Estados Unidos y en forma mínima pero creciente, con Europa y con el resto de América Latina. Si bien en México es reciente la expansión de los vínculos internacionales desde el plano municipal, resulta notable la velocidad con que ha crecido este fenómeno sociopolítico. Las raíces de estas relaciones tienen que ver con el inicio de los procesos de democratización, descentralización e integración a la economía global por parte de los sectores económicos, el Gobierno Federal y los Estados de la República.

Entre otros obstáculos para el desarrollo no sólo de la democratización y descentralización sino del desarrollo general de nuestro país, *se encuentra la falta de continuidad y sostenibilidad de las políticas públicas en el largo plazo* y las eventualmente precarias capacidades institucionales de los gobiernos locales, principalmente los Municipales, con nuevas asignaciones de responsabilidades pero sin contar con el personal, la estructura administrativa y los recursos financieros para tener un *desempeño aceptable*. Que si bien puede ser percibido *como un inconveniente para la formulación de proyectos de cooperación descentralizada pública en México, puede a la vez ser uno de los temas más relevantes en la agenda de cooperación entre la Unión Europea y nuestro país.*¹⁴¹

Marco legal de las relaciones municipales en el ámbito internacional

En lo que se refiere a la conducción de la política exterior y la celebración de tratados internacionales, el artículo 89 Constitucional fracción X establece que es facultad y obligación del Presidente de la República: *dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacional.*

Así mismo el artículo 117 constitucional prohíbe a los Estados *celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni potencias extranjeras y contraer directa o indirectamente*

¹⁴¹ Ibídem, DIAZ Abraham, Leonardo, *La cooperación descentralizada pública en México: La hora ha llegado*, pág. 276.

obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio. No obstante lo anterior como señala el Dr. Díaz Abraham no está prohibido expresamente entablar cualquier otro tipo de relación internacional y que de hecho, a parte de las prohibiciones antes señaladas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no dispone la regulación explícitamente de las actividades o los campos en los que los gobiernos locales y municipales puedan intervenir para el diseño, planeación y ejecución de estrategias de desarrollo de sus territorios que complementen los procesos con acciones de cooperación internacional.

Las disposiciones constitucionales limitan a los gobiernos municipales su acción en el plano internacional, no obstante se han encontrado espacios jurídicos en las disposiciones de Ley que permiten accionar a estos gobiernos con sus similares en otros países y con organizaciones internacionales. La “Ley de Celebración de Tratados” de 1992, es un ejemplo de cómo los gobiernos locales han encontrado *nichos* o áreas de oportunidad para desplegarse en el extranjero toda vez que esta ley dispone en su artículo 7º que: *las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo.* Por otra parte en los últimos años con motivo de la apertura económica el gobierno federal no sólo se establece cierta tolerancia con los gobiernos locales para entablar vínculos con organismos internacionales sino que además los fomenta. Es el caso del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que dentro de su estructura cuenta con una unidad de asuntos internacionales encargada de impulsar y apoyar *las iniciativas de los gobiernos locales en materia de cooperación internacional, así como mantener contacto con instancias internacionales que coadyuven con sus objetivos de impulso al federalismo y la descentralización.*¹⁴² No obstante dentro de estas funciones manifiestas, existen otras que son latentes en cuanto al *control*.

¹⁴² Ibídem, DIAZ Abraham, Leonardo, *La cooperación descentralizada pública en México: La hora ha llegado*, pág. 281.

El Inafed realiza sus actividades en coordinación con la Dirección General de Coordinación Política (DGCP), integrada a la estructura orgánica de las Oficinas del Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La DGCP divide sus funciones en las dos grandes áreas de atención que dieron origen a su conformación: la de vinculación con los Poderes Legislativo y Judicial y la de interrelación con los Gobiernos Locales. En lo que se refiere a su segunda vertiente, la DGCP dispone de una Dirección de Gobiernos Locales, que a su vez se apoya en una Subdirección de Giras de Gobiernos Locales y una Jefatura de Seguimiento de Acuerdos Interinstitucionales.

La Dirección de Gobiernos Locales es el área responsable de la vinculación con los gobiernos estatales y municipales del país, así como de la atención de sus iniciativas y solicitudes de apoyo e información en materia de acción exterior y cooperación internacional. En cuanto a este último rubro, se mantiene una estrecha colaboración con la recién creada Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

A través de la DGCP, en coordinación con las áreas competentes de la SRE y la red de embajadas y consulados en el extranjero, se brinda información y asesoría a los gobiernos locales en temas de política exterior; se elaboran propuestas de agendas de trabajo en el extranjero en materia de promoción económica, cultural o científica; se suman esfuerzos en acciones de vinculación y protección con las comunidades de mexicanos en el exterior, y se orienta a los gobiernos estatales y municipales para participar en esquemas de cooperación internacional que beneficien el desarrollo local.

Con estas políticas el gobierno federal pone de manifiesto la importancia de sumar esfuerzos desde distintos órdenes de gobierno para promover los intereses locales y de manera latente ejercer el control sobre los vínculos internacionales en todas las regiones del país.¹⁴³

La cooperación internacional descentralizada, referida a las entidades diferenciadas del gobierno federal, según destaca el Inafed, *aparece de manera progresiva y creciente como una herramienta legítima de los gobiernos locales para*

¹⁴³Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Coordinación Política. Dirección de Vinculación con los Gobiernos Locales. <http://www.sre.gob.mx/index.php/oficinas-centrales/direccion-general-de-coordinacion-politica>

*solucionar diversas problemáticas económicas, políticas y sociales generadas en sus propios contextos, a través de la vinculación con países desarrollados y otras entidades internacionales que administran diferentes recursos de cooperación internacional.*¹⁴⁴

Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN). Institución financiera internacional establecida y capitalizada en partes iguales por los gobiernos de México y los Estados Unidos, con el propósito de financiar proyectos de infraestructura ambiental en su región fronteriza. Todos los proyectos financiados por el BDAN deben ser certificados por la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF), estar relacionados con el abastecimiento de agua potable, el tratamiento de aguas residuales o el manejo de residuos sólidos municipales, y ubicados dentro de la región fronteriza.

Banco Mundial (BM). El Banco Mundial sólo otorga préstamos a los gobiernos. Cada año canaliza un promedio de 20 mil millones de dólares a las autoridades de países para financiar proyectos que fomenten el desarrollo económico y la reducción de la pobreza. En el marco de estos proyectos también se pactan alrededor de 40 mil contratos de diversas dimensiones para la adquisición de una amplia gama de bienes y servicios del sector privado.

En México, el Banco Mundial financia programas y proyectos llevados a cabo por el gobierno federal, en colaboración con estados, municipios y actores de la sociedad civil.

Corporación Financiera Internacional (CFI). La Corporación Financiera Internacional (CFI) es la principal fuente de financiamiento multilateral en forma de préstamos y participaciones de capital para proyectos del sector privado en el mundo en desarrollo. Tiene como objetivo principal fomentar la formación del capital interno necesario para crear fuentes de empleo, incrementar los ingresos en divisas y por concepto de impuestos, y transferir conocimientos y tecnología a nivel mundial, aumentando con ello la confianza de los inversionistas, así como el interés de otros prestamistas y accionistas.

¹⁴⁴ Banco de Información Internacional sobre Federalismo, descentralización y gobiernos Locales, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal: México, 2009, *Catálogo de instancias de cooperación para el desarrollo y Organismos Internacionales vinculados con la promoción del federalismo, la descentralización y el desarrollo de los Gobiernos Locales*, 2012. http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Banco_de_Informacion_Internacional

La CFI otorga préstamos, capital accionario, financiamiento estructurado e instrumentos de gestión de riesgos, y presta servicios de asesoría para fortalecer el sector privado en los países en desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo, (BID) Oficina para México. El Banco Interamericano de Desarrollo fue establecido en 1959 como una agencia del Banco Mundial debido al interés de América Latina en cuanto a la existencia de una agencia de esta naturaleza. Sus oficinas en México tienen por objetivo la preparación, el monitoreo y la evaluación de proyectos que tengan utilidad para el desarrollo nacional.

La estrategia del banco se centra alrededor de cuatro temas básicos:

Modernización del Sector Social y Reducción de la Pobreza: Esta área incluye mejoras en educación, salud y en el mercado laboral, así como también apoyo dirigido especialmente a sectores pobres, particularmente mujeres, comunidades indígenas y otros grupos vulnerables;

Integración: De México con el resto de Norteamérica a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), está progresando de manera favorable. Además, el plan Puebla-Panamá propone que la integración regional se expanda por toda América Central, poniendo énfasis en el rol de los estados del sur de México;

Modernización del Estado: Esta área incluye la mejora en las operaciones y en el marco regulatorio gubernamental, así como el fortalecimiento de las instituciones públicas y de servicio civil a nivel federal, estatal y municipal, el de los sistemas judiciales y de derecho a la propiedad;

Disminución de las barreras que limitan la competitividad y el desarrollo eficiente del sector privado: Esto incluye apoyo para la inversión en varios sectores y mejoras en los sistemas de incentivo.

Proyectos en México

ME-L1050. Agua Potable y Saneamiento en Ciudades Intermedias (Conagua).

Descripción del Proyecto: Inversiones en obras de agua potable y saneamiento en ciudades cuya población oscile entre 20,000 y 30,000 habitantes. Se formarán operadores de los servicios que sean eficientes y sostenibles financieramente.

ME-L1041. Programa de Apoyos Directos al Campo

Descripción del Proyecto: El programa financiará el pago de apoyos directos desconectados de las decisiones de producción, dirigidos principalmente a pequeños y medianos productores, los cuales tendrían diversos objetivos incluyendo conservación ambiental.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Desempeña un papel prominente en el fomento para el buen gobierno en el servicio público y en la actividad corporativa y brinda asistencia a los gobiernos para asegurar e identificar la sensibilidad de las áreas económicas dominantes.

Cuenta con información en línea así como noticias, publicaciones y documentos sobre desarrollo, descentralización, desarrollo territorial, comercio, fortalecimiento local y regional. Además, tiene una base de datos con información sobre agencias, institutos, cursos, conferencias y eventos dedicados a la promoción del desarrollo en todo el mundo. México forma parte de esta organización desde 1994.

Organización de Estados Americanos (OEA):

Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana (RIAD). Autoridades de más de 20 países miembros de la OEA firmaron la Declaración de La Paz, Bolivia, en junio de 2002, creando de esta manera la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana.

Los Estados Miembros buscan que la RIAD se convierta en un espacio institucionalizado para profundizar el intercambio de experiencias al más alto nivel gubernamental sobre sus procesos.

Actualmente, Brasil preside Pro-Témpore la Red. Cabe señalar que se eligieron cuatro vicepresidencias subregionales que representan a distintas regiones geográficas del hemisferio, a saber: Jamaica en representación de la región del Caribe, Costa Rica por parte de la región Centroamericana, Chile por parte de América del Sur y México en representación de América del Norte. La Secretaría Técnica de la RIAD recae en la Oficina para la Promoción de la Democracia de la OEA.

Oficina para la Promoción de la Democracia, OPD. Es el órgano principal de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, responsable de las actividades de apoyo a la consolidación de la democracia en los Estados miembros. La Unidad fue creada en 1990 para proveer asistencia y soporte a los Estados miembros en la consolidación de sus procesos e instituciones. Los programas de la oficina son financiados por contribuciones voluntarias de los Estados miembros, los observadores permanentes de la OEA, organismos internacionales y por los fondos regulares de la misma. Por su continua colaboración con los gobiernos del Hemisferio, la OPD ha establecido lazos con numerosas instituciones académicas y organismos no gubernamentales, así como con otras organizaciones regionales y las Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas (ONU):

Comité Consultivo de Autoridades Locales de las Naciones Unidas (UNACLA). Es un grupo de alto nivel conformado por alcaldes y representantes de organizaciones de autoridades locales clave, seleccionados por el Directorado Ejecutivo del Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (Habitat) con base en sus logros locales, nacionales e internacionales en el contexto de la implementación de la Agenda del programa. La agencia establece y administra contactos entre gobiernos locales y sus asociaciones más importantes alrededor del mundo.

Cumbre Iberoamericana:

Centro Latinoamericano de Administración Pública (CLAD). Es un organismo público internacional de carácter intergubernamental. Se constituyó en 1972 bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela. Su creación fue recomendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2802 - XXVI) con la idea de establecer una entidad regional dedicada a la modernización de las administraciones públicas. El Centro está integrado por 25 países: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil,

Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, así como por España y Portugal.

El Centro tiene como principales objetivos coadyuvar a la modernización de la administración y de las políticas públicas; promover el fortalecimiento de las políticas de desarrollo social; impulsar la democratización de la sociedad; colaborar en los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal y apoyar los procesos de integración especialmente de América Latina y el Caribe.

Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (CIDA). La Embajada de Canadá en México administra, a nombre del CIDA, el Fondo Canadá para Iniciativas Locales. Este tiene como objetivo principal el financiamiento de pequeños proyectos elaborados por organizaciones no gubernamentales y otros grupos de la sociedad civil y que aportan una ayuda técnica, económica, educativa, cultural o de desarrollo social a las poblaciones locales de México. Actualmente lleva a cabo acciones en 15 estados de la república de los cuales, 9 se ubican en el sur y se consideran de primera prioridad recibiendo el 90% de los recursos. El Fondo financia hasta con \$100,000 pesos la infraestructura de proyectos sustentables en los sectores prioritarios de educación, salud, empleo y desarrollo rural. El Fondo Canadá no otorga salarios, honorarios o becas.

Agencia Australiana de Cooperación Internacional (AUSAID). Esta Agencia es encargada de desarrollar, crear e implementar programas efectivos e innovadores para la reducción de la pobreza junto con los países en desarrollo, empresas australianas, ONG'S y agencias internacionales. Igualmente cuenta con programas para el rescate de comunidades, la modernización de la administración y la gestión pública, programas educativos, asistencia en materia agrícola, etc.

La AUSAID implementa el Programa de Ayuda Directa en nuestro país, el cual es un instrumento que aporta recursos económicos a proyectos para el desarrollo elaborados y presentados por actores de la sociedad civil, éstos abordan diversos aspectos como higiene comunitaria, atención a niños con VIH, así como construcción de albergues y centros de salud. Este programa está diseñado para lograr una rápida y efectiva respuesta a las demandas de asistencia por medio de donaciones y subsidios. En México, se han llevado a cabo las siguientes acciones:

- Asistencia a Refugiados
- Salud Comunitaria
- VIH/SIDA

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Organismo técnico responsable del diseño, la ejecución y la gestión de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo por medio de recursos propios o bien mediante la colaboración (convenios, acuerdos) con entidades nacionales e internacionales y organizaciones no gubernamentales. Tiene un programa de apoyo al desarrollo municipal enfocado en mejorar su capacidad de gestión.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Es una agencia de cooperación del Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica (Departamento de Estado). Está encargada de prestar asistencia a los países que se encuentran desarrollando acciones o programas de combate a la pobreza, o bien en proceso de recuperación de desastres naturales y a los que buscan desarrollar acciones de descentralización, fortalecimiento local, crecimiento económico, salud, comercio, medio ambiente, tecnología, federalismo y democracia. Todo bajo las premisas de la política exterior de los Estados Unidos.

Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA). La Agencia de Cooperación Internacional del Japón (Japan International Cooperation Agency), es un organismo del Gobierno de Japón establecido en 1974, con el propósito de contribuir al desarrollo social y económico de los países en vías de desarrollo. Lleva a cabo la recomendación técnica y promueve la “Cooperación Financiera no Reembolsable”, dentro de los programas de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) que implementa el gobierno japonés, cuenta con programas para la conservación ambiental, derechos humanos, reducción de la pobreza, seguridad, procesos de descentralización, etc.

Programa Conjunto México-Japón (JMPP)

Este es un Nuevo tema prioritario en la cooperación japonesa dirigida a México. Maneja tres áreas principales de acción:

1. Fortalecimiento a la Seguridad Humana y Reducción de la Pobreza. En esta área, se apoyan aspectos específicos de la salud como la materno-infantil y reproductiva,

así como medidas contra enfermedades infecciosas. En ese sentido existen algunos proyectos establecidos por JICA-México en años recientes:

- Proyecto para la Prevención y Control del Cáncer Cérvico Uterino en los Estados del Sur 2004-2007 que abarca las entidades de Yucatán, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla, Nayarit y Veracruz.
- Envío de Voluntarios JOCV (enfermería, fisioterapia, etc).
- Proyecto de Tratamiento y Reintegración a Niñas Consumidoras de Sustancias Psicoactivas 2004-2007.
- Planificación familiar (UNFPA).
- Donación de equipos para el control del Vih/Sida (Conasida).

El tema de la Educación Básica también es considerado en esta área del Programa Conjunto México-Japón dirigiendo el “Proyecto para Elevar el Nivel de Vida de las Mujeres y sus Hijos que habitan en las Comunidades Marginadas en las Zonas Urbanas del Estado de Chiapas 2005-2008”.

2. Desarrollo Industrial y Regional. Esta segunda área del Programa Conjunto México-Japón está encaminada a fomentar el desarrollo profesional, industrial, agrícola y empresarial de las regiones más necesitadas de nuestro país. Al respecto, se llevan a cabo las siguientes actividades:

- Fortalecimiento de la competitividad de PyMEs
 - Estudio para el establecimiento de la Universidad para PyMEs (en formulación).
- Fomento a la industria de soporte
 - Estudio del Sistema de Capacitación y Certificación de Consultores para Pymes.
 - Envío de Voluntarios Senior (Canacintra, Cidesi, Gobierno del Estado de Oaxaca, Instituto de Fundición y Maquinado, etc).

- Proyecto de Transferencia de Tecnología para la Industria de Soporte en el Área de Troquelado y Estampado (Cidesi) (en formulación).
- Fomento a la educación técnico-vocacional
 - Curso Internacional en Ensayos no Destructivos 2005-2009.

3. Medio Ambiente Global, Saneamiento y Suministro del Agua. La tercera y última área prioritaria de este programa ha llevado a cabo diversos trabajos dedicados al cuidado de los recursos naturales de nuestro país, a través de diferentes proyectos englobados en líneas de acción específicas que se enlistan a continuación:

- Fortalecimiento de la capacidad de manejo de los recursos hidráulicos:
 - Curso Internacional en Sistemas Integrados de Tratamiento de Aguas Residuales y reúso para un Medio Ambiente Sustentable 2002-2006.
 - Envío de Voluntarios Senior (diseño de normas para el tratamiento del agua, calidad de aguas municipales, etc).
 - Envío de Expertos en el Manejo del Agua y Organización del Cuarto Foro Mundial del Agua 2004-2006.
 - Proyecto de Red de Monitoreo y Manejo Ambiental Costero en la Zona de Tampico, Tamps, México y JICA acordaron el plan básico del proyecto con la cooperación de la Comisión Nacional del Agua 2007-2009.
- Promoción del uso de nuevas fuentes de energía renovable y ahorro de energía:
 - Curso de capacitación en Japón “Planeación de Energías Renovables” 2004-2005.
 - Estudio para la Formulación de Proyectos sobre Energías Renovables y Ahorro de Energía.

- Estudio de Desarrollo para la Promoción de la Introducción de Energías Renovables.
- Fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental en zonas urbanas:
 - Proyecto de Fortalecimiento de la Red Nacional de Monitoreo Atmosférico.
 - Curso Internacional en el Manejo Adecuado de Residuos Sólidos y Peligrosos 2002-2006.
- Fortalecimiento de la capacidad de manejo sustentable de recursos naturales:
 - Proyecto de Conservación de Humedales en la Península de Yucatán (Ría Celestún) 2003-2008.
 - Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de cuatro Comunidades Forestales de la Sierra Norte de Oaxaca para el Manejo Sustentable de los Recursos Naturales 2004-2007.

Envío de Expertos

Es una de las modalidades fundamentales e importantes de la cooperación técnica japonesa, junto con la de la Aceptación de Becarios. Con esta se contribuye a la formación de recursos humanos, al ordenamiento institucional y al fomento de la iniciativa y del desarrollo sustentable de los países en desarrollo. Los expertos realizan transferencia de tecnologías y hacen sugerencias acordes a la realidad del país.

Envío de voluntarios

Este Programa es el servicio de Voluntarios Japoneses para la Cooperación con el Extranjero. Implica la asesoría técnica a través del envío de jóvenes japoneses (JOCV) de entre 20 y 39 años de edad, y veteranos (voluntarios senior) de entre 40 y 69 años para asistir a las necesidades de los países en vías de desarrollo, ya sea de una comunidad, un sector gubernamental o bien Organizaciones No Gubernamentales, el objetivo del programa es cooperar con las naciones en desarrollo enviando voluntarios para trabajar y vivir con ellos, y de este modo ambos se comprometan en el desarrollo de sus propios países o comunidades receptoras. Desde julio de 1994, México ha recibido un total de 154 voluntarios.

Organización Internacional de Administradores de Ciudades y Condados, ICMA. Es una organización profesional y educacional para servidores públicos de ciudades, Municipios y entidades regionales en el mundo entero. Fundación Norteamericana creada en 1914.

Fundación Alemana Senior Experten Service (SES). Fundación alemana que ofrece asistencia técnica especializada a nivel mundial, con la asesoría especializada de más de 9,000 expertos alemanes en retiro, quienes ofrecen asistencia técnica para el desarrollo de proyectos o programas de planeación urbana, gestión ambiental, seguridad y protección civil, infraestructura turística o promoción agrícola, entre otras.

Las misiones de los expertos del SES tienen la vocación de fortalecer las capacidades profesionales de los funcionarios municipales, a través de la implementación de un modelo de auto-ayuda que fomenta la colaboración de ambas partes para la solución de los problemas. Los proyectos deben desarrollarse en un mínimo de 15 días y con un plazo que no exceda los 6 meses; los expertos cuentan con los permisos de trabajo correspondientes para laborar en nuestro país en base a un convenio de colaboración bilateral entre México y Alemania.

El SES actualmente tiene su sede central en Bonn, Alemania, y cuenta con 140 representaciones en todo el mundo. Su presencia en nuestro país data de 1995 y a la fecha han realizado más de 220 misiones exitosas para el desarrollo de proyectos con Gobiernos locales.

Agencia Internacional de Cooperación de la Asociación de Municipios de los Países Bajos. Apoya los procesos de descentralización y facilita una cooperación descentralizada.

Servicios que proporciona:

- Programa Ciudad, que promueve el desarrollo urbano sustentable.
- Fortalece a los Gobiernos locales y sus asociaciones.
- Fortalece instituciones de formación y en tareas de descentralización tanto en países en vías de desarrollo como en transición.

Se han citado sólo algunos ejemplos de organizaciones con las que los gobiernos locales desarrollan vínculos, sin embargo existen una gran cantidad de organismos registrados por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal en su Banco de datos tales como: instancias de cooperación pertenecientes a gobiernos locales, asociaciones nacionales, regionales y multilaterales, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y de investigación especializadas, etc. con proyectos en marcha en las localidades de México y en el resto del mundo.

Segunda Parte

Disfuncionalidad y desequilibrio competencial del Sistema Federal Mexicano. La Conago y las Asociaciones de Presidentes Municipales como factores de presión en el ejercicio del poder

La conformación del sistema político Mexicano, se fue construyendo bajo la premisa de una Presidencia de la República fuerte que llegó a convertirse en la piedra angular de un federalismo disfuncional con graves desequilibrios en el que prevalece una lógica que históricamente ha sido centralizadora, por medio de la cual se logró consolidar la influencia de los poderes federales sobre los Estados.

Analicemos brevemente los principales acontecimientos histórico-políticos que marcaron y sellaron el destino de la técnica constitucional que hemos venido señalando en este trabajo:

1	1812	Constitución de Cádiz	Primer esfuerzo político y preámbulo para preparar la Independencia de la joven Nación.
2	1813	Constitución de Apatzingán y Sentimientos de la Nación. José María Morelos y Pavón	La libertad como premisa sin detallar si centralistas o federalistas.
3	1823-1824	Independentistas	Surge la primera propuesta formal de federación y se eleva a rango constitucional. (Acta de Independencia)
4	1833-1835	Antonio López de Santa Ana	Se frena el federalismo y se inicia el centralismo.
5	1857	Benito Juárez	Regresa el federalismo con múltiples obstáculos. Según la tesis de Emilio Rabasa la Constitución de 1857 era inoperante. Pero tal vez es muy arriesgado decirlo, puesto que era un documento jurídico que pudo ser "ideal" para México, el problema radicó en que la Nación no estaba preparada para ello.
6	1876-1910	Gral. Porfirio Díaz	Persiste el federalismo en la constitución pero con un exacerbado centralismo en la práctica.

7	1920-1924	Gral. Álvaro Obregón	Un régimen parecido al porfirista con tintes personalistas más acentuados en su manera de actuar.
8	1924-1934	Plutarco Elías Calles y el <i>Maximato</i>	Se inicia una nueva era de las instituciones. Creación del PNR. Aunque tampoco se fortalece el federalismo como tal.
9	1934- 1994	Período Hegemónico	70 años continuos que permitían un federalismo en la constitución pero un presidencialismo muy fuerte que traía aparejado el centralismo en la práctica.
10	1994-2000	Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León	Se propone en su Plan Nacional de Desarrollo "El nuevo federalismo".
11	2000-2011	Conago (nuestra focalización)	La Conferencia Nacional de Gobernadores en el proceso de fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales del federalismo Mexicano.

Las referencias fundamentales del Federalismo Mexicano se tomaron por una parte de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América y por otra, de aquellos estudiosos que formaron parte de la Independencia y que analizaban las instancias locales de gobierno y administración dentro de la Monarquía española a fines del siglo XVIII y principios del XIX, a raíz en primera instancia de las Reformas Borbónicas y posteriormente de la Constitución de Cádiz. Es decir, ambos ejemplos, se tomaron como espejo y tal vez se fusionaron, motivo por el cual no se ha podido poner en práctica al 100% dicha técnica. Norteamérica se constituyó en su origen por trece colonias autónomas que acordaron unirse en una Confederación y con el paso del tiempo en Federación. Los países latinoamericanos surgen después de la caída de los gobiernos virreinales conformados por zonas territoriales a cargo de oficiales del ejército virreinal denominadas *Capitanías Generales*. Las localidades se organizaban en ayuntamientos. El concepto municipal como modelo de organización política fue la base de la expansión territorial del proceso de conquista y colonización en el siglo XVI en Hispanoamérica. Las capitanías generales en cada demarcación territorial, las intendencias y las diputaciones provinciales fueron la base de la estructura territorial de la nueva Federación Mexicana. *Las intendencias constituyeron el proyecto más ambicioso de reordenación política y administrativa del imperio español en las postrimerías de la colonia y el antecedente más*

importante de la división política que prevaleció después de la independencia. La segunda instancia de gobierno local, las diputaciones provinciales, fueron una de las más audaces reformas de la Constitución de Cádiz y entró en vigor en 1820, con el restablecimiento de la Constitución. Inicialmente se aprobaron seis diputaciones: México, Guadalajara, Monterrey, Mérida, Guanajuato y San Luis Potosí, pero después se crearon las de Puebla, Veracruz, Michoacán, Oaxaca y Querétaro. Este sistema político de organización territorial despertó y arraigó el regionalismo en la mayoría de los Estados sobre un vasto territorio del antiguo virreinato en oposición a las autoridades de la Ciudad de México. El modelo republicano federal surgió como ideal de aquellos que pretendían formar parte de un país grande sin demeritar la autonomía local. El Plan de Casa Mata fue promulgado el 1 de febrero de 1823 por Antonio López de Santa Ana con los objetivos de: 1) reinstalar el congreso 2) declarar nulo el imperio y 3) desconocer a Iturbide como Emperador. Esta proclama propició la subida al poder de un triunvirato formado por Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria, y finalmente convierte a este último como primer Presidente de la República Mexicana. Los críticos de la instauración del federalismo argumentaban que Estados Unidos había logrado unir a trece colonias que siempre habían estado separadas, pero que una Constitución Federal Mexicana dividiría a provincias que siempre habían estado unidas por un gobierno central fuerte. Fray Servando Teresa de Mier en el Constituyente de 1823-1824 era partidario de la transición gradual del centralismo al federalismo que no prosperó. Mientras que la Constitución norteamericana permitió al gobierno de los Estados Unidos cobrar impuestos a los ciudadanos, la Constitución Mexicana de 1824 redujo los ingresos del Estado federal al producto de las aduanas, de algunos de los antiguos monopolios que habían pertenecido a la Corona española, más una cantidad que se cobraría a los estados proporcionalmente a su riqueza y que recibiría el nombre de contingente. La fragilidad fiscal del Estado mexicano tuvo su origen en la irregularidad con la que se pagó el contingente y en la temprana enajenación de sus otras fuentes de ingreso, principalmente las aduanas. Los ayuntamientos fueron reglamentados por los congresos de los estados, con lo cual hubo notables diferencias entre uno y otro estado tanto en los criterios para su erección como en sus atribuciones. Hubo diversas causas que precipitaron el final de la República federal en 1835: La principal de ellas fue la polarización política entre los defensores del régimen centralista y los defensores del federalista, agravada por las sublevaciones de varios estados. El sistema electoral contemplado en la Constitución para renovar los poderes federales también contribuyó a crear conflictos que minaron la solidez de la República federal. La fragilidad fiscal del Estado fue a su vez motivo de frecuentes problemas con el Ejército y con la burocracia federal. El intento reformista de 1833 dividió a los liberales en

radicales y moderados y amalgamó a los diferentes elementos conservadores. En 1835 deja de estar vigente la Constitución federal de 1824 y entre 1836 y 1847 rigen al país dos constituciones centralistas: las Siete Leyes, que entran en vigor en 1836 y las Bases Orgánicas de 1843. La característica fundamental de la República Centralista es la transformación de los estados en departamentos, con gobernador designado por el gobierno central. Éste estaría auxiliado por una junta departamental elegida por los ciudadanos de la demarcación, pero con un carácter principalmente consultivo. El cambio del sistema federal al central provocó rebeliones en Zacatecas y en Texas. La primera fue sofocada, pero la segunda sirvió de pretexto para su independencia. Se denomina Segunda República Federal al período que va de 1846 a 1853, durante el cual volvió a estar vigente la Constitución Federal de 1824 con un Acta de Reformas aprobada en 1847. La Segunda República Federal se establece en medio de la Guerra con Estados Unidos. El Constituyente sesionó en plena guerra y las elecciones para renovar los poderes federales en 1848 tuvieron lugar con gran parte del país ocupado por las tropas norteamericanas, incluida la capital. Los dos presidentes que fueron constitucionalmente electos (José Joaquín de Herrera y Mariano Arista) tuvieron que hacer frente a la bancarrota de la hacienda pública y a las sublevaciones en los estados. Gran parte de la indemnización que pagaron los norteamericanos por la pérdida de California y Nuevo México se empleó a estos fines, incluida la pacificación de Yucatán. En 1853 se interrumpe nuevamente el orden constitucional y Antonio López de Santa Anna ejerce el poder dictatorialmente. La Revolución de Ayutla, que derroca a Santa Anna en 1855, abre paso a un gobierno provisional que convoca a un nuevo Constituyente que sesiona durante casi un año (1856-1857). La Constitución de 1857 restablece el sistema federal, fortalece al Poder Legislativo y lo deposita en una sola cámara. Se estableció la libertad de cultos y liberó a los ciudadanos de la obligación de pagar diezmos a la Iglesia por temor a la coacción estatal. Las garantías individuales quedaron claramente definidas, para garantizar su inviolabilidad. Aun así el proceso de centralización política comenzó durante la República restaurada y continuó durante el Porfiriato. Mediante arreglos informales, reformas constitucionales que limitaron el poder de la corte y el control por parte del presidente y los gobernadores en la integración de las cámaras, se logró una gran concentración de poder en el presidente de la República. Durante el Porfiriato las instancias intermedias entre los estados y los municipios (jefaturas políticas) desempeñaron un papel importante en ese control, lo que a la postre fue determinante para su abolición al triunfo de la revolución de 1910. Durante este período inicia también el proceso de concentración de atribuciones fiscales en el gobierno federal. El secretario de Hacienda Limantour pone fin a las casas de moneda estatales y desaparece las

aduanas interestatales. En términos generales la Constitución de 1917 reforzó la tendencia centralizadora que en los hechos se había producido desde 1867 al reducir el área de competencia de los municipios al ámbito de los servicios requeridos por la población, subordinándolos en materia económica, política y legal a las legislaturas y los gobiernos de los estados. Implícitamente prevaleció en la elaboración de la Constitución de 1917 la tesis de Emilio Rabasa de que la dictadura de Porfirio Díaz había tenido su origen en la inoperancia de la Constitución de 1857. A partir del triunfo de Álvaro Obregón se inicia un nuevo proceso de centralización política que se vio reforzado a partir de la rebelión delahuertista de 1923. A partir de 1929 este proceso, que se había basado en el carisma y la fuerza militar de Obregón, se institucionaliza mediante la creación del Partido Nacional Revolucionario, que agrupa a una gran cantidad de partidos regionales. Con Lázaro Cárdenas la presidencia se convierte en la principal institución del sistema político mexicano. El presidente de la República, en su calidad de jefe del partido gobernante, define los conflictos locales y es árbitro de última instancia en la designación de candidatos a gobernadores, lo cual limita considerablemente la autonomía de los estados. La Constitución no estableció claramente competencias tributarias entre niveles de gobierno, dejando abierto uno de los principales temas del federalismo mexicano. Para tratar de encontrar una salida a la indeterminación de las potestades tributarias de los niveles de gobierno, los primeros gobiernos posrevolucionarios llevaron a cabo convenciones fiscales con los gobiernos estatales, pero sin la participación del Poder Legislativo. En 1925 y 1933 tuvieron lugar las primeras de estas, que trataron de generar reformas constitucionales que definieran claramente las facultades tributarias de los tres niveles de gobierno. A partir de 1947, con la tercera y última Convención Fiscal Nacional, se opta por un esquema de coordinación fiscal entre Federación y estados, en donde estos últimos renuncian a cobrar impuestos para que el gobierno federal cobre a cambio de una participación en la recaudación. En 1980 también fue promulgada la Ley de Coordinación Fiscal, que estableció un sistema único de participaciones sobre el total de los ingresos de la Federación provenientes de los impuestos. La Ley de Coordinación Fiscal implicaba que las entidades federativas renunciaban a ejercer sus facultades en materia tributaria y a cambio de ello, recibirían un porcentaje de la recaudación federal. Las fuentes directas de ingresos de los estados quedaron reducidas prácticamente al impuesto sobre la nómina y otros impuestos menores, mientras que los municipios conservaron como principal fuente de ingresos el impuesto predial. A partir de 1982 se observa un cambio importante en la tendencia hacia la centralización que caracterizó al país desde 1867, al iniciarse un proceso de transferencia de recursos del gobierno federal hacia los estados y los municipios. Esta tendencia, que se acelera en 1990, incluye la

*federalización del gasto público ejercido en ciertos sectores, destacando las experiencias en educación y salud. Estos cambios van acompañados de una creciente competencia electoral, que se ha traducido en gobiernos divididos tanto a nivel federal como en los distintos estados. Sin embargo, el creciente protagonismo de los gobiernos estatales no se ha traducido aún en un cambio significativo en materia de coordinación fiscal, sin lugar a dudas es la base de una nueva relación entre los distintos niveles de gobierno.*¹⁴⁵

El modelo centralizador, presidencialista y de partido ha ido atenuando su poder ante la aparición de nuevos actores políticos, tal es el caso de la Conago y de las Asociaciones de Presidentes Municipales, con el reclamo de nuevos espacios de participación y de decisión que han intentado levantar las anclas de la antigua lógica centralizadora para avanzar sobre otras fórmulas con el objetivo de impulsar una dinámica que dé un nuevo impulso a los Estados y a los Municipios de México. Encontrar un punto de equilibrio institucional que concilie las grandes diferencias entre Estados y Municipios es la tarea pendiente.

Una mirada aislada al artículo 124 constitucional deja la impresión de que en él se configura un sistema de federalismo dual en el que las competencias son distribuidas entre la federación y entre las entidades federativas en donde se hace uso del adverbio *expresamente* para tratar de dejar claro que las facultades no atribuidas de manera expresa a la federación, se entienden reservadas a los Estados. No obstante lo anterior la realidad de la distribución de competencias es mucho más compleja, puesto que la propia Constitución establece una serie de reglas de atribución que definen diversas facultades:¹⁴⁶

1. Facultades atribuidas a la federación;
2. Facultades atribuidas de manera expresa o tácita, a las entidades federativas;
3. Las facultades prohibidas a la federación;

¹⁴⁵ LOMELÍ Vanegas, Leonardo, *Historia y evolución del Federalismo en México* (Presentación), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2004, págs. 2-16.

<http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/eventos/images/9Historiayevoluci.pdf>

¹⁴⁶ SERNA de la Garza, José María, *Perspectivas de reforma al sistema federal mexicano, en el umbral del siglo XXI* (Ponencia), VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional Sevilla, 3-5 de diciembre de 2003, pág. 4. <http://congreso.us.es/cidc/Ponencias/federalismo/JoseSerna.pdf>

4. Las facultades prohibidas a las entidades federativas tanto de manera absoluta (art. 117) como relativa (art. 118);
5. Las facultades *coincidentes*;
6. Las facultades *coexistentes*;
7. Las facultades de auxilio; y
8. Las facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Un caso especialmente peculiar dentro de nuestro sistema político federal lo constituye la residencia de los poderes federales y que dentro de su régimen y territorio cuenta con una asamblea legislativa regulada por el artículo 122 constitucional, no obstante lo anterior el Legislativo Federal se reserva la facultad de legislar en el Distrito Federal en diversos e importantes temas. Por otra parte, es con motivo de la reforma al artículo 115 de la Constitución que en 1983 se otorgan a los municipios una serie de responsabilidades reconocidas por la Constitución como propias, en donde ni la federación, ni los Estados de la República pueden inmiscuirse. Sin embargo los Municipios carecen de facultades legislativas propiamente dichas, aunque *sí tienen competencia normativa para regular la prestación y el ejercicio de los servicios y funciones públicas relativas a dichas materias. En suma, podemos afirmar que a pesar de la complejidad del sistema de distribución de competencias, la matriz del esquema sigue siendo la cláusula residual a favor de los Estados del artículo 124 de la Constitución. Pero, debemos aclarar que, con todo y la reserva formal a favor de las entidades federativas, la Constitución ha guardado muy pocas materias a los Estados,¹⁴⁷ en razón de que el Congreso de la Unión tiene facultades exclusivas para legislar en un número desproporcionado de materias, dejando a las entidades federativas muy pocas áreas sobre las cuales puedan ejercer sus competencias legislativas.*

Un modelo centralista en su más genuina expresión lo constituye el sistema creado por la Revolución Francesa y consolidado por las reformas napoleónicas a principios del Siglo XIX.

¹⁴⁷ *Ibidem*, SERNA de la Garza, José María, *Perspectivas de reforma al sistema federal mexicano, en el umbral del siglo XXI*, pág. 6.

Al modelo centralista se le atribuyen como a cualquier otro esquema de Gobierno ventajas y desventajas:¹⁴⁸

Ventajas

1. Se pretende evitar regiones, sectores o grupos privilegiados, al estar todos los ciudadanos sometidos a un ordenamiento común sobre una sola óptica central;
2. Comunicación más directa por medio de canales de comunicación jerarquizados, lo que hace posible que los órganos centrales entiendan y decidan sobre cualquier asunto de relevancia en cualquier zona del territorio;
3. *Finalmente mayor respeto al principio democrático desde un enfoque global, ya que las decisiones del poder legislativo, emanado de la voluntad de todo el pueblo, y del ejecutivo, directa o indirectamente resultante de esa voluntad, se impondrían a todos, sin excepciones, matices, o materias reservadas.*

Desventajas:

1. Desde el punto de vista de la eficacia, el recorrido de complicados itinerarios jerárquicos pueden dilatar la adopción de las medidas requeridas.
2. La solución de los problemas locales por parte de autoridades centrales distantes del lugar donde se desarrollan los conflictos o en donde surgen las necesidades cotidianas de la comunidad, suponen el desconocimiento puntual del problema.

¹⁴⁸ GONZÁLEZ Gavira, Javier, *Teoría del Estado II*. Lex- Urban, Cádiz, España, 2008, pág. 2. http://www.lex-urban.com/tema4_te2.htm

Capítulo III. Aspectos de disfuncionalidad del federalismo en México

La diversidad de mecanismos políticos y fiscales que más bien han inclinado el fiel de la balanza del lado de los poderes federales en nuestro país, han traído repercusión en los ámbitos jurídico, político, administrativo y fiscal, convirtiéndonos así en un Estado Federal marcadamente disfuncional, veamos algunos aspectos y ámbitos que nos muestran dicha afirmación:

Ámbito Jurídico. Las constituciones estatales en su mayoría reinsertan el texto federal, perdiendo con esto la posibilidad de inscribir en éstas las particularidades que identifican a cada región, los avances legislativos producto de sus circunstancias, requerimientos del desarrollo regional y demandas de los ciudadanos de la localidad, en muchas ocasiones por creer que no se encuentran en la línea marcada por la Constitución Política Federal. Así mismo la legislación que regulaba localmente por ejemplo, en materia minera, bancaria y crediticia, laboral, agraria etc., se ha federalizado en tal forma que una cantidad considerable de aspectos importantes para el desarrollo de los Estados pasaron a ser potestad “concurrente” pero también casi exclusiva del poder federal, lo que hace inequitativa la relación. El Juicio de Amparo también ha sido otra herramienta que ha favorecido la centralización, en cuanto a que al tutelarlos el Poder Judicial Federal, pueden revisar en última instancia los fallos de los tribunales locales, al respecto el Maestro Fix – Zamudio ha escrito:¹⁴⁹ *el Amparo se ha transformado en una institución sumamente compleja, que además de la protección de los propios derechos fundamentales, también tutela prácticamente todo el ordenamiento jurídico nacional, desde las elevadas disposiciones de la carta federal hasta los modestos preceptos de un reglamento municipal.*¹⁵⁰

Ámbito Político. La disfuncionalidad en materia política se atribuye básicamente a la excesiva concentración de poder que cultural e históricamente pretenden ejercer las autoridades centrales, valiéndose para ello de diversos instrumentos. En los primeros años después de promulgada la Constitución de 1917, el mecanismo jurídico eficaz lo constituyó el desafuero y el juicio político, contemplados en el Título Cuarto de la Constitución Política relativo a las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos (artículo 108 y sucesivos). Cuando ese mecanismo dejó de utilizarse, se hizo uso de la

¹⁴⁹ VALENCIA Carmona, Salvador, *En Torno al Federalismo Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D. F., págs. 368-369. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1088/19.pdf>

¹⁵⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El Amparo Mexicano como el Instrumento Protector de los Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D. F., pág. 254. <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/685/12.pdf>

desaparición de poderes de la localidad contemplado en la fracción IV del artículo 76 constitucional. Por ese abuso se le reglamentó con la finalidad de proteger a los *gobiernos estatales*. Recientemente en la década de los 90's el gobierno federal mediante su poder político se valía de distintas formas para presionar la voluntad de los gobiernos de los estados y en algunos casos provocar la licencia o la renuncia de algunos gobernadores. Actualmente es difícil hacer uso de este tipo de acciones, en este sentido, ahora se tiene que recurrir a los cauces constitucionales.¹⁵¹

Ámbito Administrativo. Otro de los factores que ejercen gran influencia es la expansión que en todo el territorio nacional ha logrado la administración pública federal con sus organismos centralizados y descentralizados que intervienen de manera importante en asuntos competencia de los Estados de la República. *Diversas Secretarías de Estado y algunas instituciones descentralizadas trabajan en los estados de la República, incluso superando con creces a las propias autoridades locales, llevando a cabo tareas que competen o corresponden a los gobiernos estatales.*¹⁵²

Ámbito Fiscal. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conserva el espíritu que se orienta a una relación de complementariedad entre la Federación y los Estados de la República al señalar en su artículo 40 que es la voluntad del pueblo mexicano el constituirse en una República compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, por lo que en atención al principio general de que *donde hay soberanía hay poder y potestad de tributación*, tanto los Estados como la Federación concordaron definir el terreno de las facultades concurrentes, reglamentadas por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 73, 117, 118 y 124. El sistema tributario lo describe en sus líneas generales una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1965, parte primera, pleno, tesis jurisprudencial núm. 11, pág. 42* que establece:¹⁵³

La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados, en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículos 73, fracción VII, y 124; b)

¹⁵¹ Ibídem, VALENCIA Carmona, Salvador, *En Torno al Federalismo Mexicano*, pág. 370.

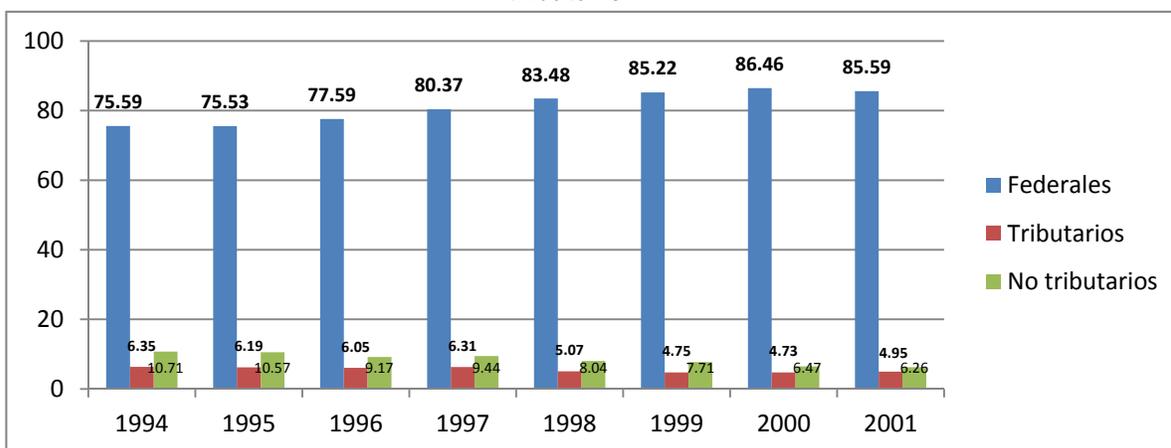
¹⁵² Ídem, VALENCIA Carmona, Salvador, *En Torno al Federalismo Mexicano*, págs. 370-371.

¹⁵³ Ídem, VALENCIA Carmona, Salvador, *En Torno al Federalismo Mexicano*, págs. 371-372.

Limitaciones a la facultad impositiva de los estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX) y c) Restricciones impuestas a las potestades tributarias de los Estados (artículos 117, fracciones V, VI, VII, y 118).

Si bien la Constitución de 1917 postula el régimen de concurrencia, gradualmente varias reformas posteriores propiciaron que la federación absorbiera las fuentes de ingreso más importantes del ámbito tributario nacional. *Nuestro sistema fiscal federal adoptó un esquema excesivo de centralización en cuanto a los recursos fiscales y las decisiones de financiamiento de los tres niveles de gobierno, lo que ha traído como consecuencia una amplia dependencia financiera de los estados y municipios de los recursos federales y una escasa corresponsabilidad fiscal en la generación de los mismos.*¹⁵⁴

Relación Porcentual de los Ingresos de las Entidades según origen federal, tributario y no tributario¹⁵⁵



¹⁵⁴ GARCÍA Sotelo, Luís, *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, 23 Años de Federalismo Hacendario*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Guadalajara, Jal., México, 2003, pág. 12. <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Federalismo23a.pdf>

¹⁵⁵ Ídem, GARCÍA Sotelo, Luís, *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, 23 Años de Federalismo Hacendario*, pág. 12.

Sección 1. Gobernabilidad

A. Desequilibrio en el Sistema Político. La paradoja del Federalismo como uno de los factores de disfuncionalidad gubernamental en México

Los obstáculos a los que se enfrentan generalmente los países occidentales industrializados, de acuerdo a lo señalado por Manuel Alcántara Sáenz tienen que ver más con aspectos de carácter económico que con respecto a fallas en su diseño institucional o en su capacidad de mantener el orden y su propia estabilidad. Algunos gobiernos, durante las etapas de su prosperidad económica, continuaron la tendencia citada en el primer tercio del siglo pasado y crecieron en tamaño, capacidad de controlar la violencia, habilidad en administrar recursos y dominio de la economía llegando a conformar aparatos estatales de insólito vigor y de gran complejidad. No obstante una economía vigorosa no es producto del azar, requiere de un adecuado diseño institucional y de voluntad política para mantener el orden en épocas de tensión social y conflicto. De esta manera, la intensa operatividad e intervención del Estado en el escenario sobre todo en el económico, llega en ocasiones a ser tal, que su interacción afecta seriamente al propio nivel de su actividad cuando aparecen turbulencias económicas. Es a partir de entonces que se supera la preocupación inicial por la mera estabilidad, identificada ésta como:¹⁵⁶

- a) La ausencia de violencia
- b) La existencia de un régimen constitucional legítimo
- c) La ausencia de cambio estructural
- d) Atributo de una sociedad adaptada a los cambios sociopolíticos

En la misma dirección de establecer un listado de dimensiones por medio de las cuales entender la estabilidad política, pero añadiendo aspectos económicos a los considerados estrictamente políticos, Ersson y Lane enuncian seis dimensiones:¹⁵⁷

- a) El déficit del sector público
- b) La inflación
- c) La volatilidad
- d) La estabilidad gubernamental

¹⁵⁶ ALCÁNTARA Sáenz, Manuel, *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1995, pág. 23-24. <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/gobernabilidad%20crisis%20y%20cambio.pdf>

¹⁵⁷ Ídem, ALCÁNTARA Sáenz, Manuel, *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, págs. 23-24.

- e) La violencia
- f) La protesta civil
- g) Finalmente, de manera más reducida las actitudes de la población hacia la autoridad política que contribuyen a la estabilidad

El término gobernabilidad pasa a ocupar un lugar central en la reflexión teórica sobre el futuro del Estado. En los países menos desarrollados, la gobernabilidad ha adquirido una notable connotación socioeconómica. De manera que los factores políticos se contemplan, de manera generalizada, en su capacidad de producir resultados económicos que aseguren el crecimiento y la superación de la marginación social y la pobreza.

El mundo cambia de manera constante y los ciudadanos urgen una mayor calidad de vida y vuelven su mirada a las grandes ciudades, ante esto los gobiernos de todo el orbe se ven obligados a colocar en el centro de su quehacer político la mejora de los niveles de bienestar social. Ya no es una opción, *los gobernantes deben responder a esa expectativa o son relevados por medio de los mecanismos electorales que se han afianzado en casi todo el mundo*. O bien el escenario de la política puede llegar a comportarse de forma tal que el deterioro del sistema político se produzca por otros mecanismos, el ejemplo se observa en países del medio oriente y del norte del África musulmana donde se exacerban los ánimos ante añejas dictaduras que no han sabido dar el giro oportunamente.¹⁵⁸ Nuestro país recorrió ese proceso hace más de 100 años originado en parte por la permanencia en el poder de Porfirio Díaz durante casi 30 años.

La paradoja del federalismo Mexicano

Desde la etapa pre-revolucionaria el sistema de gobierno que condujo Porfirio Díaz incubó la paradoja de un federalismo formal pero con una realidad centralista y que después de la revolución se reprodujo durante todo el siglo XX, incorporando en forma progresiva facultades a los poderes federales en detrimento de las entidades federativas, el jefe del ejecutivo desarrolló lo que Jorge Carpizo llamó facultades metaconstitucionales, el hecho de que el Presidente de la República fuese el jefe real del PRI le permitía la designación de su sucesor, el nombramiento de los candidatos a gobernadores, senadores, de la mayoría de los diputados y de los principales presidentes municipales.

¹⁵⁸ ARREDONDO Olvera, Sergio, *Federalismo y Municipio en México*, Revista Examen, Número 200 / Año XXI / Noviembre 2011, pág. 33. http://www.pri.org.mx/bancoinformacion/files/Archivos/Pdf/4612-1-09_59_25.pdf

Esta circunstancia le facilitaba generar consensos acordes a sus proyectos de gobierno, así mismo dentro de su partido y dentro del Congreso y en general en los distintos ámbitos que tenían que ver con la gobernabilidad. Ya con la evolución del proceso democrático y pluripartidista dichas facultades fueron mermando hasta cierto punto, derivado de que los gobiernos panistas a cargo del Poder Ejecutivo y que tanto criticaban el modelo Priista, lo intentaron calcar pero sin la infraestructura política que durante años construyó el Sistema heredado de la revolución mexicana en sus diferentes vertientes; fue imposible alcanzar cualquier semejanza.

Al respecto Daniel Cossio Villegas hace una aguda crítica del proceso revolucionario de 1910 y su secuela posterior que legitimó, institucionalizó la revolución y justificó la permanencia en el poder del Partido Revolucionario Institucional en un artículo denominado *La Crisis en México*, publicado por la revista Cuadernos Americanos en el año de 1947¹⁵⁹ y que resulta profética sobre la situación que ha vivido nuestro país en los últimos años.

En la década de los 40's surgen en México serios cuestionamientos sobre la eficacia de su sistema político, a pesar de que en aquella época se impulsó al sector privado, sin descuidar al público, las inversiones eran cada vez mayores, sin embargo surgieron diversos factores que invitaban a la reflexión: a) la transición política de un régimen militar emanado de la revolución a uno civil, b) la segunda guerra mundial, c) la apertura de mayores espacios de dialogo académico intelectual y político, que se dio con escritores de la talla de Jesús Silva Herzog, José Iturriaga, José Revueltas, Octavio Paz y Daniel Cossio Villegas, entre otros.

Éste último es directo al afirmar que México vivía una crisis porque las metas de la revolución se habían agotado y los políticos se guiaban por fines inmediatos sin fijar su mirada en el futuro del País. El México del que hablaba se había forjado bajo los postulados de la Revolución de 1910, que a su juicio eran magros. La Revolución Mexicana según el autor nunca tuvo un programa claro, ni lo ha intentado formular ahora, *aun cuando el día de mañana, post mortem, habrá muchos programas, en especial los expuestos e interpretados por escritores conservadores.*

No obstante la aseveración anterior, rescata tres tesis de la Revolución:

¹⁵⁹ COSSIO Villegas, Daniel, *La Crisis de México*, Cuadernos Americanos, Año VI, Vol. XXXII, en su edición de marzo-abril de 1947.

1. El principio que implica la condena de la tenencia indefinida del poder por parte de un hombre o de un grupo de hombres;
2. El principio de carácter social que sostenía que la suerte de los más debía privar sobre la de los menos, y que para mejorar aquélla el gobierno debía dejar de ser elemento pasivo para convertirse en activo;
3. El principio de soberanía a partir del cual el país tenía intereses y gustos propios por los cuales debía velar, y, en caso de conflicto, hacerlos prevalecer sobre los gustos e intereses extraños.

En su análisis llega a la conclusión de que se agotaron las metas de la revolución porque los hombres de ésta no estuvieron a la altura de las circunstancias y se pregunta: *¿Cómo no esperar, por ejemplo, que Emiliano Zapata pudiera hacer triunfar una reforma agraria, él, hombre pobre, del campo y de un pueblo que desde siglos había perdido sus tierras y por generaciones venía reclamándolas en vano?*

El hecho mismo de que muchos de los hombres de la Revolución fueron ignorantes, el hecho mismo de que no gobernaran por la razón sino por el instinto, parecía una promesa, quizás la mejor, pues el instinto es más certero, aun cuando la razón pueda ser más delicada.

Observa que Madero propició junto a un importante movimiento revolucionario la caída de la dictadura de Porfirio Díaz, pero no creó la democracia de manera alternativa; Calles y Cárdenas terminaron con el latifundio sin crear un sistema agrario vigoroso. No obstante hace la acotación de que a partir de la revolución nacieron instituciones nuevas, una importante red de carreteras, obras de riego impresionantes, millares de escuelas, buen número de servicios públicos; industrias y zonas agrícolas prominentes; pero ninguna de esas cosas, a despecho de su gran importancia, ha logrado transformar tangiblemente al país. Y señala que la obra revolucionaria ha quedado en la postura más vulnerable: expuesta a las furias de sus enemigos. Crear en México una democracia según señala en la época de su obra era una tarea que haría desmayar a cualquier hombre. Ésta era tan compleja, tan ardua y tan lenta, que debería concebírsele como consecuencia o término de muchas otras transformaciones, y no como una obra en sí, susceptible de ser atacada, diríamos, de frente.

Las siguientes reflexiones de Cossío Villegas que transcribo son importantes desde su punto de vista y presagió a más de 65 años de distancia la situación por la que ha atravesado el país a raíz de la alternancia partidista en los últimos años.

¿Qué podría hacer el país para reconquistar su camino, para alcanzar, al mismo tiempo que el progreso material, una mejor organización política, social y humana? Una solución se ocurre casi en seguida: entregar el poder a las derechas.

Puesto que las izquierdas se han gastado llevando su programa hasta donde pudieron, esfuerzo que, después de todo, les ha llevado treinta años; puesto que las izquierdas se han corrompido y no cuentan ya con la autoridad moral, ni siquiera política, necesaria para hacer un gobierno eficaz y grato, déjeseles el turno a las derechas, que no han dirigido el país desde 1910.

Y se vuelve a preguntar... ¿México puede esperar algo de las derechas? La derecha mexicana, como la de todo el mundo, no es la mano cordial; carece de la comprensión y de la generosidad de que tanto necesita nuestro desdichado país. Por añadidura, nada nos ofrece que sea nuevo o mejor de lo que ahora tenemos. Desde este punto de vista, México no podía encontrarse en una situación ni más angustiosa ni más desesperada, pues no se encaminaría mejor acudiendo a la fórmula, después de todo tan simple, de cambiar de régimen y de signo político. Con ello no parece que pudiera conseguirse otra cosa que la eventual purificación de las izquierdas. No pensemos ya en el sinarquismo, partido de una ramplonería mental propia sólo del desierto, ni en las derechas que proceden de disensiones entre facciones de la Revolución, sino en Acción Nacional. En primer lugar, me parece claro que Acción Nacional cuenta con tres fuentes únicas de sustentación: la iglesia católica, la nueva plutocracia y el desprestigio de los regímenes revolucionarios; pero la medida de la escasa fuerza final que tendría, la da el hecho de que se alimenta mucho más de la tercera fuente que de las otras, a pesar de la tradicional generosidad nutricia de la iglesia católica para amamantar a todo partido retrógrado.

Esto quiere decir que Acción Nacional se desplomaría al hacerse gobierno. ¿Tendría, llegado ese momento, algo más para vivir por sí misma y guiar al país? No cuenta ahora ni con principios ni con hombres y, en consecuencia, no podría improvisar ni los unos ni los otros. En sus ya largos años de vida, su escasa e intermitente actividad se ha gastado en una labor de denuncia; pero poco o nada ha dicho sobre cómo organizaría

las instituciones del país. Creo recordar que alguna vez sostuvo que la "base" de la educación era la familia, lo cual quiere decir muy poco o demasiado, más bien lo primero que lo segundo. Y ¿quiénes son los hombres de Acción Nacional? No tienen sex-appeal para el pueblo mexicano: ninguno de sus dirigentes procede de él, ni siquiera del campo o de la aldea; antes bien, son de la clase media alta, y sus intereses y experiencias están confinados dentro de las paredes de la oficina o la penumbra de la iglesia; no conocen más aire libre que el vaho que despiden las calles asfaltadas de las grandes ciudades. Son los que el porfirismo llamaba personas decentes, lo cual quería decir, en la forma, una reminiscencia muy lejana del vestir inglés y, en el fondo, una mentalidad señorial.

.... México puede y debe tener, en suma, una fundada desconfianza hacia un partido, hacia todo partido que no haya sabido forjar en el ayuno de la oposición un programa claro, ahora sí que de acción nacional, y que no dé la sensación reconfortante de que marcha hacia un nuevo día, y no hacia la noche, ya muerta y callada. Esa misma desconfianza, sólo que extremada, deberíamos tener hacia un partido militar, posibilidad que por desgracia no puede descartarse a la ligera. La mayoría de los gobernantes de la Revolución han sido militares, y, sin embargo, ningún mexicano sensato vio en ese hecho un inconveniente mayor, porque procedían del pueblo y no de una casta, y porque ellos mismos habían hecho la Revolución. Hoy no puede decirse lo mismo: por una parte, esos militares han pasado por un proceso de relajamiento semejante al que la Revolución ha sufrido; por otra, han desaparecido o han acabado por perder el poder. No conocemos bastante a quienes los han sustituido, mas nada de extraño tendría que creyeran, como todo soldado profesional cree, que ellos representan el orden y la dignidad nacional. Mientras sean ellos los únicos que lo crean, menos mal; pero el peligro será grave si los civiles principian a compartir esa opinión. Entonces habrá orden, mucho orden; pero poca dignidad, nacional o personal.

¿Qué remedio puede tener, entonces, la crisis de México? Se dijo desde un principio que la crisis era grave. Por una parte, la causa de la Revolución ha dejado ya de inspirar la fe que toda carta de navegación da para mantener en su puesto al piloto; a eso debe añadirse que los hombres de la Revolución han agotado su autoridad moral y política. Por otra parte, no es claro el fundamento en que podría fincarse la esperanza de que la redención venga de las derechas, por los intereses que representan, por su espíritu antipopular y su impreparación.

El único rayo de esperanza —bien pálido y distante, por cierto— es que de la propia Revolución salga una reafirmación de principios y una depuración de hombres. Quizás no valga la pena especular sobre milagros; pero al menos me gustaría ser bien entendido: reafirmar quiere decir afirmar de nuevo, y depurar querría decir usar sólo de los hombres puros o limpios.

Si no se reafirman los principios, sino que simplemente se los escamotea; si no se depuran los hombres, sino que simplemente se les adorna con ropitas domingueras o títulos ¡de abogados!, entonces no habrá en México autorregeneración, y, en consecuencia, la regeneración vendrá de fuera, y el país perderá mucho de su existencia nacional y a un plazo no muy largo.

México si bien dio paso a la alternancia y a la democracia partidista en el límite de tiempo que las circunstancias se lo permitieron en el marco de la legalidad, ha postergado por muchos años una reforma política que le permita tener un federalismo con poderes realmente autónomos y con una estructura armónica de competencias que posibilite atender con éxito las demandas ciudadanas. Dichas reformas no se han resuelto no obstante que el proceso de apertura democrática lleva 12 años de iniciado, no se han dado las condiciones institucionales capaces de producir mayorías políticas para implementarlas. Consecuencia quizá de que los ideólogos de la alternancia ya no están en el poder o se encuentran en el extranjero realizando tareas en organismos internacionales, o los responsables de la conducción del país han hecho oídos sordos a las recomendaciones planteadas para alcanzar los acuerdos con las distintas facciones parlamentarias para llevar a acabo las reformas referidas. Cualquiera que sea la causa se puede observar que estos carecen de la habilidad política requerida o no están a la altura de las circunstancias que exige nuestro tiempo. En los últimos años de la alternancia los líderes de opinión, políticos, empresarios, académicos, diagnostican una y otra vez que es lo que el país requiere para crecer, aunque siguen estancados los acuerdos para lograrlo.

Existen algunos aspectos que a pesar de la apertura político-partidista, siguen prevaleciendo aunque en menor medida en el actual modelo federal:

1. El predominio del ámbito federal sobre los otros niveles de gobierno. La gestión pública ha sido definida y vertebrada por una agenda tal vez unitaria, más que por los asuntos y prioridades de las comunidades políticas locales.

2. Un estilo de decisión con amplia autonomía y discrecionalidad. El gobierno federal goza de un amplio margen de maniobra en sus actividades de representación de intereses y de conciliación de conflictos, en la formación de sus políticas. Ha sido entonces un estilo de gestión de bajo componente público, es decir, de escasa participación, discusión y concertación ciudadana.
3. Ineficacia en la provisión de bienes y en la prestación de servicios que no permite responder en forma expedita a las diversas demandas de los diferentes grupos sociales, no obstante que este es un elemento clave para mantener el poder y para dotarlo de legitimidad, ya que para que haya gobernabilidad dentro de un Estado, es necesario que el pueblo este de acuerdo con el actuar del mismo, lo que se podría traducir como legitimidad. Pero se privilegió la gestión directa de las políticas, esto por razones de control y también de mayor visibilidad de la negociación gubernamental en la búsqueda constante del apoyo y consenso. La principal consecuencia que trajo, fue que se burocrataron los programas y dejó de lado las otras formas de administración pública basadas en la cooperación entre comunidad y gobierno. La política de desarrollo y la política de bienestar social del gobierno mexicano se transformaron en la operación directa de los programas y la propiedad directa de las empresas públicas.
4. Otro aspecto que contribuye a la disfuncionalidad del federalismo en México es la fuerte regulación de las conductas económicas.
5. El estilo personal de gobernar no es sólo una característica de la presidencia, sino que fue un hecho reproducido en los diversos niveles de gobierno. Lo que trae como principal consecuencia que los problemas se solucionaran por medio de la discrecionalidad, en lugar de realizar lo estrictamente permitido por las leyes.
6. El descuido en las decisiones de la gestión pública. Que trae como resultado el enorme endeudamiento por parte del Estado.

7. Un congreso que si bien ha tomado mayor presencia y protagonismo en el acontecer de nuestro país, los intereses que lo mueven son más de índole partidista que tendientes a satisfacer las expectativas de los ciudadanos.
8. Hasta la fecha el Sistema Político Mexicano carece de instrumentos eficaces que generen acuerdos y las reformas necesarias para lograr una plena gobernabilidad para el desarrollo del país. Existe la percepción generalizada sobre la ausencia de mecanismos institucionales idóneos en un entorno político que se vuelve cada día más complicado.

Ante esa circunstancia es importante destacar que a partir de 1995, la forma de gobierno federal, tal vez unitaria en su función latente, ha ido disminuyendo paulatinamente ante una realidad política diferente, la polarización partidista que nos ha llevado por otra parte a la falta de consensos y mayorías que generan desacuerdos en nuestra élite política, es producto de los diversos intereses partidistas que no siempre tienen que ver con la ideología de cada partido sino con las expectativas de un mayor poder político de estos y que la mayoría de las veces reflejan el desinterés y el olvido acerca de las necesidades reales de sus votantes, lo que proyecta cada vez mayor incertidumbre entre los diversos sectores de la sociedad sobre el rumbo que el desarrollo del país está tomando hacia el futuro.

El país se encuentra en medio de un nuevo contexto político donde valores como la tolerancia y el pluralismo son conceptos que se sugieren pertinentes. El pluralismo conlleva respeto de los valores hacia los demás. La nueva realidad política nacional es precisamente el pluralismo aunque en el fondo subyace latente una herencia cultural centralista y unitaria.

B. Disfuncionalidad sobre algunas prácticas unilaterales en la acción política, frente a una nueva dinámica de interlocución entre los poderes

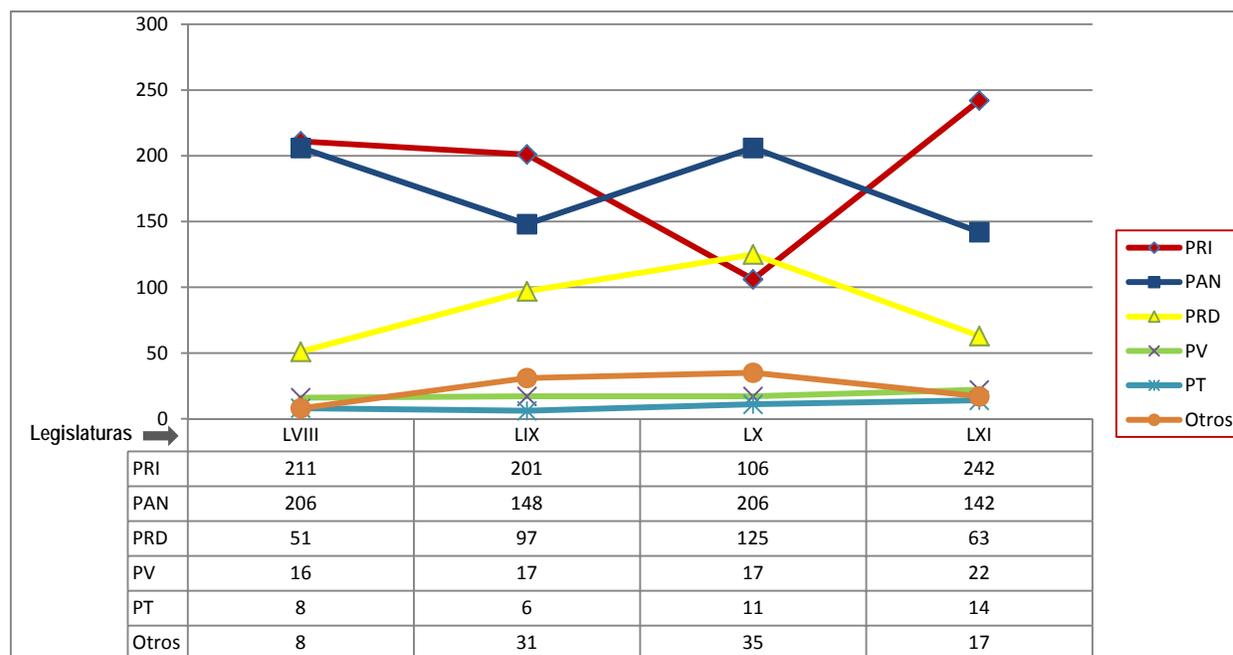
Debemos analizar los mecanismos de interlocución en el Sistema Político Nacional y los que competen a los distintos actores y la forma en que estos funcionan; las variables que intervienen para que operen de uno u otro modo, todo ello con el fin de generar información bien fundada que permita conclusiones certeras. Hay que tomar en cuenta la forma en que reaccionan los nuevos y tradicionales actores de la política mexicana en un

contexto distinto a aquel en el que tradicionalmente se desenvolvían; uno de ellos es el Congreso de la Unión, el cual ha tomado mayor presencia y protagonismo en el acontecer nacional. La relación e interlocución con dicho Poder por años casi subordinado al Poder Ejecutivo y una relación prácticamente nula entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo. Y finalmente la Conferencia Nacional de Gobernadores de reciente ingreso al escenario político nacional.

Congreso de la Unión

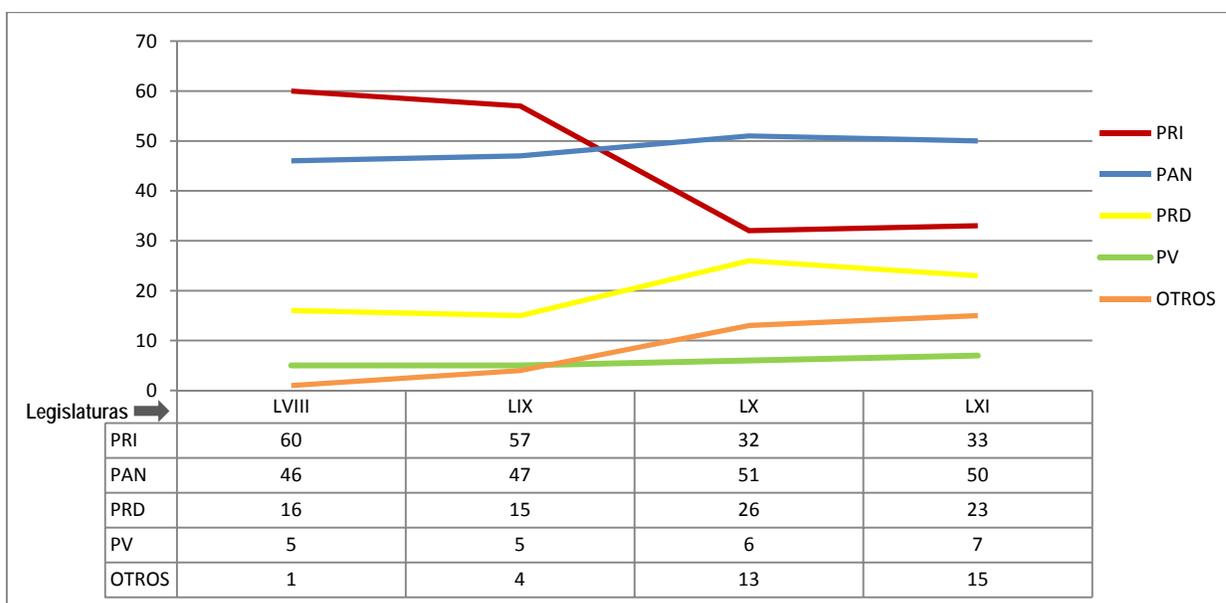
El Congreso poco a poco se ha convertido en un contrapeso del Ejecutivo; es un espacio plural donde los partidos políticos en él representados constituyen una fuerza política real. Pero por otro lado, ésta integración plural no ha facilitado la construcción de acuerdos, al menos en el periodo en que se basó el presente estudio, especialmente para la aprobación de reformas constitucionales que requieren de una mayoría calificada (2/3 partes de los miembros del Congreso presentes en ambas cámaras) y la mayoría de las legislaturas locales, es el caso de las últimas que comprenden de la LVIII a la LXI. A continuación se muestran algunas gráficas que nos permiten observar la forma en que el Congreso mexicano se ha conformado, y cómo ningún partido político por sí sólo alcanzó la mayoría absoluta (251 en la Cámara de Diputados y 65 en la Cámara de Senadores):

Cámara de Diputados. Distribución por partido



Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL). http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html

Cámara de Senadores. Distribución por Partido

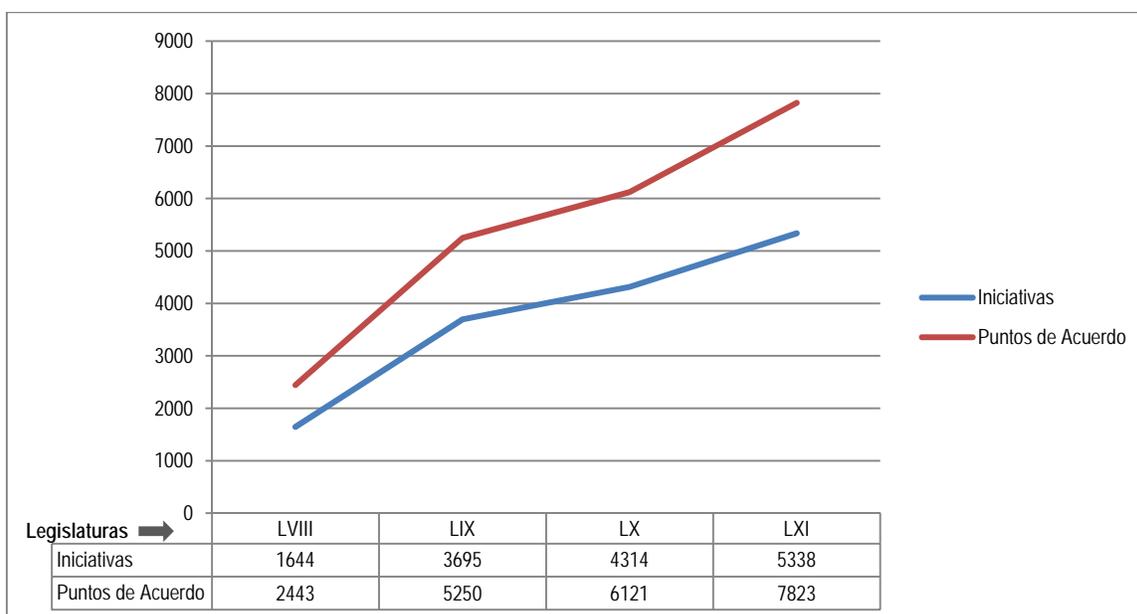


Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación, del Sistema de Información Legislativa (SIL).
<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

Otro aspecto observado es que se han confundido los espacios, para la atención de los problemas y los asuntos coyunturales. Una de las funciones del Legislativo es la gestión de los intereses y problemáticas de los representados. Porque este principio, por lo menos en lo referente a las posiciones de mayoría relativa en ambas cámaras y primera minoría en el Senado, supone la racionalidad del legislador de llevar al Congreso Federal la voz de sus representados. De igual forma, la pluralidad al interior del Congreso ha contribuido a que el Poder Legislativo se convierta en caja de resonancia de los múltiples problemas, situaciones e intereses cotidianos de la vida nacional.

Durante los últimos años el Congreso se ha transformado gradualmente en un espacio de inflexión. En cada sesión ordinaria y de la Comisión Permanente se presentan para discusión temas con proposiciones y puntos de acuerdo que en un gran número de ocasiones no corresponden al análisis y las facultades del mismo. Muchos de esos asuntos corresponden a cuestiones de carácter local que deberían ser atendidas por los congresos de los estados o por otras instancias gubernamentales u organismos autónomos. Para ilustrar esta circunstancia, en la siguiente gráfica se muestra la cantidad de Puntos de Acuerdo (que son la mayoría) en comparación con la cantidad de iniciativas (que deberían ser preponderantes) presentadas en el Congreso de la Unión durante los periodos que se indican:

Iniciativas y puntos de acuerdo en el Congreso de la Unión



Fuente: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Sistema de Información para la Estadística Parlamentaria. http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html

La figura de la *Proposición con Punto de Acuerdo* es la propuesta que hace un legislador o grupo parlamentario para exhortar al Ejecutivo, ya sea Federal o local, así como algún servidor público, incluso a cualquiera de los poderes -incluida la colegisladora- o a los organismos constitucionales autónomos, a fin de que se realice o no una determinada conducta o acción de gobierno. No obstante lo anterior, cabe señalar que se estima que las llamadas *Proposiciones con Punto de Acuerdo* han sido mal denominadas, toda vez que materialmente no son otra cosa que "Acuerdos". Históricamente fue una forma que encontró el Poder Legislativo para emitir actos diferentes a las leyes o decretos que se regulan en el artículo 71 de la Constitución Federal. Una de sus características es que no siguen el proceso legislativo como las Leyes o Decretos y pueden ser emitidos por una sola de las cámaras sin la participación de la otra. Una más, es que tales puntos de acuerdo tienen un efecto político y mediático, a pesar de no ser vinculantes.¹⁶⁰

Esta herramienta jurídica es utilizada comúnmente para hacer del conocimiento de la Legislatura la agenda política personal del Legislador o del Grupo Parlamentario, sin embargo este acto se ha convertido en un medio para fijar una postura no sólo ante el pleno, sino ante los medios de comunicación y la opinión pública. Es un instrumento para el desfogue de muchas tensiones, controversias y diferencias a nivel nacional, sin embargo los Grupos Parlamentarios han acudido a ella de forma cada vez más recurrente

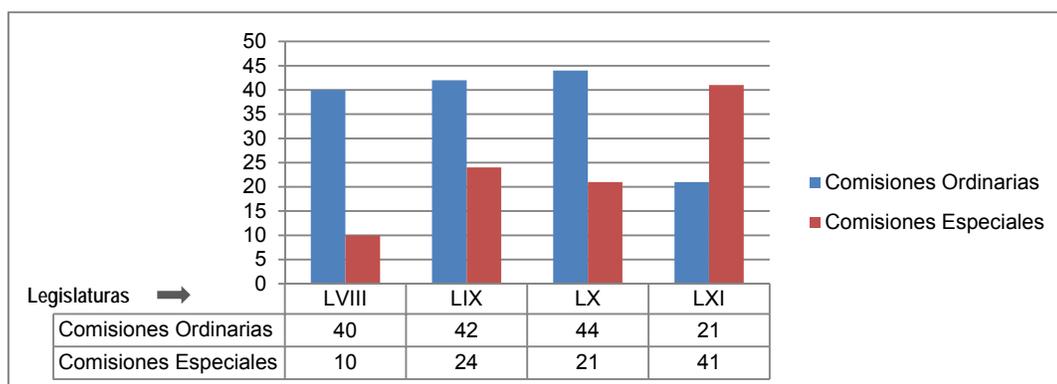
¹⁶⁰ Instituto Mexicano de Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa. http://www.asesoresparlamentarios.com/index.php?option=com_content&view=article&id=42&Itemid=67

para suplir su incapacidad para analizar y negociar las reformas y por consiguiente, la carencia de consensos y acuerdos sobre los temas fundamentales, propios de las facultades constitucionales del Congreso, en el cumplimiento de su primordial función legislativa. *Por ejemplo, durante la LXI Legislatura, quedaron pendientes en la agenda de las comisiones ordinarias de las cámaras, dictámenes muy importantes y de gran relevancia como la reforma política, la reforma laboral, la Ley de Seguridad Nacional y reformas en materia de protección a periodistas y a la libre expresión, algunos de los cuales o quizá la totalidad de ellos, por su oportunidad y pertinencia, ameritaban ser abordados en periodos extraordinarios de sesiones. Sin embargo, los grupos parlamentarios decidieron posponer su análisis y discusión para dedicar el tiempo de receso legislativo a la coyuntura de las elecciones a celebrarse en el mes de julio del 2012.*¹⁶¹

*Cada vez más las jornadas de trabajo se enfocan a dirimir las controversias expuestas en los puntos de acuerdo, y cada vez menos se discute sobre el contenido de las iniciativas de Ley, quedando pendientes sus dictámenes.*¹⁶²

Otro dato que ejemplifica esta priorización por la agenda política y los temas de coyuntura, es la creciente creación de comisiones especiales para atender dichos asuntos, particularmente al interior de la Cámara de Diputados:

Cámara de Diputados del Congreso Federal. Tipos de Comisión



Fuente: Listado de Comisiones. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
http://www.diputados.gob.mx/list_com.htm

¹⁶¹ CHABAUD Limón, Juan Pablo, *El Poder Legislativo: la encrucijada del bien común*, Revista Bien Común. No. 203, Editorial Centrales, México, D. F. 2011, pág. 29 http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc203/JP_Chabaud.pdf

¹⁶² Ídem, Chabaud Limón, Juan Pablo, *El Poder Legislativo: la encrucijada del bien común*, pág. 29.

El Poder Judicial

La dinámica del cambio en las instituciones judiciales mexicanas a partir de las reformas iniciadas en 1951 y que se siguen realizando hasta la fecha en materia judicial, han llevado a la reafirmación de la función procesal y jurídica del propio Sistema para así posicionarlo en un lugar relevante e inédito en la historia del derecho en México, diversas son las causas que dan la pauta para este nuevo rol entre las que destacan según lo señala Héctor Fix-Fierro:¹⁶³

a) En 1951, con la creación de los primeros tribunales colegiados de circuito, se inicia un proceso de descarga de las labores de la Suprema Corte, a fin de permitir su paulatina concentración en los asuntos judiciales de mayor importancia. El principal efecto de esta reforma, a la que se agregó otra realizada en 1967, fue el traslado de buena parte de los asuntos rezagados en la Corte a los tribunales colegiados en materia de amparo.

b) A partir de 1975 se crean nuevas jurisdicciones especializadas y se amplían las competencias de las existentes: jurisdicción electoral, agraria, contencioso-administrativa y la justicia para adolescentes.

c) En 1982 se iniciaron una serie de modificaciones constitucionales encaminadas a reforzar la independencia y las calidades profesionales de los miembros del poder judicial federal y local. En virtud de los rasgos autoritarios y hegemónicos del régimen político vigente a partir de los años treinta del siglo XX, el nombramiento, permanencia y responsabilidades de los juzgadores tendían a estar subordinados a los intereses políticos, particularmente en las entidades federativas, donde era habitual que la elección de un nuevo gobernador condujera a la renovación completa del Poder Judicial del Estado.

d) En 1987 se deja en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación únicamente los asuntos en que subsistiera una cuestión de constitucionalidad o que implicaran la interpretación directa de un precepto constitucional. De esta manera, puede afirmarse que la Suprema Corte se convertía, esencialmente, en un tribunal constitucional.

¹⁶³ CARPIZO, Jorge, FIX-FIERRO, Héctor, OROZCO Enríquez, J. Jesús, SERNA de la Garza, José María, *Evolución de la Organización Político-Constitucional de México, 1975-2010*, Bibliojurídicas UNAM, México D.F. págs. 39-63.

e) En 1992 se introducen una serie de importantes cambios en el régimen de la propiedad agraria. Una de estas consistió en la creación de una jurisdicción. Hasta ese año, la autoridad agraria suprema era el presidente de la República. Si bien en la actualidad los tribunales agrarios no forman parte del Poder Judicial de la Federación, sus resoluciones pueden ser impugnadas ante éste mediante el juicio de amparo. Su creación no sólo ha contribuido a dar mayor seguridad jurídica al desarrollo del campo, sino que ha permitido reducir el ancestral rezago administrativo en dichos asuntos.

f) En 1994 se ampliaron las facultades de control constitucional de la Suprema Corte mediante una nueva reglamentación de las llamadas *controversias constitucionales* entre poderes y órdenes de gobierno, así como a través de la creación de las *acciones abstractas* de inconstitucionalidad según el modelo europeo, que otorgaban legitimación a las minorías legislativas y al procurador general de la República para impugnar directamente ante la Corte las leyes federales y locales, así como los tratados internacionales, que pudieran estar en contradicción con el texto constitucional (artículo 105, fracciones I y II de la Constitución).

g) Se modificó la composición de la Corte, al reducir el número de ministros, de 26 a once, la que había sido su integración histórica desde 1824. En lugar del nombramiento por término indefinido hasta la edad de retiro obligatorio, a los setenta años de edad, los ministros son nombrados ahora por un periodo único de quince años y sustituidos de manera escalonada.

Los cambios introducidos en 1994 significaron la aproximación de la Suprema Corte al modelo de tribunal constitucional europeo, aunque sin perder algunas importantes competencias como tribunal supremo ordinario y cabeza del Poder Judicial de la Federación.

h) En 1996 se permite a la Corte conocer de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes electorales federales y estatales cuando fueran impugnadas por las minorías legislativas y por los partidos políticos. La trascendencia de este cambio queda de manifiesto en el hecho de que una porción muy significativa de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas ante la Corte a partir de 1995, lo han sido en la materia electoral.

A partir de 1996, los estados deben contar con una jurisdicción electoral propia, cuyas resoluciones definitivas pueden ser revisadas por el actual Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación, cuando vulneren algún principio electoral o los derechos políticos de los ciudadanos reconocidos en la Constitución.

i) En 1999 se otorgó a la Corte las facultades discrecionales para conocer sólo de los asuntos ordinarios y de amparo que juzgue de importancia y trascendencia.

j) El Tribunal Fiscal de la Federación (1937) con el paso de los años fue ampliando paulatinamente su competencia, hasta convertirse en un órgano de plena jurisdicción que puede conocer de prácticamente todos los asuntos administrativos federales, incluyendo las responsabilidades de los servidores públicos. Por ese motivo, el tribunal modificó su nombre en el año 2000, para denominarse Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Conviene apuntar que esta evolución se produjo esencialmente al nivel de la legislación ordinaria, pues apenas en 1967 se estableció un fundamento constitucional expreso para el funcionamiento del mismo. Por lo que se refiere a las entidades federativas, éstas empezaron a establecer sus propios tribunales de lo contencioso-administrativo en los años setenta, comenzando con el Distrito Federal en 1971.

k) En el año 2005 se legitimó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como a las comisiones locales, para interponer acciones de inconstitucionalidad contra las disposiciones generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución.

l) En el mismo año 2005 se trasladó al Senado de la República la facultad que tenía la Corte para conocer, a través de las controversias constitucionales, sobre los conflictos de límites entre los estados (artículo 46 de la Constitución).

m) En diciembre del mismo año para dar cumplimiento a las obligaciones y principios derivados de la Convención de los Derechos del Niño, se reformó la Constitución federal, para disponer la creación, por parte de la Federación, los estados y el Distrito Federal, de un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos (artículo 18, cuarto párrafo). De acuerdo con el mismo artículo, dicho sistema está conformado por instituciones, tribunales y autoridades especializados en procuración e impartición de justicia para adolescentes.

Por otra parte refiriéndose a las jurisdicciones locales, apunta Héctor Fix- Fierro que a partir del año 2000, en que se hizo una reforma integral a la Constitución del estado de Veracruz, varios estados de la República han estado experimentando con la creación de una jurisdicción constitucional local, la cual ha seguido esencialmente los lineamientos de la reforma federal, pues se han otorgado las facultades correspondientes al Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia (en algunos casos mediante la creación de una sala especializada) como cabeza del Poder Judicial respectivo. Aunque esta nueva jurisdicción local ha tenido hasta ahora reducida eficacia práctica, es de esperarse que su relevancia se incremente en el futuro, y que su funcionamiento contribuya a descargar a la Suprema Corte de Justicia sobre los asuntos de constitucionalidad originados en las entidades federativas.

Así mismo señala que:

a) El proceso de democratización del país provocó la existencia de una judicatura más independiente.

b) La profundización del esquema de la Teoría de la División de Poderes, que más bien debería plantearse como la nueva correlación a través de un Sistema Constitucional de Competencias.

c) La presencia de los grupos de oposición en los tribunales, originada por la reforma de 1994, que replanteó las controversias constitucionales y creó las acciones de inconstitucionalidad; y

d) La creciente desconfianza en los poderes Legislativo y Ejecutivo, que provoca un mayor grado de credibilidad en el Poder Judicial.

Las causas señaladas, han permitido que el Poder Judicial dirima una serie de cuestiones, que antes necesariamente se resolvían en la arena política, es decir, la actividad judicial se ha extendido a otros ámbitos, lo que constituye un importante avance en la independencia del poder judicial y, en consecuencia, la redimensión en la dinámica social antes referida.

A todas las reformas antes descritas y comentadas habría que agregar el decreto que en materia de Derechos Humanos reforma la denominación del Capítulo I de la

Constitución y 11 artículos más publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011. A decir del Ministro Juan N. Silva Meza cada párrafo nuevo del artículo primero constitucional conlleva implicaciones difíciles de predecir. Cada párrafo tiene la capacidad de revolucionar nuestras relaciones sociales. Y ahora el mismo inaugura que en México todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, a la par que de las garantías para su protección, así como que en conjunto su ejercicio no puede restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que se fijen en el propio texto de la Ley Fundamental.

Continúa el segundo párrafo afirmando que las normas concernientes a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, siempre a favor de que a las personas se conceda la mayor protección. Cierra este marco el tercer párrafo que ordena a todas las autoridades, acorde a sus competencias, respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que los conforman, a la vez que les impone obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones. Así sintetizados, estos tres párrafos están cambiando ya nuestro orden jurídico.¹⁶⁴

La tendencia mundial representa cierto grado de subordinación del Derecho Constitucional al Internacional en materia de derechos humanos, por propia disposición del primero que reconoce su supremacía, o como en nuestro caso, al incorporar principios de interpretación que concede mayor beneficio a la persona en lo que respecta al plano internacional y en cuanto a las nuevas modalidades de derechos humanos se refiere. Se ha extendido el marco normativo en el que los jueces se moverán, y necesitan prepararse para ello, no defraudando la confianza y credibilidad que la sociedad les deposita.¹⁶⁵

El Juez deseable en la perspectiva del Nuevo Sistema Jurídico Mexicano

Es imperativo preguntarnos si ante las transformaciones del sistema jurídico, el Poder Judicial, y en especial los Jueces, son capaces de adaptarse a esas situaciones de

¹⁶⁴ SILVA Meza, Juan N., *El Impacto de La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos en la Labor Jurisdiccional en México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia, México D. F., pág. 1-2. <http://www.cjf.gob.mx/reformas/documentos/EnsayoMinistroPresidente.pdf>

¹⁶⁵ FIGUEROA Conejo, Eberardo, *El Poder Judicial en La Nueva Perspectiva del Sistema Jurídico Mexicano*. Revista Electrónica Ex lege, No. 15, Universidad De la Salle Bajío, León Gto., México, 2011, pág. 2. http://bajio.delasalle.edu.mx/revistas/derecho/numero_15/maestros_elpoderjudicial.html

cambio. En primer lugar, y teniendo como premisa el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad, y en aplicación del reformado artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los jueces de cualquier fuero pueden no aplicar, por ejemplo, el sistema constitucional y legal de prisión preventiva, para adoptar lo establecido en las convenciones de derechos humanos. Lo anterior, en aplicación de los principios pro homine, de progresividad, universalidad, independencia e indivisibilidad. Por lo anterior, los procesos de selección y formación de los integrantes del Poder Judicial, deben ser modificados para adaptarlos al nuevo marco jurídico nacional. Sin embargo, también se requiere de cambios importantes en los planes y programas de estudio en las facultades de derecho, mismos que deben adecuarse a la nueva perspectiva del sistema jurídico mexicano. De lo contrario, pasará lo mismo que está ocurriendo en materia penal, se pretende que los operadores jurídicos se capaciten por medio de simples cursos y diplomados en materia de oralidad, situación que nunca va a remplazar el giro hacia una verdadera cultura, que solamente se adquiere en los procesos de formación, no sólo en licenciatura, sino mediante el esquema más amplio de una nueva cultura de legalidad que deberá inculcarse desde los grados inferiores de estudio. Afirma Miguel Carbonell que nuestros jueces deben prepararse para aplicar el control difuso. Este se basa en una premisa absolutamente indiscutible, que es la de que si un Estado firma un tratado internacional, esa firma obliga a todas las autoridades del Estado y a todos los niveles de gobierno, no nada más a los jueces federales. Los jueces, y éste es el mensaje importante, son custodios de la Constitución y de los Tratados Internacionales. Si un juez de primera instancia, un juez del fuero común en materia penal o familiar o uno laboral infringen un tratado internacional, el que incurre en responsabilidad es el Estado Mexicano. Es un horizonte muy promisorio el que se abre a raíz del control convencional y tenemos que estar todos inmersos en esa tesitura. Con todas estas transformaciones, la sociedad tiene que adaptarse a las mismas, pero sobre todo, los operadores jurídicos desde cualquier trinchera, y en especial, los jueces, quienes tienen que entrar en procesos de capacitación y en otros de selección. No podemos permitir, que los juzgadores se conviertan en un grupo de elementos homogéneos que respondan a una forma ideológica determinada. Por el contrario, se debe avanzar en la heterogeneidad, y sobre todo, seguir impulsando la presencia del género femenino, lo cual en algunos Estados del país, presenta un gran adelanto.¹⁶⁶

¹⁶⁶ *Ibidem.* Figueroa Conejo, Eberardo, *El Poder Judicial en La Nueva Perspectiva del Sistema Jurídico Mexicano*. pág. 2.

Sección 2. Distribución de competencias entre los Poderes. El contrapeso del Sistema Federal Mexicano

A. El reparto de competencias y la disfunción administrativa. Consecuencias para el Estado

El federalismo mexicano requiere renovarse, la democratización política en las entidades federativas limitó significativamente el control político del ejecutivo federal sobre los gobernadores de todos los Estados y fue ese hecho una oportunidad para implementarlo (1999-2011).

A la par de ese hecho la descentralización parcial del sector salud y de los servicios educativos muestra cómo el poder central fue desligando de la administración federal ciertas tareas para depositarlas en los gobiernos estatales desde 1995. Si bien la transferencia de estas responsabilidades y los recursos derivados de los excedentes petroleros incrementaron las partidas presupuestales que el gobierno federal ha destinado a los Estados, estos no han sido ni constantes ni suficientes para satisfacer los requerimientos de la ciudadanía. Estos cambios tomaron mayor dimensión y lograron integrar un sistema federal con ciertos márgenes de autonomía política de los ejecutivos locales, *pero con una enorme dependencia financiera y un entramado complejísimo de políticas intergubernamentales con competencias empalmadas y no siempre bien definidas.*¹⁶⁷

Es oportuno aclarar que los cambios ocurridos en este lapso de tiempo no han logrado integrar un sistema federal eficaz. *Han generado, además, una percepción negativa del federalismo. Analistas y expertos han cubierto importantes espacios en las páginas de los periódicos y de las revistas académicas de calificativos negativos sobre el federalismo,* derivado de que la inequitativa distribución de competencias entre la federación y los estados propicia la disfuncionalidad del sistema. Los funcionarios gubernamentales no logran la plena capacidad técnica y no se ha alcanzado hasta la fecha el control sobre la discrecionalidad. La disputa por recursos públicos es objeto de encono y rivalidad entre funcionarios estatales y federales. El modelo federal mexicano es ahora diferente pero podemos afirmar que con todas sus intrincadas implicaciones

¹⁶⁷ CEJUDO, Guillermo M, *Los gobernadores y el regreso del PRI*, Revista Nexos, Agosto de 2011, pág. 1 <http://www.nexos.com.mx/?mes=8&anio=2012&search=go&P=numanteriores&PAGE=1>

técnicas es real, del que no se conoce antecedente en la historia de nuestro país; *aunque es un federalismo disfuncional, incompleto e ineficaz.*¹⁶⁸

Los factores que hoy en México presionan hacia una mejor y más eficaz federalización del gobierno tienen que ver con el poder político y la administración Pública. La experiencia democrática por la que atravesamos ha auspiciado una competencia libre e imparcial entre las opciones políticas. Las aspiraciones democráticas regionales, principalmente en el norte del país han significado un fuerte reclamo de descentralización en materia política y administrativa como medio para alcanzar un mejor equilibrio entre el nivel federal, estatal y municipal. Representatividad política y un equitativo federalismo fiscal son el reclamo de todos los Estados de la República, teniendo como antecedente importante la Conferencia Nacional de Gobernadores y los primeros casos de alternancia partidista en los gobiernos de Baja California y Chihuahua.

El primer Estado que representa la alternancia es Baja California, ya que en 1989 triunfó el panista Ernesto Ruffo Appel. Le seguiría Chihuahua en 1992 con Francisco Barrio Terrazas. En el caso de Nuevo León, Fernando Canales Clariond triunfaría en las elecciones de 1997. Baja California Sur llegó a la alternancia de la mano del perredista Leonel Efraín Cota Montaña, en 2005. En Sonora triunfó el panista, Guillermo Padrés Elías, en 2009. Y Sinaloa conoció la alternancia apenas en 2011, cuando Mario López Valdez fue postulado por el PAN. Toda esta transformación política ha estado acompañada por el reclamo de la autonomía por parte de los gobiernos locales y de una mayor equidad fiscal. Estos han argumentado que no tiene mucho sentido desarrollar una gran movilización ciudadana, si triunfando en las elecciones estatales y llegados al poder, su ejercicio no puede ser traducido en el logro de los objetivos prioritarios en beneficio de sus ciudadanos, toda vez que los gobiernos estatales tienen que subordinarse fiscal, programática y administrativamente a los lineamientos y esquemas de la política federal.

El federalismo tiene sentido si existe un acuerdo razonable entre los Estados federados en la definición de las políticas que atañen al proyecto de nación en su conjunto, y aquellas que pueden ser consideradas, y justificadas correctamente como de naturaleza y ámbito local, aunque el gobierno federal tradicionalmente las haya manejado. Por ejemplo, las actividades de turismo, pesca, salud o desarrollo urbano. La presión para

¹⁶⁸ *Ibidem*, CEJUDO, Guillermo M, Los gobernadores y el regreso del PRI, pág. 2
<http://www.nexos.com.mx/?mes=8&anio=2012&search=go&P=numanteriores&PAGE=1>

alcanzar una más clara federalización del gobierno seguramente crecerá en la medida en que exista consenso y cabildeo entre los distintos órdenes de gobierno.

Si bien de alguna manera, es aleccionador el proceso de transición democrática, es difícil definir un pronóstico sobre la ruta que tomarán los diferentes aspectos del proceso, tales como su velocidad (gradualismo versus saltos cualitativos); su dirección deseada (autonomía de los gobiernos locales versus cooperación y concurrencia entre los diversos niveles según la magnitud o urgencia de los problemas por tratar); sus ámbitos y prioridades (político, fiscal, institucional, administrativo); sus condiciones de factibilidad (coaliciones políticas, capacidad administrativa de los estados en cuanto a recursos humanos, tecnología, infraestructura, estímulos económicos, etcétera). Otros aspectos clave para el eficaz funcionamiento del federalismo mexicano lo constituyen: a) el arreglo constitucional o reforma del Estado, mismo que debe moverse hacia un esquema más equilibrado y cooperativo; b) el arreglo político (que está directamente condicionado por el avance o estancamiento de la democratización del régimen federal, estatal y local, y por un sistema electoral imparcial que dé transparencia a los resultados), y c) por último, aunque igual de importante el cabildeo fiscal y administrativo. Si bien la reforma gradual del Convenio de Coordinación Fiscal vigente y viable como lo demostró la celebración de la Convención Nacional Hacendaria que tuvo verificativo en el 2003 a instancias de la Conferencia Nacional de Gobernadores, es posible también adecuar el sistema vigente buscando innovaciones inteligentes en la fórmula actual de participación, desarrollando al mismo tiempo las facultades impositivas descentralizadas (predial, nóminas laborales, derechos). Otro aspecto fundamental que requiere una revisión profunda es el sistema de transferencias del gobierno federal a los gobiernos estatales y locales. En México el modelo utilizado para las transferencias de recursos se realiza en el marco del Sistema Nacional de Planeación, que subordina a los gobiernos locales al esquema uniformador y central del gobierno federal, toda vez que las mismas están ligadas a programas específicos de inversión y gasto público administrados desde la perspectiva del gobierno federal en donde las agencias de éste, como reguladores, directivos u operativos son dominantes en su implementación. En este aspecto el reclamo de los gobiernos locales es unánime para desvincular las relaciones intergubernamentales del Sistema Nacional de Planeación y así dar paso a otros instrumentos de colaboración intergubernamental mediante transferencias como suelen funcionar en otros sistemas federales. Estos instrumentos podrían estar ligados a los esquemas propios de desarrollo regional o, simplemente, fuera del concepto de planeación central incorporándolos a los programas específicos para cubrir las necesidades de los estados y municipios.

El reclamo federalista en el país es evidente el cual puede probablemente tomar un tono agresivo demandando la máxima autonomía y, por ende, la mayor descentralización posible pero en el actual contexto de desigualdad existente entre regiones y localidades – en cuanto a la capacidad económica y administrativa-, se presenta más viable introducir la idea de un federalismo cooperativo, en el que los diversos niveles de gobierno participen articuladamente (sin contar las ya múltiples formas de cooperación entre los gobiernos Estatales vía Conago y Municipales vía Asociaciones de Presidente Municipales) en la solución de los problemas políticos y sociales de las regiones y del país.

Un dato digno de comentarse es el hecho de que el tema de fortalecimiento del federalismo y la adecuación de las competencias y facultades entre el gobierno federal, los estados y los municipios no fueron un tema relevante y de interés público en las recientes campañas electorales (2009). Las plataformas de los partidos y coaliciones hicieron apenas referencias genéricas.

Temas como la reelección, la consulta popular, las reglas de integración de las cámaras legislativas, la relación entre los poderes, etcétera, ocuparon páginas de diarios y agendas de debates en el Congreso. En cambio los temas relativos a la distribución territorial del poder, la estructura del federalismo fiscal, el régimen de competencias de política pública, no fueron temas de propuesta electoral (2009).

Si no se aplican en el país de forma adecuada las reformas estructurales se corre el riesgo de seguir operando un federalismo real pero ineficaz. Los temas a dirimir serán prioritariamente los recursos para los Estados (y su fiscalización) y el presupuesto de la federación como segundo escenario. Los encuentros y desencuentros del gobierno federal y los gobernadores se suscitan año con año y lo seguirán haciendo no obstante de la mayor identificación partidista en un juego de suma cero, en el que los gobernadores presionan directamente o por medio de los diputados federales por más recursos o por reglas más laxas para su ejercicio, en tanto que el gobierno federal prefiere el ejercicio directo desde la Secretaría de Hacienda y contar con criterios de gasto y mecanismos de supervisión estrictos. Los gobernadores actúan ya como grupo, en el seno de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) para presionar en las reglas de distribución y para resistir las restricciones del gobierno federal. En los últimos años éstos han solicitado más recursos, han resistido la imposición de mecanismos más eficaces de supervisión, han presionado por mayores márgenes de autonomía en el ejercicio de

recursos federales y han incidido directamente en destinos específicos de gasto definidos en el presupuesto.

El actual modelo de distribución de competencias ha permitido que algunos gobiernos locales y autoridades federales se deslinden de la responsabilidad por las deficiencias en las políticas públicas, tal es el caso de las emergencias provocadas por desastres naturales, si los maestros organizan plantones y faltan a clases, si los hospitales carecen de equipo o de médicos, si la inseguridad aumenta o los empleos disminuyen, hay siempre la posibilidad de afirmar que la federación o la autoridad local fallan en algo y que los gobiernos estatales deben cargar con las consecuencias o bien es el caso de los funcionarios federales que lamentan la falta de incapacidad de los gobiernos estatales para implementar correctamente las políticas dictadas desde el centro, o del desvío de propósitos y de recursos que impide que las políticas alcancen los resultados esperados. No es de extrañar, sobre todo después de la alternancia en el poder, el hecho de que el Ejecutivo Federal responsabilice a los titulares de los gobiernos y funcionarios locales por no cumplir acuerdos de coordinación, por no asignar recursos a los propósitos previstos o por desentenderse de la responsabilidad estatal en algunas políticas públicas.

El origen de estos conflictos radica en el desorden con que se encuentran distribuidas las facultades y competencias, es un problema estructural por carecer de mecanismos eficaces de coordinación entre los ámbitos de gobierno.

El constituyente de 1917 consideró dentro de nuestra Constitución Política el marco jurídico en el que se circunscriben las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Estas disposiciones están contempladas en los artículos 73, 115, 117, 118, 124 y 131 de la propia Constitución, sin embargo los artículos referidos no fueron lo suficientemente claros y precisos y por tanto han dado lugar a varias interpretaciones.

En el caso específico del tema fiscal la redacción original del artículo 73º señalaba en su fracción VII que el Congreso contaba con la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto.

El artículo 124 señalaba y en la actualidad sigue vigente que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

La ambigüedad en la redacción de estas disposiciones dio origen a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a continuación cito el siguiente caso por considerarlo de interés en este estudio:

Existe una Resolución sobre la Controversia 2/32 de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó la tesis del 15 de octubre de 1932, en la que señaló:

“La República Mexicana es un Estado Federal, en el que, por lo mismo, están divididas las atribuciones del poder soberano entre la Federación y los estados. Ahora bien, respecto a tal división de facultades, la teoría jurídica del Estado Federal admite tres métodos distintos para realizarla, los cuales consisten: el primero, en enumerar en forma tan completa como sea posible, las atribuciones del poder central y las de los estados; el segundo, en enumerar la atribuciones del poder central, de manera que todas las no especificadas, competen a los estados; y el tercero, en enumerar las atribuciones de los estados, haciendo que recaigan en el poder central todas las no comprendidas en esa enumeración; y aunque el tercero de los métodos enunciados es el más conveniente, desde el punto de vista de la teoría federal, o sea aquel en que se enumeran las atribuciones o facultades de los gobiernos locales, de manera que la presunción exista a beneficio del poder central, en razón de que una de las consecuencias de la evolución política y social, es la transformación de las necesidades de orden local en intereses de orden general y éstos, como es natural, deben ser administrados por el gobierno central que es el representante del interés general, nuestra Constitución adoptó aparentemente, (dados los términos de su artículo 124), el segundo de los métodos enunciados, determinando que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución a los funcionarios federales, se entiendan reservadas a los estados; pero es notorio que el principio no aparece admitido por el Constituyente con toda su pureza, puesto que, en algunos artículos de la Carta Federal, se confiere a los estados alguna atribución; en otros, se les prohíbe el ejercicio de otras, que también se especifican; y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente; donde quizá sea lógico concluir que el sistema adoptado por el Constituyente, fue una combinación de los tres métodos, por lo que no es sustentable el argumento tomado únicamente del artículo 124 de la Constitución, de que la Federación sólo puede ejercer las facultades legislativas que expresamente le confiere el artículo 73 constitucional; pues esas facultades van imbitas también en las demás jurisdicciones y facultades conferidas a la Federación, en otras

materias no comprendidas expresamente en el citado artículo 73, o quedaron reservadas a la Nación, en diversos artículos de la propia Constitución.”¹⁶⁹

Es evidente que el Constituyente no dejó muy clara la cuestión de la división de facultades, esto nos condujo a la concurrencia y por ende, a constantes rispideces y pugnas entre los estados y la Federación.

En un Sistema Federal como el nuestro en donde los partidos políticos buscan el poder de la representatividad, el gobierno debe reformular la política pública que impulse la innovación y la participación de los estados, o hacer más eficiente o equitativa la distribución de los recursos con que se financian éstas, dichas políticas deberán de estar provistas de operadores políticos con oficio, por ello me refería a los partidos, toda vez que se enfrentarán con gobiernos y determinados intereses, muchas veces no alineados con sus propósitos y propuestas. El gobierno federal tendrá que enfrentar barreras burocráticas que no siempre cuentan con la capacidad y los recursos humanos profesionales para implementarla. Y los gobiernos estatales tendrán que afrontar intromisiones, renuentes a los intentos por reducir su autonomía.

En este entorno político se requerirá de una profunda habilidad política (cabildeo) para negociar con un Congreso plural. En un ambiente donde la sola disciplina partidista será insuficiente para lograr la coordinación y la cooperación entre federación y estados. Por ello es importante reflexionar en el rediseño del esquema federal, la lógica de las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales deberá cambiar, focalizar nuevos incentivos de negociación. Los gobernadores en los últimos años han ganado renovado espacio político producto de que ahora negocian en bloque a través de la Conago, y de la descentralización de responsabilidades y recursos, pero sobre todo del proceso de democratización que los ha liberado del control político central y les ha dotado de una fuente propia de legitimidad y poder.

No debemos olvidar las dos características fundamentales de nuestro federalismo que apunta Sergio García Ramírez¹⁷⁰ “mexicano”, por una parte, y “actual” o

¹⁶⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia 2/32 promovida por la Federación contra el Estado de Oaxaca por Expedición de la Ley del 13 de febrero de 1932 sobre dominio y jurisdicción de monumentos arqueológicos*, México, D. F., Acuerdos 3 y 17 de octubre de 1932, pág.20.

http://www.scjn.gob.mx/PLENO/indice%20de%20Controversias%20Constitucionales%20resueltas/CC_2_32.pdf

¹⁷⁰ GARCÍA Ramírez, Sergio, *Identidad y Funciones Actuales del Federalismo Mexicano*, Anuario-Seminario de Cultura Mexicana, México D.F. 1996, pág. 105.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/756/10.pdf>

“contemporáneo”, por la otra. No existe un federalismo universal e intemporal. Del mismo modo que no podemos satanizar nuestra historia federalista, en este sentido García Ramírez apoya esta afirmación cuando expresa que cada etapa del federalismo mexicano puede verse como la “etapa posible” e incluso la “pertinente” en las “circunstancias dadas”. Todo ello, por supuesto, sin exclusión ni ahorro de la crítica que establezca si aquellas etapas correspondieron de verdad a las circunstancias prevalecientes, y si en ese sentido fueron, también de verdad, pertinentes. Esto nos permitirá entender la historia en vez de combatirla.

Agrega García Ramírez que con tumbos, porque no había destreza en el arte del buen gobierno, que jamás se nos enseñó el largo viaje del federalismo mexicano, arriesgado y difícil. En él hay éxitos y fracasos. El conjunto constituye, para los mexicanos de ahora, una fuente de conocimiento y reflexión. En ese conjunto hay experiencias que no deben ignorarse, errores que no deben repetirse y aciertos que no deben perderse. Si no hay modelo obligatorio, tampoco existe una zona de los trabajos públicos y sociales reservada para el federalismo, que implica tendencias distributivas, mientras las otras se reservan al centralismo, que apareja tendencias concentradoras. Aquí sucede lo mismo que con la democracia. Los importadores del concepto y la experiencia, acostumbran confinarse en una sola dimensión de aquella: la democracia de nuestro más cercano vecindario, los Estados Unidos de Norteamérica, que se inicia y se consume con la democracia política, cifrada en las elecciones. En rigor, la democracia tiene diversas expresiones: política, cierto, pero también social, cultural, económica. Lo mismo ocurre en el federalismo, sin perjuicio de que marche con cautela, sin saltos violentos ni arriesgadas acrobacias: no basta el federalismo en un sólo orden de la vida; se requiere en todos. Hoy en día, el federalismo es un asunto a debate. Nos hemos convertido en una nación deliberante. Estamos rescatando la palabra, que es la antesala de otro rescate: el que tiene que ver con las decisiones personales y colectivas. El debate sobre el federalismo figura en una agenda más amplia, que apenas hemos iniciado: la llamada “reforma del Estado”. Sabemos que ésta no se agota en la regulación sobre los comicios, que difícilmente es “definitiva”; el único sistema jurídico definitivo es el derecho romano, porque Roma —como el Reino, la República, el Imperio que fuera— desapareció hace siglos, en tanto que México reaparece, diferente, cada día. Ahora bien, no es unívoca la invocación del federalismo que los mexicanos formulamos constantemente. Al hablar de aquél, no siempre nos referimos a la misma cosa. Cada individuo es un mundo, y en cada mundo hay una idea y un propósito diferente acerca del federalismo —esa técnica de organización— que se necesita para coexistir. Cuando unos lo invocan, diciendo que hay

que “federalizar” tal o cual espacio de las actividades públicas, en realidad se están refiriendo a la federación y están proponiendo la fortaleza de la República federal, el factor de unión entre las partes que la integran. Y cuando lo invocan otros, con los mismos términos: “federalización” de la vida, sugieren exactamente lo contrario: la dilución de ese factor, una dilución siempre relativa y el fortalecimiento de las partes que constituyen la unión. Sin embargo, no estamos frente a posiciones necesariamente inconciliables. En el fondo hay puentes para resolver en coincidencia el aparente antagonismo. Es obvio que la República federal sólo toma su fuerza de las partes y que éstas se vigorizan con la fortaleza que les asegure, con hechos, la República federal. Hay, pues, una especie de círculo virtuoso que preserva ambos planos de la vida política y social.¹⁷¹

B. La Conferencia Nacional de Gobernadores. Conflictos con la primera administración Panista en el gobierno federal. La Convención Nacional Hacendaria.

El arribo de la nueva administración (2000-2006) estuvo sobredimensionado de grandes expectativas fomentadas por el propio Ejecutivo Federal. Antes de ganar la Presidencia de la República, Vicente Fox en el seno de la Conferencia Nacional de Gobernadores, cuando era gobernador del Estado de Guanajuato, hacía las siguientes declaraciones en cuanto a la autonomía estatal:

“...Es necesario hacer realidad el federalismo que nos lleve al respeto absoluto a la soberanía de los estados, que comparta las decisiones y responsabilidades.

Deja mucho que desear el continuar haciendo planes nacionales de desarrollo que desatiendan las oportunidades y las necesidades locales. El camino es la descentralización y el federalismo...”¹⁷²

Ya como Presidente de la República las expectativas tenían la posibilidad de dar curso a las reformas fiscales necesarias para mejorar los ingresos de las empobrecidas haciendas públicas estatales y municipales. No obstante, la tentación de algunos sectores de la nueva administración por mantener un control fiscal centralista con fines electorales, una política orientada a proteger y a fomentar la inversión de las grandes empresas

¹⁷¹ Ibidem, GARCÍA Ramírez, Sergio, *Identidad y Funciones Actuales del Federalismo Mexicano*, págs. 105-109.

¹⁷² Conferencia Nacional de Gobernadores, *Publicaciones, Declaratorias 2001-2002*, Secretaría Técnica, pág. 14. <http://conago.org.mx/Varios/Documentos/2001-02.pdf>

transnacionales dejando de lado la justa recaudación, la falta de habilidad política del Ejecutivo Federal para consensar los cambios y reformas fiscales, ocasionaron el fracaso de la intencionalidad inicial del Ejecutivo, logrando que sólo se implementaran cambios parciales a pesar de los múltiples esfuerzos y el cabildeo de los gobernadores congregados en la Conago, estas circunstancias fueron tierra fértil para que los conflictos en el seno del federalismo fiscal aumentaran. Un análisis de los acuerdos y gestiones de la Conago da cuenta del perfil del federalismo fiscal en el inicio del nuevo milenio:

- Caracterizado por la inequitativa asignación de las participaciones federales a los Estados y Municipios que con el paso de los años redujo la capacidad de los gobiernos locales para asumir las responsabilidades frente a sus ciudadanos, frente a un gobierno federal carente de transparencia y rendición de cuentas, la distribución específica de los recursos parecían ser un secreto para los Estados.
- Fuertes presiones por parte de la Conago para rediseñar el acuerdo de coordinación para orientarlo hacia un sistema financiero de coordinación que incluyera reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para que los estados estuvieran facultados para establecer nuevos impuestos y así aumentar sus ingresos.
- La necesidad de transferir en su totalidad los programas de naturaleza federal en materia de desarrollo social, agricultura, comunicaciones y transporte que debían ser totalmente delegados a los estados.
- Reconocimiento de los resultados positivos en materia de servicios descentralizados conferidos a los Estados de la República, especialmente en educación. La mayoría de las entidades federativas habían demostrado su capacidad en la administración de los esfuerzos en los distintos programas descentralizados por la federación.
- La inversión de tiempo y recursos de los gobernadores y secretarios de finanzas locales cabildeando ante las autoridades centrales para obtener más recursos vía inversiones federales o transferencias extraordinarias.

Los gobernadores empezaron a tomar una más amplia actuación en la política a nivel nacional e impulsaron nuevos mecanismos políticos institucionales para obtener mayores recursos (a través de la Conago).

A partir de 2002 hubo serios enfrentamientos entre el Ejecutivo Federal y los gobernadores, uno de estos se suscitó cuando por la falta de recursos le fueron presuntamente recortados 40 mil millones de pesos a los gobiernos de los Estados, en aquella ocasión la prensa publicó:

“...No es un problema de política, sino uno de aritmética”, aseguró ayer el presidente Vicente Fox, en respuesta a la reiterada exigencia de la Conferencia Nacional de Gobernadores de que les sean devueltos recursos presuntamente recortados por la Secretaría de Hacienda. Los 22 gobernadores del PRI y PRD desairaron la invitación a reunirse con el presidente Vicente Fox el lunes por la tarde, luego de que no recibieron ninguna respuesta a la demanda de devolución de 40 mil millones de pesos que les recortaron del presupuesto este año. Los integrantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) decidieron no asistir con Fox, quien los había invitado a reunirse para discutir la asignación del presupuesto 2003 y a una cena en la residencia oficial. A Los Pinos sólo acudieron los gobernadores del PAN...”¹⁷³

La Conferencia señalaba como problema principal el trato de la Secretaría de Hacienda hacia los Estados. Señalaba que aquella reduce o retiene los recursos a estos en forma discrecional lo que ocasionaba que aquellos tuvieran que negociar constantemente con las autoridades fiscales en la Ciudad de México para obtenerlos de manera adicional.

La Primera Reunión Nacional Hacendaria impulsada por la Conago

Es en Cuatro Ciénegas Coahuila el 20 de agosto de 2003 que se reúnen los gobernadores con el Ejecutivo Federal para llegar a una serie de acuerdos para ratificar su voluntad por el diálogo y el acuerdo a fin de alcanzar el fortalecimiento del sistema federal para que sea un instrumento eficaz de organización gubernamental, de equilibrio de poderes, de aseguramiento de la unidad e identidad nacional, de integridad territorial, de promoción de equidad y desarrollo local y regional, así como de eficacia en la gestión

¹⁷³ Revista Proceso, *La Conago cumple su amenaza y desaira a Fox*, Redacción, 21 de octubre de 2002, pág. 1 <http://www.proceso.com.mx/?p=245832>

pública. La renovación del sistema federal mexicano, para que sea cooperativo, gradual, diferenciado y participativo, sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad, participación ciudadana y claridad en la rendición de cuentas, como pilares de las acciones de autoridad y de la definición de políticas de gobierno, públicas y de Estado. Establecer las premisas que fundamenten la importancia y necesidad de impulsar el fortalecimiento del sistema federal y disponer para ello un mecanismo conjunto de trabajo. Al mismo tiempo establecer un cronograma de reuniones para consensuar proyectos de reformas constitucionales y legales a que haya lugar, para que las autoridades de los tres órdenes de gobierno les ofrezcan a los mexicanos la madurez institucional y la solidez administrativa que impulse una nueva fortaleza de la Nación. Actualizar el marco jurídico, institucional y competencial, a fin de delimitar las facultades y atribuciones de cada orden de gobierno, evitar invasiones competenciales y dar respuesta constitucional a los retos y oportunidades de la convivencia simultánea de distintos ámbitos normativos en nuestro territorio, situación que ofrecerá al ciudadano una mayor certeza jurídica.

En tal sentido se aprobó convocar a la Primera Convención Nacional Hacendaria y se encomendó dicha convocatoria al Presidente de la República, al Presidente de la Cámara de Diputados, los gobernadores de las entidades federativas, el Jefe de gobierno de la Ciudad de México, los miembros de los comités de propuestas de reforma federal del Congreso, el Presidente de la Conferencia de Legislaturas Estatales y los presidentes de la Conferencia Nacional de Municipios en octubre 28 de 2003.¹⁷⁴

Ricardo Monreal en aquel entonces gobernador de Zacatecas propuso que los puntos principales de la Convención Nacional debían ser:

1. La creación de nuevas directrices constitucionales para las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno.
2. La reforma constitucional para eliminar el derecho único del gobierno Federal para cobrar impuestos sobre las actividades económicas más importantes.
3. El establecimiento de nuevas relaciones fiscales intergubernamentales en el ámbito constitucional.

¹⁷⁴ Conferencia Nacional de Gobernadores, *Publicaciones, Declaratorias 2003*, Secretaría Técnica, Pág. 54-57. <http://conago.org.mx/Varios/Documentos/2003.pdf>

4. La creación de nuevas reglas que aumenten la transparencia y el cumplimiento fiscal.

El gobernador de Nuevo León, José Natividad González Paras, hizo la siguiente propuesta:

1. Aumentar la coordinación entre los tres niveles de gobierno con la finalidad de evitar la evasión fiscal.

2. Establecer nuevos criterios en la distribución del ingreso público entre la Federación y los estados basados en la equidad.

3. Abolir la representación federal en los estados en aquellas áreas que no son necesarias.

4. Devolver atribuciones fiscales a los Estados.

5. Otorgar participación a los Estados en los impuestos al Valor Agregado y especiales (gasolina, tabaco y alcohol).

Frente a estas propuestas la Coordinación de Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda acusaba que los estados y municipios no habían administrado en forma adecuada el Impuesto sobre la Propiedad y los gobiernos de las entidades habían tenido que transferir recursos importantes a los municipios para apoyar sus servicios locales y que debía ser obligación de las autoridades en los tres niveles de gobierno financiar los programas sociales. Estos dos ejemplos daban cuenta de la complejidad para poder alcanzar nuevos acuerdos fundamentales.¹⁷⁵

Al final las conclusiones de la Primera Convención Nacional Hacendaria anunciadas el 17 de agosto de 2004 resultaban alentadoras para los Estados, resaltaba la relativa a compartir el Impuesto al Valor Agregado entre los tres niveles de gobierno. La propuesta señalaba que 12% del impuesto era para la Federación, 2% para los estados y 1% para los municipios. Por otra parte y aunque con la oposición de los gobernadores se recomendó extender la base fiscal del Impuesto al Valor Agregado, incluyendo alimentos

¹⁷⁵ RABELL García, Enrique, *Federalismo Fiscal en México*, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro (CONCYTEQ), Querétaro, México, 2010, pág. 130.

y medicinas. Las propuestas fueron incluidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005 presentado a iniciativa del presidente Fox el 1° de septiembre de 2004. La mayor parte de las propuestas no fueron aprobadas por el Congreso.

En un principio el Presidente y los gobernadores del Partido Acción Nacional intentaron reducir la importancia de la Conago al señalar que la Conferencia se utilizaba como medio para apuntalar liderazgos locales. Sin embargo, la falta de reformas estructurales ocasionó que inclusive algunos gobernadores del PAN se unieran a los esfuerzos de la misma. Además, las elecciones federales intermedias de 2003, en las cuales el PAN retrocedió en curules en el Congreso, dio la oportunidad para fortalecer las posiciones de la Conferencia y actuar como una verdadera fuerza frente a las decisiones federales.¹⁷⁶

La Conferencia Nacional de Gobernadores ha permanecido y expandido su influencia en el escenario político nacional desde que se constituyó, lo cual permite advertir que sin estar instaurada en ningún ordenamiento jurídico, continúa evolucionando para conjuntar esfuerzos y realizar acuerdos entre gobernadores en conjunto, por regiones, por partido y por la coincidencia en la realización de programas afines de carácter interestatal. Esta circunstancia de poder político constituye una nueva forma de ejercicio del federalismo para responder de manera manifiesta a las demandas de los gobiernos estatales y municipales del país y en forma latente fortalecer políticamente a los propios gobernadores en su conjunto como fuerza de presión frente al poder ejecutivo federal. Algunas evidencias documentales mostradas en el presente trabajo de investigación permiten demostrar que la Conago está abriendo una nueva ruta hacia un federalismo más fuerte y ha encontrado la fórmula para erigirse como una fuerza fundamental e influyente en la toma de las decisiones políticas fundamentales del país; la Conferencia ahora se considera un actor importante que es escuchada e influye en las decisiones más trascendentes de México.

Adicionalmente esta investigación destaca como la Conago representa, en términos de su surgimiento, la expresión del pluralismo político, producto de los cambios en el sistema, pues México intenta transitar de un sistema culturalmente unitario y centralista a otro de planificación democrática. Precisamente la Conago no sólo muestra un nuevo enfoque del federalismo plural sino que lo posibilita, lo reafirma y lo alienta.

¹⁷⁶ Ibídem, RABELL García, Enrique, *Federalismo Fiscal en México*, pág. 133-134.

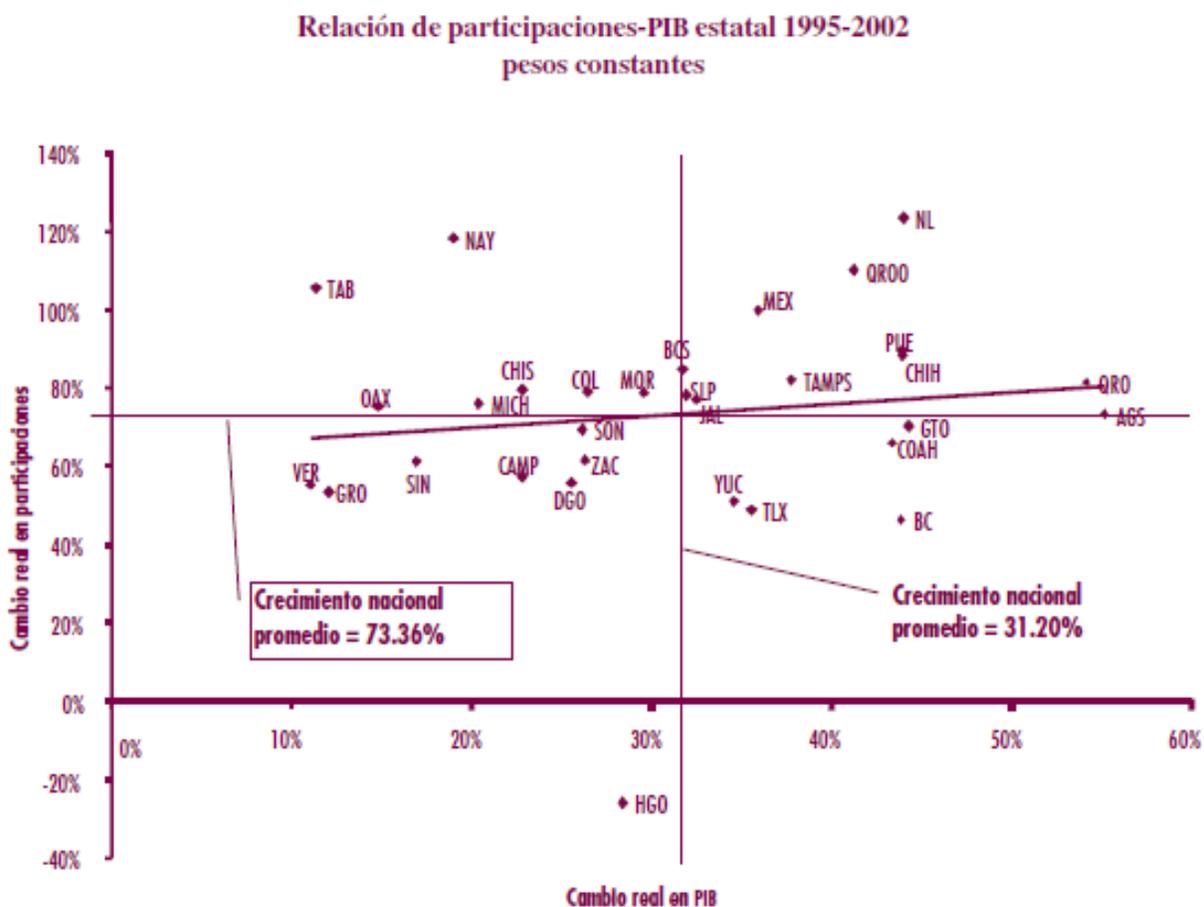
La Conago ha demostrado ser un interlocutor muy importante en el Sistema Federal Mexicano. Los ejecutivos de los dos últimos sexenios así lo han considerado pues han asistido a las reuniones a las que han sido convocados, han contraído compromisos, principalmente en lo relativo a la distribución de recursos, y en importantes temas de la agenda nacional.

Capítulo IV. Impacto para los gobiernos locales ante una nueva dinámica de gestión

La nueva dinámica en las relaciones intergubernamentales se celebra con las convenciones nacionales fiscales, en los años 1925, 1943 y 1947 que permitieron posteriormente la introducción del IVA en 1980 dando así paso a lo que es hoy el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El nuevo esquema puede considerarse trascendental, con este se realizaron cambios fundamentales en las relaciones fiscales, y se modificó de fondo el sistema tributario en su conjunto con la abrogación de diversos impuestos especiales que daban pie a la tributación múltiple. La modificación de mayor trascendencia fue la del IVA, administrado por el gobierno federal, habida cuenta de que las entidades federativas trasladaron *al gobierno central la fuente principal de ingresos, que era su participación en el llamado Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM)*. No obstante la naturaleza federal del IVA, las entidades continuaron realizando su recaudación, *es decir, siguieron participando en la administración del impuesto, en el entendido de que los ingresos recaudados eran del gobierno federal que, a su vez, otorgaría a las entidades al menos los ingresos suspendidos antes del cambio en 1980*. La modificación fue posible por la fuerza de un Poder Ejecutivo Federal centralizado a lo que habría que agregar el contexto de la supuesta abundancia derivada de los ingresos por concepto de la extracción, producción y exportación de hidrocarburos que permitió bajo el nuevo sistema de participación tributaria que ninguna entidad empeorara sus ingresos recibidos en comparación con los últimos años. La mejoría fue generalizada para todos los Estados. Originalmente se adoptó una política compensatoria para subsanar de alguna manera los ingresos que dejaron de obtener con la aplicación del nuevo sistema. El Fondo General de Participaciones se fincó en tres criterios hasta antes de la reforma fiscal de 2008: 45.17% con base en el número de habitantes, 45.17% con base en los llamados impuestos asignables territorialmente, y el restante 9.66% en función inversa a los dos criterios anteriores. Para el 2008, se introducen como criterios base de cálculo el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y recaudación de ingresos propios, si bien ponderados por el peso poblacional de cada entidad federativa. *En buena medida, las modificaciones a los criterios de reparto han obedecido a ajustes impulsados por las entidades federativas, pero más allá de si el esquema o los criterios del reparto son “justos”, lo cierto es que en mayor o menor grado todos los estados han visto un crecimiento importante de sus ingresos por este concepto. Así, en el periodo 1980-2005 el crecimiento estatal real acumulado por este concepto fue de 155.7%, muy superior al crecimiento del PIB —que fue de 85.1%— o de la propia Recaudación Federal*

Participable (RFP) —que en el mismo periodo creció en términos reales 78.4%—. En términos per capita, a pesos de 1993, las participaciones promedio en el ámbito nacional pasaron de 386.3 a 552.1 pesos en 2005 (UCEF, 2006).¹⁷⁷

Ahora bien, este incremento en las participaciones no ha sido homogéneo entre entidades y no es sencillo establecer algún patrón de comportamiento. Por ejemplo, no se le ha relacionado con el crecimiento del PIB en los estados. En la siguiente gráfica se puede apreciar cómo hay estados que aun cuando han aumentado sus participaciones por arriba de la media nacional, su PIB decreció y viceversa. Si bien el PIB no es el único indicador a tomar en cuenta para evaluar los efectos de las participaciones, puede



reconocerse que hace falta analizar a fondo la relación entre los objetivos de distribución de participaciones y los criterios con que éstos se asignan. Autores como Cabrero (1995) señalan que la creciente dependencia de participaciones federales ha exacerbado las

¹⁷⁷ SOBARZO, Horacio, *Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas*. Revista Latinoamericana de Economía, UNAM, México, D. F., págs. 13-15. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/7757>

*disparidades regionales y no ha permitido la aparición de iniciativas regionales dirigidas a mejorar el desarrollo regional.*¹⁷⁸

Desde 1980, el Impuesto al Valor Agregado como impuesto de base amplia ha incrementado de manera importante su recaudación. Pero su desempeño resulta inferior comparado con otros países de la región:¹⁷⁹

Ingresos provenientes del IVA. 1990-2007 (% del PIB)			
Ingresos provenientes del IVA 1990-2007	1990	2007	Diferencia de 1990 a 2007
Argentina	1.3	6.9	5.6
Bolivia	3.5	9.2	5.7
Colombia	3.1	5.5	2.4
Chile	7	7.9	0.9
Ecuador	3.1	5.6	2.5
Perú	2	5.8	3.8
Venezuela	0.6	5.7	5.1
Uruguay	5.3	9.1	3.8
El Salvador	2.7	6.8	4.1
México	3.5	4.2	0.7
Promedio Latinoamericano	3.2	6.9	3.7

Fuente: CEPAL y SHCP

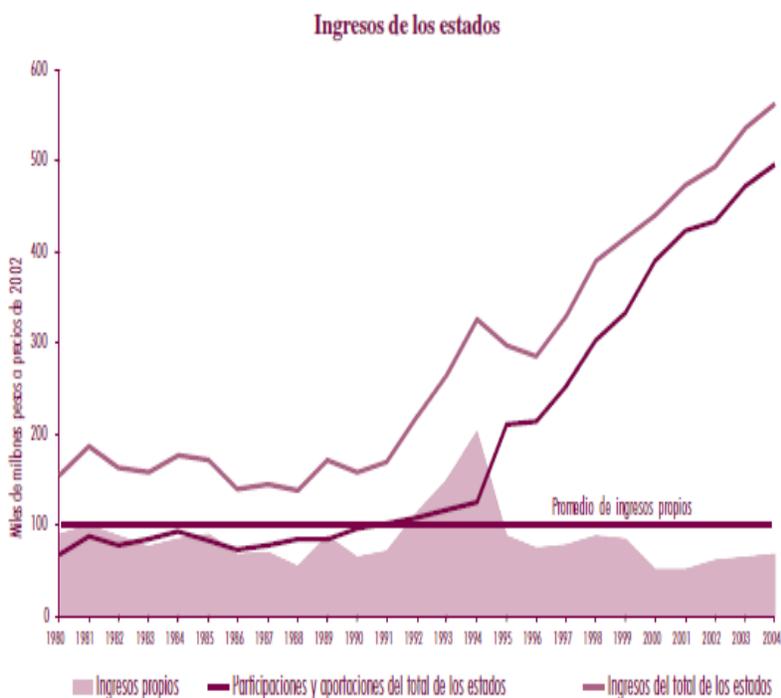
Con la centralización de los impuestos de base amplia el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se ha convertido en un mecanismo que promueve la centralización de la recaudación generando una alta dependencia de los estados y municipios a las transferencias de ingresos federales. En países sudamericanos como Argentina, o del norte de nuestro país como Estados Unidos o Canadá, el gobierno federal recauda sólo entre el 50 y el 60%. En México se recauda de manera similar y en ocasiones hasta mayor que en países centralistas como Francia.¹⁸⁰ *En el año 2005, del total de ingresos*

¹⁷⁸ Ibídem, SOBARZO, Horacio, *Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas*, pág.16.

¹⁷⁹ ALVAREZ Estrada, Daniel, *Tributación Directa en América Latina: Equidad y Desafíos, Estudio del Caso México*, estudio elaborado para la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Universidad de Duke, Durham, NC, EUA, 2008, pág. 10.
http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/37115/Serie_MD_91.pdf

¹⁸⁰ VELAZQUEZ Guadarrama, Cesar, *Gasto Federal Descentralizado de Estados y Municipios*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México (PNUD), México, D. F., 2008, pág. 4.
http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Institucional_2_Cesar_Velazquez.pdf

de los estados, en promedio, 92.4% proviene de transferencias federales, es decir, sólo 7.6% de los ingresos totales de estos fueron propios.¹⁸¹



Fuente: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. Sistema de información energética. Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, XAB21 - Ingresos petroleros.

Evolución del gasto público estatal

Por lo que se refiere al ingreso federal participable lo más rescatable es el hecho de que existe ya una fórmula para determinar las participaciones destinadas a las entidades federativas caracterizadas por su dinámica de cambio a través de los 25 años de su existencia, que más allá de analizar si han sido “justas” o no, al menos se conoce con cierta claridad la distribución de la recaudación federal. *La evolución de los gastos ha sido diferente a la del ingreso federal. Se pueden distinguir con claridad dos etapas. La primera comprende el periodo anterior a 1992, que se caracteriza por una fuerte centralización de gastos en el ámbito federal, pero sobre todo por el alto grado de discrecionalidad en su asignación entre entidades federativas. Si bien la distribución de recursos en la década de los ochenta se regía por los planes de desarrollo, en la práctica no existían criterios objetivos de reparto y, en buena medida, la asignación se definía por*

¹⁸¹ *Ibíd.*, SOBARZO, Horacio, *Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas*, pág.17.

las decisiones del Ejecutivo y su relación con los gobernadores. Con motivo de la descentralización de: 1) el servicio educativo (iniciada en 1992), 2) el sector salud (1996 con algunos antecedentes en los 80's), 3) el gasto social, 4) la conformación del llamado Ramo 28 y 33 y el Programa de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Pafef), cambió radicalmente la distribución y la política para el manejo del gasto. A partir de entonces los Estados reciben transferencias condicionadas (Ramo 33) y participaciones (Ramo 28, transferencias no condicionadas), consecuentemente las Entidades Federativas actualmente ejercen el 61% del gasto total gubernamental contra el 39% ejercido por el gobierno federal. Con esta nueva modalidad para la distribución del gasto se erradicó la discrecionalidad con la que se asignaban los gastos a las entidades federativas, al haber establecido fórmulas de reparto, *o bien —como sucede con el gasto educativo— su asignación obedece a la inercia proveniente al inicio del proceso.* El avance es significativo pues hoy existe más transparencia en el ejercicio del gasto por parte de los gobiernos locales. Dicha descentralización ha enfrentado serios obstáculos en algunas entidades donde los procesos de homologación incrementaron los costos, *debido a que la diversidad en la calidad y cantidad de servicios estatales era muy amplia.* Especialmente en el sector educativo en localidades que habían desarrollado sus propios sistemas. En este sentido los gobiernos que se preocuparon por desarrollar sistemas educativos propios pagaron altos costos de homologación, mientras que en aquellos estados sin un sistema propio para el servicio educativo los costos fueron menores. Hoy las Entidades tienen asignados recursos en mayor cantidad pero si se analiza desde una óptica realista, éstas son puramente contables, toda vez que no tiene autonomía en su manejo ya que los recursos que antes ejercía directamente la Federación en los estados fueron transferidos para ser ejercidos por estos, sólo que en las mismas áreas y casi con los mismos criterios. La naturaleza condicionada de estos recursos, no permite a las entidades ejercer libremente y de acuerdo a las necesidades y requerimientos de su región. *Es difícil realizar una evaluación del proceso de descentralización por la diversidad de resultados, tanto por área como por sus impactos territoriales. Sin embargo, podría afirmarse que en educación, por ejemplo, no se han logrado transferir directrices y políticas. Incluso, en general, un aspecto fallido del proceso es que no se ha logrado que todos los estados aporten recursos propios, como se proponía en el acuerdo original. En materia de salud hay un escenario de resultados diversos, dependiendo del estado al que se haga referencia pero se ha avanzado relativamente poco en la mejora de la calidad del servicio a la población abierta, así como en la cobertura, sobre todo en las zonas más marginadas del país, donde se esperaba que por la mayor cercanía de los gobiernos estatales a la población ésta pudiera ampliarse. Algo similar puede afirmarse en las áreas*

*de desarrollo social y seguridad pública. Sin embargo, esta evaluación debe tener la atenuante —si así pudiera llamársele— de que durante el periodo de referencia el desempeño económico global del país ha sido pobre, por lo que sería injusto atribuir los resultados sólo al proceso de descentralización.*¹⁸²

Excedentes petroleros

En el ejercicio 2003 se incluyen en el Presupuesto de Egresos de la Federación ciertos mecanismos para suministrar a las Entidades Federativas recursos que por excedentes petroleros obtendría el Gobierno Federal. Cabe señalar que a partir de 1998 —cuando el precio promedio del barril de la mezcla mexicana tuvo su nivel más bajo, por debajo de los 10 dólares— se ha incrementado su precio de forma permanente y significativa. Las entidades federativas, se vieron favorecidas con el 50% de los excedentes, a través del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (Fies), mientras que el otro 50% se destinó a gastos de inversión de Pemex. *Este proceso, aunque parece positivo porque ha significado mayores recursos a las entidades federativas, tiene el problema de que la transparencia y rendición de cuentas en materia de gasto no ha avanzado, en promedio, con la misma rapidez que en el ámbito federal y, de hecho, entre las propias entidades federativas existe un escenario de una gran heterogeneidad. De manera adicional, en el plano de las finanzas públicas nacionales se corre el riesgo de que, como sucediera con la bonanza petrolera de finales de los setenta, los esfuerzos de reforma fiscal se pospongan una vez más.*¹⁸³

Contexto teórico y características del actual sistema. Problemas presentes y tarea por resolver

El sistema acentuadamente centralizado en el gobierno federal de nuestro país en lo referente a recaudación y, el grado de descentralización que actualmente tienen los gobiernos sub-nacionales han determinado un marcado desequilibrio vertical entre ambas esferas de gobierno. *Desde el punto de vista de la eficiencia económica, un sistema en el que la recaudación se concentra en el gobierno federal, acompañado de un apropiado sistema de transferencias a los gobiernos sub-nacionales, puede ser visto como adecuado. Sin embargo, análisis más recientes han puesto énfasis en el hecho de que*

¹⁸² *Ibíd*em, SOBARZO, Horacio, *Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas*, págs. 19-20

¹⁸³ *Idem*, SOBARZO, Horacio, *Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas*, págs. 20-21.

estas características pueden dar origen a lo que se ha llamado restricciones presupuestales laxas, es decir, en ciertas circunstancias este esquema de recaudación centralizada induce a los gobiernos a una expansión excesiva del gasto que, eventualmente, habrá de ser solventada con recursos adicionales provenientes del gobierno central. En esencia, se argumenta que los presupuestos de los gobiernos estatales tienden a crecer de manera excesiva por la poca vinculación entre el gasto (proveniente de transferencias) y los reducidos ingresos propios. Como se comenta más adelante, cuando se hace referencia al llamado efecto matamoscas, ello puede suceder por diversas razones, entre éstos aspectos políticos, poca identificación frente a la ciudadanía local e, incluso, ilusión monetaria. Por ejemplo cuando los gobiernos disponen de pocas facultades recaudatorias de forma tal que son muy dependientes de las transferencias federales, claramente tienen muy poca flexibilidad para enfrentar choques o situaciones adversas, por lo que en periodos de crisis fiscales la presión recaerá en el gobierno central. Como los gobiernos conocen esta situación, tienen poca motivación o incentivos para ser fiscalmente responsables, pues existe la expectativa de que de manera eventual habrán de ser “rescatados” por el gobierno federal. De forma adicional al desbalance vertical mencionado puede dar origen a restricciones fiscales laxas puede presentarse en caso de que los gobiernos no atiendan con suficiencia algunos servicios que puedan trascender a la localidad, como es el caso de las pensiones. En circunstancias como éstas los gobiernos centrales eventualmente se pueden ver obligados a atender la demanda. En general, tanto la estructura fiscal como las instituciones políticas pueden influir en la mayor o menor proclividad de parte de los gobiernos centrales para fungir como garantes de última instancia a comportamientos fiscalmente irresponsables de los gobiernos. Aquí la razón en el crecimiento excesivo del gasto de estos gobiernos proviene de la existencia de externalidades que de manera clara trascienden a la localidad. Las experiencias recientes en los últimos años, por ejemplo en Argentina, resaltan la necesidad de diseñar un sistema que permita (obligue) a los estados, si bien de forma parcial, a involucrarse en el proceso recaudatorio. Ahora bien, la discusión teórica respecto a los beneficios y costos de la competencia tributaria no es reciente y se ha desarrollado desde diferentes perspectivas, dos de las cuales son probablemente las más conocidas: la perspectiva económica y la perspectiva política. Desde la primera, los críticos de la competencia tributaria argumentan que ésta conduce a una sub-provisión de bienes públicos, toda vez que provoca una reducción de tasas impositivas de parte de los gobiernos subnacionales, en un intento por atraer las bases impositivas móviles. Es decir, este tipo de competencia, se argumenta, conduce a niveles sub-óptimos de tasas. En el extremo opuesto, y producto de trabajos más recientes, se

*argumenta y se plantean condiciones bajo las cuales la competencia tributaria horizontal induce a una mayor eficiencia. Esta literatura, que en las dos últimas décadas ha crecido en número, más que cuestionar el modelo básico sugiere que, bajo ciertas condiciones, la competencia tributaria, sin reducir la eficiencia recaudatoria, puede inducir a una mayor eficiencia en la aplicación del gasto público y, de esta manera, contribuir a una mayor transparencia y rendición de cuentas.*¹⁸⁴

¹⁸⁴ *Ibíd*em, SOBARZO, Horacio, *Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas*, págs. 23-24.

Sección 1. Repercusión en el Sistema Federal derivada del proceso de integración de los gobiernos estatales y municipales como fuerzas de presión

A. Atomización del poder o fortalecimiento del federalismo, perspectiva de los gobiernos locales ante el Gobierno Federal

La organización política de un Estado mediante la técnica federal tiene como principio fundamental la separación de poderes que al consolidarse adecuadamente da paso al equilibrio entre los tres niveles de gobierno. El proceso no es sencillo prueba de ello se refleja en el caso del gobierno de Estados Unidos de Norteamérica, en la dificultad para la integración de su estado y nación como independiente a partir del siglo XVIII, y que mediante la técnica federal logró favorecer un sistemático desarrollo económico. La pregunta sería que circunstancias se deben dar, o confluir para que se presenten las condiciones y emerja un gobierno tan fuerte que opte por defender la riqueza de sus ciudadanos y sus derechos de propiedad y avanzar a la acumulación privada de capital, tanto para estos como para el Estado. Parte de la respuesta la encontramos en la historia del pueblo norteamericano, país en donde por primera vez se puso en marcha el federalismo y en una política que privilegia la solidaridad, el interés por el bien común, la distribución de funciones, competencias y la descentralización, en la que se consideran factores como: *riqueza del país (considerando la equidad con que ésta es distribuida), dimensiones geográficas, densidad de población, concentración urbana y rigidez política*¹⁸⁵ entre otros, que facilitan a su vez, construir un sistema de interlocución para dar respuesta favorable y conciliatoria a la diversidad de intereses internos.

Las antiguas colonias inglesas en Norteamérica aseguraron el respeto de su soberanía y organización política. En cuanto al tema de la soberanía cuentan los norteamericanos que en una ocasión John Adams, representante de las colonias de los Estados Unidos ante Inglaterra, visitó al primer ministro William Pitt para tratar un asunto muy grave para la joven nación. El inglés le contestó con desprecio que no eran iguales, puesto que los americanos no tenían una constitución, ni eran un país, ni tenían un soberano.

¹⁸⁵ CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales, Mecanismos de Conciliación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, pág.42.
<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=963>

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

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

Norteamérica después de su independencia de la Corona británica logró un bajo protagonismo e injerencia en los arreglos económicos hacia su interior, lo que le permitió alcanzar consensos políticos en las asambleas de cada una de sus 13 colonias. La consolidación de la independencia y la reconstrucción del tejido político permitieron que la amenaza de la guerra civil se conjurara rápidamente y los desacuerdos y conflictos fueran canalizados a través de instituciones parlamentarias eficaces y oportunamente desarrolladas. Es aquí donde observamos la importancia de las instituciones. Sin éstas fortalecidas se atomiza el poder y se propicia el terreno fértil para la anarquía. Al respecto Samuel Phillips Huntington refiere que las instituciones políticas surgieron de la dinámica de las fuerzas sociales y del desarrollo de los procedimientos y dispositivos de organización para resolver sus desacuerdos. La posible descomposición de una pequeña clase dominante homogénea, la multiplicación a través del tiempo de fuerzas sociales y la constante interacción entre ellas, abonaron un terreno fértil para la aparición de organizaciones, procedimientos y la eventual creación de instituciones políticas.¹⁸⁶ “La elaboración consciente de una Constitución parece haber aparecido en el mundo mediterráneo cuando se debilitó la organización del clan y antagonismos entre ricos y pobres se convirtió en un factor importante en política”.¹⁸⁷ Y agrega que a medida que la sociedad ateniense adquiría mayor complejidad, para mantener su comunidad política hicieron falta instituciones políticas con un mayor grado de desarrollo. Las reformas de Solón y Clístenes fueron las respuestas al cambio socioeconómico que amenazaba con socavar las bases de la comunidad. Cuando las fuerzas sociales se hicieron más heterogéneas, las instituciones políticas tuvieron que hacerse más complejas y autoritarias. Pero precisamente esto es lo que no llegó a producirse en muchas sociedades en proceso de modernización en el siglo XX. Las fuerzas sociales eran poderosas y las instituciones políticas débiles. Los poderes legislativos y ejecutivos, las

¹⁸⁶ Ibídem HUNTINGTON, Samuel, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, pág. 21-22.

¹⁸⁷ WORMUTH, Francis, *The Origins of Modern Constitutionalism*, Harper and Brothers, New York, 1949, pág. 4. (cita de HUNTINGTON, Samuel, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, pág. 22).
http://books.google.com.mx/books/about/El_orden_pol%C3%ADtico_en_las_sociedades_en.html?id=87VTnksLhcC&redir_esc=y

autoridades públicas y los partidos políticos siguieron siendo frágiles y desorganizados. El desarrollo del Estado quedó a la zaga de la evolución de la sociedad.

Los Partidos Políticos, base de la representatividad nacional

Hemos señalado en otros espacios de este trabajo de investigación que en América Latina, pero especialmente en México a diferencia del pueblo norteamericano, las entidades federativas y las organizaciones políticas fueron sometidas y sujetas a la discrecionalidad del poder central, este último con múltiples atribuciones fiscales; sus pobladores no contaban con instancias de negociación lo suficientemente desarrolladas que desempeñaran un verdadero contrapeso al poder Ejecutivo Federal.

A propósito de lo anterior, en un estudio publicado en octubre de 2006 por la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados se observa la composición partidista de las cámaras en los gobiernos locales: a) tres hegemónicos: Aguascalientes, Baja California Sur e Hidalgo; b) diecisiete predominantes: Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Tamaulipas; c) siete bipartidistas: Baja California, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Veracruz y Yucatán; d) cinco multipartidistas: Chiapas, México, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas. La interacción entre los sistemas electorales y de partidos determina la composición del Poder Legislativo. Las cámaras del Congreso de la Unión y, particularmente, las legislaturas de los estados no han sido ajenas a esta influencia. Resulta comprensible explicar la composición plural de los órganos legislativos, el equilibrio y la nueva relación de poderes si partimos del desarrollo que el sistema electoral mexicano ha tenido y su influencia en los sistemas de partidos, el tránsito de una plataforma política a otra, es decir el paso de partido hegemónico en elecciones no competitivas a uno multipartidista con elecciones competitivas. El referido estudio señala que la interrelación de un partido con los demás que actúan en el mismo sistema político da origen al sistema de partidos que, en opinión de Sartori puede ser: de partido único (Albania y la Unión Soviética hasta 1989); partido hegemónico (México hasta 1988); partido predominante (Japón y Suecia hasta antes de la crisis del Partido Liberal Democrático Japonés y del Partido Socialdemócrata Sueco), bipartidismo (los Estados Unidos y el Reino Unido); pluralismo moderado (Alemania y los Países Bajos); pluralismo polarizado (Italia, hasta antes de su más reciente reforma electoral), y atomización

(Malasia). Los dos primeros corresponden a un sistema no competitivo y los otros cinco restantes a un sistema competitivo.¹⁸⁸

Giovanni Sartori señala que la competitividad se mide por dos aspectos: “por la proximidad entre los resultados y/o por la frecuencia con que unos partidos suceden a otros en el poder.”¹⁸⁹

De acuerdo con esa tipología, el sistema de partido es hegemónico, si *permite la existencia de otros únicamente como satélites, o, en todo caso, como subordinados; esto es, no se puede desafiar la hegemonía del partido en el poder*, es predominante, si hay *una configuración del poder en la que un partido gobierna solo, sin estar sujeto a la alternancia, siempre que continúe obteniendo, electoralmente, una mayoría absoluta* y, multipartidista si ninguno mantiene una mayoría absoluta, la fuerza o la debilidad relativa de los partidos se clasifica conforme a su relativa indispensabilidad o dispensabilidad para las coaliciones y/o tiene una capacidad potencial de intimidación (chantaje). La influencia de las reformas al Sistema Electoral de los últimos años ha contribuido e impulsado la transición de un sistema de partido hegemónico a uno predominante y, de éste, a un sistema multipartidista, más notorio en la nueva composición y dispersión partidista en el Poder Legislativo, fundamentalmente en la Cámara de Diputados.¹⁹⁰

Desde la perspectiva electoral factores como el número de partidos, la dimensión de éstos, las alianzas y la representación han sido determinantes en la nueva composición del Sistema Político Mexicano.¹⁹¹

Sobre este tema Jorge Carpizo en “*Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación*”, hizo las siguientes reflexiones:¹⁹²

¹⁸⁸ Sainéz, Alfredo, *Los Sistemas Electorales y de Partidos en la Composición del Poder Legislativo mexicano*. Congreso de la Unión, Dirección de Servicios de Investigación de la Cámara de Diputados, 2006, pág.4-5.
<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf>

¹⁸⁹ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, Alianza Editorial, 2ª Edición, Madrid 1999, pág. 161.

¹⁹⁰ Ídem, Sainéz, Alfredo, *Los Sistemas Electorales y de Partidos en la Composición del Poder Legislativo mexicano*, pág.6.

¹⁹¹ Mella Márquez, Manuel, *Curso de partidos políticos*, Akal, Madrid, 1997, pág. 200.

http://books.google.com.mx/books?id=wkFntBI2CbUC&pg=PA197&lpg=PA197&dq=curso+de+partidos+politicos+manuel+mella+marquez&source=bl&ots=vSgidMd5Ql&sig=_OdvXAJM0MO0-sgG9OLQheh1YGk&hl=es-419&sa=X&ei=L483UeuDDqit2QWe0oG4AQ&ved=0CCoQ6AEwAA#v=onepage&q=curso%20de%20partidos%20politicos%20manuel%20mella%20marquez&f=false

¹⁹² CARPIZO, Jorge, *Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación*, Revista Mexicana de Derecho Comparado, Biblioteca Jurídica Virtual, Enero-abril 2001, pág. 97-99.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/100/art/art3.pdf>

- a) El presidencialismo y, en general, el sistema político mexicano, han sufrido transformaciones colosales en el periodo reseñado, pero aquéllas se aceleraron a partir de 1988 y 1994.
- b) De un sistema vertical, rígido, jerarquizado y en el cual el poder ha estado extraordinariamente concentrado, se intenta transitar a uno en el cual los poderes Legislativo y Judicial cumplan cabalmente con sus facultades constitucionales; que sean una realidad los pesos y contrapesos que establece la ley fundamental y que tengan mayor presencia y fuerza la diversidad de los actores sociales y políticos.
- c) La alternancia del poder al nivel del titular del Ejecutivo federal y la composición del Congreso de la Unión -en el cual ningún partido cuenta con mayoría absoluta en cámara alguna-, abre la posibilidad, aunque no la asegura, de que el proceso del poder político se desarrolle conforme con los cauces constitucionales.
- d) A nadie conviene la existencia de un Poder Ejecutivo federal débil y que no pueda cumplir con sus responsabilidades legales. Lo anterior sería nefasto para el país. Lo que se anhela es que desaparezcan las huellas y resabios del presidencialismo, para que opere un verdadero sistema presidencial con las limitaciones, acotaciones y equilibrios que señala nuestra Constitución.
- e) Existen las condiciones políticas y sociales para que del sistema de poder concentrado se transite a uno de poderes equilibrados.
- f) El mandato del pueblo de México para esta nueva etapa es claro: la base será la negociación política; hay que hacer de ésta un arte; los partidos y fuerzas políticas necesariamente tendrán que negociar para alcanzar consensos y acuerdos exitosos. Estos son indispensables para fortalecer nuestra democracia y vigorizarla con gobernabilidad.
- g) No es posible la existencia de la democracia sin gobernabilidad. La inestabilidad política propicia la anarquía y ésta, a su vez, es gran enemiga de la democracia ya que posibilita la instauración de un régimen autoritario o totalitario.

Y concluía: los partidos políticos de oposición deberán rechazar y criticar los actos de gobierno cuando así deban hacerlo, y deberán contribuir a la formación de aquéllos cuando el interés nacional lo exija. Toda una evolución político-constitucional se encuentra apoyando esta nueva etapa por la cual México va a transitar.

B. Cambios internos en los gobiernos locales para la ordenación y distribución de las funciones propias de su estructura y su relación con el gobierno federal

El Poder Ejecutivo Estatal

Un estudio realizado por Rolando Barrera Zapata editado por el Instituto de Administración Pública del Estado de México señala que en el país la figura del jefe del Ejecutivo Estatal, si bien investido con un relevante posicionamiento político local y con el poder derivado que ejerce, se desenvuelve en un marco limitado de actuación de naturaleza jurídica, pública y administrativa, impuesto tanto exógena como endógenamente. El desempeño esencial del gobernador consiste en actuar dentro de los límites fijados y aun así, cumplir con su misión.

El gobernador realiza sus actividades políticas en dos vertientes: las de naturaleza estatal y aquellas de extracción federal en su propio Estado. En su cotidiana labor política y administrativa estatal confronta a grupos y metas locales e intereses nacionales que asumen una expresión regional en el Estado; conduce un gobierno en su más amplia expresión, el sistema político lo ha dotado también de significativos poderes y de elementos de dominio característicos: *control político sobre los otros órganos de gobierno, líder de su partido en el estado, organizador del proceso electoral en la entidad, mandante de la fuerza pública, etc, en resumen, motor de la acción del gobierno en su territorio*. En este contexto se espera de él, como ningún otro funcionario o autoridad política, que en el ejercicio de sus competencias haga uso de su sensibilidad política, su poder de convocatoria, su habilidad gestora y su capacidad conductora. Detenta y hace uso del poder sobre una colectividad regional diversa con intereses y proyectos, conflictos y consensos, para quien lo ve como la máxima autoridad en el Estado en un entorno local en el que actúan diversos sectores de la administración pública federal que le menoscaban parte de su fuerza política y en muchos casos lo enfrenta a situaciones deslegitimadoras ante su población. *Es claro que las instancias federales y más cuando*

*su proceso de desconcentración se ha acentuado, ejercen una presión política más directa sobre él, obligándolo a tomar decisiones que, tangencialmente, lo enfrentan con titulares de dependencias federales o directores de empresas paraestatales importantes. En la historia reciente, a partir de los años veinte, la forma peculiar que ha ejercido el federalismo mexicano coloca a los gobernadores en una posición de mediadores, otorgándoles amplias responsabilidades para garantizar el orden político prevaeciente predefinido y acotando los límites de maniobra para tal fin. En este marco de referencia están sujetos a la discrecionalidad del "centro" federal y a su vez han minimizado la libertad en el entorno municipal. Esta peculiar práctica ha tenido sus ventajas para las entidades federativas entre las que podemos mencionar: la estabilidad política y el crecimiento económico, (en ese último caso consideramos que hasta cierto punto, no en todos los Estados y con muchas limitantes); pero también perjuicios, como lo son el autoritarismo y la falta de espacios democráticos. Los gobernadores son actores políticos determinantes en el gobierno territorial del país, por el hecho de que desempeñan una función gubernamental de carácter ejecutiva de gran responsabilidad para la unidad y estabilidad nacional, que adquiere preeminencia por sobre los otros órganos de gobierno (legislativo y judicial). *Vislumbrar el nuevo papel de los gobernadores en México, obliga a reflexionar sobre el curso de tres procesos estrechamente vinculados entre sí que, como transformaciones sociales, no son necesariamente correspondientes y paradójicamente pueden manifestar conflictos entre sí: 1) la democratización política, 2) la descentralización gubernamental y 3) la vigencia del federalismo. En su articulación y dinámica se ubicará el actuar de los gobernadores en el futuro y su papel con autoridades políticas regionales. Reconocemos que, en el centro de todo ello, se ubica la transmutación del presidencialismo mexicano, como condición necesaria para arribar a nuevos estadios de modernidad social y política. Acotar la actuación del presidente a los límites estrictamente constitucionales sin que esto signifique concomitantemente su debilitamiento es, ahora, un intenso e insoslayable reclamo social. La democratización se ha circunscrito, en esencia, a los procesos electorales y que la tarea de hacer de ellos un medio legal y legítimo, es cierto y claro en la renovación de los encargados de ejercer la autoridad política del gobierno, a la que se le ha invertido una considerable cantidad de tiempo, recursos y trabajo. Al propósito de "ciudadanizar" la operación y vigilancia de tales procesos le queda un largo trecho por caminar, no obstante los logros alcanzados. En este sentido el quehacer político en el entorno estatal y municipal, es un reto por salvar y un motivo de divergencias pre y pos-electorales (más en estos últimos), en los que la legalidad no ha conducido a la legitimidad para arribar al poder. Dichas divergencias tienen que ver además en diversos factores asociados a la selección y designación de**

candidatos, cuya responsabilidad recae en los partidos políticos y no sólo del proceso electoral.¹⁹³

Si bien el proceso de selección de candidatos hacia el interior es facultad potestativa de cada partido político, el carácter público de dichos institutos y de sus integrantes en una democracia los obliga a *clarificar y motivar la participación de sus propias bases militantes bajo mecanismos previamente acotados en la designación de candidatos a cargos de elección popular*. Este aspecto de la democratización repercutiría con mayor medida al Partido Revolucionario Institucional y lo conduciría a adoptar en los mejores términos "una sana distancia" del Presidente de la República, que permitiera observar con claridad a los ciudadanos que la selección, ahora, es el resultado de la contienda de los candidatos de los diversos partidos y no entre los precandidatos propuestos de un mismo partido. *Este hecho, en sí mismo, no garantizará la autonomía del gobernador respecto del Presidente, pero sí colocará una base de legitimidad fundada más en la voluntad del electorado que en el poder derivado del titular del Ejecutivo Federal*. La otra dimensión de la democratización la asocia a una mayor participación ciudadana bien organizada e informada, no sólo circunscrita al proceso electoral de renovación política, *sino también en el ejercicio del poder*. Ya que si bien el proceso de definición de las políticas públicas, desde que son gestadas por algún órgano de gobierno hasta que son evaluadas, son actos de autoridad, se deben prever canales bien definidos de comunicación y de la participación de la sociedad en dichos procesos. Esta circunstancia plantearía la disyuntiva a los gobernadores en ese caso a *reordenar los procesos actuales de "participación ciudadana", "consulta popular", "planeación democrática" y "concertación social", para convertirse en verdaderos mandatarios sociales y en "gestores" del interés general*. Agrega¹⁹⁴ que el progreso de la democracia nacional romperá en definitiva con los tradicionales vínculos de lealtad personal entre el presidente de la República y los Gobernadores de los Estados, originados por los compromisos *derivados de la selección y designación de candidatos que hace éste en su calidad de líder* de un partido. Consecuentemente el arribo a la titularidad de los Ejecutivos del Estado en las diversas entidades de la República como resultado de elecciones democráticas internas y transparentes, permitirá que los compromisos y lealtades se transfieran del presidente hacia los ciudadanos electores. El avance en este proceso democrático que evita la menor intervención presidencial en estos procesos electorales se

¹⁹³ BARRERA Zapata, Rolando, *Poder y autonomía de los Gobernadores en México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1997, págs. 77- 80.

<http://www.iapem.org.mx/iapem/docs/libros/968-6452-25-7.pdf>

¹⁹⁴ Ídem, BARRERA Zapata, Rolando, *Poder y autonomía de los Gobernadores en México*, pág. 80,

traduce en un mayor respeto a *la vida política institucional local y probablemente, en el ejercicio de una mayor autonomía de las instancias estatales frente a las federales.* Porque un proceso democrático tiende al cambio en las relaciones Estado-sociedad, por ende a la revaloración de un federalismo "equilibrado", entre los poderes públicos y modifica la relación entre el centro y las regiones, o en su expresión institucional, entre el gobierno federal, estatal y municipal. En México incluso durante estos 12 años de alternancia se continúa el ejercicio de un poder centralista tal vez en menor medida. El país se encuentra políticamente hablando en un ejercicio autocrítico sobre la característica histórica y meta-constitucional del presidencialismo y la clase política analiza una neutralización de las fuerzas centrales y regionales, inmerso en un proceso democrático en etapa de maduración. Distingue la gran diferencia entre descentralización política y democratización y es que la primera se queda como derivado del poder presidencial y la segunda debe aflorar de la plena libertad política, y desde luego electoral de los sectores regionales sinónimo de un verdadero regionalismo. Políticamente es más cómodo que las decisiones presidenciales coincidan con la voluntad local mayoritaria, pero si esto no sucede así, *se considera desde la misma perspectiva centralista que los regionalismos son obsoletos, retrasados y disfuncionales, que atentan contra la modernidad, se convierten en cómplices de poderes caciquiles* (y agregaríamos que profundamente institucionalizado en aras de la estabilidad). *La ventaja derivada consistirá en que la autonomía de los gobiernos estatales juegue a favor de un horizonte que, aunque complejo, es lo suficientemente delimitado para generar consensos en la definición de prioridades. Esto, en términos de gobernabilidad, es un inapreciable haber. Nadie puede negar, en México, que el federalismo centralizador está en crisis. En realidad, el México de los últimos 60 años ha vivido un federalismo debilitado, no sólo por la hipertrofia de las instancias federales avasalladoras de recursos y competencias sino también por su incapacidad para responder con eficacia y prontitud al cúmulo de demandas sociales, muchas de ellas concentradas ante el gobierno federal y que en su origen deberían ser atendidas por las autoridades estatales y municipales. Se demuestra entonces que la concentración de recursos y de atribuciones no necesariamente conduce a una mayor capacidad de gobernabilidad.* En relación con la repercusión que las continuas crisis económicas y fiscales de los años 90 y posteriores por las que atraviesa el Gobierno federal han derivado en la afectación de la tensión fundamental en la que se sustentaba el federalismo centralizador: *la oferta de subordinación y aceptación política de los estados a cambio de mayores recursos por parte de la federación.* El papel generalizado de que los gobernadores asumen a cabalidad su función consiste en gestionar mayores recursos para impulsar las obras y servicios públicos y tener bajo

control la estabilidad política regional a través de las entidades para la instrumentación de políticas federales emanadas generalmente de convenios con la federación. *Un federalismo "equilibrado" abogaría por ampliar los márgenes de responsabilidad y capacidad de los gobernadores frente al presidencialismo, pero también de impulsar el despliegue de instituciones locales que controlen y acoten las actuaciones de éstos, para evitar el otro extremo a todas luces indeseable, es decir, que los gobernadores adquieran un poder personal incontestable que desemboque en nuevos "caudillismos" y cacicazgos regionales, de los cuales la historia nos ha dado cuenta, las más de las veces en episodios sangrientos.*¹⁹⁵

Un mayor control ciudadano respecto de las dirigencias políticas locales es lo que se pretende con una mayor autonomía. En los sistemas de federalismo débil los gobiernos locales son sólo una extensión del poder central a diferencia de que en un federalismo fuerte, la voluntad regional, abarcaría aún más a los esquemas de responsabilidad con mayor énfasis a la vida local. *Los gobernadores, entonces, no sólo tendrán que "responder" a las demandas ciudadanas sino que serán responsables ante las propias sociedades regionales.* El modelo de federalismo fuerte y equilibrado descansa en una distribución del poder político, con un adecuado balance de las fuerzas no sólo entre poderes ejecutivo, legislativo y judicial sino entre los poderes centrales y regionales (Entidades federativas incluyendo al Distrito Federal y Municipios) que lo fortalecen. Un presidencialismo vigoroso, congruente con el modelo federal, es un factor de unidad y fortaleza nacional y favorece la conducción política efectiva, que no suplante los poderes locales sino por el contrario los fortalezca y los impulse. Por su parte los Ejecutivos Estatales harán uso del poder que les subsidia la ciudadanía de manera congruente con los objetivos establecidos para el desarrollo regional y nacional, de forma participativa, democrática en un marco de equidad y justicia, habida cuenta de la transparencia ante sociedades *informadas, atentas y vigilantes de la actuación de sus autoridades.* Sólo así se cumpliría una de las pretensiones de un sano federalismo: ***mantener la unidad respetando la diversidad.*** Si bien la pretensión de acotar el ejercicio del presidencialismo unitario es parte del fortalecimiento del sistema federal, también es necesario impulsar y fortalecer a las instituciones políticas estatales y así evitar clientelismos y patronazgos, *apegadas a la norma y mantenedoras del estado de leyes y no del patrimonialismo.* Consecuentemente se hace necesario llevar a cabo ajustes al modelo de distribución y ejercicio del poder político en los gobiernos locales

¹⁹⁵ *Ibidem*, BARRERA Zapata, Rolando, *Poder y autonomía de los Gobernadores en México*, págs. 80-82.

orientados a un cambio de cultura política donde las autoridades locales *estén más dispuestas a coordinar y concertar que a mandar*; que su tarea responda *más a los intereses de la población que a los de la propia burocracia*; enfrentar el reto de la negociación con una Legislatura local de oposición, fomentando con esto la tolerancia, el dialogo productivo y de consensos *como valores políticos*. *La verdadera colaboración de los poderes, el respeto a la libertad municipal, el apego a la ley, el reconocimiento a la pluralidad política y un compromiso con un sano regionalismo, serán distintivos de una renovada actuación de los gobernadores estatales.*¹⁹⁶

A partir de la creación de la Conago los gobernadores han ido cambiando su rol a veces en franca oposición al Ejecutivo Federal, producto de las insuficientes y en ocasiones inequitativas transferencias fiscales y de las escasas posibilidades de decisión asociadas a la aplicación de éstas, es decir que el formato de descentralización aplicado por la federación es acompañado de dos limitantes que inciden de manera importante en la capacidad ejecutiva de los gobiernos locales: la línea federal en materia de coordinación fiscal persigue cubrir primero las necesidades y expectativas políticas de los poderes centrales, con la nula consulta o intervención de los estados que regularmente lo hacen en bloque a través de la Conago ante el Congreso, o de los representantes legislativos (Senadores y Diputados) o bien directamente mediante la intervención del gobernador que tienen que hacer en múltiples ocasiones el papel de cabilderos ante el congreso o ante las diversas instancias del Ejecutivo Federal.

Los Gobernadores de los Estados se encuentran inmersos en una dinámica política adversa en la que confluyen por un lado la federación que descentraliza a medias porque cree perder poder político y los gobernadores no exigen abiertamente la descentralización porque eventualmente en el imaginario local y nacional se considera que los gobiernos locales no cuentan con la capacidad suficiente para asumirla.

Finalmente: *conviene reflexionar en aquellos asuntos que pueden mostrar un cambio cualitativo en la relación entre el presidencialismo y los gobernadores, dentro de las formas institucionales prevalecientes.*¹⁹⁷

¹⁹⁶ *Ibidem*, BARRERA Zapata, Rolando, *Poder y autonomía de los Gobernadores en México*, pág. 84.

¹⁹⁷ *Ídem*, BARRERA Zapata, Rolando, *Poder y autonomía de los Gobernadores en México*, pág. 85.

Primero, que se conviertan en demandantes de la descentralización; pero no sólo de recursos y competencias, sino de facultades decisorias y de autonomía en el diseño de las políticas asociadas, de acuerdo a las realidades estatales.

Segundo, que su actuación corresponda a una gestión pública legal, institucional, democrática y responsable ante el electorado y no solo ante el Presidente de la República, ni utilizada sólo como expectativa de ascenso político.

Tercero, promover la propia descentralización estatal hacia los municipios bajo premisas de legalidad, autonomía y corresponsabilidad, considerando las desigualdades socioeconómicas y las capacidades administrativas de los ayuntamientos "receptores" de recursos, facultades y decisiones.

Cuarto, reconocer la dimensión democratizante de la descentralización para superar sólo una visión administrativa y de eficiencia en la aplicación de recursos, asociados a la misma y lograr que la descentralización produzca mayor participación social y en consecuencia mantenerse en el justo medio entre una elección democrática al interior del gobierno del Estado trabajando a favor de los habitantes de la localidad y una subordinación meramente ejecutora de obras, mantenedora del orden y administradora de programas federales en el Estado.

Conclusiones

1. En el periodo 1999-2011 observamos un sistema político mexicano inmerso en la más aguda dinámica de cambio que puso a prueba la solidez de las instituciones nacionales, creadas una vez consumada la revolución y sus posteriores secuelas que prevalecieron hasta la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, cambiando de denominación primero como Partido de la Revolución Mexicana en 1938 y finalmente como Partido Revolucionario Institucional en 1946 para dar solidez en su tiempo a un modelo que se ostentaba en forma manifiesta en su constitución como una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de su propia constitución, aunque en la práctica se desempeñaba de manera centralista y unitaria donde el Presidente de la República ejercía funciones latentes adquiridas a lo largo de más de 70 años de estabilidad y dominio político que le permitían ejercer el poder casi de manera absoluta.
2. En el período de gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León el sistema político gobernado por el Partido Revolucionario Institucional, pone en marcha el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 en donde por primera vez se habla y se cita textualmente sobre “Un nuevo federalismo” y bajo ese esquema se comienza a trabajar en una mayor descentralización de funciones y reconocimiento de la autonomía de las entidades federativas.
3. Con la alternancia del poder en el año 2000, el objetivo del Partido Acción Nacional por permanecer en él no fue alcanzado por diversos motivos y errores de carácter político, por lo que el predominio de un sólo partido en el poder quedó en el pasado. México cuenta ya con un sistema de partidos plural en el que tres de ellos tienen, a nivel nacional, la posibilidad real de obtener la presidencia de la República y cuentan con un número importante de legisladores en el Congreso federal, estos tres partidos además gobiernan hasta el año 2009 un número importante de entidades federativas (PAN 8, PRD 6 Y PRI 18)¹⁹⁸ y una cantidad diversa de municipios. Como parte de la lucha democrática observamos que dos de los tres grandes partidos políticos tienen graves problemas de carácter interno,

¹⁹⁸ Terra, *Mapa político de México por Entidad Federativa*, 2009.
<http://www.terra.com.mx/animaciones/000357/default.htm>

muestra de que nuestro sistema partidista pasa por un proceso de maduración política natural en su etapa considerada como formativa.

4. El pacto federal al que concurren en la actualidad los diversos partidos políticos a través de sus representaciones populares elegidos por los ciudadanos, aspiran a que nuestra nación transite hacia la concepción de un convenio o acuerdo federal en el que los estados subsidien sólo la parte indispensable de sus potestades y conserven para sí la soberanía que la propia constitución les ha reservado para mantener la libertad de decidir, de hacer, de gobernarse y de imponer respeto a sus ordenamientos internos, sin contravenir el interés general que implica la Unión. Por su parte el gobierno Federal como receptor subsidiado por todas las Entidades de la República asume la unidad política nacional. En México se busca el reparto necesario de competencias entre éste y los Estados adheridos a la Unión, estos últimos conservan el derecho de autodeterminación; pues esto no implica negar o perder los derechos ni su existencia. La razón del federalismo se sustenta en el reconocimiento y respeto al principio de subsidiariedad.
5. El punto fundamental de la presente investigación lo constituye la Conferencia Nacional de Gobernadores y las Asociaciones de Presidentes Municipales que manifiestan una función de fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales, sin embargo en su seno albergan la función latente de operar como grupo de presión al Ejecutivo Federal ante la disfuncionalidad de un Modelo Político constitucional federal que más allá de la alternancia del poder en los últimos años continúa al menos hasta mediados de 2011 con su tradicional práctica y cultura unitaria y centralista.
6. La Conago se ha constituido en un nuevo modelo para operar en bloque por parte de los gobernadores de las entidades federativas, ha sido una transformación tan significativa de las relaciones intergubernamentales que a partir del año 2000 se observa una nueva fisonomía del sistema político local frente al ejecutivo federal, ante la disyuntiva de mostrar un frente integrado de todos los titulares del Ejecutivo estatal, para presionar al gobierno federal a llevar a cabo una mayor y mejor distribución de los recursos federales, para atender las exigencias internas de los Estados, situación que ha llevado paralelamente a fortalecer el federalismo, favoreciendo en su momento económicamente a cada una de las entidades federativas como lo demuestra por ejemplo la creación del Fondo de Aportaciones

para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas promovido e impulsado por la Conago.

7. La Conago se instituyó como Conferencia para mantener en forma manifiesta un pleno respeto de las instituciones del país y a su vez, según lo establecen sus estatutos, fortalecer el federalismo mediante procedimientos democráticos pero que ha operado también como órgano de presión ante el Ejecutivo Federal. La Conferencia se integra con el propósito de crear un espacio institucional permanente de vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación para lograr tanto un mayor equilibrio como la redistribución de las potestades que corresponden a los órdenes de los gobiernos federal y estatal. En los Estados Unidos de Norteamérica existe esta plataforma desde 1908, denominada National Governors Association.
8. La Conferencia constituye por sí misma el hecho de que de la voluntad de los gobernadores —sin importar la extracción partidista de que se trate— se establezca el compromiso de generar acuerdos y programas, para que éstos se transformen en avances en materia económica, política, social, jurídica y administrativa, y que impacten a su vez en los gobiernos municipales, mediante los logros alcanzados en cada región del país.
9. Se está inaugurando a través de la Conago una interlocución política que en la escena política nacional busca el equilibrio de fuerzas. Con la aparición de este nuevo actor en el sistema político mexicano, después de todos los intentos por crear una organización en el plano político (las asociaciones de gobiernos locales, la asociación de congresos y legislaturas, etc.) la propia Conferencia Nacional de Gobernadores es la que más fuerza ha cobrado y ha venido impactando en el terreno político. La Conferencia representa además la expresión del pluralismo político no sólo partidista sino territorial, producto de los cambios en el sistema, pues México transita de un Estado autoritario a otro de transición democrática. Precisamente este hecho de su surgimiento, muestra la apertura del sistema, es decir, lo posibilita y lo alienta.

Bibliografía

- ALCÁNTARA Sáenz, Manuel, *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1995, pág. 23-24.
<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/gobernabilidad%20crisis%20y%20cambio.pdf>
- ALVAREZ Estrada, Daniel, *Tributación Directa en América Latina: Equidad y Desafíos, Estudio del Caso México*, estudio elaborado para la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Universidad de Duke, Durham, NC, EUA, 2008.
http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/37115/Serie_MD_91.pdf
- APONTE, David y HERNÁNDEZ, Víctor, *Presidirá Robles la Asociación Nacional de Gobernadores*, Periódico La Jornada. 24 de octubre de 1999. Tlaxcala, México, 1999.
<http://www.jornada.unam.mx/1999/10/24/rosario.html>
- ARELLANO Ríos, Alberto, RIVERA Pahlua, Yazmín, *Asociacionismo municipal y medio ambiente. La junta intermunicipal del río Ayuquila, Jalisco*, Espacios Públicos, vol. 14. No. 31. Mayo – agosto 2011, Universidad Autónoma del Estado de México.
- ARISTA, Lidia, *5 datos sobre México sí estudia, sí trabaja*, Periódico el Universal México, D. F., 18 de agosto de 2011.
<http://www.eluniversaldf.mx/cuauhtemoc/nota32285.html>
- ARIZTI, Pedro, CASTRO, Manuel Fernando y FERNÁNDEZ Ordoñez, Ximena, *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información del desempeño en México Institucionalización de la cultura del desempeño en el sector público: Desarrollo del marco para el presupuesto basado en la información del desempeño*. Banco Mundial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México, Washington DC, Estados Unidos de Norteamérica, 2010.
http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/Mexico_Libro_CalidadGastoPublico.pdf
- ARMENTA López, Leonel, *Memoria del Seminario Actualidad y perspectivas de la distribución de competencias: Federación Estados y Municipios, Teoría General del Estado Federal y Distribución de Competencias, Federalismo: Ideas y Propuestas (Ponencia Mesa 1-A)*. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, 2011.
http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/cedip/memorias/seminario_actualidad_perspectiva.pdf

- ARNOLETTO, Jorge Eduardo, *Curso de Teoría Política, David Easton y su teoría del sistema político*, Eumed. Net, Biblioteca Virtual, Universidad de Málaga, 2007, España.
<http://www.eumed.net/libros/2007b/300/34.htm>
- ARREDONDO Olvera, Sergio, *Federalismo y Municipio en México*, Revista Examen, Número 200 / Año XXI / Noviembre 2011.
http://www.pri.org.mx/bancoinformacion/files/Archivos/Pdf/4612-1-09_59_25.pdf
- BARRAGAN Solís, Araceli Noemí, *La Unión de ayuntamientos de la República mexicana, pionera del nuevo municipalismo*, Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI), México, 2010.
<http://base.d-p-h.info/fr/fiches/premierdph/fiche-premierdph-5804.html>
- BARRERA Zapata, Rolando, *Poder y autonomía de los Gobernadores en México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1997.
<http://www.iapem.org.mx/iapem/docs/libros/968-6452-25-7.pdf>
- BIZBERG, Ilán, *Las Democracias Latinoamericanas; una tipología, (en su obra México en el Espejo Latinoamericano ¿Democracia o Crisis?)*, Colegio de México, México, 2010.
<http://cei.colmex.mx/PDFs/Prof%20Bizberg/México-01.indd.pdf>
- BREACH, Miroslava, *Secretarios de finanzas de veinte Estados rechazan recorte al Pafef*. La Jornada, 7 de noviembre de 2006.
<http://www.jornada.unam.mx/2006/11/07/index.php?section=Estados&article=038n1est>
- CABRERO Mendoza, Enrique, *Capacidades Institucionales en Gobiernos Subnacionales en México, ¿Un obstáculo para la descentralización Fiscal?*, Gestión Política y Pública, Vol. XIII, No. especial, 2º semestre 2004, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., México, D. F., 2004.
http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/Cabrero.pdf
- CALZADA Falcón, Fernando, *Fortalecimiento de la Inversión*, La Crónica de Hoy versión electrónica, 31 de diciembre de 2002, México, D. F.
http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=41903
- CARPIZO, Jorge, FIX-FIERRO, Héctor, OROZCO Enríquez, J. Jesús, SERNA de la Garza, José María, *Evolución de la Organización Político-Constitucional de México, 1975-2010*, Bibliojurídicas UNAM, México D.F.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3068>

- CARPIZO, Jorge, *Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación*, Revista Mexicana de Derecho Comparado, Biblioteca Jurídica Virtual, Enero-abril 2001.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/100/art/art3.pdf>
- CEJUDO, Guillermo M, *Los gobernadores y el regreso del PRI*, Revista Nexos, Agosto de 2011.
<http://www.nexos.com.mx/?mes=8&anio=2012&search=go&P=numanteriores&PAGE=1>
- CHABAUD Limón, Juan Pablo, *El Poder Legislativo: la encrucijada del bien común*, Revista Bien Común. No. 203, Editorial Centrales, México, D. F. 2011.
http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc203/JP_Chabaud.pdf
- CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales, Mecanismos de Conciliación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=963>
- CORDERA, Rolando y TELLO Carlos, *México la Disputa por la Nación. Perspectivas y Opciones del Desarrollo*, 15ª Edición, Siglo Veintiuno Editores, México, D. F., 2002.
http://books.google.com.mx/books?id=f93AsJAXiP4C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- COSSIO Villegas, Daniel, *La Crisis de México*, Cuadernos Americanos, Año VI, Vol. XXXII, en su edición de marzo-abril de 1947.
- DAHL, Alan Robert, *La Democracia y sus Críticos*, Paídos Ibérica, Barcelona España, 1992.
<http://es.scribd.com/doc/49298946/La-democracia-y-sus-criticos-Robert-Dahl>
- DAVALOS, Renato, *La Conago, en riesgo de "diluirse" por falta de interés de sus miembros*, La Jornada, 27 de junio de 2005.
<http://www.jornada.unam.mx/2005/06/27/index.php?section=politica&article=014n1pol>
- DELGADO de Cantú, Gloria M., *Historia de México, el Proceso de Gestación de un Pueblo*, Pearson Educación de México, S. A. de C. V., 4ª. Edición, Naucalpan, Estado de México, 2002.
http://books.google.com.mx/books?id=iCI0mJS4yGgC&pg=PR19&lpg=PR19&dq=Historia+de+M%C3%A9xico,+el+Proceso+de+Gestaci%C3%B3n+de+un+Pueblo&source=bl&ots=RaqQTdtT0R&sig=zVYaAdiQXdjvKIFRqeLVn9i7WRg&hl=es-419&sa=X&ei=WsA_Ua-AHojz2QWYs4D4BQ&ved=0CDAQ6AEwAQ#v=onepage&q=Historia%20de%20M

%C3%A9xico%2C%20el%20Proceso%20de%20Gestaci%C3%B3n%20de%20un
%20Pueblo&f=false

- DIAZ Abraham, Leonardo, *La cooperación descentralizada pública en México: La hora ha llegado*, Anuario de Cooperación Descentralizada 2006, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Edit. Diputación de Barcelona, Intendencia de Montevideo y Comisión Europea, España y Uruguay, 2007.

<http://portal2.sre.gob.mx/enlace/images/STORIES/locales/publicaciones/adiaz.pdf>

- DÍAZ Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*, Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Colección: Las Ciencias Sociales, 1995.

http://cidac.gamol.com.mx/esp/uploads/1/Desarrollo_econ__mico_e_inequidad_regional_PDF.pdf

- DOUGLAS S. Massey, Jorge Durand y NOLAN J. Malone, *Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos*, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura, ISBN 978-607-401-052-7, 2009, México, D. F.

http://rimd.reduaz.mx/coleccion_desarrollo_migracion/detras_de_la_trama/c3.pdf

- ENRIQUEZ Fuentes, Gastón, *El Control Político como Requisito del Estado Constitucional*, Revista Criterio Jurídico, No. 6, Cali, Colombia, 2006.

http://criteriojuridico.puj.edu.co/publicaciones.php?seleccion=ver_publicacion&id_publicaciones=9

- EASTON, David, *Diez Textos Básicos de Ciencia Política, Categorías para el Análisis Sistémico de la Política*, 3ª Edición, Ariel, Barcelona, España, 2007.

<http://books.google.com.mx/books?id=Kx->

NM7ByYWsC&pg=PA221&lpg=PA221&dq=categor%C3%ADas+para+el+an%C3%A1lisis+sist%C3%A9mico+de+la+pol%C3%ADtica&source=bl&ots=VpMHREqNc9&sig=k4SGI5SX4cmwo4sK25VKVxPjhrw&hl=es&sa=X&ei=HhVRT4bINcnHsQLXtf2Dg&sqi=2&ved=0CDkQ6AEwAw#v=onepage&q=categor%C3%ADas%20para%20el%20an%C3%A1lisis%20sist%C3%A9mico%20de%20la%20pol%C3%ADtica&f=false

- ELIZALDE Hernández, Rebeca, *Aportaciones de la Convención Nacional Hacendaria para una Nueva Reforma Tributaria*, revista electrónica “Federalismo Hacendario” No. 161 (enero-febrero 2010) editada por el Instituto para el

Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Guadalajara, Jalisco, México.

<http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/indetec161.pdf>

- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El Amparo Mexicano como el Instrumento Protector de los Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D. F.
<http://www.bibliojuridica.org/libros/2/685/12.pdf>
- FERNÁNDEZ Ruiz Jorge, VALENCIA Carmona, Salvador, PEREZ López, Miguel, NUÑEZ Mercado, Juvenal Alejandro, *La reforma de 1999 al artículo 115 Constitucional*, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, No. 4 (Enero-junio) 2001. Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cl9.htm>
- FOUCAULT, Michel, *El sujeto y el poder*, Revista Mexicana de Sociología, Vol. 50. No. 3. (julio- septiembre) 1988, México.
https://docs.google.com/document/d/1UaWyEs9sAXpse5972NKKdZWf0YUpcaMBOejOPA3Pktc/edit?hl=en_US&pli=1
- FIGUEROA Conejo, Eberardo, *El Poder Judicial en La Nueva Perspectiva del Sistema Jurídico Mexicano*. Revista Electrónica Ex lege, No. 15, Universidad De la Salle Bajío, León Gto., México, 2011.
http://bajio.delasalle.edu.mx/revistas/derecho/numero_15/maestros_elpoderjudicial.html
- FUENTES, Carlos, *Reflexiones en torno al centenario de la Revolución Mexicana*, Periódico Reforma, México, D. F., 22 de noviembre de 2010.
<http://gustoporlahistoria.com/2010/06/22/reflexiones-del-historiador-enrique-krauze-en-torno-a-la-revolucion-mexicana/>
- GARCÍA Sotelo, Luís, *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, 23 Años de Federalismo Hacendario*, instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Guadalajara, Jal., México, 2003.
<http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Federalismo23a.pdf>
- GARCÍA Soto, Salvador, *Ganaron los Estados*, La Crónica de Hoy. Versión electrónica, 17 de junio de 2002, México, D. F.
http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=17341
- GARCÍA Ramírez, Sergio, *Identidad y Funciones Actuales del Federalismo Mexicano*, Anuario-Seminario de Cultura Mexicana, México D.F. 1996.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/756/10.pdf>

- GARZA Castillo, Mario Alberto, *Transición y régimen político, factores estructurales de la permanencia post-hegemónica del PRI (1997-2009)*, Revista Conocimiento y Cultura Jurídica, Año 5, No. 8 de la 2ª. Época, Órgano de difusión del Centro de Investigación de Tecnología Jurídica y Criminológica de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Julio – Diciembre de 2010.
<http://www.facdyc.uanl.mx/citejyc/publicaciones/conocimiento-cultura-juridica/archives/conocimiento-y-cultura-juridica-08.pdf>
- GONZÁLEZ Gavira, Javier, *Teoría del Estado II*. Lex- Urban, Cádiz, España, 2008.
http://www.lex-urban.com/tema4_te2.htm
- GUERRERO, Héctor, *Aprueban convocatoria para la Convención Nacional Hacendaria*, Es más, Noticieros Televisa. 29 de septiembre de 2003.
<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/316576.html>
- HÄBERLE, Peter, *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional. (Compilación)*, Estudio Preliminar. El Federalismo Alemán, por Brage Camazano, Joaquín, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2006.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2300>
- HEREDIA Zubieta, Carlos, *La migración mexicana y el debate en Estados Unidos. A la sombra del Tea Party*, Revista Nueva Sociedad No. 233, mayo-junio 2011.
- HERNÁNDEZ Oliva, Rocío Citlalli. *Globalización y Privatización: El Sector Público en México, 1982-1989*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2001.
- HIDALGO, Jorge Arturo y MAYOLO López, Fernando, *Revisarán partidas destinadas a los Estados*, Periódico Reforma, México, D. F., 8 de diciembre de 2000.
<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>
- HINOJOSA Dieck, Miriam, artículo publicado el 11 de junio de 2011, *Conago 0*, Periódico Milenio.
<http://monterrey.milenio.com/cdb/doc/impreso/8979629>
- HUNTINGTON, Samuel Phillips, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Editorial Paidós, Barcelona, España, 1972.
- LINARES Zarco, Jaime, *Padece México Fuerte Concentración Económica y Espacial en unos Cuantos Municipios*, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Comunicación Social, México D. F., 2012.
http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012_207.html
- LOMELÍ Vanegas, Leonardo, *Historia y evolución del Federalismo en México* (Presentación), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2004.

- <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/eventos/images/9Historiayevoluci.pdf>
- MELLA Márquez, Manuel, *Curso de partidos políticos*, Akal, Madrid, 1997.
http://books.google.com.mx/books?id=wkFntBl2CbUC&pg=PA197&lpg=PA197&dq=curso+de+partidos+politicos+manuel+mella+marquez&source=bl&ots=vSgidMd5Ql&sig=_OdvXAJM0MO0-sgG9OLQheh1YGk&hl=es-419&sa=X&ei=L483UeuDDqit2QWe0oG4AQ&ved=0CCoQ6AEwAA#v=onepage&q=curso%20de%20partidos%20politicos%20manuel%20mella%20marquez&f=false
 - MERTON, Robert K., *Teoría y Estructuras Sociales*, 4ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México. D. F., 2002.
 - MIJANGOS Borja, María de la Luz. *Federalismo fiscal en México: la necesidad de redefinir el régimen de facultades Constitucionales en materia fiscal*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Biblioteca Jurídica Virtual, 2011.
<http://juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/84/art/art7.htm#N8>
 - MODOUX, Magali, Artículo: *Geografía de la Gobernanza: ¿La alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?*, Revista Foro Internacional, Julio – Septiembre, México, 2006.
 - MONTESQUIEU, *El Espíritu de las Leyes*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1906.
 - MORALES y Gómez, Juan Miguel, SALAZAR, Medina Julián, *La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo*. Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, núm. 49, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009.
<http://scielo.unam.mx/pdf/conver/v16n49/v16n49a9.pdf>
 - MORENO-BRID, Juan Carlos, *La economía mexicana frente a la crisis internacional*, Revista electrónica Nueva Sociedad No. 220, marzo-abril de 2009, ISSN: 0251-3552.
http://www.nuso.org/upload/articulos/3594_1.pdf
 - MUÑOZ Y LEÓN, Gloria del Carmen. *Retos del federalismo ante los gobiernos locales*. Secretaría de Gobernación, Dirección de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional. México, D. F. 2006.
 - NIEVES López, Francisco, *Modelos Económicos en México*, Artículos Académicos en Latinoamérica, Delfos, Portal Educativo, Centro de Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey,
<http://delfos.mty.itesm.mx/Articulos/programas.html>
 - OCHOA Campos, Moisés, *Evolución del Municipio Mexicano*, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, México, D. F. 2004.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/16/pr/pr4.pdf>

- PÉREZ Garcés, Ranulfo, *Federalismo y Democracia en México, ¿Aspiración, Utopía o Realidad?* Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Sistema de información interactivo E- Local, México, 2009, http://www.e-local.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/LocalContent/23938/3/FEDERALISMO_Y_DEMOCRACIA_EN_MEXICO.pdf
- PLIEGO Moreno, Iván H., *El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política.* Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, México D. F., 2010.
- PRADO Maillard, José Luis, *Las Relaciones de los Órganos del Poder Político en Nuevo León, Contexto Político Mexicano*, Revista Criterio Jurídico, Departamento de Ciencia Jurídica y Política de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali, Colombia, No. 6, 2006. http://criteriojuridico.puj.edu.co/publicaciones.php?seleccion=ver_publicacion&id_publicaciones=9.
- RABELL García, Enrique, *Federalismo Fiscal en México*, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro (CONCYTEQ), Querétaro, México, 2010.
- RAMÍREZ Martínez, Sergio, *El régimen fiscal petrolero: PEP, contratistas y proveedores*, Energía y Debate. No. 5 (julio y agosto), 2012. <http://energiaadebate.com/el-regimen-fiscal-petrolero-pep-contratistas-y-proveedores/>
- RANGEL Sánchez, Carmen, *Demanda la Conago reasignar 39 mmdp*, El Mexicano, Gran Diario Regional, Tijuana Baja California, 10 de noviembre de 2005. <http://www.el-mexicano.com.mx/informacion/noticias/1/2/nacional/2005/11/10/137082/demanda-Conago-reasignar-39-mdp.aspx>
- SAINÉZ, Alfredo, *Los Sistemas Electorales y de Partidos en la Composición del Poder Legislativo mexicano.* Congreso de la Unión, Dirección de Servicios de Investigación de la Cámara de Diputados, 2006. <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf>
- SALAZAR López, César, *La Economía Mexicana en 2010*, Revista Electrónica Dimensión Económica, vol. 1, No. 2, Enero-abril de 2010, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, D.F., 2010. <http://rde.iiec.unam.mx/revistas/2/articulos/1/11.php>
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, Alianza Editorial, 2ª Edición, Madrid 1999.

- SAÚL, Lilia y RUIZ, José Luis, *Fracasa cabildeo sobre IVA en alimentos*, El Universal, 14 de agosto de 2004.
http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=114493&tabla=nacion
- SCHAFFHAUSER, Philippe, *Un soplo de vida antes de despedirse: el movimiento social y transnacional de los ex-braceros 1942-1964 en México*, IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, Crisis global y estrategias migratorias: Hacia la redefinición de las políticas de movilidad, 18, 19 y 20 de mayo de 2011, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Quito, Ecuador, 2010.
http://rimd.reduaz.mx/ponencias_flacso/PonenciaPhilippeSchaffhauser.pdf
- SERNA de la Garza, José María, *Perspectivas de reforma al sistema federal mexicano, en el umbral del siglo XXI* (Ponencia), VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional Sevilla, 3 al 5 de diciembre de 2003.
<http://congreso.us.es/cidc/Ponencias/federalismo/JoseSerna.pdf>
- SILVA Cázares, Carlos, *Jaque al Presidente: el poder de los Gobernadores*, Blog Foro de Defensa México.
<http://defensamexico.activoforo.com/t10577-jaque-al-presidente-el-poder-de-los-gobernadores>
- SILVA Meza, Juan N., *El Impacto de La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos en la Labor Jurisdiccional en México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia, México D. F.
<http://www.cjf.gob.mx/reformas/documentos/EnsayoMinistroPresidente.pdf>
- SOBARZO, Horacio, *Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas*. Revista Latinoamericana de Economía, UNAM, México, D. F.
<http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/7757>
- SORIA Romo, Rigoberto, *La Construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Parte III, El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, explicado como esfera institucional, Los órganos del sistema nacional de coordinación fiscal: formalidad y realidad, El impacto de la emergencia de la Conago en la esfera institucional*. Enciclopedia y Biblioteca Virtual de las Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas. Tesis Doctorales de Economía. México, D. F., 2004. <http://www.eumed.net/tesis/rsr/13l.htm>
- TENA Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano, 11ª Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1985*.

- VALENCIA Carmona, Salvador, *En Torno al Federalismo Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D, F.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1088/19.pdf>
- VALENZUELA, M. Basilia, *Notas acerca de una presencia solicitada. Los viajes de los gobernadores mexicanos a las comunidades de migrantes regionales en los Estados Unidos. Las políticas Migratorias de los Estados de México*, coordinado por Rafael Fernández de Castro, ITAM, Departamento de Estudios Internacionales, México, D. F., 2005.
- VALLARTA Plata, José Guillermo, *El Municipio en México*, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, México, D. F. 2002.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/22.pdf>
- VELAZQUEZ Guadarrama, Cesar, *Gasto Federal Descentralizado de Estados y Municipios*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México (PNUD), México, D. F., 2008.
http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Institucional_2_Cesar_Velazquez.pdf
- WRIGHT, Deils S, *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1997.
<http://books.google.com.mx/books?id=hqo8244wpm8C&pg=PA649&lpg=PA649&dq=Asociaci%C3%B3n+Nacional+de+Gobernadores+1908&source=bl&ots=86IDFTUu4I&sig=YKGbx8TlcN6YFQNAZbK5PqKOW5M&hl=es&sa=X&ei=XZc6T6-0DfC62gWI092XCg&ved=0CDEQ6AEwAg#v=onepage&q=Asociaci%C3%B3n%20Nacional%20de%20Gobernadores%201908&f=false>
- ZAPATA Bosch, Tomás, *El misterioso retorno del Pafef*. Periodistas en Línea, Comunidad Virtual de Periodistas. 2006.
<http://www.periodistasenlinea.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=2006>.

Conferencia Nacional de Gobernadores

- Declaratoria de la Reunión Constitutiva de la Conago, Cancún Quintana Roo, 13 de Julio de 2002.
<http://www.conago.org.mx/reuniones/FB-2002-07-13.aspx>
- Declaratorias 2001-2002, Conago, Publicaciones, Secretaría Técnica.
<http://conago.org.mx/Varios/Documentos/2001-02.pdf>
- Declaratorias 2003, Conago, Publicaciones, Secretaría Técnica.
<http://conago.org.mx/Varios/Documentos/2003.pdf>

- Foro Nacional sobre Federalismo y Descentralización, Ceremonia de Clausura del Foro Temático “*Federalismo Hacendario y Descentralización de las Finanzas Públicas*”, Versión Estenográfica, 1º de Agosto de 2008.
<http://forosfyd.Conago.org.mx/Chihuahua/Default.html>
- Lineamientos de la Conferencia.
<http://Conago.org.mx/>
- II Reunión Ordinaria de la Conago, Pachuca Hidalgo, 28 de septiembre de 2002.
<http://www.conago.org.mx/Comisiones/Detalle.aspx?Comision=Educacion>
- IX Reunión ordinaria de la Conago, Distrito Federal, 5 de junio de 2003.
- X Reunión Ordinaria de la Conago, 30 de julio de 2003, San Luis Potosí.
<http://conago.org.mx/reuniones/FB-2003-07-30.aspx>
- XI Reunión Ordinaria de la Conago, Monterrey, N. L., 29 de septiembre de 2003.
<http://www.conago.org.mx/reuniones/FB-2003-09-29.aspx>
- XIII Reunión Ordinaria de la Conago, Puebla, Puebla, 8 de Diciembre de 2003.
<http://www.conago.org.mx/reuniones/FB-2003-12-08.aspx>
- XIX Reunión Ordinaria de la Conago, Ciudad de Chihuahua, Chihuahua, 23 de Agosto de 2004.
<http://www.conago.org.mx/reuniones/FB-2004-08-23.aspx>
- XXIV Reunión Ordinaria de la Conago, Aguascalientes, Aguascalientes, 27 de Mayo de 2005.
<http://www.conago.org.mx/Comisiones/Detalle.aspx?Comision=Asuntos-Migratorios>
- XXV Reunión Ordinaria de la Conago, Oaxaca, Oaxaca, 19 de Agosto de 2005.
<http://www.conago.org.mx/Comisiones/Detalle.aspx?Comision=Asuntos-Migratorios>
- XXVI Reunión Ordinaria de la Conago, Torreón, Coahuila, 14 de Noviembre de 2005.
<http://www.conago.org.mx/reuniones/Acuerdos-Reunion.aspx>
- XXIX Reunión Ordinaria de la Conago, Nuevo Vallarta, Nayarit, 11 de septiembre de 2006.
<http://www.conago.org.mx/Comisiones/Detalle.aspx?Comision=Educacion>
- XXX Reunión Ordinaria de la Conago, Villahermosa, Tabasco, 27 de noviembre de 2006.
<http://www.conago.org.mx/Comisiones/Detalle.aspx?Comision=Educacion>
- XXXI Reunión Ordinaria de la Conago, Tlaxcala, Tlaxcala, 16 de febrero de 2007.

<http://www.conago.org.mx/reuniones/Acuerdos-Reunion.aspx>

- XXXII Reunión Ordinaria de la Conago, Puerto Vallarta, Jalisco, 28 y 29 de mayo de 2007, *Reporte de actividades realizadas por la Comisión de Educación*.
http://www.Conago.org.mx/reuniones/documentos/2007-05-29/20070529_EDU_INFORME_XXXII_Conago.pdf
- XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conago, Morelia, Michoacán, 23 de marzo de 2010.
<http://www.conago.org.mx/reuniones/Acuerdos-Reunion.aspx>
- XL Reunión Ordinaria de la Conago, Veracruz, Ver., 23 de noviembre de 2010.
<http://www.conago.org.mx/reuniones/Acuerdos-Reunion.aspx>
- XLI Reunión Ordinaria de la Conago, Monterrey Nuevo León, 26 y 27 de Mayo de 2011.
http://www.nl.gob.mx/?P=Conago_comisiones&m4=true

Congreso de la Unión

- Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión, *Nota Informativa: Evolución de los Impuestos Cedulares*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. México, D. F., 2012.
<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2012/mayo/notacefp0282012.pdf>
- Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión, *Ramo 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, (Pafef)*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. México, D. F., 2006.
- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Régimen Fiscal de Pemex 2006*, Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas, México D. F.
- PricewaterhouseCoopers, Sector Gobierno, *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, México, D. F., 2010.
<http://www.pwc.com/mx/es/industrias/archivo/folleto-gobierno.pdf>
- Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, *Reforma Integral de la Hacienda Pública 2007-2008*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 73 Fracción XXVIII, Reforma Publicada en el DOF del 7 de mayo de 2008.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_179_07may08_ima.pdf

- Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión, Leyes Federales, *Ley General de Contabilidad Gubernamental*.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>

Diario Oficial de la Federación

- Artículo 84, fracción IX, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, viernes 31 de diciembre de 1999.
<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2000/documentos/decreto/decreto.htm#Articulo10>
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, Artículo 5, 1er y 7º párrafo, domingo 31 de diciembre de 2000.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2002, Artículo 5, 9º Párrafo, publicado el 17 de enero de 2002.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2004, Anexo 1, publicado el 31 de diciembre de 2003.

Otras Instituciones consultadas

- Auditoría Fiscal de la Federación. Cámara de Diputados, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*. Tomo 5.9.
- Banco de Información Internacional sobre Federalismo, descentralización y gobiernos Locales, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal: México, 2009, *Catálogo de instancias de cooperación para el desarrollo y Organismos Internacionales vinculados con la promoción del federalismo, la descentralización y el desarrollo de los Gobiernos Locales, 2012*.
http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Banco_de_Informacion_Internacional
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial / Departamento de México y Colombia / Región de América Latina y el Caribe, *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización*, Washington, D.C. U.S.A, Social, Año 2007.
<http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/igr-espanol.pdf>
- Consejo Nacional de Población, *Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio 2010*.
http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/1_4.pdf

- Federación Nacional de Municipios de México.
http://www.fenammm.mx/english/index.php?option=com_content&view=article&id=162%3Aconam&catid=16%3Aactualidad-municipal&Itemid=65&lang=en
- Fundación BBVA Bancomer, Servicio de Estudios Económicos del Grupo BBVA, *Situación: Migración México, Noviembre de 2011, Análisis Económico*.
http://www.ahm.org.mx/docs/osBBVA/1111_SitMigracionMexico.pdf
- Gobierno de San Luis Potosí, Servicios de Salud, *Armonización Contable*.
<http://www.slpsalud.gob.mx/armonizacion-contable.html>
- Instituto Mexicano de Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa.
http://www.asesoresparlamentarios.com/index.php?option=com_content&view=article&id=42&Itemid=67
- Instituto Politécnico Nacional, *Historia del México Contemporáneo II*, Dirección de Publicaciones del IPN. México, D. F. 2008.
<http://www.publicaciones.ipn.mx/WPS/WCM/CONNECT/D1BAE980422E1DB1B387B785255C08A/06053BCD.PDF?MOD=AJPERES>
- Presidencia de la República, Actividades, febrero de 2005.
<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=7423>
- Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Coordinación Política. Dirección de Vinculación con los Gobiernos Locales.
<http://www.sre.gob.mx/index.php/oficinas-centrales/direccion-general-de-coordinacion-politica>
- Secretaría de Gobernación, Sistema de Información legislativa, *Reporte de Agenda Legislativa del Ejecutivo, Iniciativas presentadas en el periodo 01/12/2006 al 07/11/2011*.
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico.php?TipoReporte=1&Periodo=2>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia 2/32 promovida por la Federación contra el Estado de Oaxaca por Expedición de la Ley del 13 de febrero de 1932 sobre dominio y jurisdicción de monumentos arqueológicos*, México, D. F., Acuerdos 3 y 17 de octubre de 1932.
http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ndice%20de%20Controversias%20Constitucionales%20resueltas/CC_2_32.pdf

Otras Publicaciones

- Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria, 5 de febrero de 2004.
<http://cnh.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=17>
- Cambio de Michoacán (diario de circulación estatal, versión electrónica), 23 de julio de 2010, *Conmemoran 68 aniversario del convenio Bracero México-Estados Unidos*, Morelia, Michoacán, 2010.
<http://www.cambiodemichoacan.com.mx/imprime.php?id=130035>
- Excelsior, *México es el país que más gasta en educación: OCDE*, 13 de septiembre de 2011.
http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=768005
- Revista Proceso, Redacción, *La Conago cumple su amenaza y desaira a Fox*, Revista Proceso, 21 de octubre de 2002.
<http://www.proceso.com.mx/?p=245832>
- Terra, *Mapa político de México por Entidad Federativa*, 2009.
<http://www.terra.com.mx/animaciones/000357/default.htm>

Anexo

PROPUESTAS FINALES

(Agosto de 2004)

I. GASTO PÚBLICO

Objetivo General: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de: Reformular la distribución competencial de las principales funciones del gasto público entre ámbitos de gobierno, con el propósito de fortalecer el federalismo hacendario integral e identificar los mecanismos para su financiamiento, mejorando los procesos de asignación de recursos, así como la calidad y eficiencia de los procesos de su realización, fortaleciendo la equidad, la transparencia y una mejor rendición de cuentas.

Estrategia Uno: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de salud que permitan definir el nivel competencial, hacer más eficiente el ejercicio del gasto, desregular la operación y contribuir a la reducción de asimetrías en la provisión del servicio a la población.

Acciones

1. Definición del tipo de bienes públicos y las personas sujetas al apoyo en materia de salud.
2. Establecimiento de la competencia exclusiva en la federación de los bienes públicos de orden nacional y regional.
3. Promover mecanismos y reglas homogéneas, en materia de gasto público, entre las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal.
4. Promover el establecimiento de un foro o mecanismo que permita la interacción entre las áreas de finanzas y de salud del Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas en materia del proceso presupuestario.
5. Promover una mayor equidad entre las entidades, en virtud del alto grado de heterogeneidad en los niveles de desarrollo socio-económico al interior de cada una de ellas.
6. Deberán considerarse criterios de gradualidad que permitan distribuir el impacto financiero entre órdenes de gobierno.
7. Asignar al Gobierno Federal la responsabilidad primaria de la rectoría, financiamiento y la provisión de los "bienes públicos" nacionales y regionales, comprendidos por: información y conocimiento, servicios de salud a la comunidad y control sanitario. Identificar bienes y servicios explícitamente comprendidos en este rubro, con base en consideraciones técnicas de los expertos en salud pública y con la participación de sus contrapartes en las entidades federativas. La Federación en forma conjunta con las entidades federativas realizan la función de financiamiento de los servicios de salud a la persona (atención médica) al tiempo que los Estados mantienen la competencia de prestar éstos, adicionalmente los Municipios podrán participar en la prestación de dichos servicios de así considerarlo conveniente a sus objetivos.
8. Establecer mecanismos formales que permitan efectuar compensaciones entre entidades federativas por la prestación cruzada de servicios entre éstas. Este mecanismo sería administrado a nivel federal para facilitar la colaboración y compensación entre entidades.
9. Se propone que el fondo de salud tenga como objetivo la atención de las necesidades de la población abierta y el abatimiento de los rezagos en materia de salud y, para lo cual el mecanismo de asignación de recursos deberá contemplar aspectos de la demanda de bienes y servicios del ramo.
10. Recoger la preocupación de las entidades federativas respecto de que las prioridades de salud requieren de mayores recursos para su financiamiento, lo cual las ubica en destinos fundamentales al momento en que se logre incrementar la carga fiscal. Se destacó en el análisis los impactos sobre las haciendas estatales, derivado de que los convenios de descentralización no se acompañaron de los recursos suficientes para el financiamiento de las funciones transferidas. Se acordó que en lo particular en dicha materia se recomiende a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales reforzar los trabajos del grupo especializado en esta materia y concertar un plazo para la conclusión de los mismos.

Estrategia Dos: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de educación.

Acciones

1. Determinar la competencia concurrente en materia de educación inicial.
2. Incorporar a los Municipios en el mantenimiento de la infraestructura de educación básica
3. Que en materia de educación media superior, los contenidos generales los determine el gobierno federal y los contenidos regionales los Estados.
4. Alinear las competencias entre los diferentes ámbitos de gobierno.
5. Concurrencia de los ámbitos Estatales y Municipales en el desarrollo de la infraestructura y servicios, considerando el elemento de gradualidad.
6. Adecuar el marco jurídico en materia de bienes y servicios educativos, para la distribución de competencias, propuestos y los mecanismos de gasto.
7. Mantener la figura de transferencias federales condicionadas (Aportaciones) y las aportaciones de recursos autónomos por parte de los gobiernos locales para la prestación de los diferentes servicios educativos.
8. Enfocar el análisis y la propuesta de distribución hacia el desarrollo de un esquema de gasto educativo nacional, basado en la demanda total de las Entidades Federativas y no sólo en el esquema federal transferido. Incluir en el Modelo al Distrito Federal bajo las mismas consideraciones que el resto de las Entidades Federativas.
9. Redefinir los objetivos de cada uno de los Fondos de Aportaciones para que se identifiquen claramente como transferencias compensatorias con un objeto específico.
10. Que el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) se integren en un Fondo General Educativo, con el objetivo de otorgar éstos en función a la demanda.
11. Destinar mayores recursos para el financiamiento de la Educación (los convenios de descentralización no se acompañaron de recursos suficientes para el financiamiento de las funciones transferidas a los Estados).

Educación Básica

12. Incorporar a las fórmulas de distribución de los recursos de Educación Básica, los siguientes elementos:
 - Equidad Social. demanda efectiva (población de 4 a 15 años, hasta el 2005 y a partir del 2008 de 3 a 15 años), menos la matrícula privada.
 - Territorialidad. Densidad poblacional, dispersión poblacional y marginación.
 - Gradualidad. Considerar un período de mediano plazo para la aplicación de los criterios determinados
 - Calidad. Eficiencia terminal e índice de aciertos (exámenes nacionales).
 - Cobertura. Espacios educativos existentes entre demanda efectiva.
 - Esfuerzo Local. Considerar un esquema compensatorio que oriente la tendencia hacia la media nacional. Que se aplique de manera gradual en un plazo no mayor de tres años, en tanto se implementen las reformas correspondientes.
13. Crear un esquema compensatorio para resarcir las aportaciones que con ingresos propios han realizado las entidades federativas, derivado del proceso de federalización de la educación básica.

Educación Media Superior:

14. Orientar el esquema de Educación Media Superior hacia la Demanda (referida a la especialización en programas y servicios académicos congruentes con las necesidades y demandas regionales y locales), e incluir en el Modelo al Distrito Federal como a cualquier Entidad Federativa.
15. Realizar un censo por Entidad Federativa de los recursos existentes en Educación Media Superior.
16. Definir un esquema de financiamiento para las diversas modalidades de educación técnica y tecnológica.
17. Elaborar un modelo de descentralización gradual del Nivel Medio Superior.
18. Destinar los recursos a los Estados con la característica de transferencias condicionadas (tipo Ramo 33), en lugar de transferencias en coordinación (en esta modalidad el Estado debe aportar recursos en forma concurrente y en coordinación con la federación, sujeta a convenio de regulación federal)

19. Promover la participación equitativa de las Entidades federativas en el financiamiento de la Educación Media Superior.
20. Incluir el elemento de equidad en el proceso de asignación y distribución de los recursos.
21. Regularizar los esquemas de financiamiento.
22. Definir las responsabilidades financieras derivadas de las negociaciones salariales del personal que atiende el nivel Medio Superior.

Educación Superior

23. Reiterar y hacer el esfuerzo por lograr que en el mediano plazo, el financiamiento federal a la Educación Superior, cumpla con la meta del 1 % del PIB Nacional.
24. Distribuir los recursos adicionales a los subsidios ordinarios conforme a criterios que privilegien el esquema de demanda, desempeño y optimización de costos en las instituciones educativas del Nivel Superior.
25. Orientar la evolución de la Educación Superior hacia un esquema de eficiencia, competitividad y calidad.
26. Vincular con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). de manera permanente, la investigación científica dentro de los planteles de educación superior.

Estrategia tres: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Desarrollo Social que permitan definir el nivel competencial, hacer más eficiente el ejercicio del gasto, desregular la operación y contribuir a la reducción de asimetrías en la provisión del servicio a la población.

Acciones

1. Facultar a los gobiernos sub-nacionales a complementar los programas federales en materia de combate a la pobreza.
2. Determinar la rectoría Federal en materia de información, evaluación y coordinación de la planeación del desarrollo social nacional, con la participación de los Estados y Municipios.
3. Considerar las capacidades financieras heterogéneas de los Municipios al participar estos en el mantenimiento de la infraestructura de educación básica,
4. Revisar los mecanismos de asignación de las transferencias por convenio, reconociendo la heterogeneidad, diferencias estructurales, así como las diferencias en la capacidad de corresponsabilidad financiera que se observa en los Estados y Municipios.
5. Crear un Fondo que considere criterios de marginación, pobreza y desigualdad, acompañado de un mecanismo de evaluación de resultados, cuya denominación sería "Fondo para el Desarrollo Social, con un Enfoque para el Desarrollo Equilibrado de las Regiones". Este Fondo estaría integrado con recursos del "Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social" (FAIS) y reasignaciones presupuestales, para acciones y obras destinadas a abatir el rezago en materia de infraestructura social y la superación de la pobreza y estructurado por dos sub fondos: el de Infraestructura Social y el de Combate a la Pobreza,.

Sub- Fondo de Infraestructura Social (SFIS)

El SFIS tendría los mismos objetivos, líneas de acción y recursos del FAIS, pero corrigiendo sus dos principales inconvenientes: el problema de incentivos perversos en la utilización de los recursos, y la falta de transparencia y rendición de cuentas.

6. Desarrollar para este Subfondo una fórmula única (Art. 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, LCF) para distribuir los fondos a los Municipios; esto garantizará que los Municipios con características similares reciban montos similares.
7. La fórmula única estaría basada en la medición de las masas carenciales (de forma similar a la del Art. 34 de la LCF), y estaría acompañada de un mecanismo de compensación.
8. Analizar la posibilidad de modificar la fórmula del Subfondo de Infraestructura Social considerando entre otras variables la densidad y la dispersión geográfica de la población.
9. Incluir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que faciliten el acceso a la información de todas las partes del sistema.
10. Evitar que los Estados y Municipios sientan que la SEDESOL fiscaliza sus ingresos o sus acciones, puesto que el objetivo es únicamente que la información sobre las acciones de carácter social sean compartidas por los ámbitos que ejecutan acciones contra el rezago en infraestructura y la pobreza para evitar duplicidad de esfuerzos, crear sinergias y poder evaluar los avances obtenidos.

11. Trasparentar y rendir cuentas con carácter obligatorio, por parte del Gobierno Federal, Estados y Municipios.
12. Informar con precisión, claridad y oportunidad, las variables, bases de datos, mecánicas de cálculo y fórmulas de distribución utilizadas para la asignación de los recursos. Toda la información que se utilice para el cálculo de la fórmula de asignación del Fondo será pública, y utilizará datos que ya se encuentran disponibles a través de agencias como INEGI, CONAPO, etc.
13. Coadyuvar con los gobiernos estatales y municipales en la implementación de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, a través de formatos y lineamientos para la publicación de la información, los cuales serán uniformes y obligatorios en todo el país, y contendrán una serie de requisitos mínimos de información que faciliten la transparencia y la evaluación de impacto de las transferencias con la participación de los tres órdenes de gobierno; los formatos y lineamientos serán emitidos por la SEDESOL, garantizando que la información que se genere sea homogénea (formatos contables sencillos), oportuna (periodicidad de los informes) y disponible (medios electrónicos que faciliten su manipulación y análisis)
14. Garantizar el cumplimiento de las prácticas de transparencia y rendición de cuentas, en la legislación mediante sanciones por incumplimiento en la obligatoriedad de informar sobre el uso de los recursos.
15. Implantar estrategias y mecanismos de medición del desempeño para mejorar la eficiencia del gasto: promover la firma de convenios con los Estados que pongan de manifiesto el compromiso de destinar los recursos en las etiquetas que correspondan a las carencias más acentuadas; elaborar estudios de impacto del gasto, como una estrategia para mejorar la eficiencia del mismo.
16. Designar al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para que realice evaluación de los fondos de política social. Los criterios de evaluaciones deberán seguir pautas metodológicas estrictas que garanticen su validez científica, en cuya elaboración participarán instituciones de investigación independientes.
17. Operar del Subfondo en los términos que se distribuye actualmente el FAIS (2.197% de la RFP para los Municipios y 0.303% de la RFP para los Estados).
18. En el caso municipal, en una primera instancia, se mantendría el catálogo de obras vigente para, en instancias posteriores, identificar las necesidades más apremiantes. Conforme se avance en el abatimiento de dichas necesidades, se identificarán otros rubros de acción prioritaria. Para aquellos Municipios que hayan cubierto, en cierto grado, sus necesidades básicas (como pueden ser los Municipios en zonas metropolitanas), se analizará la pertinencia de ampliar el catálogo de obras de urbanización, para estimular la asociación entre Municipios y la realización de obras intermunicipales de impacto social.
19. Los Municipios podrán establecer convenios de desarrollo social intermunicipales, con Municipios de otras Entidades federativas y con el gobierno de su Entidad Federativa, con el propósito de alcanzar los mayores niveles de eficiencia en el gasto público.
20. Las acciones emprendidas por los Estados habrían de ajustarse a un catálogo similar al municipal, con el entendido de que las obras y acciones sean de alcance o ámbito regional o intermunicipal.
21. La entrega de recursos, tanto del Gobierno Federal a los Estados como de éstos últimos a los Municipios, tendría que ser oportuna, ágil y directa. La emisión de normatividad estatal no deberá retrasar la entrega de recursos a los Municipios.
22. Las ministraciones de este Subfondo de infraestructura social se entregarán a los Estados por conducto del Gobierno Federal y a los Municipios a través de los Estados, siguiendo un calendario (por definir) que facilite la planeación del gasto en inversión y obra pública.

El Subfondo de Combate a la Pobreza (SFCP)

23. El objetivo del Subfondo sería disminuir la pobreza y buscar la equidad social y económica al interior de cada Estado. Se destinaría a acciones de superación de la pobreza, asistencia social, atención a grupos vulnerables, y a otras acciones de desarrollo social enmarcadas en la Ley General de Desarrollo Social. El fondo tendría cuatro vertientes:
 - Desarrollo de capacidades: Superación de la pobreza mediante la educación, la salud, la alimentación y el abasto; así como acciones que contribuyan a fortalecerlos, incluyendo la capacitación en materia de prácticas alimenticias y salud preventivas.
 - Generación de oportunidades de ingreso: Superación de la pobreza por conducto de acciones que fomenten la generación de empleo, el autoempleo, el acceso al ahorro y crédito, y el acceso a mercados laborales y de productos.

- Formación del patrimonio y certidumbre patrimonial: Superación de la pobreza a través de acciones que fomenten la formación del patrimonio por parte de los hogares, incluyendo programas de vivienda y otros que faciliten la acumulación de activos físicos y productivos, así como acciones que otorguen certidumbre a las familias a través de formalización y protección a los derechos de propiedad.
- Protección social contra riesgos mediante mecanismos de seguro y programas de asistencia que ayuden a disminuir la condición de vulnerabilidad.

24. Las acciones deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Que den respuesta a las prioridades estatales establecidas por los gobiernos de los Estados en sus programas de superación de la pobreza o instrumentos similares;
- b) Que guarden congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y que contribuyan a la integralidad y complementariedad de acciones;
- c) Que no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas y acciones para el desarrollo social del gobierno federal en cuanto a su diseño, beneficios, apoyos otorgados y población objetivo;
- d) Que por su magnitud e impacto requieran de la concurrencia de diversas fuentes de financiamiento;
- e) Que dispongan de un diagnóstico de la problemática que intentan atender;
- f) Que establezcan con precisión el universo de la población objetivo, la cobertura por etapas a atender con cargo al proyecto, así como la aportación financiera de los órdenes de gobierno, de la sociedad, instituciones académicas, u organismos de desarrollo nacional e internacional, según sea el caso;
- g) Que especifique los mecanismos y criterios de elegibilidad de personas o regiones beneficiarias;

25. El Subfondo de Combate a la Pobreza sería operado por los Estados y los Municipios y su asignación se haría de acuerdo a una fórmula que considere los criterios que en materia de marginación defina el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); ésta fórmula de asignación incluirá un mecanismo de compensación que genere incentivos al uso eficiente de recursos, y así propiciar la disminución de la pobreza, similar al de del subfondo de infraestructura social.

26. Los recursos de este subfondo tendrían como principal origen una proporción de los recursos adicionales derivados del incremento permanente de los ingresos tributarios.

27. Se definirán mecanismos específicos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas, los cuales tendrán una estructura similar a los del subfondo de infraestructura social.

28. Como parte de las acciones de este subfondo, se propone coordinar los esfuerzos intergubernamentales –encabezados por el INEGI y la SEDESOL- para generar líneas de pobreza oficiales con representatividad a nivel estatal (actualmente las líneas de pobreza oficiales sólo son representativas a nivel nacional). Una vez que se cuente con información oficial de la pobreza a nivel estatal, ésta será utilizada entre otras cosas para mejorar la asignación de recursos y la evaluación del impacto de este subfondo.

29. Estos recursos podrán aplicarse directamente a programas y acciones estatales y Municipales para la superación de la pobreza, o bien como recursos complementarios a los esfuerzos del Gobierno Federal, creando sinergias y evitando la duplicidad de acciones.

Estrategia Cuatro: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Seguridad Pública y Procuración de Justicia que permitan definir el nivel competencial, hacer más eficiente el ejercicio del gasto y desregular la operación.

Acciones

1. Concurrencia en materia de seguridad pública en función de los ámbitos jurisdiccionales y por el tipo de delitos de acuerdo con una nueva determinación planteada por la propia comisión entre delitos del fuero común y delitos de orden federal.
2. Establecimiento de una definición clara de la concurrencia en términos de la readaptación social, determinándose que los penales de alta seguridad sean competencia federal y los de baja peligrosidad del ámbito Estatal.
3. Otorgar facultades a los Estados para combatir el narcomenudeo
4. Dotar de facultades a los grupos de alta especialización de los institutos federales para atender la creciente incidencia de

robo de mercancías que se transporta en carreteras de jurisdicción federal

5. Atacar bajo la competencia de las instancias federales a las organizaciones criminales dedicadas al secuestro y que operan en todo el país.
6. Reformar los ordenamientos jurídicos en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia, readaptación social, para ajustarse a la realidad delictiva del país, para consolidar una legislación moderna y eficiente, que perfeccione la coordinación interinstitucional de los tres niveles de gobierno; el cual constituya un frente común contra la criminalidad, la corrupción y particularmente, contra la impunidad y haga más eficiente la prevención.
7. Promover en el corto plazo las reformas jurídicas para establecer una normatividad uniforme en todo el territorio nacional, que elimine controversias de competencias en materia de delitos de alto impacto, tales como: secuestro, robo de vehículos y narcomenudeo, entre otros, e impulse cambios significativos y congruentes con la realidad social, en materia de prevención, procuración, administración de justicia y de readaptación social.
8. Se propone mantener la figura de transferencias federales condicionadas (aportaciones), que tengan como destino específico los ámbitos Estatal y Municipal y los recursos autónomos que cada ámbito de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) deberán aportar para la atención de la materia.
9. Mantener la fórmula actual de distribución de recursos entre entidades federativas, al considerarse que su uso continúa vigente. Sin embargo, se recomienda revisar el destino específico de los recursos para Seguridad Pública y Procuración de Justicia, flexibilizando sus etiquetas y permitiendo su aplicación en aquellos rubros que los Consejos Estatales y el Consejo Nacional de Seguridad Pública consideren pertinentes, incluyendo como un posible destino adicional el gasto de operación.
10. Las Entidades federativas determinarán a través de los consejos estatales de seguridad pública, integrando a los gobiernos municipales, los porcentajes de distribución de los recursos entre las instancias de seguridad pública municipal y estatal; y procuración de justicia; así como para los programas nacionales de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia y para el Control de Drogas, especificando lo que corresponda a los Municipios por su participación en éstos.
11. Revisar el destino específico de los recursos para Seguridad Pública y Procuración de Justicia, flexibilizando sus etiquetas y permitiendo su aplicación en aquellos rubros que los Consejos Estatales y el Consejo Nacional de Seguridad Pública consideren pertinentes, incluyendo como un posible destino adicional el gasto de operación.
12. El Gobierno Federal a través de las Entidades federativas y éstas, podrán realizar acuerdos específicos con los Municipios para atender las necesidades de Seguridad Pública y Procuración de Justicia fundamentalmente en el combate a delitos de alto impacto, entre otros, el secuestro y el narcomenudeo.
13. Incluir al orden de gobierno municipal en los Consejos Nacional y Estatales de Seguridad Pública, con voz y voto, con la representación adecuada.
14. Se considera necesario que cuando las posibilidades fiscales lo permitan, los recursos destinados a esta materia, se ajusten a los niveles que en términos reales se registraron en el ejercicio fiscal del año 2001.

Estrategia Cinco: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Ciencia y Tecnología que permitan hacer más eficiente el ejercicio del gasto y desregular la operación.

Acciones

1. Descentralización a través del fortalecimiento de los Sistemas Estatales de Ciencia y Tecnología, vía la asignación de recursos económicos etiquetados específicamente para promover acciones de apoyo a la investigación, de desarrollo tecnológico, de innovación y de divulgación científica y tecnológica, así como para fomentar la participación de los diferentes sectores y órdenes de gobierno en la definición de políticas y programas en la materia.
2. La propuesta contempla fortalecer el modelo orientado a la solución de problemas nacionales y regionales prioritarios partiendo de demandas específicas, mismo que ha venido instrumentándose en los últimos dos años a través de los Fondos Mixtos (FOMIX).
3. Fortalecer el proceso de descentralización de la ciencia y la tecnología en los Estados y Municipios.
4. Consolidar los Fondos Mixtos (FOMIX), incentivando a las Entidades federativas a incrementar su participación con recursos etiquetados de manera específica a programas y proyectos que atiendan ejes detonadores de desarrollo

socioeconómico, en el contexto del fortalecimiento de los Sistemas Estatales de Ciencia y Tecnología.

5. Que se incorpore en los destinos de aplicación del Ramo 39 (Pafef), la Ciencia y la Tecnología en sus acciones de investigación, desarrollo tecnológico, innovación y divulgación científica y tecnológica.

Estrategia Seis: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Infraestructura Portuaria que permitan definir el nivel competencial, hacer más eficiente el ejercicio del gasto y desregular la operación.

Acciones

1. Descentralizar, desconcentrar y ceder el usufructo a terceros de los bienes y servicios de las zonas costeras y ribereñas, vinculados al ámbito competencial de la SEMARNAT y SCT.
2. Promover la constitución de sociedades mercantiles con participación mayoritaria de los gobiernos municipales o de las entidades federativas.
3. Adjudicar de manera directa la concesión a la entidad federativa o municipal que se constituya como Administración Costera Integral (ACI).
4. Transferir la competencia que se paga al gobierno federal por concesiones y permisos al estado o municipio que corresponda, en caso de que constituyan una ACI.
5. Se prevé una nueva definición de vías generales de comunicación por agua a través del proyecto de Ley de Navegación y Comercio Marítimos que se encuentra en el H. Congreso de la Unión, y que permita que los Estados tengan la competencia para atender sus aguas interiores, exceptuando los casos que se trate de aquellas que sean límites entre dos o más Estados o que formen parte de la línea fronteriza de nuestro país con otro; mientras se obtiene la autorización señalada el instrumento sería Convenios de Coordinación entre el Gobierno Federal y las Entidades federativas.
6. El estado percibirá los ingresos, de acuerdo con el convenio que a efecto se celebre con la SHCP, que generen los cobros por concepto de matrículas, permisos de turismo náutico, construcción y operación de muelles, embarcaderos o similares que otorgue el estado.
7. Descentralizar, desconcentrar y ceder el usufructo a terceros de los bienes y servicios de las zonas costeras y ribereñas, vinculados al ámbito de competencia del Gobierno Federal, donde se ubiquen balnearios, marinas e instalaciones portuarias de usos público a través de la concesión a una Administración Costera Integral y la competencia a las Entidades federativas en materia de autoridad portuaria de aguas interiores en jurisdicciones Estatales.
8. Promover la constitución de una figura jurídica (Administración Costera Integral) que considere la participación mayoritaria o bajo control de gobiernos municipales o de las entidades federativas, para la administración, uso, aprovechamiento, explotación y operación de los bienes y servicios de la zona costera y ribereñas donde se ubiquen balnearios, marinas e instalaciones portuarias, cuya influencia sea preponderantemente municipal o estatal, utilizando los instrumentos jurídicos de contratos de cesión parcial de derechos, concesión o contratos de arrendamiento, para el usufructo a terceros de los bienes y servicios.
9. Con base en el Programa Maestro de la Zona Costera de que se trate, Diagnóstico, Descripción de Áreas, Programas de Obras; Servicios y Compromisos de Mantenimiento, considerar una inversión inicial con cargo al presupuesto regular de la SCT, para el mejoramiento de las instalaciones portuarias susceptibles de concesión a la Administración Costera Integral.
10. Incluir en los casos en que así se acuerde, en la concesión para la Administración Costera Integral, además de las marinas, e instalaciones portuarias de uso público, los bienes de las costas y riberas que se vinculen con balnearios y los servicios relacionados, así como las obras de ayudas a la navegación y protección playera.
11. Desincorporar de las Administraciones Portuarias Integrales los bienes y servicios que se destinen a actividades diferentes a la prestación de servicios portuarios e incorporarlos a la Administración Costera Integral que corresponda.
12. Adjudicar de manera directa la concesión o destinar los bienes a la Administración Costera Integral (ACI).
13. La Administración Costera Integral será autónoma en su gestión operativa y financiera.
14. Los prestadores de servicios y los usuarios, se registrarán por el Programa Rector de Desarrollo Litoral por Entidad Federativa, el Programa Maestro de Desarrollo de la Zona Costera y Reglas de Operación, definidas por la ACI, y sancionadas por sus órganos de gobierno de acuerdo a las normas aplicables.
15. En el órgano de gobierno de la Administración Costera Integral, habrá representantes de las autoridades de los tres

órdenes de gobierno ubicadas en la localidad y vinculadas con la concesión.

Estrategia Siete: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Infraestructura Carretera que permitan definir el nivel competencial, hacer más eficiente el ejercicio del gasto y desregular la operación.

Acciones

1. A la fecha se asignan recursos al presupuesto de la SCT, para el Programa Caminos Rurales; las obras consisten en construcción y modernización de caminos que definen los Estados, sin que para ello exista necesariamente coordinación con la SCT. La propuesta es en el sentido de que la Federación a través de la SCT, pueda participar con opiniones técnicas en la planeación de los caminos a construir, bajo un enfoque de una estrategia de carácter regional o nacional, que por razones obvias no puede ser contemplado en ese sentido por una Entidad Federativa. El propósito es una mejora en la aplicación de los recursos, mantener la potestad en las Entidades federativas y en todo caso que la Federación tenga una participación activa en la planeación de los caminos rurales.
2. Coordinación de programas sectoriales de nivel federal con los programas estatales y municipales a través de los Consejos regionales de infraestructura.
3. Compatibilidad de lineamientos a nivel federal con los de nivel estatal y municipal.
4. Formulación de proyectos de prestación de servicios a nivel estatal.
5. Fortalecer los mecanismos de coordinación regional para el establecimiento de programas carreteros.
6. Promover la coordinación de programas sectoriales de nivel federal con los programas estatales y municipales a través de los consejos regionales de infraestructura.
7. Armonizar los lineamientos, normatividad, especificaciones y regulación de operación entre ámbitos de gobierno (Construcción, operación, mantenimiento y señalización entre otras).
8. Incorporar la participación de Estados y Municipios en la planeación y desarrollo de carreteras conforme a sus ámbitos de jurisdicción.
9. Se requieren nuevas opciones de inversión que combinando recursos públicos y privados permitan acelerar en un esquema de gradualidad la ejecución de obras, para ello, se proponen los siguientes esquemas y mecanismos de financiamiento:
 - a) Incorporación de participación privada (Concesiones).
 - b) Convenios específicos de coordinación entre ámbitos de gobierno.
 - c) Acuerdos interinstitucionales de colaboración.

Estrategia Ocho: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Desarrollo Económico que permitan definir el nivel competencial, hacer más eficiente el ejercicio del gasto, desregular la operación y contribuir a la reducción de asimetrías en el desarrollo económico regional.

Acciones

1. Participación de los tres órdenes de gobierno en materia de promoción de la inversión.
2. Promover y apoyar el adecuado funcionamiento de los registros públicos locales otorgándoles competencia en materia de comercio.
3. Apoyar a Estados y Municipios en la implementación de sus respectivos programas de mejora regulatoria y el Sistema de Apertura Rápida de Empresas.
4. Estimular la competitividad de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) mediante una más efectiva coordinación intergubernamental en materia de política de desarrollo empresarial, que permita incrementar las sinergias y optimizar los recursos.
5. Establecer mecanismos de planeación, programación, presupuestación y de gasto más adecuados a las necesidades de desarrollo de las MIPYMES en los tres ámbitos de gobierno, tales como: la homologación de calendarios para ministraciones de recursos, simplificación de trámites, entre otros.
6. Promover la creación de un Sistema Nacional de Financiamiento de MIPYMES, que considere:
 - a) Un esquema de garantías, que permita a un número creciente de empresas ser sujetos de crédito.

- b) Programas de extensión financiera que las apoyen para lograr el acceso al financiamiento en las mejores condiciones de mercado posibles.
 - c) El desarrollo de más y mejores canales y productos financieros especializados en estas empresas.
7. Concluir el programa de instalación de Consejos Estatales para la Competitividad de las MIPYMES en todas las Entidades federativas, con el propósito de elevar el impacto de las políticas, programas y recursos destinados al desarrollo empresarial en los ámbitos municipal, estatal y federal.
 8. Promover esquemas de mejora regulatoria que permita eficiencias en el ejercicio del gasto.

Estrategia Nueve: Reordenar toda la actividad y esfuerzos de los sectores agropecuario y pesquero, para lograr una mejor coordinación entre ámbitos de gobierno.

Acciones

1. Otorgamiento de competencias a los Municipios en los programas federalizados en materia agropecuaria.
2. Determinación de la rectoría federal en materia de apoyos al campo, con el propósito de lograr una mejor coordinación de los programas para el sector por parte de los tres ámbitos de gobierno.
3. En cumplimiento del marco legal vigente y sin detrimento de la continuidad de los apoyos directos que proporcionan: Alianza para el Campo, Apoyos Directos al Campo para la Comercialización, PROCAMPO y Empleo Temporal, PROGAN, Apoyos a la Competitividad por Ramas Productivas, entre otros, se propone una nueva estructura de 4 grandes programas que consideran el reordenamiento de toda la actividad y esfuerzos de los sectores agropecuario y pesquero.
4. Los 4 programas planteados son:
 - I. Reconversión productiva.- que busca propiciar la explotación intensiva, pero sustentable de los recursos naturales, favoreciendo la multiplicidad de las actividades agropecuarias y pesqueras, privilegiando la reconversión productiva y oportuna en éstos sectores.
 - II. Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca.- que tiene como objetivo desarrollar el sector agroalimentario en términos económicos y financieros integrando al productor a la cadena productiva que culmina con el consumidor, incrementando el retorno al productor primario.
 - III. Atención a Grupos y Regiones Prioritarios.- reorientar la operación de los programas de impulso al desarrollo rural, a fin de poder destinar 70% del presupuesto total a los programas de desarrollo rural para la atención de las regiones de alta y muy alta marginación y cuando menos 25% a la atención de los grupos de mujeres, jóvenes e indígenas.
 - IV. Factores Críticos.- diseño e implementación de estrategias para la atención de problemáticas contingentes, tales como la apertura comercial de diversos productos agropecuarios, previstas en el Tratado del Libre Comercio para América del Norte (TLCAN); la atención a contingencias ambientales; las distorsiones de mercado; y la generación de empleos y retención de la juventud en la fuerza laboral rural. Entre otros.
5. Con este enfoque los recursos federales destinados al desarrollo de los sectores agropecuario y pesquero operarán exclusivamente con 4 reglas de operación en su conjunto y considerarán las aportaciones complementarias de recursos estatales, de los productores y los provenientes del financiamiento que conjuntamente fortalecerán al sector, facilitando su inserción al entorno de la competitividad internacional y propiciando el abandono de prácticas que no atienden al mercado o cuya ineficiencia lo excluyen del mismo.
6. Unificar y compartir un solo padrón de beneficiarios de programas de los 3 ámbitos de gobierno.
7. La coordinación intergubernamental para el ejercicio de los programas a través de esquemas como el Programa Especial Concurrente, que opera en el ámbito federal.
8. Promover mecanismos presupuestarios que sean adecuados a las necesidades particulares de los sectores agropecuario y pesquero.
9. La validez plena de la firma electrónica en trámites intergubernamentales.

Estrategia Diez: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de agua que permitan definir el nivel competencial, hacer más eficiente el ejercicio del gasto y desregular la operación.

Acciones

1. Transferir la competencia a los Estados en materia de infraestructura, construcción, operación y mantenimiento de obras de protección (Por ejemplo: construcción de bordos para proteger centros de población y áreas productivas).
2. Formulación de convenios entre la federación y los Municipios.
3. Fortalecer la fiscalización por parte de los Estados en la aplicación de Municipios.
4. Efectuar reformas al marco Constitucional y a la Ley de Aguas Nacionales, con el objeto de otorgar atribuciones a los gobiernos estatales y municipales.
5. Transferir a los Estados y Municipios la administración y custodia de las zonas federales previa celebración de convenios.
6. Que los Municipios elaboren y ejecuten la planificación hídrica consistentemente con la Estatal y Federal.
7. Alinear las competencias entre los órdenes de gobierno, para regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.
8. Desarrollar el Sistema Financiero del Agua (SFA), cuyo propósito será servir como base para soportar las acciones en materia de gestión integrada de los recursos hídricos en el territorio nacional, sin perjuicio de la continuidad y fortalecimiento de otros mecanismos financieros con similares propósitos como por ejemplo: Programa de Devolución de Derechos (PRODDER) y Programa de Modernización de Organismos Operadores (PROMAGUA).
9. Determinar con claridad las distintas fuentes financieras, normas de consecución de recursos, criterios de aplicación del gasto y recuperación, rendición de cuentas e indicadores de gestión, así como metas resultantes de la aplicación de tales recursos e instrumentos financieros.
10. Diseñar, crear e instrumentar el Sistema Financiero del Agua conforme a las disposiciones del artículo 111 Bis y 12 Bis de la Ley de Aguas Nacionales y lo que en su momento determine el reglamento correspondiente.
11. Garantizar la participación municipal en los términos del artículo 13 bis de la Ley de Aguas Nacionales.
12. Establecer esquemas tarifarios que permitan cubrir los costos de operación, mantenimiento y desarrollo de los recursos hídricos en los Estados sin perjuicio de la continuidad y fortalecimiento de otros mecanismos financieros con propósitos similares.
13. Emitir bonos para financiar el desarrollo de proyectos de infraestructura hidráulica.
12. Lograr la autosuficiencia financiera de los organismos operadores del agua y asociaciones de usuarios.
13. Promover esquemas de participación de la Iniciativa Privada en la prestación de servicios del ramo.
14. Que se de al D.F. el mismo tratamiento que a cualquier Entidad Federativa.
15. Desarrollar alternativas que propicien la participación de los inversionistas productores, la banca comercial, y los recursos de los tres órdenes de gobierno, en proyectos de alto impacto económico, productivo y social, con un enfoque de sustentabilidad y administración de riesgos.
16. Mejorar los procesos para la ejecución de los recursos a través de una mejor coordinación entre órdenes de gobierno en la etapa de programación.
17. Incorporar esquemas de calificación de los proyectos establecidos por la Comisión Nacional del Agua en coordinación con Estados y Municipios y generar bancos de proyectos locales.
18. Que las dependencias de cualquier orden de gobierno, realicen las previsiones presupuestarias necesarias, para que cumplan de manera puntual con los pagos correspondientes por el uso del agua.

Estrategia Once: Orientar la gestión del gasto público de los tres ámbitos de gobierno hacia esquemas de calidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia.

Acciones

1. Formular Planes Estratégicos y Operativos, Anuales y Multianuales; Establecimiento de Nuevos Esquemas de Asignación, Seguimiento y Control Presupuestario; Introducción de Mecanismos de Medición del Desempeño; Implantación de Procesos para la Petición y Rendición de Cuentas; Desarrollo de Esquemas de Administración de Recursos Humanos, Basada en Niveles de

Competencia y Desempeño; Existencia de Estructuras de Incentivos Individuales y Colectivos, con Carácter Selectivo; Establecer las Bases de la Operación en una Red Integral de Sistemas Automatizados (Sistema Integral de Información Financiera).

5.2. INGRESOS

Objetivo General: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de: Dar solución a los siguientes resultados obtenidos del diagnóstico elaborado: insuficiencia de los ingresos fiscales del país; dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a PEMEX; centralización de la política fiscal; limitación extraconstitucional de las facultades de las Entidades federativas; evasión y elusión importantes; y sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos.

Estrategia Uno: Restituir potestades tributarias a los gobiernos locales

Acciones

1. Otorgar a las entidades federativas la potestad de gravar con un impuesto local a las ventas y servicios al consumo final con una tasa mínima del 3%, de la cual 2 puntos se destinarían a la Entidad y un punto a los Municipios. Para crear el espacio necesario, se reduciría la tasa general del IVA de 15 a 12% y la tasa de frontera de 10 a 7%. De la recaudación bruta que se obtenga por la administración de este impuesto, el 80% se autoliquidará por cada entidad mientras que el 20% restante se concentrará a la Federación para su redistribución a las entidades federativas, en función de su coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones. Con los recursos redistribuidos conforme al punto anterior, que reciba cada entidad federativa, se integrarán fondos estatales de desarrollo social (combate a la pobreza), cuyo ejercicio será determinado en base a las prioridades estatales y municipales, bajo criterios y lineamientos establecidos por los Congresos locales, garantizando que el destino de los recursos no sea ejercido en gasto burocrático.
Esta medida afectaría la recaudación federal. A fin de compensar este efecto se sugiere, entre otras alternativas, revisar las tasas actuales de Impuesto al Valor Agregado, así como la lista de productos exentos, estableciendo mecanismos para compensar a los hogares de menores ingresos. El impuesto a las ventas y servicios al consumo final podría ser de carácter federal en su aplicación inicial y posteriormente ser establecido como un impuesto local.
2. Establecer un impuesto de carácter estatal, en forma cédular, para las personas físicas que obtengan ingresos por: salarios (respetando la exención constitucional a un salario mínimo), honorarios profesionales, arrendamiento de inmuebles, enajenación de inmuebles y actividades empresariales. Tendría una tasa única entre 2 y 5%, su base se homologaría a la base del ISR federal, del cual sería deducible. El impuesto que se propone, en su parte salarios, permitiría eliminar, en su caso, los impuestos sobre nóminas que actualmente tienen los Estados, con lo que se mejora la competitividad del Estado que haga la sustitución.
3. Establecer gradualmente derechos ecológicos estatales, en un marco de regulación federal para no desalentar la inversión, y siguiendo las recomendaciones del protocolo de Kyoto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. La imposición del derecho se complementaría con un mercado de bonos para reconocer y premiar a las empresas que avancen más rápidamente en la reducción de contaminantes. Así mismo, Eximir del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, a los vehículos que operan con motor de gasolina y a baja velocidad, con motor eléctrico, llamados comúnmente vehículos híbridos.
4. Abrir la posibilidad a loterías estatales, organizadas y operadas por los gobiernos de las entidades federativas, sin que ello restrinja la competencia del Congreso de la Unión en la regulación de juegos y sorteos ni vulnere la necesaria armonía que dicha regulación requiere en todo el territorio nacional.

Estrategia Dos: Hacer mas eficiente la Recaudación Nacional, dando incentivos para que las Entidades se encarguen fundamentalmente de la administración de las Personas Físicas.

Acciones

1. Invitar a las entidades federativas a participar en un programa para mejorar la recaudación de ISR e IVA de personas físicas. Sus aspectos fundamentales incluyen: es optativo y sujeto a requisitos de esfuerzo y cumplimiento; la

recaudación seguiría operada a través del sistema bancario; las devoluciones seguirían operadas por el SAT; el excedente alcanzado sobre las metas predeterminadas se distribuiría entre la entidad y la federación en una proporción de 50-50; el incremento federal formaría parte de la RFP, la entidad enfrentaría costos por una recaudación inferior a la meta. De la recaudación que le correspondería a la Entidad una cantidad se entregaría a un fondo que se constituiría en BANOBRAS, destinado a cubrir las cantidades que tendría que resarcir la Entidad en aquellos casos en que la recaudación efectuada en su territorio, fuera menor a la meta de recaudación predeterminada.

Estrategia Tres: Fortalecer las Finanzas Municipales.

Acciones

1. Adoptar medidas para el fortalecimiento de las finanzas de los Municipios, aprovechando las fuentes locales, en especial el impuesto predial y los ingresos por prestación de servicios municipales.
 - a) Modernización del catastro, del registro público, y de los sistemas de recaudación municipal, con apoyo de una instancia federal, fundamentalmente para buscar financiamientos.
 - b) Opción de depósito directo de las participaciones a los Municipios que así lo soliciten y que cumplan con ciertas características de desarrollo.
 - c) Eliminación de las exenciones de impuestos y derechos municipales que establece la fracción IV del Artículo 115 Constitucional.

Artículo 115.-

IV.-.....

c).-Las leyes federales no limitarán la facultad de las Entidades federativas para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Para los efectos de las contribuciones a que se refiere el inciso a), sólo estarán exentos los bienes nacionales que a continuación se señalan:

- 1.- Las vías generales de comunicación, con sus derechos de vía.
- 2.- Las presas, canales, bordos y zanjas, para la irrigación, navegación u otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, así como las obras realizadas para alumbrar las aguas del subsuelo.
- 3.- Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso común.
- 4.- Las pistas de los aeropuertos y los terrenos adyacentes necesarios para garantizar la seguridad de las aeronaves en el despegue y aterrizaje.
- 5.- Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal.
- 6.- Las servidumbres de paso o para la instalación de ductos de cualquier naturaleza, cables, torres o tuberías, constituidas a favor de la Federación, de sus organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, así como las instalaciones industriales que tengan dichos organismos o empresas, en este caso el suelo y la obra civil en la que se encuentren dichas instalaciones podrán ser objeto del impuesto predial.
- 7.- Los demás bienes de uso común que no estén concesionados y no cuenten con edificaciones, y en el caso de contar con ellas, dichas edificaciones y el suelo que ocupen podrán ser objeto del impuesto predial. En el caso de los inmuebles históricos o arqueológicos se podrá deducir del impuesto predial a pagar, el importe de los gastos de restauración, conservación y mantenimiento, en los términos y condiciones que se establezcan mediante ley federal.

d) Que los ayuntamientos cuenten con las facultades de aprobar, para cada ejercicio fiscal anual, sus tasas, cuotas, tarifas y tablas de valores catastrales conforme a las bases normativas contenidas en las Leyes de Hacienda Municipal. Para tal efecto, los congresos de los Estados establecerán en las Leyes de Hacienda Municipal, bases normativas municipales para el pago de contribuciones incluyendo los elementos de permanencia mayor como son: base, objeto y sujeto de cada contribución, así como los distintos conceptos de ingresos municipales, y los principios generales de procedimiento administrativo, garantizando los principios de igualdad, transparencia, audiencia y defensa y de legalidad, de acuerdo con la ley que para tal efecto deberán establecer las legislaturas de los Estados. De esta forma se da vida al concepto de ley de hacienda municipal y se introduce la potestad tributaria municipal en forma parcial, de tal manera que el órgano colegiado de gobierno municipal, apruebe anualmente mediante acuerdo de observancia general, que

sustituye a las anteriores leyes de ingresos municipales: su presupuesto de ingresos, sus tablas de valores, cuotas y tarifas aplicables conforme a la Ley de Hacienda Municipal, la cual se limitará a establecer las hipótesis generadoras de contribuciones en cualquiera de sus modalidades, confirmando desde luego la obligación de la autoridad municipal, en el ejercicio de esta atribución, de observar los principios de proporcionalidad y equidad, subsistiendo la facultad de las legislaturas en materia de cuentas públicas municipales y desde luego la facultad de los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos con base en sus ingresos disponibles.

e) Recomendar que los Municipios apliquen las facultades que les confiere el artículo 115 constitucional en materia de servicios municipales y que hoy en día no se aplican plenamente.

f) Incorporar la posibilidad de reelección de los presidentes municipales para facilitar el impulso de programas de mediano plazo, tales como la modernización del catastro.

g) Que los Municipios participen de los recursos provenientes de los excedentes petroleros en función del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal.

2. Lograr plena certeza jurídica para que las autoridades municipales puedan cobrar efectivamente el Derecho de Alumbrado Público (DAP), promoviendo e impulsando la Reforma Constitucional respectiva.

Estrategia Cuatro: Fomentar la Inversión y Rendimiento de PEMEX y resarcir al Estado de Campeche por lo que las participaciones que se le otorgan por petróleo no corresponden a la producción que se logra en el Estado.

Acciones

1. Adoptar un nuevo régimen fiscal para PEMEX y un nuevo modelo de gestión que le brinde la autonomía y flexibilidad financiera que la coloque en igualdad de circunstancias respecto otros contribuyentes y establezca los incentivos adecuados para la inversión.

El nuevo régimen fiscal constaría de tres derechos:

- a) Derecho sobre la Extracción de Hidrocarburos que gravaría la extracción de petróleo y gas natural distinguiendo la producción existente de la nueva producción. Estructura propuesta del Derecho sobre la Extracción de Hidrocarburos:

Estructura propuesta del Derecho sobre la Extracción de

	Hidrocarburos	
	Petróleo	Gas Natural
Tasas para la producción existente	75%	15%
Tasa para la nueva producción	25%	10%
Exenciones	30 barriles diarios por pozo	1 millón de pies cúbicos diarios (pcd) por pozo de gas natural no asociado

- b) Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos que gravaría la diferencia entre el valor anual del petróleo y del gas natural extraído y las deducciones permitidas por el régimen con una tasa de 69%.
- c) Derecho sobre Hidrocarburos para un Fondo de Estabilización sujeto a un marco jurídico estable, una administración autónoma, principios de transparencia y definir su destino al pago de deuda y desarrollo de infraestructura, el cual se aplique en los años en que los precios de los hidrocarburos estén por debajo de la cantidad que se considere para el cálculo.

Que forme parte de la RFP la recaudación que se obtenga del derecho sobre extracción de hidrocarburos y del derecho ordinario sobre los mismos; sin embargo como en la actualidad las entidades federativas no participan del actual derecho extraordinario, se propone que únicamente forme parte de la RFP, el 62% de los derechos

primeramente citados.

A fin de aprovechar el potencial que brinda el nuevo régimen fiscal, se sugiere otorgar a PEMEX autonomía de gestión y mayor flexibilidad financiera a través de certificados de aportación patrimonial. Para asegurar que al menos se mantengan los ingresos de la Recaudación Federal Participable de origen petrolero, PEMEX garantizará un crecimiento mínimo por año de 2005 a 2008 en su producción de hidrocarburos. Este crecimiento mínimo anual será tal que, al precio de referencia del crudo utilizado para fijar la tasa del Derecho sobre la Extracción de Hidrocarburos sobre crudo existente, los ingresos participables se mantengan en términos reales respecto a 2005. Esta disposición se establecerá en la Ley Federal de Derechos o en el ordenamiento jurídico que contemple el Nuevo Régimen Fiscal de los Hidrocarburos.

Adicionalmente a la garantía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Petróleos Mexicanos y las Entidades federativas establecen el compromiso de analizar de manera conjunta las implicaciones del nuevo régimen fiscal sobre: el comportamiento de los ingresos excedentes o sus análogos, definiendo y perfeccionando sus mecanismos de distribución a las entidades federativas, la aplicación del IEPS a combustibles, el impacto del organismo en las regiones productoras y los procedimientos para verificar la adecuada aplicación del esquema fiscal.

También se analizará un nuevo esquema de PEMEX, que asegure que sus recursos sean utilizados en forma transparente y eficiente.

2. Reconocer la aportación del estado de Campeche a la producción petrolera, por lo cual se le otorgará un trato preferencial en el Presupuesto de Egresos de la Federación adecuado a su circunstancia particular.

Estrategia Cinco: Impulsar la Simplificación Tributaria.

Acciones

1. Simplificar el Impuesto sobre la Renta de personas físicas, a través de la reestructuración de la tarifa y homologando su base con la de seguridad social. Se recomienda una nueva tarifa aplicable a personas físicas estructurada en dos tramos, manteniendo libre de carga fiscal a los contribuyentes de menor ingreso, de manera que se opere una desgravación general que beneficie hasta el 80% de los trabajadores afiliados en el IMSS. Una tarifa más sencilla y la exención de un grupo amplio de trabajadores requiere de ampliar la base gravable. Se propone por ello eliminar exenciones que constituyen ingresos recurrentes o monetizables. A fin de avanzar en la simplificación se homologarían las bases del ISR, del IMSS y del Infonavit, para el cálculo del impuesto y las cuotas, respectivamente. Viable siempre y cuando se recupere la recaudación que se pierda, lo cual al menos parcialmente se puede obtener por mayor eficiencia del mismo impuesto.
2. Prever que en la franja fronteriza los REPECOS tengan un régimen diferente que les permita vender mercancías de importación.

4.3 DEUDA PÚBLICA

Objetivo General: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de, mejorar el marco legal de la deuda pública, ampliar las fuentes de financiamiento disponibles a Estados y Municipios y plantear soluciones definitivas a la problemática de los sistemas de pensiones de los servidores públicos.

Estrategia Uno: Impulsar la reconducción presupuestal y responsabilidad fiscal

Acciones

1. Adoptar reglas de reconducción presupuestal y de responsabilidad fiscal a fin de garantizar certidumbre presupuestal y la asignación más eficiente de recursos. Impulsar la elaboración de planes de financiamiento del desarrollo estatales, que especifiquen los principales proyectos que la entidad planea realizar y sus fuentes de financiamiento.

2. Evaluar integralmente la legislación en materia de endeudamiento público, a fin de brindar las reglas preventivas y necesarias para evitar el sobre endeudamiento público y crear las condiciones a los Municipios para que puedan acceder a mejores opciones de financiamiento. Integrar un sistema de registro de pensiones en la entidad federativa y Municipios, con el propósito de determinar la presión que está ejerciendo el déficit actuarial sobre la deuda de Estados y Municipios, los cuales no son registrados en el total de pasivos contingentes del sector público. Generar un Modelo de Código Financiero para Estados y Municipios.

Estrategia Dos: Diversificar la oferta financiera y facilitación del financiamiento para Estados y Municipios

Acciones

1. Elaborar un manual de mejores prácticas para la administración de la deuda de Estados y Municipios y efectuar evaluaciones periódicamente, a través del Indetec, el avance en su aplicación.
2. Promover el otorgamiento de garantías parciales, que reducen el riesgo para los acreedores en general y, por ende, mejora las condiciones de acceso al crédito a Estados y Municipios.
3. Promover la emisión conjunta de valores municipales, que permitiría a dos o más Municipios aliar esfuerzos para acceder juntos al mercado de capitales.
4. Alentar la administración integral de riesgos en las entidades que permita mejorar su desempeño financiero, y con ello obtener mejores calificaciones por parte de las agencias independientes.
5. Replantear los apoyos de BANOBRAS, para que diseñe nuevos productos acordes con las necesidades actuales de los Estados y Municipios, en términos y condiciones financieras competitivas.
6. Crear fondos de garantía líquida, definiendo las reglas de acceso a éstos de manera que los Municipios fortalezcan su hacienda y se fomente un mayor desarrollo institucional.
7. Establecer normatividad que permita utilizar alternativas de garantías a los gobiernos locales con el fin de aprovechar las opciones que ofrece el mercado financiero.

Estrategia Tres: Armonización de los principios contables en el orden estatal y municipal.

Acciones

1. Armonizar los principios contables a nivel estatal y municipal a fin de garantizar transparencia y confiabilidad en comparaciones intergubernamentales.

Estrategia Cuatro: Efectuar Ajuste del Marco Legal.

Acciones

1. Modificar la Constitución Federal en su artículo 117, fracción VIII, con el fin de permitir el refinanciamiento de pasivos como uno de los propósitos de la deuda pública de los estados y municipios, y precisar el concepto de inversión pública productiva.

Estrategia Cinco: Reformar el marco jurídico de la Deuda del DF dentro de una reforma integral.

Acciones

Realizar una revisión integral del marco jurídico del Distrito Federal en todos los ámbitos. En el caso particular del marco jurídico de la deuda pública del Distrito Federal, es necesario modificar los ordenamientos para que su tratamiento se oriente hacia una convergencia con el de las otras partes integrantes de la Federación.

Estrategia Seis: Integrar un Sistema Nacional de Pensiones.

Acciones

1. Completar el diagnóstico y establecer un mecanismo institucional que le dé seguimiento a todos los sistemas de pensiones públicos.
2. Llevar a cabo un diagnóstico integral respecto a los pasivos que representan los sistemas públicos de salud.
3. Crear un Sistema Nacional de Pensiones (SNP) en base a cuentas individuales y con una Pensión Mínima Garantizada (PMG), de manera que sea capaz de garantizar la equidad y certidumbre en la pensión del trabajador al garantizar portabilidad y heredabilidad.

4.4 PATRIMONIO PÚBLICO

Objetivo General: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de: Optimizar el aprovechamiento del Patrimonio Público en beneficio de la sociedad mexicana en general; identificar y establecer criterios para el aprovechamiento, uso y disposición del patrimonio público, así como generar criterios técnico jurídico que posibiliten la uniformidad en el control patrimonial y el mejoramiento del régimen jurídico del patrimonio público, tanto federal, como estatal y municipal.

Estrategia Uno: Hacer más eficiente la adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación del patrimonio público.

Acciones

1. Zona Federal Marítimo Terrestre. Modalidad 1.- Facultar a las Entidades federativas y a los Municipios para que asuman la administración, conservación y vigilancia de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) y los terrenos ganados al mar. Todo lo anterior a través de convenios o acuerdos con la SEMARNAT y en los que participarían las Secretarías, de Marina (SEMAR), de Turismo (SECTUR) y de Comunicaciones y Transportes (SCT). Lo anterior atendiendo a un diagnóstico específico por cada entidad federativa. Modalidad 2.- Creación de empresas mercantiles de participación Estatal, Municipal o mixtas (semejantes a las Administraciones Portuarias Integrales (API's), que tengan a su cargo la administración de la zona federal marítimo terrestre. Para ello, la SEMARNAT otorgaría concesión a cada Estado costero que lo solicite, Los recursos que se obtengan serán destinados al desarrollo sustentable de la ZOFEMAT.
2. Áreas Naturales Protegidas y Reservas Ecológicas. Celebración de convenios en donde se establezca con claridad un inventario a nivel nacional de las Áreas Naturales Protegidas y de las Reservas Ecológicas, con el fin de que la Federación, Estados y Municipios, establezcan cuáles de dichas áreas pueden ser administradas por los órdenes de gobierno correspondientes, manteniéndose los aspectos normativos en el ámbito federal.
3. Reformar el artículo 161 para facultar a la Secretaría de la Reforma Agraria para enajenar a título oneroso o gratuito a los Estados y Municipios, los terrenos nacionales que se encuentren ubicados dentro de su jurisdicción, siempre y cuando éstos sean utilizados para fines de desarrollo urbano, reserva territorial o ecológica, teniendo éstos preferencia respecto de las solicitudes de enajenación presentadas por particulares. También pretende dicha reforma que los Estados y los Municipios puedan denunciar los terrenos presuntamente nacionales dentro de su jurisdicción, haciendo efectivo su derecho ante la SRA para que esta se los enajene a título gratuito u oneroso.
4. Puertos, Terminales y Marinas. Consiste en el desarrollo de Administraciones Portuaria Integrales (API) de participación Estatal, Municipal o mixtas que propicien el crecimiento de los puertos, terminales y marinas en beneficio de las regiones respectivas mediante una efectiva participación en los órganos de dirección de los gobiernos estatales y municipales.
5. Infraestructura. Aeropuertos. Consiste en el desarrollo de administraciones aeroportuarias integrales de Participación Estatal, Municipal o mixtas, que propicien el desarrollo y crecimiento de la infraestructura aeroportuaria en beneficio de las regiones respectivas con la intervención de los tres órdenes de gobierno.
6. Patrimonio Cultural. Se propone la celebración de convenios de colaboración entre la SEP a través del INBA e INAH, con los Estados y los Municipios, para otorgarles participación en la administración de los inmuebles que se localicen

dentro de su circunscripción, de aquéllos considerados como históricos, artísticos y arqueológicos, propiedad de la Nación, y que se encuentren administrados por estas dependencias, así como de los recursos económicos que de ella se generen.

7. Uso y Aprovechamiento del Subsuelo. Asegurar constitucionalmente la facultad de los Municipios para autorizar y otorgar licencias, con su respectiva contribución fiscal, para el uso y aprovechamiento del subsuelo, cuando éste se ubique dentro de la propiedad territorial de los Municipios, respecto del tendido de cables, gasoductos, oleoductos, entre otras ocupaciones distintas de la explotación y aprovechamiento de recursos naturales.

Estrategia Dos: Establecer medidas de control contable del patrimonio público

Acciones

1. Homologar conceptualmente los sistemas de identificación, registro y control de bienes que constituyen el patrimonio público, así como su valuación y el registro contable, para lo cual se integra un documento técnico. Lo anterior a través de:
2. Modalidad 1.- Convenios de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para que cumplan con una metodología homogénea. Modalidad 2.- Promoviendo una modificación al marco legal en el que establezca la obligatoriedad de los tres órdenes de gobierno, para aplicar de manera uniforme un sistema normativo registral y contable gubernamental. Creación de una instancia representada por un órgano concentrador de la información generada por los distintos actores de la administración del Patrimonio Público, con la posibilidad de que a la dirección de dicho órgano concurren representantes de los distintos órdenes de gobierno, sin que exista intervención o injerencia alguna en el uso, aprovechamiento y disposición en el manejo del patrimonio de cada uno de los órdenes de gobierno e involucrados.
3. Integrar y mantener actualizado el inventario patrimonial nacional, su registro contable y administrativo, así como su vinculación con el registro público de la propiedad. Celebrar convenios de colaboración entre la federación, estados y municipios, a fin de incorporar un marco jurídico estatal y municipal en materia de regulación del patrimonio. Implementar un sistema de información para el control administrativo y registro contable del patrimonio que tenga como finalidad la protección del patrimonio y la transparencia en su uso y destino. Realizar las adecuaciones necesarias a fin de que los municipios y estados donde se encuentren reservas territoriales, puedan beneficiarse de la administración sobre la conservación, uso y explotación de los recursos que de ella deriven, con el propósito de fomentar el desarrollo sustentable de las zonas.

Estrategia Tres: Mejorar el régimen jurídico del patrimonio público

Acciones

1. Se propone reformar el artículo 116 constitucional para que la Federación, los Gobiernos de las Entidades federativas y de los Municipios, en los términos de ley, suscriban convenios con el fin de coordinar la administración total o parcial de los bienes nacionales que establezcan mediante acuerdos administrativos, dichos acuerdos permitirán que los derechos y aprovechamientos que se deriven de dicha administración se apliquen en obras de desarrollo urbano y ecología en los lugares en que se localizan los mencionados bienes nacionales.
2. Se plantea la adecuación al artículo 132 constitucional, a través del cual expresamente se faculte al Congreso de la Unión, a los Congresos locales y a los Ayuntamientos para legislar y normar respectivamente en materia de bienes muebles e inmuebles. Además, se establezcan las previsiones que en materia de inventario, registro público y contable deben considerarse al emitir la normatividad, todo esto con el fin de que los tres órdenes de gobierno tengan leyes claras y debidamente articuladas para lograr una adecuada administración del patrimonio público.
3. Se prevea en el artículo 132 constitucional la emisión de una Ley de Coordinación para establecer las bases de ordenamiento del patrimonio público.
4. El Gobierno Federal, las entidades federativas, y los municipios de la República, tendrán plena capacidad jurídica para

adquirir y poseer los bienes necesarios para el ejercicio de las atribuciones que esta Constitución y las leyes les confieren. El Patrimonio Nacional será administrado por los diferentes órdenes de gobierno dentro del ámbito de sus competencias. Las entidades federativas y los municipios, participarán conjuntamente con el Gobierno Federal, en la administración integral del Patrimonio Nacional, en términos de la ley que expida el Congreso de la Unión. El Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios contarán con un registro de los bienes que integren su patrimonio debiendo garantizar el derecho a la información sobre el Patrimonio Público conforme a lo preceptuado en esta Constitución.

4.5 MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA

Objetivo General: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de: Modernizar y simplificar los sistemas y procesos para administrar los ingresos, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos, bajo condiciones de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia.

Estrategia Uno: Modernizar y hacer más eficientes los sistemas de recaudación.

Acciones

1. Unificar intergubernamentalmente códigos y registros de personas y sociedades. Diseño de un programa conjunto con el Registro Nacional de Población (RENAPO) fortaleciéndolo con la universalización de la CURP en todo trámite gubernamental.
2. Integrar una plataforma compartida para actividades de registro. Actualizar el padrón de contribuyentes, a través de la técnica censal en viviendas, establecimientos y ambulante de todo el país, a fin de convertirlo en un sistema registral completo, confiable y universal (Programa de Actualización del Registro Federal de Contribuyentes, PAR); operación del RFC de pequeños contribuyentes por parte de las Entidades federativas; estandarizar domicilios; y condicionar autorizaciones y beneficios diversos a la regularización de contribuyentes en el padrón.
3. Normalizar la información base de Municipios, Entidades federativas y Federación para la toma de decisiones. Dar viabilidad a la compatibilidad o capacidad de infraestructura informática entre las entidades federativas y municipios para poder conectarse a los sistemas de información del SAT vía Internet mediante una contraseña y, en contrapartida, establecer los mecanismos para que el SAT pueda acceder a la información contenida en las diversas bases de datos de Estados y Municipios.
4. Modernizar los sistemas de recaudación municipal. Mediante diversas acciones, entre otras: En materia de Agua Potable adecuar las tarifas del costo operativo. Actualización de las tablas de valores catastrales. Sistematizar el control de obligaciones tributarias. Implementar programas de recuperación de cartera vencida y de verificación de eficiencia recaudatoria. Impulsar mediante ley, un mínimo de eficiencia recaudatoria. Homologar el marco jurídico de la Hacienda Pública Municipal. Formular un modelo de Código Financiero. Descentralizar el catastro a municipios.

Estrategia Dos: Modernizar el ejercicio del gasto público y los procesos presupuestarios

Acciones

1. Reforma de la Gestión del Gasto Público hacia un enfoque a resultados. a) Institucionalizar el establecimiento de objetivos, metas y estrategias, vinculadas a los Planes de Desarrollo. b) Desarrollar esquemas de evaluación del desempeño de la gestión pública. c) Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Estrategia Tres: Promover la profesionalización, capacitación y servicio civil de carrera

Acciones

1. Profesionalización del Servicio Público con base en un enfoque de recursos humanos por competencias y énfasis en el servicio profesional de carrera.

2. Establecer una guía general para desarrollar un modelo de profesionalización en los gobiernos estatales y municipales.
3. Profesionalización del recurso humano de las administraciones públicas.

Estrategia Cuatro: Aplicar modelos e instrumentos de modernización y simplificación orientados a la atención ciudadana en el ámbito hacendario de los tres órdenes de gobierno.

Acciones

1. Metodología de Instrumentación de las Herramientas de Simplificación Regulatoria (HSR's) en Estados y Municipios. Implementar instrumentos para la modernización y simplificación regulatoria en Estados y Municipios.
2. Implementación de modelos de atención y gestión ciudadana en vinculación gobierno federal, estatal y municipal.

4.6 COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTALES

Objetivo General: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de:

Construir un nuevo modelo de colaboración y coordinación intergubernamental en el marco del renovado federalismo, que incluya los campos del ingreso, gasto, deuda y patrimonio; que coadyuve a las sinergias en los procesos de presupuesto, operación y ejecución de los programas federales con incidencia en las entidades federativas y municipios; a reducir los costos de transacción en el sistema de la hacienda pública en su conjunto, además de elevar la calidad del ejercicio del gasto público que permita maximizar el impacto económico y social.

Estrategia Uno: Redefinir fórmulas y normatividad de fondos de participación

Acciones

1. La Federación debe participar de los productos relacionados con bienes, cuando estos se establezcan.
2. Reformas al esquema actual de distribución del FGP. Incluir otras variables económicas para la distribución de la segunda parte del FGP, que permitan fortalecer el componente resarcitorio del mecanismo de distribución (dinámica de asegurados al IMSS, aportaciones por entidad al SAR, etc.), así como otras variables referidas a ingresos propios o federales coordinados, con el objeto de que se reflejen en los asignables el esfuerzo fiscal de las entidades federativas.
3. Respecto del Fondo de Fomento Municipal, fortalecer las mediciones del esfuerzo recaudatorio respecto de las variables asignables.
4. Considerar el periodo de vigencia de la encuesta, conteo o censo de población, entre otras la encuesta de empleo, para determinar la variable de población con que se distribuye la primera parte del FGP, así como seguir estudiando otras alternativas de medición de la población.
5. Vinculación de las Bases Especiales de Tributación (BET) a la Recaudación Federal Participable (RFP). Se propone que el monto que se distribuye vía las BET se reexpresen como la proporción que guardaban en la RFP actualizada desde 1991, debido a que el comportamiento económico y las mejores prácticas de recaudación en el país durante los últimos años, se han reflejado en una tasa de crecimiento de la RFP superior a la inflación.
6. Revisar la actual distribución de los recursos transferidos a los municipios por cuyo territorio se exportan mercancías o petróleo, referidos en las fracciones I y II del artículo 2º A de la Ley de Coordinación Fiscal.
7. Se propone crear en ley un fondo especial con los recursos que se obtengan de los excedentes en ingreso, derivados de mayores recursos obtenidos en ejercicios fiscales donde los precios internacionales del petróleo de exportación, así como otros ingresos, superen la estimación de la Ley de Ingresos de la Federación, de tal manera que no haya incertidumbre si lo aprueba o lo rechaza el legislativo, y esté institucionalizado en alguna ley ordinaria. De esta manera, para que no haya afectación a las haciendas públicas de los órdenes de gobierno, se propone que se mantengan, por lo menos, los mismos términos del artículo 23 fracción I inciso j del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004. Esta propuesta reconoce la necesidad de fortalecer la inversión en infraestructura en PEMEX y al mismo tiempo recomienda mayor transparencia y rendición de cuentas en sus finanzas.

8. Establecer o crear una metodología que permita conocer la integración de la recaudación federal participable de recursos petroleros y no petroleros, así como de los excedentes de ingresos.
9. Las autoridades hacendarias deben proporcionar a las entidades federativas y a los municipios la información periódica disponible sobre la recaudación.

Estrategia Dos: Rediseñar el sistema de colaboración administrativa en materia fiscal federal a fin de lograr una mayor y más amplia participación por parte de los gobiernos locales y con ello, una distribución de los ingresos federales coordinados más eficiente entre los tres órdenes de gobierno.

Acciones

1. Acciones para incrementar la Recaudación Federal Participable RFP. Se propone que las entidades y municipios colaboren en el esfuerzo fiscal del gobierno federal, a través del establecimiento de metas recaudatorias respecto a la recaudación de ingresos coordinados, estableciéndose incentivos por los excedentes sobre la meta. Esto propiciaría ingresos adicionales para las entidades federativas y municipios que rebasen las metas, contribuyendo a la ruptura del efecto “suma cero”.
2. En materia de colaboración administrativa respecto del IVA e ISR, las entidades federativas y los municipios establecerán metas de recaudación consensuadas para que sean alcanzadas por los municipios, operando con un sistema de premios por eficiencia o retiro de la colaboración por ineficiencia.
3. En materia del ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales federales, relacionadas con el IVA, ISR, IEPS y el IMPAC, se propone uniformar los incentivos por colaboración, a fin de que sean del 100% de los ingresos efectivamente recaudados, en los cuatro conceptos tributarios. La propuesta que antecede contribuirá a fortalecer los ingresos de las entidades federativas y a estimular su actuación en el combate de la evasión y elusión fiscal.
4. Reformar el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal. El Gobierno Federal y los Gobiernos de las Entidades adheridos al SNCF, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos, que comprenderán funciones de registro federal de contribuyentes, administración, recaudación, comprobación, defensa del interés fiscal e intervención en juicio en todas sus etapas, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.
5. Adiciones Art. 198 y 248 del Código Fiscal de la Federación, a efecto de que las entidades federativas y los municipios que realicen funciones derivadas de la administración de ingresos federales, puedan intervenir en juicio e incluso para comparecer en el procedimiento relativo al recurso de revisión.
6. Sustituir el actual Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, por un convenio marco que comprenda todas las posibles materias de colaboración entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso con los municipales, así como su regulación general.

En este convenio se establecerán las bases generales a delegar, toda vez que la regulación específica se estipulará en los anexos. Las materias genéricas de colaboración que se insertarían en el Convenio de Colaboración, serían:

- I. Administración de impuestos;
 - II. Administración de derechos;
 - III. Recaudación y cobro de multas federales no fiscales; y
 - IV. Ejercicio de facultades específicas concedidas por las leyes federales a las autoridades fiscales de la Federación.
7. En materia del IVA, ampliar la cobertura de la colaboración administrativa, hasta incluir funciones de administración integral por parte de las entidades, en un proceso gradual cuidadosamente diseñado y se fortalezca la colaboración administrativa horizontal entre entidades federativas. Se recomienda iniciar un proceso de análisis para que en un plazo aproximado de cinco años, el IVA se pudiese transferir la administración integral a las entidades federativas, con las características siguientes, entre otras:
 - I. Será optativo para las entidades que deseen colaborar en su administración y tengan la capacidad para hacerlo en forma eficiente.
 - II. El Servicio de Administración Tributaria (SAT), determinará los requerimientos que deberían satisfacer las entidades federativas para garantizar una administración eficiente, mismos que serían aprobados por su Consejo de Administración.
 - III. Las funciones de administración incluirán las relativas a: Registro Federal de Contribuyentes, control de

obligaciones, control de créditos, recepción de pagos, notificación y cobranza, devoluciones, autorización de pago a plazos o en parcialidades en los términos del Código Fiscal de la Federación, calificación y autorización de garantías del interés fiscal y asistencia al contribuyente.

- IV. Las funciones de fiscalización incluirán la programación de actos de fiscalización y la determinación de contribuciones omitidas e imposición de sanciones. Las funciones jurídicas incluirán: resolución de recursos administrativos, comparecencia a juicio respecto de las propias resoluciones emitidas por la entidad, incluso en materia de amparo directo y el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito; resolución de consultas y atribuciones para hacer efectivas las garantías del interés fiscal, para lo cual se acordó proponer que se reformen los artículos 198, fracción III del Código Fiscal de la Federación.
- V. La delegación de las funciones incluirá a todos los contribuyentes, con las únicas excepciones del IVA proveniente del comercio exterior y del generado por PEMEX.
- VI. La normatividad seguirá estando a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de las entidades en su diseño.
- VII. Se establecerán metas recaudatorias a las entidades federativas participantes en la colaboración, bajo la base del monto recaudado el año inmediato anterior, actualizado con el crecimiento del Producto Interno Bruto Nacional del año en curso, el cual se obtendría de la estimación prevista en los Criterios Generales de Política Económica que emite el Ejecutivo Federal que se ajustaría con el crecimiento observado del Producto Interno Bruto real obtenido.

Del excedente que se obtuviera respecto de la meta recaudatoria, las entidades se autoliquidarán el 50%, una vez que se conozcan los resultados del ejercicio y, en caso de no alcanzarse la meta recaudatoria durante dos años consecutivos, se retiraría la colaboración administrativa a la entidad federativa correspondiente.

- 8. En materia del ISR, la delegación gradual por regímenes, de facultades a las entidades federativas en forma integral respecto de las personas físicas, a que se refiere el Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a excepción de aquéllas que reciban ingresos del Capítulo I del mencionado Título de la Ley, denominado de los ingresos por salarios y en general por las prestación de un servicio personal subordinado con las características siguientes, entre otras:

- I. Será optativo para las entidades que deseen colaborar en ella y tengan la capacidad para hacerlo en forma eficiente.
- II. Se otorgará a las entidades federativas que se sumen a este esfuerzo de colaboración, un incentivo económico por el equivalente al 50% de la recaudación que se obtenga por concepto del impuesto, actualización y recargos, así como el 100% en multas y gastos de ejecución, excepto en aquellas materias en donde el incentivo económico esté determinado por la ley y en todo caso, respetando los acuerdos vigentes en la actualidad en donde el incentivo es mayor, como en el caso de los pequeños contribuyentes.
- III. Los contribuyentes presentarán sus declaraciones y pago total del impuesto en la entidad federativa en donde tengan su domicilio fiscal, con excepción de las retenciones que les hagan en otras entidades federativas por las diversas obligaciones fiscales que pudiese tener.
- IV. Se establecerán metas anuales de crecimiento en la recaudación, consensuadas entre la entidad federativa y la Federación.

Con el fin de evitar que algunas entidades pudieran incurrir en el incumplimiento a dichas metas recaudatorias en forma recurrente y que con ello se afecte los ingresos de todas las entidades federativas y del propio gobierno federal, resulta preciso diseñar algún mecanismo de sanción.

- V. Los municipios deben participar activamente en la administración del impuesto para elevar el nivel de cumplimiento oportuno y correcto por parte de los contribuyentes y aumentar la recaudación. En tal sentido se determinó que se les incluya en esta delegación de funciones, respecto de los pequeños contribuyentes del ISR. Con la posibilidad de denegar la facultad en caso de incumplimiento de los estados. En tal sentido se determinó que se les incluya en esta delegación de funciones, respecto de los pequeños contribuyentes del ISR, los cuales podrán ser administrados en su totalidad por los Municipios que deseen hacerlo y tengan la capacidad para ello, a través de la firma de convenios de colaboración entre éstos y los gobiernos estatales.
- 9. El Registro Federal de Contribuyentes se incluirá dentro del esquema de colaboración, cuando se tenga la infraestructura tecnológica; en caso contrario, esta función quedará fuera del convenio respectivo. La incorporación de los municipios a este

esquema de colaboración, será en forma gradual en el tiempo y de forma casuística, con base en las capacidades institucionales de los municipios, mismas que serían determinadas por la Entidad Federativa.

10. Se propone adicionar a la operación actual la obligación para la SHCP y las entidades federativas, de acordar conjuntamente la planeación, programación, normatividad y evaluación del Impuesto al Activo.
11. Efectuar las reformas legales necesarias para garantizar una mayor efectividad en la recaudación de las multas federales no fiscales y elevar el beneficio económico a los Municipios.
12. En materia de la vigilancia y control de obligaciones, las entidades federativas que tengan la capacidad, puedan asumir hasta el 100% de la vigilancia de obligaciones fiscales federales, con excepción de los grandes contribuyentes, así como para elevar el incentivo por colaboración a las entidades federativas, del 50% al 100% del impuesto, actualización, recargos, multas, honorarios por notificación y gastos de ejecución.
13. En materia de derechos federales, se concluyó que conceptos previstos en la Ley Federal de Derechos en los que los municipios, tienen posibilidades de ejercer las funciones recaudatorias con mayor eficacia y eficiencia. Delegar mediante convenio las facultades recaudatorias a los Municipios, de los derechos en materia de áreas naturales protegidas, puertos, pesca deportiva, registro nacional de turismo, aeropuertos y ZOFEMAT.
14. Modificar la Ley Federal de Derechos para establecer la posibilidad de dar destino específico a los ingresos derivados de los distintos conceptos de derechos que sean objeto de convenio con los gobiernos estatales y municipales.
15. Otorgar a los municipios en calidad de incentivo en la totalidad de derechos que se incluyan en la colaboración administrativa, el 100% por concepto de multas y de gastos de ejecución que recauden.
16. En tenencia se propone adicionar a la operación actual, la celebración de convenios de colaboración horizontales entre las entidades federativas, como una medida para otorgar competencia a las entidades en el cobro del impuesto respecto de vehículos que circulan en forma permanente con placas de otras entidades.
17. Asegurar la participación de los municipios en las labores de verificación y vigilancia del cumplimiento en el pago de Tenencia, mediante una modificación a la LCF y de impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, que condicione la participación de éstos en el producto de la recaudación, a la colaboración en las funciones señaladas.
18. En facultades de comprobación relacionadas con el comercio exterior se requiere instituir la colaboración horizontal, y asegurar la participación operativa conjunta de los tres órdenes de gobierno.
19. Modificar el Art. 72 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, para que el monto de honorarios por notificación de requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se establezca en unidades de salario mínimo diario vigente del Distrito Federal.
20. Complementariamente se propone, que el texto actual del artículo 16 de la Ley de Ingresos de la Federación a partir de 2005 no condone en ley los créditos fiscales hasta por el equivalente a 2,500 Unidades de Inversión (UDIS) sino que se regrese al texto que estuvo vigente en la Ley de Ingresos de la Federación en 2002.
21. Se propone adicionar a la operación actual la obligación para la SHCP y las entidades federativas, de acordar conjuntamente la planeación, programación, normatividad y evaluación del IEPS.

Estrategia Tres: Rediseñar y fortalecer el sistema de coordinación intergubernamental en materia de presupuesto y gasto público, para que tome en cuenta las diferencias en capacidades fiscales y necesidades de los tres órdenes de gobierno, así como asegurar la coherencia de objetivos de los programas con la eficiencia del gasto público.

Acciones

2. Promover a través de las autoridades federales y estatales, talleres para las autoridades municipales en donde se informe de los programas y recursos y la manera de acceder a ellos, así como las reglas de operación de los mismos.
3. Obligación de las dependencias ministradoras de informar con precisión y oportunidad, las variables, bases de datos y mecánicas de cálculo utilizados para la distribución de los recursos.
4. La información deberá ser publicada en el órgano oficial de difusión y página de Internet de cada orden de gobierno, en un medio que permita su uso estadístico. Se determinarán una serie de requisitos mínimos de información que faciliten la transparencia y la evaluación de impacto de las transferencias con la participación de los tres órdenes de gobierno. Adicionalmente, se acordaría entre los órdenes de gobierno a través de un mecanismo por definir, una clasificación económica del gasto. Los formatos y lineamientos para la publicación de la información serán uniformes y obligatorios en

todo el país. La información deberá entregarse a la autoridad competente.

5. Todas las transferencias vía convenio deberán formalizarse durante el primer bimestre del año. Desarrollar mecanismos más flexibles y que, en la medida de lo posible, eviten la necesidad de firmar anualmente los convenios (uso de anexos).
6. En particular, se propone que los recursos asignados a través del FAM se reasignen entre los fondos a los que corresponda la función de financiar: los fondos para el desarrollo social (asistencia social) y educación (infraestructura educativa).
7. Priorizar rubros de gasto de acuerdo con su impacto y desarrollar mecanismos para incentivar el gasto en los mismos.
8. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo de la evaluación de los fondos de política social, en términos de la Ley general de Desarrollo Social, la Ley General de Educación y la Ley General de Salud, y demás normatividad aplicable. Para las evaluaciones de impacto de los demás fondos (que no son de carácter social) se deberá diseñar un mecanismo que garantice que estas se lleven a cabo. Las evaluaciones deberán seguir pautas metodológicas estrictas que garanticen su validez científica, y en su elaboración participarán instituciones académicas y de investigación independientes.
9. Ante la falta de incentivos para promover la eficiencia en el ejercicio de los recursos, se propone introducir en las fórmulas de asignación de recursos, un esquema de compensación, que introduce incentivos para que efectivamente se abatan los rezagos, ya sea en materia de educación, salud, infraestructura básica, desarrollo metropolitano, o superación de la pobreza.
10. Esclarecimiento, y en su caso redefinición, de las competencias de cada orden de gobierno así como los instrumentos para su financiamiento.
11. Reglamentar el funcionamiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), incluyendo a aquellos a nivel estatal, municipal o regional.
12. Desarrollar y fortalecer esquemas como los Plandesoles que permitan desarrollar estrategias conjuntas y sinergias en el gasto realizado por los tres órdenes de gobierno.
13. Incluir una limitante legal que prohíba expresamente la transferencia de responsabilidades de gasto entre órdenes de gobierno sin la correspondiente transferencia de recursos necesarios para el financiamiento de las mismas.
14. Para los fondos que correspondan, utilizar transferencias complementarias que generen incentivos (esquemas de concurrencia de recursos con corresponsabilidad variable) para financiar acciones específicas relacionadas con objetivos de política pública (la tasa de corresponsabilidad puede variar dependiendo de los rubros que se desee favorecer, por considerarlos más importantes desde el punto de vista social y económico).
15. Incluir un mecanismo que promueva un eficiente desempeño de los recursos. Se sugieren tres mecanismos: a) A través de un indicador de desempeño en las fórmulas, b) Flexibilización de las etiquetas del gasto dependiendo del desempeño y c) A través de un nuevo fondo por desempeño (no implica recursos adicionales). Este fondo estaría dentro del techo asignado conforme el avance registrado en el cumplimiento de los objetivos de los Fondos etiquetados y mejora en los indicadores respectivos, se tendrá acceso a un fondo adicional flexible que compense la disminución en los recursos obtenidos por esos fondos etiquetados.
16. Introducir un componente de compensación dentro de los mecanismos de asignación de recursos para eliminar el incentivo contrario al buen desempeño y, con ello, promover la eficiencia en el gasto.
17. Para cada fondo deberá existir una fórmula única, explícita, transparente y objetiva.
18. Hacer explícitos en la legislación los criterios de distribución y asignación de fondos y recursos para el gasto coordinado.
19. Distinguir con claridad los objetivos y mecanismos de los distintos tipos de transferencias: compensatorias (con o sin objeto definido), y resarcitorias o niveladoras (sin objeto definido).
20. Definir la naturaleza de los recursos que se transfieren según el tipo de transferencias y en consecuencia las disposiciones de naturaleza presupuestal que deben ser aplicadas para el ejercicio de los mismos.

Estrategia Cuatro: Fortalecer el federalismo de la hacienda pública promoviendo, en un ámbito de colaboración intergubernamental, para que los distintos órdenes de gobierno tengan mejor acceso a fuentes de financiamiento, que garanticen finanzas públicas sanas.

Acciones

1. Implementar un sistema que permita a cualquier orden de gobierno conocer la información sobre el origen y el destino de los recursos crediticios. Cada uno de los integrantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), deben tener muy bien definidas sus atribuciones y responsabilidades, ya sea para generar información, alimentar oportuna y verazmente la

base de datos, operar y administrar el sistema, desarrollarlo, etc. Y para garantizar este proceso de corresponsabilidad, coordinación y colaboración, debe respaldarse mediante acuerdos, convenios, leyes, manuales y todo documento oficial que cumplan los integrantes del SNCF. Las características técnicas del Sistema, deben contener información nacional integral y desagregada por orden de gobierno, de mínimo los cuatro últimos ejercicios fiscales como se propone a continuación: a) Cumplir con los lineamientos establecidos en el Marco Jurídico correspondiente. b) Que contenga las cifras que permitan conocer el perfil de las Deudas Locales, Directas e Indirectas, incluidas las bursátiles, las cuales deben contener: Datos del Crédito; Condiciones Financieras; Autorizaciones para Contratación; Datos del Fideicomiso o Mecanismo de Pago; y Datos de los registros de Deuda Pública en los tres órdenes de gobierno. c) La información de los órdenes de gobierno incluya de manera explícita los pasivos circulantes.

2. El establecimiento de reglas específicas que delimiten la contratación de endeudamiento de corto plazo destinado a cubrir necesidades urgentes de liquidez.
3. El papel de la Banca de Desarrollo como agente colocador de Financiamiento Público Local, mediante conferir atribuciones para la Toma de Decisiones a las Delegaciones, hacer más eficientes los procesos de otorgamiento de financiamiento, adoptar medidas y acciones para que la banca de fomento mejore su eficiencia y otorgue financiamiento en mejores condiciones de plazo y tasa a gobiernos locales y se otorgue un trato diferenciado en función de la calificación de riesgo de los gobiernos locales, así como una mayor representación de los Estados y Municipios en los Consejos Consultivos.

Estrategia Cinco: Redefinir la estructura actual del sistema nacional de coordinación fiscal para transformarlo en un sistema nacional de la hacienda pública en el que participen los tres órdenes de gobierno.

Acciones

1. Que la Reunión Nacional de Funcionarios Hacendarios, sea el órgano a través del cual se definan los criterios y políticas para el funcionamiento de un nuevo Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, así como para su evaluación, y la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios se encargue de darle seguimiento a esos criterios y políticas que deben atenderse en la operación del Sistema.
2. Que se incorporen expresamente como facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Hacendarios, entre otras, las siguientes:
 - a) Evaluar el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria y proponer las medidas correctivas. Actualmente no está prevista esta facultad en la Ley de Coordinación Fiscal. El ejercicio de esta función implicaría la existencia de Comisiones Permanentes de Evaluación, apoyadas por el Indetec.
 - b) Participar con el gobierno federal, en el diseño de políticas, estrategias y programas nacionales propios del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.
 - c) Participar conjuntamente con el gobierno federal en los trabajos de formulación de propuestas de reformas a la legislación hacendaria, de deuda pública, patrimonio, etc, materia del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.
3. Que la Reunión Nacional se encuentre integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, los responsables de las haciendas públicas de cada una de las entidades federativas y del Distrito Federal, los titulares de las Dependencias del Gobierno Federal relacionadas con la descentralización del gasto, y, con tres representantes de las haciendas públicas de los municipios del país. Así como el establecimiento de mesas de trabajo para el análisis de tópicos municipales con la participación equitativa de los municipios en la Comisión Permanente, en función de su tamaño, y en los Grupos Técnicos y de Trabajo correspondientes.
4. Dada las nuevas funciones y estructura de la Reunión Nacional, se propone que sesione dos veces al año de manera ordinaria y sólo de forma extraordinaria cuando las necesidades de sus atribuciones así lo ameriten. Se pretende que en la segunda de las reuniones ordinarias se definan las políticas y criterios de operación del Sistema.
5. Estas reuniones podrían tener una duración de dos o tres días, con funcionarios de primer nivel de los tres órdenes de gobierno, con permanencia completa y cuyo tema fundamental sea precisamente la evaluación del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria y la definición de políticas y estrategias a nivel nacional.
6. En cuanto a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, se propone redefinir su operación y atribuciones, bajo las siguientes características generales:

- a) Fortalecerlas, desde el punto de vista jurídico.
- b) Impulsar y fortalecer a la Comisión Permanente para que responda a los requerimientos de funcionamiento del nuevo Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.
- c) Precisar las reglas de representación y alcances tanto de los integrantes como de las decisiones que se tomen en las sesiones de la Comisión Permanente.

Derivado de lo anterior, se proponen como funciones primordiales, entre otras, las siguientes:

- I. Llevar el seguimiento en la aplicación y ejecución de los criterios y políticas que determine la Reunión Nacional de Funcionarios Hacendarios, para la operación del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, para someter los resultados a la evaluación de la propia Reunión.
 - II. Llevar el seguimiento de los acuerdos tomados en la Reunión, hasta su cumplimiento.
 - III. Interpretar las disposiciones reglamentarias del funcionamiento de los organismos del Sistema.
 - IV. Crear las comisiones o grupos de trabajo que estime necesarias, con carácter temporal y específico para cada tema específico, así como supervisar su funcionamiento y atención diligente de los temas que se les encarguen, para disolverlos una vez cumplidos sus fines.
 - V. Establecer las medidas necesarias que le permitan vigilar la creación, incremento y distribución de los fondos de participaciones, y el pago que cada una de las Entidades efectúe a sus correspondientes municipios.
 - VI. La creación de grupos o comisiones para la atención de los problemas de la operación en el Sistema de Coordinación, se propone sea con carácter temporal y específico para cada tema. No se considerarán aquellas funciones que son competencia expresa de las dependencias oficiales responsables de su solución.
7. Se propone mantener la existencia de la Junta de Coordinación Hacendaria, pero redefiniendo sus facultades a fin de que los dictámenes que emita tengan un seguimiento y efectos preventivos y correctivos, en y ante las dependencias que procedan. Se propone precisar el tiempo de interposición del recurso de inconformidad contra violaciones al Sistema de Coordinación.
8. Se redefinen obligaciones del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Indetec. Respecto del Indetec, se propone que la ley prevea el mecanismo de financiamiento estable y oportuno de su presupuesto y el apoyo institucional por parte de los integrantes del Sistema. Este presupuesto será financiado por los tres ámbitos de gobierno, en razón de ser un organismo del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria. Que su función primaria sea la de llevar a cabo los análisis de la información generada dentro del Sistema Nacional de Información, para que en coadyuvancia de la Comisión Permanente y de la Reunión Nacional, de Funcionarios Hacendarios, se evalúe el funcionamiento del mismo Sistema.

Estrategia Siete: Fortalecer e impulsar la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y el esfuerzo fiscal de cada orden de gobierno.

Acciones

- 1. Crear un Sistema Integral de Información de las Haciendas Públicas, a fin de armonizar los sistemas presupuestarios y contables de las entidades y la federación, como las cuentas públicas que tienen obligación de presentar ante el Congreso.
- 2. Establecer los mecanismos de coordinación logística hacendaria nacional, de infraestructura tributaria intergubernamental y de armonización de los registros contables, de criterios de operación y rendición de cuentas federales, estatales y municipales, lo cual coadyuvará a perfeccionar la medición de la generación de ingresos fiscales para efectos de la distribución de los fondos de participaciones en ingresos federales.
- 3. Establecer un sistema de evaluación y fiscalización de los recursos que generan y recaudan las entidades federativas y los municipios.
- 4. Apoyarse en la nueva Ley General de Desarrollo Social, la cual establece pautas para la transparencia. Instrumentar las medidas para lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas.
- 5. Todas las dependencias federales, entidades federativas y gobiernos municipales que suscriban convenios, se obligarían a publicar, la información con respecto a los programas y los recursos destinados a ellos. Establecer la obligación de las autoridades municipales y estatales de colocar en un lugar público un desplegado con la información correspondiente, de manera legible, clara, transparente y de acceso visual general.
- 6. Incluir en la legislación sanciones por incumplimiento en la obligatoriedad de informar sobre el uso de los recursos, así como

el establecimiento de sanciones a los funcionarios responsables, adecuando la normatividad de responsabilidades de acuerdo con la competencia de cada orden de gobierno.

7. Incluir en la LCF un apartado sobre la transparencia, que facilite el acceso a la información de todas las partes del sistema. Como mínimo se deberá establecer la obligación de reportar los recursos recibidos, su destino y otros aspectos (para todas las transferencias actuales y futuras).
8. Las fórmulas de los fondos, así como de los ponderadores deben ser claras, verificables y basadas en información pública.
9. Las fórmulas de los fondos deben ser claras, transparentes y objetivas.
10. Toda la información que se utilice para el cálculo de las fórmulas de asignación de los Fondos debe hacerse pública, y de preferencia deben utilizarse datos que ya se encuentren disponibles a través de agencias como INEGI, CONAPO, etc. En el caso de que deban crearse variables específicas no contenidas en bases públicas, deberá informarse acerca de cómo se construyen y las fuentes utilizadas para ello.
11. Se propone crear y contar con un Sistema Nacional de Información en línea, que reporte con oportunidad, eficacia y objetividad, los datos fundamentales a nivel país, del comportamiento del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, considerando las restricciones en materia de acceso a la información que establecen las leyes.

Estrategia Ocho: Procurar el equilibrio entre los aspectos relacionados con el ingreso y el gasto público de los tres órdenes de gobierno y otorgar certeza jurídica respecto de los acuerdos y resoluciones de coordinación intergubernamental en las materias de la hacienda pública.

Acciones

1. Establecer mecanismos para la armonización de los procesos de planeación y presupuesto en un nuevo marco de colaboración y coordinación.
2. Se propone la revisión integral del Convenio de Adhesión, para adecuarlo a las recomendaciones que surjan de los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria y que se establezcan en las leyes respectivas.
3. Promover que las iniciativas que impliquen incrementos en el gasto público consideren las fuentes de ingreso posibles para cubrirlos.
4. Que exista congruencia entre las diferentes legislaciones que tengan pertinencia para cumplir los objetivos de las políticas públicas sectoriales, y la normatividad presupuestal y la política tributaria.

4.7 TRANSPARENCIA, FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Objetivo General: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de:
Configurar un Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Estrategia Uno: Impulsar la homologación y armonización de la información hacendaria, así como también de los respectivos marcos jurídicos.

Acciones

1. Armonizar y modernizar los sistemas de información contables para los tres ámbitos de gobierno, donde se contemplen: marcos jurídicos similares, principios y normas contables comunes, sistemas de administración financiera, registro contable y modelos de información de cuentas compatibles para propiciar el control, evaluación y fiscalización concurrentes.
2. Impulsar la creación de ordenamientos legales que regulen el acceso de la ciudadanía a la información y a los resultados de la gestión pública de todos los Estados y municipios bajo criterios básicos homogéneos.
3. Impulso a la incorporación y armonización de lineamientos y contenidos en la información presentada en las páginas web de los Congresos Federal y Estatal.
4. Instrumentar un programa de congruencia e integridad normativa en materia de fiscalización.

Estrategia Dos: Fortalecer los sistemas de información hacendaria de los tres niveles de gobierno.

Acciones

1. Creación de un Sistema Nacional de Acceso a la Información Pública Gubernamental, que administre las solicitudes de información gubernamental presentadas a distintas instancias y favorezca una rendición de cuentas más efectiva. Se propone, que la Convención Nacional Hacendaria realice un pronunciamiento para apoyar a los órganos de acceso a la información en las entidades federativas con recursos presupuestales y técnicos para aplicar, en sus ámbitos de competencia, sistemas electrónicos de acceso a la información.
2. Convenir la creación de un Sistema Nacional de Información Legislativa que aglutine la información difundida por los congresos del país.
3. Creación de un Sistema de Información Hacendaria administrado por INEGI, el cual administre la información hacendaria generada por los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal.
4. Se propone crear un registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales y un padrón único de beneficiarios de programas sociales con información de los tres órdenes de gobierno.
5. Sistema Nacional de Beneficiarios de Programas de Apoyo Social. Establecer un Padrón único de beneficiarios de los programas de gobierno: federal, estatal y municipal.
6. Sistema Nacional de Información Financiera (SNIF). Esta propuesta permitiría medir desempeños en las haciendas públicas y modernizarlas; diseñar políticas de desarrollo hacendario y hacer mejor uso de los recursos públicos.

Estrategia Tres: Fortalecer a los órganos de fiscalización y control interno de los tres ámbitos de gobierno y dar certeza jurídica en materia de fiscalización y control.

Acciones

1. Atender el problema competencial en materia de fiscalización de los recursos federales en los distintos niveles de gobierno.
 - A. Para resolver el problema de competencias en materia de fiscalización se propone una reforma al párrafo segundo, Frac. I, Art. 79 de la Constitución federal. El sentido de la modificación sería para precisar que las aportaciones federales se fiscalizarán en los términos que dispongan las leyes respectivas (Ley de Coordinación Fiscal, LCF, y Ley de Fiscalización Superior de la Federación, LFSF).
 - B. Asimismo, se debe precisar en las leyes reglamentarias, particularmente la LFSF y LCF, las disposiciones que normen la fiscalización de las aportaciones federales y los vínculos que a este respecto establezcan la Auditoría Superior de la Federación y los órganos técnicos de fiscalización de las entidades federativas; respetando las facultades y competencias en materia de supervisión y control de las contralorías internas de los tres órdenes de gobierno. En todo momento, dicha reforma privilegiará la coordinación efectiva e integral entre dichas instituciones y normará, a su vez, los casos de excepción en el proceso fiscalizador, para lo cual se tendrán que hacer dichas precisiones en las leyes respectivas.
2. Fortalecer administrativa y financieramente el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación y de los Órganos de Fiscalización Superior en los Estados, así como estructuras adscritas al poder legislativo correspondiente.
3. Impulsar en las Entidades federativas que aún no cuenten con un Órgano de Fiscalización Superior, las acciones pertinentes para su creación.
4. Impulsar la profesionalización del Servicio Civil de Carrera a partir del exhorto a las legislaturas federal y locales a aprobar leyes que busquen la profesionalización de la función pública en áreas de fiscalización y control del gasto de los tres ámbitos de gobierno. Mediante el apoyo a la propuesta de la Mesa V, al establecimiento de un Programa General de Capacitación a nivel nacional para los Órganos de Fiscalización Superior y al establecimiento del Servicio Civil de Carrera en todos los Órganos de Fiscalización Superior.
5. Promover en la legislación federal y estatal el criterio de que los periodos de designación del titular del órgano de fiscalización superior trasciendan los tiempos de elección para nuevas legislaturas, así como las etapas de coyuntura asociadas al relevo en el poder ejecutivo.
6. Definir claramente los órganos de control y fiscalización que deben actuar en forma preventiva y correctiva, en función de la naturaleza de los recursos y del orden de gobierno que los ejerza.
7. Marco normativo de control. Se propone la incorporación de marcos normativos de control interno que retomen las mejores

prácticas internacionales en la materia, dirigidos al ordenamiento y sistematización del sector público y de las instituciones que la conforman.

8. Impulsar el proceso de fiscalización en el marco del fortalecimiento municipal.

Estrategia Cuatro: Impulsar una mayor participación ciudadana en los procesos de revisión, fiscalización y control desarrollados por los entes gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno.

Acciones

1. Estimular una cultura de transparencia y rendición de cuentas en el sistema educativo nacional. A través de la implementación de programas específicos en educación primaria, secundaria, técnica y universitaria; que recuperen valores, incorporen temas relacionados con el buen gobierno y la transparencia.
2. Fortalecer en la legislación correspondiente el papel de observador ciudadano en los procesos de licitación públicas de adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra.
3. Se exhorta a los gobiernos municipales a presentar iniciativas de reglamentos municipales que fortalezcan la participación ciudadana en la vigilancia del uso de los recursos.
4. Se exhorta al Ejecutivo Federal a implementar en las reglas de operación de los programas federales la figura de Contraloría Social.
5. Se exhorta a los ejecutivos y legislativos estatales a implementar Reglas de Operación y presentar iniciativas de ley que fortalezcan la participación ciudadana en la vigilancia del uso de los recursos.
6. Establecer un Programa Nacional de Cultura Contributiva que comprende, entre otras las siguientes acciones: Realizar una Campaña Nacional Contributiva, a través de los principales medios de comunicación; Realizar talleres, seminarios y eventos especiales; Elaborar folletos e instructivos que expliquen las diversas formas de pago de contribuciones; Convocar a la incorporación voluntaria al RFC; Promover la transparencia del ejercicio del Gasto Público.

Estrategia Cinco: Dar certidumbre a la ciudadanía respecto de las acciones gubernamentales eliminando deficiencias en la orientación de las actividades del servicio público.

Acciones

1. Fortalecimiento del marco jurídico, en materia de responsabilidades. Se plantea exhortar a las legislaturas federal y locales para que se realicen reformas legales al marco institucional vigente con el objetivo de fomentar la denuncia, especializar los órganos de control, y regular la responsabilidad civil del Estado. Esto debe incluir la realización de convenios de coordinación para el intercambio de información concerniente a servidores públicos inhabilitados y proveedores que han incumplido contratos en los tres órdenes de gobierno.

Fuente: Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria¹⁹⁹

¹⁹⁹ Declaratoria a la Nación y Acuerdos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, Conferencia Nacional de Gobernadores, Reuniones, Vínculos y Documentos, Talleres Gráficos de México, México, D. F., Agosto de 2004.
<http://Conago.org.mx/reuniones/2004-08-17.aspx>