

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

*Finanzas Públicas, Políticas Públicas y Organización Social*

**Joel Mendoza Ruiz**



A mi maestro  
El Dr. Raúl Olmedo Carranza  
El más reconocido municipalista en México

Bajo cuya tutoría se cumplió aquel precepto de Gómez Morin que expresa:

*“El deber mínimo es el de encontrar, por graves que sean las diferencias que nos separen, un campo común de acción y de pensamiento, y el de llegar a él con honestidad, que es siempre virtud esencial y ahora la más necesaria en México. Y la recompensa menor que podemos esperar será el hondo placer de darnos la mano sin reservas.”*



# Índice.

<b>Introducción.</b> -----	<b>9</b>
<b>Estudio Introductorio: Subsidiariedad y Federalismo.</b> -----	<b>13</b>
Los Conceptos y sus Orientaciones. -----	13
Subsidiariedad: las Aportaciones Históricas al Concepto. -----	13
Los Debates sobre el Principio de Subsidiariedad. -----	30
La Gobernanza y la Subsidiariedad en el Contexto de la Administración Pública Europea. -----	34
La Subsidiariedad en la Ideología de los Principales Partidos Políticos Mexicanos. -----	37
Federalismo: el Positivismo, la Orientación Comparada y los Enfoques de la Administración Pública. -----	43
<b>PRIMERA PARTE. Sentido Descendente, Finanzas Públicas.</b> -----	<b>49</b>
<b>Capítulo I. Las Relaciones Federación-Estados en la Función Recaudatoria.</b> -----	<b>51</b>
Hacia la Mayor Autonomía Fiscal de los Estados. -----	51
La Coordinación Fiscal y la Conferencia Nacional de Gobernadores.-----	52
Los Fiscalistas de Aguascalientes. -----	63
Un Ejemplo que Arrastra en Baja California. -----	65
Guanajuato sin Indicios de Colaboración Administrativa. -----	68
Disciplina Administrativa en Jalisco. -----	69
Morelos y la Coordinación de un Subgrupo en la CPEF. -----	69
Actividad Mínima en Querétaro. -----	72
Conclusiones del Capítulo I. -----	72
<b>Capítulo II.- Las Relaciones Estados-Municipios en la Función Recaudatoria.</b> -----	<b>77</b>
El Muy Mentado Fortalecimiento Municipal. -----	77
La Coordinación Fiscal Estatal y el Asociacionismo Municipal Mexicano. --	78
Aguascalientes: Exclusividad Local y Concurrencia Federal. -----	82
Baja California: Bebidas Alcohólicas y Transporte Urbano. -----	83
Guanajuato: Transporte Urbano y Facultades Ambientales. -----	85
El Impuesto sobre Hospedaje en Jalisco. -----	87

Recentralización Catastral en Morelos. -----	89
Querétaro y las Multas Federales. -----	91
Conclusiones del Capítulo II. -----	92

**Capítulo III.- El Gasto Intergubernamental en Servicios Públicos. -----97**

Entre la Definición Competencial y los Programas Financieros. -----	97
Aportaciones, Rendimientos Petroleros, Convenios Sectoriales y Demás. ----	98
La Feria de San Marcos, de Merito Aguascalientes. -----	111
El Programa de Obras Convenidas de Baja California. -----	113
La Alternancia Municipal en Guanajuato. -----	114
En Jalisco, Inercia Estatal y Ejemplo Municipal. -----	116
Morelos, el Doble Sótano del Cofinanciamiento. -----	117
Los PPS como Inversión Contingente en Querétaro. -----	119
Conclusiones del Capítulo III. -----	120

**SEGUNDA PARTE. Sentido Descendente, Políticas Públicas. -----127**

**Capítulo IV.- Las Políticas Distributivas que Gestionan los Gobiernos Estatales. -----129**

La Ponderación por la Planeación y el Desarrollo Económico Locales. ----	129
El PEF y la Infraestructura Sectorial como Opciones. -----	130
La Secretaría de Planeación de Aguascalientes. -----	135
El Proyecto Multimodal Punta Colonet en Baja California. -----	135
Guanajuato Puerto Interior. -----	137
Jalisco y su Proyecto Metropolitano. -----	138
La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Morelos. -----	139
Querétaro, ¿Desarrollo o Mantenimiento? -----	140
Conclusiones del Capítulo IV. -----	140

**Capítulo V.- La Coordinación de las Políticas Redistributivas. -----145**

La Necesidad de Integración Estatal de las Entidades Compensatorias. ----	145
Del Modelo Revolucionario Centralizado al Neoliberal Descentralizado. ---	146
El Sector Desarrollo Social de Aguascalientes. -----	154
La Especialización Inmobiliaria de Baja California. -----	156
En Guanajuato, Contigo Vamos por Más Oportunidades. -----	158
Vive, la Estrategia Integral de Política Social de Jalisco. -----	159
Morelos, la Ejecución Simple de los Programas Federales. -----	162
Intentos del DIF Estatal y de la Junta de Asistencia Privada en Querétaro ---	163

Conclusiones del Capítulo V. -----165

**Capítulo VI.- La Legislación Urbana y las Políticas Habitacionales. ---169**

De las Políticas Habitacionales Federales a la Administración Urbana Local. ---

-----169

La Concurrencia Confusa en Materia Urbana. -----169

La Comisión Estatal de Desarrollo Urbano de Aguascalientes. -----178

Las Inmobiliarias Públicas y Privadas de Baja California. -----181

Guanajuato y sus Casas DIFerentes. -----188

Jalisco, un Proyecto Metropolitano sin Vivienda Social. -----192

Morelos, sin Definición Administrativa y sin Política Social. -----194

La Estrategia Habitacional Frustrada de Querétaro. -----196

Conclusiones del Capítulo VI. -----199

**TERCERA PARTE. Sentido Ascendente, Organización Ciudadana. ---203**

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

-----205

La Conservación de la Cooperación Cívica. -----205

De las Juntas Patrióticas a los Convenios de Desarrollo Social. -----206

La Reglamentación Inaplicada de Aguascalientes, Ags. -----209

El Fondo de Infraestructura Social Municipal de Tijuana B. C. -----210

El Fideicomiso de Obra Pública por Cooperación de León, Gto. -----210

El Programa Esfuerzos Compartidos de Zapopan, Jal. -----212

El Programa de Obras por Cooperación de Cuernavaca, Mor. -----213

La Autolimitación Normativa de Querétaro, Qro. -----214

Conclusiones del Capítulo VII. -----215

**Capítulo VIII.- La Organización Ciudadana y las Políticas Públicas. ---219**

El Ascenso Organizado de la Ciudadanía. -----219

La Participación Social en el Proceso de Planeación Gubernamental. -----220

En Aguascalientes: Foros Estatales y Debates Municipales. -----226

Las Consultas Ciudadanas de Baja California. -----227

Los Institutos de Planeación de Guanajuato. -----229

La Gran Alianza por Jalisco. -----231

Morelos, sin Evidencias de su Participación Social. -----234

Los Consejos de Concertación Ciudadana de Querétaro. -----235

Conclusiones del Capítulo VIII. -----236

<b>Conclusiones Generales.</b> .....	<b>239</b>
<b>Las Escalas Subsidiarias para Evaluar.</b> .....	<b>241</b>
Cuadro 1.- Escala de Evaluación del Área Temática <i>Las Relaciones Federación-Estados en la Función Recaudatoria.</i> .....	242
Cuadro 2.- Escala de Evaluación del Área Temática <i>Las Relaciones Estados-Municipios en la Función Recaudatoria.</i> .....	243
Cuadro 3.- Escala de Evaluación del Área Temática <i>El Gasto Intergubernamental en Servicios Públicos.</i> .....	244
Cuadro 4.- Escala de Evaluación del Área Temática <i>Las Políticas Distributivas que Gestionan los Gobiernos Estatales.</i> .....	245
Cuadro 5.- Escala de Evaluación del Área Temática <i>La Coordinación de las Políticas Redistributivas.</i> .....	246
Cuadro 6.- Escala de Evaluación del Área Temática <i>La Legislación Urbana y las Políticas Habitacionales.</i> .....	247
Cuadro 7.- Escala de Evaluación del Área Temática <i>La Organización Ciudadana y el Financiamiento Público.</i> .....	248
Cuadro 8.- Escala de Evaluación del Área Temática <i>La Organización Ciudadana y las Políticas Públicas.</i> .....	249
<b>La Evaluación del Federalismo Mexicano.</b> .....	<b>250</b>
Bibliografía. ....	257

## Introducción.

Las *Ciencias de Política* de Harold D. Lasswell incluyeron, como tercera orientación en el estudio de las Políticas Públicas, la producción de contenidos con *los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento*<sup>1</sup>. Bajo el interés de esquematizar a detalle la organización *ex profeso* de las sociedades federales y el reflejo de ello en su gobierno, la tercera orientación de Lasswell se volvió un imperativo para el autor ante el reto de analizar el desempeño significativamente atípico del Federalismo Mexicano. De inicio, el interés señalado contrastó con la gran simpleza de algunos modelos de análisis de las federaciones, los cuales clasifican el funcionamiento de los sistemas por sentidos direccionales, por modelos muy generales, y hasta por comparaciones con rebanadas de pastel.

En la obra magna de Ronald L. Watts se localizó, como la última y más vaga orientación en la importancia contemporánea del estudio del federalismo, la posible relación entre estos sistemas y el *Principio de Subsidiariedad* a manera de variables de investigación científica. De este modo, al *Federalismo Subsidiario* se le señala como *difícil de traducir en términos jurídicos, tiene un carácter claramente jerárquico e implica que en último término recae sobre el cuerpo político que hemos designado como “más distante” decidir en que nivel se desempeñan las diferentes funciones. No obstante, el impulso descentralizador del principio de subsidiariedad ha sido un instrumento de refuerzo del cada vez más amplio interés en un “federalismo orientado a la ciudadanía”*<sup>2</sup>.

Al relacionar con mayor detalle las variables encontradas, estableciendo la paradoja de adoptar un concepto clásico para satisfacer las *necesidades de inteligencia del momento*, se consideró viable la opción de manejar como objetivo general para una nueva investigación el *analizar el desempeño contemporáneo del Federalismo Mexicano con objeto de identificar los elementos que afectan la aplicación del Principio de Subsidiariedad*. Por ello, en un desarrollo conceptual más profundo, el *Principio de Subsidiariedad* pasó de la breve descripción que hacen los pequeños tirajes doctrinarios de la

---

<sup>1</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 2007, Segunda Reimpresión, p. 81.

<sup>2</sup> Ronald L. Watts, *Sistemas Federales Comparados*, Madrid-Barcelona España, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S. A., 2006, p. 95.

Democracia Cristiana, parecida a las enseñanzas de los ancianos por valerse de *refranes* impresos en papel revolución, a la sistematización de las aportaciones que hacen diferentes autores cuyas vidas han abarcado más de 2 300 años de nuestra historia. En segundo orden, se transitó también desde la retórica europea de vestir a la *Subsidiariedad* de gran relevancia pero con un límite infranqueable para darle exactitud, hasta una propuesta modesta basada en desarrollar elementos evaluables. Como tercera vertiente, se propuso entrelazar el principio que nos ocupa con las tendencias actuales de pensamiento en materia de Administración Pública, adecuando en consecuencia algunas gradas de evaluación en cada arena de interacción objetiva.

Para aplicar con acuciosidad científica una evaluación basada en la operacionalización del *Principio de Subsidiariedad* para la realidad mexicana, la presente investigación privilegió la elección de aquellas interacciones de la Administración Pública que resultaran más representativas del funcionamiento federal universalizado. Este último, al ser confrontado con la esencia subsidiaria, dio como necesidad imperante el abordar la asimétrica estructural entre las relaciones intergubernamentales y aquellas que se dan entre sociedad y gobierno bajo el sentido positivista de universalidad, conformando así los sentidos subsidiarios descendente y ascendente. Lo siguiente fue particularizar las interacciones en el desempeño propio de cada sentido enunciado, en cuyo caso, la recaudación y distribución de recursos para el diseño e implementación de programas gubernamentales se consideró común de *arriba* a *abajo* y con potencial concurrente, resultando así los rubros Finanzas Públicas y Políticas Públicas.

Como resultado de la investigación plantada, esta publicación inicia con un *Estudio Introductorio* que pretende dar contexto teórico al trabajo, desarrollando así las relaciones conceptuales entre *Subsidiariedad* y *Federalismo*. En el cuerpo de la presente publicación, con una organización general según lo expresado en el párrafo anterior, fueron conformados ocho capítulos cuyo contenido individual incluye el análisis general y particular de cada interacción administrativa seleccionada, tal análisis utiliza como ejes los elementos en los que fue operacionalizado el *Principio de Subsidiariedad*. Cabe señalar que el análisis particular se funda en una muestra representativa compuesta por seis estados de la federación mexicana: Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Querétaro. Adicionalmente, en los capítulos que se hace necesario, el análisis de los gobiernos municipales fue dirigido a la instancia más desarrollada en cada uno de los estados de la muestra.

La Primera Sección aborda la parte de las Finanzas Públicas al interior de la estructura multijurisdiccional. En el desglose interno, el área de los ingresos ocupa dos títulos capitulares para tratar con mayor detalle el mismo número de particularidades inter-nivel: las relaciones federación-estados y estados-municipios en la función recaudatoria. Por su parte, el área de egresos considera a los tres niveles de gobierno para precisar las distintas incidencias que existen dentro del gasto intergubernamental en servicios públicos. La Segunda Sección contiene lo concerniente a las Políticas Públicas coordinadas dentro del edificio federal, estableciéndose para el caso una subdivisión tripartita compuesta por: a) una intervención estratégica de la federación en el desarrollo regional, b) la concurrencia estatal en las políticas de mayor integridad poblacional, y c) las estrategias que pueden implementarse con base en una regulación eminentemente estatal.

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

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

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

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

La Política, 323 A. C.

# **Estudio Introductorio: Subsidiariedad y Federalismo.**

## **Los Conceptos y sus Orientaciones.**

Este Estudio Introductorio se divide en cinco secciones. Con el título *Subsidiariedad: las Aportaciones Históricas al Concepto*, se examinan las incidencias intelectuales que han coincidido en la conformación paulatina del principio que nos ocupa. En el apartado *Los Debates sobre el Principio de Subsidiariedad*, se analizan las discusiones acontecidas en el contexto europeo sobre la relación individuo-sociedad. La sección *La Gobernanza y la Subsidiariedad en el Contexto de la Administración Pública Europea*, se ocupa para proponer la complementariedad de ambos conceptos en virtud de una secuencia histórica que los relaciona. Con *La Subsidiariedad en la Ideología de los Principales Partidos Políticos Mexicanos*, se realizó una medición comparativa entre la ideología de esas instituciones en función de la esencia subsidiaria. Por su parte, con el título *Federalismo: el Positivismo, la Orientación Comparada y los Enfoques de la Administración Pública*; se invocan los principios positivistas de esta forma de organización estatal, y se señalan las características de las más recientes disciplinas al respecto.

## **Subsidiariedad: las Aportaciones Históricas al Concepto.**

Este término proviene del latín *Subsidium*, lo cual se relacionaba con un método de organización militar durante el combate: una línea de tropa permanecía como ayuda desde la reserva (*Subsidiarii Cohortes*) por detrás del frente de batalla (*Prima Acies*)<sup>3</sup>. La Subsidiariedad describe un principio de ética social referente a establecer un equilibrio en la intervención complementaria y auxiliar de las formaciones sociales mayores a favor de los individuos y de las pequeñas comunidades. La Subsidiariedad regula constructivamente la relación entre desiguales: entre persona y persona, persona y sociedad y viceversa, entre sociedad y sociedad; de tal modo que en esta complementariedad escalonada, aparece la diferente altura de los escalones y la necesidad de mutua complementación entre ellos, por lo que la

---

<sup>3</sup> Cardenal Joseph Höffner, *Doctrina Social Cristiana*, Barcelona, Empresa Editorial Herder S. A., 2001, p. 53.

Subsidiariedad se puede definir como solidaridad entre desiguales<sup>4</sup>. Bajo tales premisas, la Subsidiariedad proyecta: a) la formación y organización de individuos y sociedades menores para que sean capaces de solucionar en forma autónoma sus propios intereses, contrarrestando dentro de ciertos límites que se restrinja la individualización de los seres humanos, concebido de este modo como interpretación ascendente, y b) en el ámbito del estado multijurisdiccional, el impulso de diferentes formas de asociación organizativa para la conservación de las atribuciones locales en función del potencial adquirido, entendido a su vez como interpretación descendente.

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

Como aportación más remota, el filósofo griego Aristóteles (384-322 A. C.) consideraba que el hombre poseía una orientación natural hacia el bien, que discernía la diferencia entre lo justo y lo injusto, y que su autonomía individual (*Autarkeia*) era sinónimo de perfección<sup>5</sup>. Con esta base, describió en su obra *La Política* (323 A. C.) a una sociedad estandarizada denominada *La Polis*, un espacio político-social con características de desigualdad que correspondía perfectamente a las consideraciones anteriores del hombre puesto que: a) la organización social de *La Polis* tendía a un mayor bien, a un bien común; b) la integración lograda en *La Polis* proyectaba la justicia como su principio de orden; y c) *La Polis* era el medio para que los individuos fueran capaces de bastarse por sí mismos en el dominio de sus propias actividades. No obstante, la visión aristotélica contó con dos déficits subsidiarios: 1) percibió a los poderes públicos sólo con potencial para crear orden, sin considerar la necesidad de reducir su carácter de poder y dominación; y 2) sobrevaloró la

---

<sup>4</sup> Efraín González Morfín, *Subsidiariedad*, México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 2009, p. 5-6.

<sup>5</sup> Aristóteles, *La Política*, México, 2006, Editores Mexicanos Unidos S. A., pp. 9-11.

autonomía de *La Polis* con la exclusión temática de relaciones panhelénicas, limitando así la creación de sociedades más amplias<sup>6</sup>.

Varios siglos después, Santo Tomás de Aquino (1225-1274), profesor y predicador católico conocido como el Doctor Común o el Doctor Angélico, bautizó al *Aristotelismo* y lo utilizó para su síntesis filosófica y teológica<sup>7</sup>. Para Tomás, los fines eran: *Dios* como la Razón Universal, la felicidad como el fin personal, la inteligencia y la voluntad como cualidades humanas para acceder a la verdad y al bien respectivamente, y el bien común como objetivo social. Para acceder a lo anterior, el camino era la asociación de las personas de tal modo que se construyera una sociedad fundada en el orden e irremediamente desigual. Tomás afirmaba: *es estable un edificio cuando sus partes todas están bien colocadas en su orden; así también sucede con la política, que tiene firmeza y estabilidad cuando cada uno en su nivel, sea gobernante, sea oficial, sea súbdito, actúe debidamente, como lo requiere su propia condición. Y no hay ahí contradicción, se seguirá de ahí la mayor paz y la perpetua firmeza del estado, y como dice el filósofo, en eso consiste la felicidad política*<sup>8</sup>. Como variante con respecto a Aristóteles, si bien la conducta humana fue acotada por el orden social y por la aceptación de la desigualdad, Tomás estableció que ninguna autoridad tenía permitido ignorar la dignidad humana utilizándola como medio, argumentando que la *Santidad Espiritual* trascendía al medio social.

Por lo expuesto, es posible afirmar que los antecedentes más antiguos del *Principio de Subsidiariedad* correspondieron a la interpretación ascendente del mismo. En su concepción *Aristotélico-Tomista*, la *Subsidiariedad* tiene como propósito la autoformación del ser humano mediante las relaciones sociales, normando una relación directa entre el orden interno de las personas y su propagación hacia el orden social. La desigualdad social se puede traducir como el desarrollo múltiple de funciones sociales que se complementan, ante el acato de la diversidad para beneficiar al conjunto. Santo Tomás de Aquino adicionó además la necesidad limitar a los poderes públicos en cuanto a su

---

<sup>6</sup> Otfried Höffe, *La Subsidiariedad Como Principio de Filosofía Política*. En Otfried Höffe y Josef Isensee (compiladores), *Panoramas de Filosofía Política*, Alemania, Konrad Adenauer Stiftung, 2002, p. 480.

<sup>7</sup> O. de la Brosse, Antonin-Marie Henry, Philippe Rouillard; *Diccionario del Cristianismo*, Barcelona, Editorial Herder, 1986, Biblioteca Herder, Sección de Teología y Filosofía, Volumen 131.

<sup>8</sup> Santo Tomás de Aquino, *Tratado de la Ley, Tratado de la Justicia, Gobierno de los Príncipes*; México, 2004, Editorial Porrúa, p. 509.

acción de dominación. Esto último marca la diferencia entre ambos, el pensamiento Tomista formuló valores al servicio de la persona, mientras que Aristóteles sólo estableció la complementariedad funcional de múltiples grupos que conformaban *La Polis* (clanes, linajes, etc.)<sup>9</sup>. La diferencia puede atribuirse a un proceso de dignificación de la cualidad humana, cosa que a su vez resulta de la nueva dimensión social establecida por La Biblia al evolucionar la relación entre *Dios* y el Hombre desde el antiguo hacia el nuevo testamento.

Para dar continuidad a la línea subsidiaria de delimitación del poder público, algunos autores iniciaron la vertiente de desarrollar instrumentos jurídicos de contención y superación social del estado. Para Johannes Althusius (1557-1638), filósofo y teólogo calvinista, el estado no debía intervenir en las comunidades más simples, sino que debía ocuparse de asuntos que se delegaban a su competencia como la paz, la defensa, la policía y la moneda. Althusius recogió el modelo básico de argumentación *Aristotélica* y avanzó en el recuento de unidades sociales: el matrimonio, la familia, los gremios, la comuna, la ciudad, el país, la provincia y el imperio. Sin embargo, no estableció teoría para una comunidad jurídica internacional<sup>10</sup>.

Como complemento secuencial de lo anterior, los autores de tradición liberal integraron una visión que contrastó la imagen de la autoridad con los ideales de igualdad, libertad, derecho y democracia; iniciando incluso el debate con la autoridad clerical. John Locke (1632-1704), considerado como el Padre del Empirismo y del Liberalismo, señaló la libertad y el interés de los ciudadanos como límites inmanentes de la autoridad del estado, quitó el fundamento a cualquier tipo de absolutismo y laicizó la razón. Esta última le fue entendida como la inteligencia empírica, comprensión y control del mundo de la experiencia; que desvinculaba los términos autoridad y privilegio, y que abría un discurso político potencialmente revolucionario. A su vez, el concepto del libre consenso de los ciudadanos fue el fundamento de la Ley Civil y la garantía insustituible de los intereses y de la felicidad de cada uno<sup>11</sup>. Por su parte, John Stuart Mill (1806-1873), representante de la Escuela de Economía Clásica y Teórico del Utilitarismo, a través de su obra *Sobre la libertad* expresó que la *más poderosa razón para restringir la intervención del gobierno es el*

---

<sup>9</sup> Stéphane Gaudin, *La Subsidiariedad, Entre la Libertad y la Autoridad*, para Breizh-2004, Movimiento Federalista Bretón y Europeo, <http://www40.brinkster.com>.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Armando Carlini, *John Locke*. En John Locke, *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, México, Editorial Porrúa, 2005, p. XVIII.

*gran mal de aumentar innecesariamente su poder. Toda función que se agregue a las ya ejercidas por el gobierno es causa de que se extienda su influencia sobre las esperanzas y los temores, y convierte, más y más, a la parte activa y ambiciosa en dependiente del gobierno o de algún partido que trate de llegar a serlo... un estado que empequeñece a sus hombres a efecto de que puedan ser dóciles instrumentos en sus manos*<sup>12</sup>.

Con el surgimiento del pensamiento socialista, Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865), considerado el Padre del Socialismo Francés, coincidió en términos generales con la línea subsidiaria de delimitación del poder público: *el orden político descansa fundamentalmente en dos principios contrarios: la Autoridad y la Libertad. El primero inicia; el segundo determina. Este tiene por corolario la razón libre; aquél la fe que obedece... Síguese de aquí que en toda sociedad, aún la más autoritaria, hay que dejar necesariamente una parte a la libertad; y recíprocamente, en toda sociedad aún la más liberal, hay que reservar una parte a la autoridad. Esta condición es tan absoluta que no puede sustraerse a ella ninguna combinación política. A diferencia del entendimiento, que tiende incesantemente a transformar la diversidad en unidad, permanecen los dos principios el uno enfrente del otro y en posición continua. El movimiento político resulta de su tendencia inevitable a limitarse y de su reacción mutua*<sup>13</sup>. Según Proudhon, las anomalías del orden social resultan del antagonismo de estos dos principios, a cuyo falso balance el centralismo se beneficiaría de la incapacidad humana, siendo entonces necesario que el ciudadano conserve su espacio de soberanía para convertirse en actor responsable<sup>14</sup>.

Ante la expresión de múltiples ideologías en la Europa decimonónica, el liberalismo indujo la desaparición de las estructuras públicas de orientación paternalista, y además, generó un conflicto en la relación entre los trabajadores y el catolicismo por su carácter de autoridad pública. Por su parte, la iglesia consideró a la industrialización como un proceso progresivo de empobrecimiento para los proletarios, culpó de ello a los liberales<sup>15</sup>, y observó como sus activistas clérigos y laicos fundaron el *Movimiento Social Cristiano*.

---

<sup>12</sup> John Stuart Mill, *Sobre la Libertad*, España, Alianza Editorial, 2007, pp. 200 y 206.

<sup>13</sup> Pedro J. Proudhon, *El Principio Federativo*, México, Gernika, 2001, pp. 10-12.

<sup>14</sup> Stéphane Gaudin, *Op. Cit.*

<sup>15</sup> Walter Kasper, Konrad Baukgartner, Hosrt Bürkle, Klaus Kertelge, Wilhelm Korff, Peter Walter; *Diccionario Enciclopédico de la Historia de la Iglesia*, Barcelona, 2005, Herder, Tomo I, p. 378.

En tales circunstancias, la confrontación católico-liberal generó una etapa de debate que enriqueció conceptualmente al *Principio de Subsidiariedad*. El *Movimiento Social Cristiano* determinó la activación de cuerpos intermedios para beneficio del proletariado, coincidiendo así en la concepción *Aristotélico-Tomista* de perfeccionamiento en las relaciones sociales. Adicionalmente, el miembro más destacado de la corriente ideológica complementó los elementos subsidiarios con el dualismo autonomía-subsidio.

Para abundar sobre las tendencias de los integrantes del *Movimiento Social Cristiano*, se inicia citando a los *Apóstoles de la Acción Caritativa*<sup>16</sup>, destacando entre ellos Frederic Ozanam (1813-1853), abogado y profesor universitario francés beatificado recientemente (1997). Ozanam pugó por la restitución de un orden social cuya autoridad fuera tolerante de la libertad para amonestarle cuando permitiera la explotación en lugar de servir. Para desarrollar funciones sociales complementarias, Ozanam fundó la *Conferencia de San Vicente de Paul* cuyo fin era aliviar la miseria y desarrollar en los cristianos burgueses el espíritu de pobreza<sup>17</sup>.

Otra escuela fue la de los *Católicos Liberales*<sup>18</sup>, encabezados por Felicitas Roberto Lamennais (1782-1854), filósofo y publicista, cuyas teorías apuntaron hacia una alianza entre el catolicismo y la libertad, hacia una organización social o política no por la salvación eterna de las almas sino por la salvación temporal de las sociedades<sup>19</sup>.

Por su parte, los *Socialistas Cristianos*<sup>20</sup> contaron con Philippe Buchez (1796-1865), considerado el Padre del Cooperativismo Francés, cuya opción para el individualismo era que los trabajadores se ayudaran entre sí a través de las organizaciones intermedias. Así, superando la atomización del liberalismo y la intervención o burocracia del estado, el individuo debía estar integrado en un rico entramado social cuyas múltiples redes ofrecieran variadas relaciones que al tiempo le confirmaran como individuo y le permitan constituirse en fuerte protagonista de los procesos sociales<sup>21</sup>. Sin duda, la personalidad más

---

<sup>16</sup> Jaime Castillo Velasco, *Las Fuentes de la Democracia Cristiana*, Chile, Editorial del Pacífico, 1968, p. 81.

<sup>17</sup> O. de la Brosse, Antonin-Marie Henry, Philippe Rouillard; *Op. Cit.*

<sup>18</sup> Jaime Castillo Velasco, *Op. Cit.*, p. 81.

<sup>19</sup> Hammeke-Malta, *Enciclopedia de la Religión Católica*, Barcelona, 1953, Dalmau y Jover S. A., Tomo IV, p. 1111.

<sup>20</sup> Jaime Castillo Velasco, *Op. Cit.*, p. 81.

<sup>21</sup> Mario Cayota, *Los Orígenes de la Democracia Cristiana*, texto ubicado en [www.chasque.apc.org](http://www.chasque.apc.org).

destacada entre los *Socialistas Cristianos* fue Wilhelm Emmanuel von Ketteler (1811-1877), Obispo Alemán (1849), quien con su libro *La Cuestión Laboral y el Cristianismo* (1848) <sup>22</sup> arremetió contra el liberalismo y el socialismo e intentó canalizar el movimiento socialista hacia la doctrina de la iglesia. Se considera que fue el primero en hablar del Derecho Subsidiario al señalar que la razón y la verdad dan al pueblo el derecho *a procurar y realizar por si mismo, en casa, en su comunidad, en su patria, lo que pueden hacer por si mismos. Esto no es compatible de modo alguno con el principio del poder estatal centralizado...*<sup>23</sup>

Ketteler fue más allá de aportar un nuevo término, como contraofensiva al liberalismo, condenó el hecho de que la acción del estado fuera restringida terminantemente, sino que se sujetara al bien común y a la justicia<sup>24</sup>. De esta forma, la acción estatal podría variar entre las alternativas de conceder autonomía o de dotar de subsidio, complementando así los fundamentos del *Principio de Subsidiariedad: mi punto de vista parte de la sencilla afirmación de que cada individuo capacitado para ejercer derechos propios por si mismo, debe también ejercerlos. El estado, desde mi punto de vista, no es una máquina, sino un organismo vivo con miembros vivos, en el cual cada miembro tiene su propio derecho, su propia función, y va formando su propia vida libre. Estos miembros son los individuos, la familia, la comunidad, etc. Cada miembro de abajo se mueve libremente en su esfera y disfruta del derecho de libre autodeterminación y autogobierno. Solo cuando los miembros inferiores del organismo ya no están en situación de alcanzar sus fines por si mismos o de desviar un peligro amenazador para su desarrollo, entra en vigor el miembro superior*<sup>25</sup>. Desde ese momento, un nuevo elemento del *Principio de Subsidiariedad* incluyo como binomio: 1) para el esfuerzo propio, un *derecho* al trabajo y a la previsión bajo la responsabilidad propia; y 2) como ayuda para la autoayuda, la obligación de las comunidades mayores a prestar subsidio sólo cuando el esfuerzo propio no es suficiente<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> *La Cuestión Laboral y el Cristianismo* Apareció en forma contemporánea con respecto a la publicación del *Manifiesto Comunista*.

<sup>23</sup> Ketteler citado por el Cardenal Joseph Höffner, *Op. Cit.*, p. 55.

<sup>24</sup> Efraín González Morfín, *Op. Cit.*, p. 16.

<sup>25</sup> Ketteler citado por el Cardenal Joseph Höffner, *Op. Cit.*, p. 56.

<sup>26</sup> Wolfgang F. Ockenfels, *Manual de Doctrina Social Cristiana*, Alemania, Wissenschaftliche Vereinigung zur Förderung der Christlichen Gesellschaftslehre e. V., p. 33.

Los *Reformadores Políticos*, como último grupo del Socialcristianismo, incluyen una vasta lista de personalidades<sup>27</sup>. Rene de La Tour du Pin (1834-1924) fue un teórico francés de los Círculos Católicos de Obreros, propuso construir un orden orgánico, natural y jerarquizado, fundado en gran parte sobre las corporaciones<sup>28</sup>. Albert de Mun (1841-1914) fue Diputado y miembro de la Academia Francesa, defendió las ideas del Socialcristianismo al tiempo que la iglesia católica que se veía atacada por la mayor parte de los partidos políticos<sup>29</sup>. Henry Edward Manning (1808-1892) fue un Cardenal inglés (1875) que predicó el Socialcristianismo durante los conflictos sociales, incluso ante los no católicos<sup>30</sup>. Massimo Taparelli (1798-1866) fue un pintor y político italiano de orientación liberal moderada, expresaba la idea subsidiaria al sugerir que *el todo debe venir en ayuda de la parte y la parte del todo, es decir que la parte no desaparezca en el todo y que el todo no absorba la parte en su unidad*<sup>31</sup>. Gaspard Mermillod (1824-1892) fue un Cardenal suizo (1890), un celoso y elocuente promotor de la *Doctrina Social de la Iglesia* que posteriormente participó en la preparación de la *Carta Encíclica Rerum Novarum*<sup>32</sup>. Frederic Le Play (1808-1882) fue creador de la escuela francesa conocida como *La Reforma Social* y también fue considerado como uno de los impulsores de la sociología como ciencia, quien también para referirse al concepto subsidiario escribió: *separando al estado de los negocios de la vida privada, aligera por un lado su carga y por otro estimula las virtudes que forman los ciudadanos: la energía, la costumbre de contar consigo mismo, el espíritu del self government*<sup>33</sup>. Algunos otros Reformadores Políticos fueron los alemanes Scherlemer-Alst (1825-1895) y Kolping (1813-1865), el austriaco Karl von Vogelsang, el francés León Harmel (1829-1915), el italiano José Toniolo (1845-1918), e incluso los norteamericanos Gibbon (1834-1921, Cardenal) e Ireland (1838-1918, Monseñor)<sup>34</sup>.

Por el amplio activismo social y político que desarrollaron los integrantes del *Movimiento Social Cristiano*, la Iglesia Católica Universal

---

<sup>27</sup> Jaime Castillo Velasco, *Op. Cit.*, p. 81.

<sup>28</sup> Stéphane Gaudin, *Op. Cit.*

<sup>29</sup> O. de la Brosse, Antonin-Marie Henry, Philippe Rouillard; *Op. Cit.*

<sup>30</sup> *Ibidem.*

<sup>31</sup> Stéphane Gaudin, *Op. Cit.*

<sup>32</sup> O. de la Brosse, Antonin-Marie Henry, Philippe Rouillard; *Op. Cit.*

<sup>33</sup> Federico Le Play, *Federico Le Play Según él Mismo*, Madrid, Saturnino Calleja Fernandez Casa Editorial, Versión española por C. Gallardo, p. 273.

<sup>34</sup> Jaime Castillo Velasco, *Op. Cit.*, p. 81.

resolvió tomar parte en el debate mundial sobre *la Cuestión Obrera*. El Papa León XIII (Gioacchino Pecci, 1810-1903) promulgó la *Encíclica Rerum Novarum*<sup>35</sup> en el año de 1891, fecha que marcó el inicio de *la Doctrina Social de la Iglesia Católica*. Con este documento, de cara a la industrialización de la sociedad y conciente del conflicto entre burgueses y proletarios, la Iglesia Católica Universal inició en la evaluación constante de las relaciones entre el estado, los individuos y las sociedades intermedias; sugiriendo además principios fundamentales proyectados como *la recta razón iluminada y perfeccionada por el evangelio*. La nueva doctrina pretendió aportar, más allá del ámbito de sus fieles, una tercera vía espiritual entre el capitalismo y el socialismo a través de un humanismo geocéntrico respetuoso de la diversidad y riqueza del cuerpo social<sup>36</sup>.

En el texto de la *Rerum Novarum*, si bien el *Principio de Subsidiariedad* no alcanzó aún la publicación de sus características y elementos, se indujo la reordenación de los marcos de acción del estado y de la sociedad como acción emergente al tiempo que algunos gobiernos nacionales estaban incrementado sus intervenciones motivadas por el socialismo. En tal sentido, al estado se le asignó la función de gestor de bien común y director de la acción colectiva para la consecución del mismo. Por lo cual, debía aplicar normas de justicia distributiva en su relación con las clases sociales, proteger al trabajo como riqueza nacional, y cuidar los intereses del obrero por ser el más indefenso. En contraparte, a los patronos y obreros se les otorgó derecho para fundar sus respectivas asociaciones profesionales, autónomas y lícitas ante el estado, cuya función fuera favorecer los derechos de los obreros y suavizar sus relaciones patronales<sup>37</sup>. La *Rerum Novarum* motivó en Europa la fundación de muchos partidos políticos inicialmente católicos, los cuales gradualmente dejaron de ser confesionales y construyeron la ideología política denominada *Democracia Cristiana*. La actuación de los partidos Demócrata-Cristianos europeos se centró en las reivindicaciones obreras, reconocimiento del sufragio universal, políticas sociales y legislación laboral internacional.

Durante el periodo ubicado entre las dos guerras mundiales, el combate ideológico contra el socialismo constituyó la atención primaria de la Iglesia

---

<sup>35</sup> *Rerum Novarum* significa el mundo en mutación.

<sup>36</sup> La encíclica *Humanus Genus* (1884) había precisado anteriormente: *...todos, en distinto grado de dignidad, oficios y aptitudes, armoniosamente conspiran el bien común, retratarán la imagen de una ciudad bien construida y según pide la naturaleza*. Stéphane Gaudin, *Op. Cit.*

<sup>37</sup> León XIII, *Rerum Novarum la cuestión obrera*, México, Ediciones paulinas S.A. de C.V., XIX edición, 1999, pp 62-64.

Católica Universal. Lo anterior actuó en detrimento del ideal subsidiario, pues en la actualización de los principios de la *Doctrina Social* prevaleció la delimitación de las funciones del estado como línea dominante. La *Encíclica Divini Illius Magistri* (1929)<sup>38</sup>, publicada por el Papa Pío XI (Achille Damiano Ambrogio Ratti, 1857-1939), reiteró lo expuesto en el sentido de conservar las funciones educativas de la iglesia: *dos son las tareas de la autoridad pública: garantizar y promover. No es en modo alguno, función de esa autoridad absorber a la familia y al ciudadano o subrogarse en su lugar... El estado puede y debe resolver el problema de la educación con mayor facilidad y acierto, si deja libre y favorece la libre iniciativa y la labor espontánea de las familias y de la iglesia, fomentando y asegurando con el dinero público la labor de unas y de otra*<sup>39</sup>.

Posteriormente, la *Encíclica Quadragesimo Anno* (1931)<sup>40</sup> desarrolló un diagnóstico de las patologías sociales de esa época para concluir que se transitó de una abundancia de formas sociales a sólo dos: la persona individual y el estado (*singulares homines et res publica*). Como orientación consecuente, bajo el título *Societatis Ordo Instaurandus*<sup>41</sup>, apareció por primera vez la alusión conceptual del *Principio de Subsidiariedad*: *... tengan bien entendido esto los que gobiernan: cuando más vigorosamente reine el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, quedando en pie este principio de la función subsidiaria (Subsidiarii Officii Principium) del Estado, tanto más firme será la autoridad y el poder social, y tanto más próspera y feliz la condición del Estado*<sup>42</sup>. De tal forma, en el rechazo del avasallamiento totalitarista<sup>43</sup> típico de la época, la primera aparición conceptual del *Principio de Subsidiariedad* constituyó una exigencia para los estados nacionales y poco apremio para los individuos. No obstante, como rasgo característico que permitió complementar posteriormente la construcción conceptual del principio referido, los clérigos que colaboraron en la redacción de la *Quadragesimo Anno* quedaron como

---

<sup>38</sup> *Divini Illius Magistri* significa educación cristiana a la juventud.

<sup>39</sup> Pío XI, *Carta Encíclica Divini Illius Magistri*, citada en: José Luis Gutiérrez García, *Introducción a la Doctrina Social de la Iglesia*, Barcelona, Editorial Ariel, 2001, p. 75.

<sup>40</sup> *Quadragesimo Anno* significa cuarenta años del inicio de la doctrina social de la iglesia, 1931 representa el origen de la expresión actual del *Principio de Subsidiariedad*.

<sup>41</sup> *Societatis Ordo Instaurandus* significa el orden social que hay que instaurar.

<sup>42</sup> Pío XI, *Carta Encíclica Quadragesimo Anno*, México, Ediciones paulinas S.A. de C.V., Octava edición, 1990, p 38.

<sup>43</sup> Específicamente los regimenes fascista, socialista y comunista.

interpretes doctrinales, tal fue el caso de Oswald von Nell-Breuning (1880-1963) y Gustav Gundlach (1892-1963).

Por la contribución literaria del Papa Pío XII (Eugenio María Giuseppe Giovanni Pacelli, 1876-1958), la última alusión subsidiaria en un sentido preferente de delimitación estatal correspondió a la *Encíclica Summi Pontificatus* (1939)<sup>44</sup>: *si el estado se atribuye y se apropia las tareas propias de la iniciativa privada, estas tareas, que se rigen por múltiples normas peculiares y propias, adecuadas al fin que se proponen, pueden recibir daño, con detrimento del mismo bien público, ya que quedan arrancadas de su correcta ordenación natural, que es la actividad privada responsable*<sup>45</sup>.

Después de la segunda guerra mundial, el *Principio de Subsidiariedad* fue adoptado y laicizado por los partidos Demócrata-Cristianos de Europa, cuya visión del *Estado de Bienestar*<sup>46</sup> se construyó bajo este y otros principios que defendieron como la *Dignidad de la Persona*, la *Solidaridad* y la *Justicia Distributiva*. Sin embargo, el problema de la *Subsidiariedad* es que a los Demócrata-Cristianos generalmente se les complica encontrarle pautas de acción ante una lógica de intervención benefactora del estado y por las diversas realidades administrativas, políticas y sociales en las naciones. En tal caso, se puede concebir a la *Dignidad de la Persona* no como una condición social generalizada, sino como un trato político-clientelar del ciudadano por parte del gobierno. Se puede percibir a la *Solidaridad* no como la participación generalizada en la consecución del bien común, más bien, como participación selectiva en los programas gubernamentales. Se puede tomar a la *Justicia Distributiva* no como un objetivo general que se busca mediante la organización social, sino que sólo el gobierno puede dotarla ante la incapacidad organizativa de las mayorías. Después del desglose antecedente, se puede inducir a la *Subsidiariedad* no como la asunción de funciones que a cada sociedad corresponden por su corresponsabilidad con el conjunto social, sino como legitimación de las acciones de gobierno mediante la simulación de una mayor participación ciudadana.

---

<sup>44</sup> *Summi Pontificatus* debía entenderse como las graves preocupaciones del supremo pontificado.

<sup>45</sup> Pío XII, *Carta Encíclica Summi Pontificatus*, citada en: José Luis Gutiérrez García, *Introducción a la Doctrina Social de la Iglesia*, Barcelona, Editorial Ariel, 2001, p. 75.

<sup>46</sup> *Estado de Bienestar* se refiere a un estado que asegura la protección social, entendida esta como los derechos a la sanidad, vivienda, educación, seguro de desempleo y pensiones de jubilación.

Con su *Encíclica Mater et Magistra* (1961)<sup>47</sup>, el Papa Juan XXIII (Ángelo Giuseppe Roncalli, 1881-1963) inició en la mejor tarea de aplicar la *Subsidiariedad* definiendo diferentes contornos estatales de acción, dejando atrás la reiterada contención estatal. En tal sentido, se esbozó el papel de la autoridad pública dentro del desarrollo gradual, simultáneo y proporcionado de los tres sectores productivos; definiendo acciones económicas como estimular, regular y complementar sin remplazar. Se proyectó también la posibilidad de asociación público-privada para alcanzar un equilibrio regional<sup>48</sup>. Posteriormente, en la *Encíclica Pacem in Terris* (1963)<sup>49</sup>, el mismo Papa Juan XXIII extendió la *Subsidiariedad* hacia los asuntos internacionales (bien común universal), los cuales por su complejidad requieren una intervención supranacional que no debe limitar la acción o invadir las competencias propias de cada Estado. Por el contrario, la encíclica indicó que la autoridad mundial debe procurar que exista un ambiente dentro del cual los poderes públicos de cada nación, los individuos y los grupos intermedios; puedan con mayor seguridad realizar sus funciones, cumplir sus deberes y defender sus derechos<sup>50</sup>.

En la misma década de los sesentas, el economista francés François Perroux (1903-1987) adecuó a la arena económica la línea subsidiaria clásica que propone propagar un orden entre los ámbitos subjetivo y asociativo, constituyendo así una variante con respecto a la reincidencia de la iglesia católica en torno a las relaciones sociedad-gobierno. Perroux aborda el nuevo enfoque utilizando tres categorías: el Ascenso Social, la Obra Colectiva y el Proyecto del Hombre; desarrollando así, en forma similar al texto de las encíclicas, una propuesta en correspondencia a un diagnóstico. El Ascenso Social se esgrime en virtud de que *es la actividad de los sujetos la que permite construir la economía, en ese juego de enfrentamiento-cooperación*<sup>51</sup>, tal ascenso confronta una acción conciente del hombre sobre el hombre que conduce a estados límite: *la economía de la escasez y la sociedad de la*

---

<sup>47</sup> *Mater et Magistra* significa la iglesia universal, madre y maestra de todos los pueblos.

<sup>48</sup> Juan XXIII, *Carta Encíclica Mater Et Magistra*, México, Ediciones paulinas S.A. de C.V., Décima sexta edición, 2000, p 36.

<sup>49</sup> *Pacem in Terris* significa paz en la tierra.

<sup>50</sup> Juan XXIII, *Carta Encíclica Pacem in Terris*, texto ubicado en [www.vatican.va](http://www.vatican.va).

<sup>51</sup> François Perroux citado en: Andrés Fernández Díaz, *François Perroux: Trayectoria de un Gran Maestro*, Madrid, Texto publicado en [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/11/RECP\\_083\\_007.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/11/RECP_083_007.pdf), p. 14.

*abundancia*<sup>52</sup>. La Obra Colectiva es posible cuando se logra una desalineación jerárquica, puesto que *alineación y desalineación constituyen dos caras: amenaza permanente y unidad feliz de la condición social del hombre*<sup>53</sup>, por ello, la alineación se hace presente cuando la producción y la acumulación de objetos son preferidos a la calidad de vida de las mayorías<sup>54</sup>. Por todo lo anterior, el Proyecto del Hombre exige la concurrencia social, *los proyectos de los sujetos no pueden espontáneamente superponerse entre sí... de aquí que una sociedad no surja más que con la búsqueda de una convergencia entre los proyectos de los sujetos y de todos los sujetos*<sup>55</sup>, sin embargo, en diametral oposición, generalmente no existe acuerdo sobre un proyecto colectivo para definir un código común de vida humana que hoy escapa a las disciplinas industriales<sup>56</sup>.

Para el centenario de la *Rerum Novarum*, el Papa Juan Pablo II (Karol Józef Wojtyła, 1920-2005), con su *Carta Encíclica Centesimus Annus* (1991)<sup>57</sup>, señaló la necesidad de equilibrar las competencias y las autolimitantes del estado dentro de su función económica interna. En el auge del neoliberalismo universal, y ahora con la ausencia casi total del socialismo, el líder de la iglesia católica percibió un vacío institucional, jurídico y político del estado; señalando como *Subsidium* gubernamental esencial la garantía de la libertad individual, de la propiedad, de un sistema monetario estable y de servicios públicos eficientes. A su vez, para precisar las condiciones de acción de la *Subsidiariedad*, se señaló que las intervenciones estatales hacia empresas y sectores sociales deberán limitarse temporalmente para no dañar las libertades económica y civil respectivamente<sup>58</sup>.

Recientemente, en la *Encíclica Deus Caritas Et* (2005)<sup>59</sup>, el Papa Benedicto XVI (Joseph Alois Ratzinger, 1927) advierte la coexistencia

---

<sup>52</sup> François Perroux, *La Creación Colectiva en la Economía de Nuestro Tiempo*, El Economista Mexicano, Revista del Colegio Nacional de Economistas, Volumen IV, Número 7, 1964, México D. F., p. 32.

<sup>53</sup> François Perroux citado en: Andrés Fernández Díaz, *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>54</sup> François Perroux, *Op. Cit.*, p. 28.

<sup>55</sup> François Perroux citado en: Andrés Fernández Díaz, *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>56</sup> François Perroux, *Op. Cit.*, p. 33.

<sup>57</sup> *Centesimus Annus* significa cien años del inicio de la doctrina social de la iglesia, 1991 representó este aniversario.

<sup>58</sup> Juan Pablo II, *Carta Encíclica Centesimus Annus*, México, Ediciones paulinas S.A. de C.V., VI edición, 1997, pp. 95-97.

<sup>59</sup> *Deus Caritas Et* significa Dios es Amor.

universal de dos clases de autoridades nacionales, las excesivas burocracias que propugnan por una gran injerencia del *Estado de Bienestar* y las estructuras que contraen sus límites dejando todo al libre mercado. Sin embargo, en un aparente reencuentro con la exigencia individual, y retomando también la rehabilitación de los cuerpos intermedios, el papa exhorta a los fieles laicos para que participen en primera persona dentro de las competencias que les ceda el estado para beneficiar la autonomía individual, redimiendo de este modo la vida social<sup>60</sup>.

En cuanto a una mayor inducción práctica del *Principio de Subsidiariedad* se ha tenido, como contradicción histórica, que esta no fue concretada en los ámbitos persona-sociedad, sociedad-estado, ó persona-economía; sino que se puntualizó en los instrumentos jurídicos correspondientes al proceso de integración supranacional europea. En tal secuencia, los poderes de la unión han pretendido contar con una serie de competencias que le permitan legislar e implementar políticas desde el orden supranacional, y a la vez, cada uno de los componentes nacionales han procurado que las facultades supranacionales no infrinjan sus márgenes culturales, políticos y de desarrollo económico<sup>61</sup>. Los aplazamientos del proceso de integración no han permitido medir los efectos del *Principio de Subsidiariedad* como precepto jurídico-federal, si bien la disposición existe, las reducidas facultades exclusivas y concurrentes para la unión han nulificado su aplicación normativa. No obstante, en caso de presentarse incrementos en las atribuciones supranacionales, es previsible que la dualidad interpretativa del *Principio de Subsidiariedad*, ascendente y descendente, logre generar tensiones por la coexistencia del individualismo nacional y la posibilidad de leyes y programas sociales de aplicación centralizada.

Como antecedentes, con la suscripción del Acta Única Europea en 1986, el avance de facultades comunitarias intensificó las tensiones ya existentes en las fronteras intrarregionales de los países europeos. La principal reacción fue la de los Länder alemanes en 1988, los cuales mostraron recelo por las posibles afectaciones a las competencias que les confiere su constitución nacional<sup>62</sup>. La interpretación de los Länder alemanes sobre la

---

<sup>60</sup> Benedicto XVI, *Carta Encíclica Deus Caritas Et*, texto publicado en [www.vatican.va](http://www.vatican.va).

<sup>61</sup> Roberto Breña S., *El Principio de Subsidiariedad y la Construcción de una Europa Social* en El Colegio de México, *Foro Internacional*, México, Centro de estudios internacionales, 2000, p. 473.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 473.

Subsidiariedad subyace la idea del federalismo, óptimo por ser exclusivamente descentralizador. Sin embargo, fue precisamente la ambivalencia del principio que nos ocupa lo que influyó para que Jacques Delors (1925), Presidente de la Comisión en esa coyuntura, lo incluyera en la proyección del siguiente instrumento para la integración europea. Delors aseguró que el Principio de Subsidiariedad *no obstruiría el crecimiento de las responsabilidades de la Comunidad y que, al mismo tiempo, respondía a las preocupaciones de algunos países con respecto a una centralización excesiva por parte de Bruselas*<sup>63</sup>.

De este modo, el *Tratado de Maastricht* (1992) incluyó al Principio de Subsidiariedad en el derecho comunitario, su artículo 3 B señaló que: *en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario*<sup>64</sup>. En función de lo señalado, la disposición jurídica basada en el Principio de Subsidiariedad implicó de inicio solo lo siguiente: a) su aplicación se limitaba a las competencias ejecutivas concurrentes comunidad-naciones, esto es, no aplica ni en las competencias comunitarias ni en las competencias nacionales exclusivas; b) no alcanzó a ser un principio con aplicaciones legislativas para la creación subsecuente del derecho comunitario; y c) concedió a los estados miembros instrumentos para evitar un intervencionismo comunitario innecesario, el *Comité de las Regiones* se creó como órgano consultivo *Guardián de la Subsidiariedad*.

Posteriormente, con la suscripción del *Tratado de Ámsterdam* (1996) y la publicación de un *Protocolo sobre la Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad*, la aplicación del primero inducía la preferencia competencial ejecutiva de las naciones y la actuación comunitaria solo después de aprobar un examen de Subsidiariedad<sup>65</sup>. El efecto práctico fue que la *Comisión de la Unión* se sesgó hacia la descripción de las facultades comunitarias que quedaban excluidas del examen de Subsidiariedad, además de jerarquizar las atribuciones compartidas que resistirían mejor el examen al

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 474.

<sup>64</sup> *Tratado de Maastrich*, texto ubicado en <http://eur-lex.europa.eu>.

<sup>65</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 487.

respecto<sup>66</sup>. Adicionalmente, en el *Tratado de Amsterdam* la *Subsidiariedad* fue designada como principio para la creación del derecho comunitario<sup>67</sup>, sin embargo, se determinó que la comunidad debía legislar únicamente en la medida de lo necesario, estableciendo además como requisito la justificación mediante indicadores y consultas, salvo en casos de urgencia.

El *Tratado de Niza* (2000) no presentó modificaciones en el *Protocolo sobre la Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad*, más tarde, en una crisis de confianza, fue rechazado el proyecto de Constitución Europea (2004). En la actualidad, el *Tratado de Lisboa* (2007) contempla algunos cambios en el protocolo aludido, los cuales se dirigen a establecer límites jurídicos más elaborados: a) la aceptación de propuestas legislativas comunitarias dependen en general de los parlamentos nacionales, quienes ejercerán las facultades de dictaminar la congruencia con el *Principio de Subsidiariedad* y de consultar en las regiones; b) se establece un sistema de votación general para sancionar las iniciativas comunitarias, en donde cada parlamento nacional cuenta con dos votos y basta con un tercio de la votación general para que las propuestas sean devueltas para su nuevo estudio; c) las propuestas legislativas o ejecutivas comunitarias deben acompañarse de una ficha con pormenores como el impacto financiero, efectos en la legislación de los estados y las regiones miembros, e indicadores cualitativos y cuantitativos; d) el tribunal de justicia comunitario puede pronunciarse por violaciones al *Principio de Subsidiariedad*; y e) el *Comité de las Regiones* queda facultado para interponer recursos en relación a la violación del mismo principio<sup>68</sup>.

En suma, hasta ahora, la Unión Europea constituye un sistema supranacional subsidiario en donde, paradójicamente, la aplicación jurídica del *Principio de Subsidiariedad* inició pretendiendo ganar facultades centrales para pasar a mantenerse realmente en el desuso. Las alternativas de conceder autonomía o de dar subsidio supranacional mediante la implementación de leyes o programas públicos se remite a la distribución competencial de los tratados, y solo en el caso de las facultades concurrentes se aplica un mecanismo rígido destinado primordialmente a evitar un mayor intervencionismo de los poderes de la unión. Si bien para esta última fracción de competencias existe hasta un protocolo que alude al *Principio de*

---

<sup>66</sup> José María de Areilza Carvajal, *El Principio de Subsidiariedad en la Construcción de la Unión Europea*, Madrid, Fundación para el análisis y los estudios sociales, 1996 pp. 48-56.

<sup>67</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 486.

<sup>68</sup> *Tratado de Lisboa*, texto ubicado en <http://eur-lex.europa.eu>.

*Subsidiariedad*, las reglas no conducen realmente a una evaluación por líneas subsidiarias, sino hacia mecanismos de comparación para las acciones ejecutivas y de votación para la conformación del derecho comunitario. Lo anterior puede ser la causa de que los estudios de la administración pública han hecho a un lado al *Principio de Subsidiariedad* para dar paso a la *Gobernanza Europea*, la cual ha previsto acciones emergentes ante la crisis de integración europea.

Con base en todo lo desarrollado anteriormente, el *Principio de Subsidiariedad* se constituye por cuatro elementos acumulados históricamente que, dada la confusión interpretativa, deben considerarse como parte del concepto expuesto en el párrafo de inicio. El Elemento de Conciencia Social, como *Fundamento Aristotélico-Tomista*, sienta conciencia de que la persona humana únicamente puede conseguir su realización en las relaciones sociales<sup>69</sup>, por lo que deben existir formas sociales intermedias entre el individuo y la instancia suprema, se deben reforzar las existentes y establecer las inexistentes<sup>70</sup>. Existe además analogía de la función subsidiaria a través de estructuras más complejas, es decir, las comunidades mayores deben existir para desempeñar funciones semejantes en relación con comunidades más pequeñas, en cuyo caso debe aplicar el Elemento de Analogía Jerárquica en lugar del de Conciencia Social<sup>71</sup>.

El Elemento de Delimitación Competencial, la *Aportación Liberal*, expresa que tanto en las relaciones entre la esfera social y los individuos como en las relativas a las unidades sociales grandes y pequeñas, ninguna competencia debe ser asignada al nivel más alto que el necesario, sirviendo así reducir las competencias estatales<sup>72</sup>. Pretender las atribuciones de individuos o sociedades menores sería ilegítimo (prohibición de competencia), por lo que es necesario establecer límites subsidiarios entre individuos y comunidades, así como entre comunidades pequeñas y grandes<sup>73</sup>. El Elemento de Exactitud de Aplicación, la *Actual Confusión Multijurisdiccional en la Integración Europea*, se refiere a la realización, necesaria y obligada, de una valoración formal en

---

<sup>69</sup> Joseph A. Komonchak, *Subsidiarity in the Church: The State of the Question*, The jurist 48, 1988, p. 301, texto ubicado en <http://www.scielo.cl>.

<sup>70</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 478.

<sup>71</sup> Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

<sup>72</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 477.

<sup>73</sup> Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

razón de la naturaleza de las sociedades y de las circunstancias particulares para el ejercicio de funciones y competencias<sup>74</sup>.

El Elemento de Derecho Social, como *Derecho Ketteler*, establece que Positivamente debe existir una procuración por parte de todas las comunidades para que los individuos y las comunidades menores ejerciten las responsabilidades propias. Negativamente, se hace necesaria la exigencia hacia las sociedades para que no priven a los individuos y a las comunidades menores de su derecho a ejercer su autorresponsabilidad<sup>75</sup>. Como la *Última Opción Subsidiaria* dentro del mismo *Derecho Ketteler*, se prevé que el individuo por sí solo no es suficiente por carecer de *Autarquía*, necesita *Subsidium* (mandato de ayuda)<sup>76</sup>; sin embargo este último no deben suplir la responsabilidad individual sino proveer las condiciones necesarias para la autorrealización personal<sup>77</sup>. Como condición general, todos los Elementos del *Principio de Subsidiariedad* deben considerar, en oposición a toda concepción organológica, que el criterio no es la comunidad sino el individuo, evitando restarle iniciativa para atribuirle a la comunidad<sup>78</sup>. La base es entonces la prioridad de la persona y esto debe tener trascendencia a la vida de toda sociedad por estar fundado en la metafísica del ser<sup>79</sup>.

## Los Debates sobre el Principio de Subsidiariedad.

La premisa subsidiaria que define la preeminencia de la persona humana con relación al funcionamiento de las demás formas sociales, es la base del debate generado en torno a las interpretaciones para la aplicación del *Principio de Subsidiariedad*. En este apartado, se presenta un resumen de tales controversias desde las siguientes perspectivas: a) la ética social, b) la fundamentación filosófica y c) la teoría del estado.

La ética social de la *Subsidiariedad*, según la *Carta Encíclica Quadragesimo Anno*, establece que *toda actividad social es, por su esencia y naturaleza (vi naturae sua), subsidiaria; tiene que apoyar a los miembros del cuerpo social pero no debe nunca destrozarlos o absorberlos*. Desde esta

---

<sup>74</sup> *Ibidem*.

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

<sup>76</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 477.

<sup>77</sup> Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

<sup>78</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 477.

<sup>79</sup> Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

proposición, se le han dado al principio de referencia un doble contenido: *de acuerdo con el costado constructivo, la sociedad no tiene ningún derecho propio, se encuentra más bien al servicio (ajeno)... y el costado crítico impone a toda actividad social un límite absoluto; en ningún caso puede destruir a los miembros del cuerpo social, y ni siquiera privarlos de su independencia*<sup>80</sup>. Si en acato a la premisa inicial se alcanza como imperativo absoluto el considerar a *la persona humana como referencia decisiva*, la interpretación correspondiente esgrime que ante conflictos de competencia entre formas sociales no se deberá reforzar siempre la unidad menor, sino aquella que en el respectivo caso sirve mejor al individuo<sup>81</sup>. Por lo cual, sería necesario corregir la comprensión habitual de la *Subsidiariedad* según la cual hay que dejar a la unidad social menor la mayor competencia posible<sup>82</sup>.

Considerando ahora el contexto de estas últimas aseveraciones, se afirma que los debates sobre el reparto competencial en la Unión Europea se han apoyado en la ética social subsidiaria para orientar mayores atribuciones europeas. En cuyo caso, si bien la preeminencia de la persona humana es la base subsidiaria, la realidad también es que representa solo una parte del principio cuya interpretación descontextualizada tendería a fundamentar desequilibrios competenciales. La fórmula subsidiaria debe ser: *humanismo político como objetivo pero intervenciones sociales diversas y equilibradas como instrumentación*. Por ello, si en el ámbito europeo la forma social que sirve mejor al individuo resulta ser la más compleja, se estarían solapando desequilibrios verticales en el sistema federal supranacional, constituyendo así una contradicción subsidiaria en función de su sentido descendente. Más aún, en casos extremos, se estaría transitando a una reducción tácita de formas sociales, contradiciendo ahora al Elemento de Conciencia Social y/o Analogía Jerárquica. En el ánimo de instrumentar imparcialmente al principio que nos ocupa, una redefinición de funciones sociales y estatales debe tomar como analogía para las formas sociales los preceptos del Derecho Subsidiario que estableció Ketteler: *esfuerzo propio o ayuda temporal para la autoayuda*; a menos que las incapacidades de las sociedades intermedias sean probadamente permanentes y justifiquen reducciones competenciales y operativas.

En uso del Derecho Ketteler, y a manera de ejemplo, los municipios y las regiones europeas tienen como primera opción regular por sí mismos sus

---

<sup>80</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 476.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 478.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 479.

propios asuntos y, como última, el derecho de solicitar ayuda siempre y cuando no estén en condiciones de solucionar por sí mismos sus problemas<sup>83</sup>. La doble opción resulta muy propia pues las naciones con una estatalidad precaria no pueden todavía permitirse el federalismo, pero sí aquellos de tradición federal. En ese sentido, más allá de propiciar la competición por facultades, se hace necesaria una Europa obligatoria con tareas de seguridad internacional y de derecho de secesión; y una Europa facultativa para implementar soluciones conjuntas ante acciones hegemónicas externas, y para evitar el empobrecimiento cultural en las regiones<sup>84</sup>. Por ello, un desempeño realmente subsidiario en la política regional y social exige que se estimule la vitalidad de las unidades sociales con menor complejidad y no su capacidad de mendigar<sup>85</sup>.

Según las *dos Europas* descritas en el párrafo anterior, es menester la clasificación de las funciones estatales y su particular fundamentación filosófica con respecto a los elementos subsidiarios. En tal caso, se han señalado ya como déficits aristotélicos: 1) la justificación de la fuerza pública para crear orden, sin considerar la necesidad de reducir su carácter de poder y dominación; y 2) la sobrevaloración de la autonomía de *La Polis* con la exclusión temática de relaciones panhelénicas, limitando así la creación de sociedades más amplias; carencia en la que coincidió Johanes Althusius en la pirámide de su *Consociatio Symbiotica*. Como primera corrección a lo anterior, la Europa obligatoria, en uso de la ética social subsidiaria, puede exigir la reducción de la fuerza pública de las comunidades intermedias, no la eliminación. Según la segunda corrección, los demás elementos subsidiarios pueden orientar la necesidad de nuevas unidades sociales mayores y más amplias (diversificación), incluso supranacionales, cuando las formas hasta entonces existentes tropiezan con los límites de su rendimiento<sup>86</sup>.

En un amplio contraste, por ser uno de los temas potencialmente críticos, la política social europea merece el mayor análisis subsidiario si la pretensión real es que integralmente sea objeto de ética social y de equilibrio en la ayuda. Los obstáculos más importantes para la consolidación de una política social europea son los siguientes: a) la fragmentación de las instituciones políticas comunitarias, b) la ausencia o debilidad de las fuerzas políticas, c) la heterogeneidad de Europa, y d) la diversidad fundamental de los

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 484.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 485.

<sup>86</sup> *Ibidem*, pp. 480-481.

estados de bienestar nacionales<sup>87</sup>. La salida necesariamente es el fortalecimiento de la sociedad civil y el diseño de nuevas maneras para que esta interactúe con las instituciones públicas. Solo así se podrá invertir un proceso de desmesurado crecimiento estatal, el cual, de no detenerse, terminaría por colapsar las estructuras europeas de ayuda social<sup>88</sup>.

En función de lo expuesto, son muchas las tareas pendientes para un debate clasificado sobre las funciones estatales con relación a su particular fundamentación filosófico-subsidiaria, y solo este puede combatir la *inexactitud de aplicación* en las relaciones intergubernamentales europeas. A manera de resumen, los dilemas enunciados por los teóricos son que la *Subsidiariedad*: 1) puede ser aplicada por los componentes federales contra una instancia central sobre-empoderada, y por el contrario, el orden supranacional puede instrumentar con ella la centralización de ciertas áreas administrativas; 2) presenta una disyuntiva convicción-ordenamiento dentro del sistema federal, por ello puede ser principio conductual o norma jurídica de distribución de competencias; 3) para el orden supranacional, puede representar la rigidez normativa de un límite competencial obligatorio o una máxima de acción para la autolimitación voluntaria; y 4) en este último sentido, con un grado de mayor exactitud, el principio puede ser pauta de medición, de tal modo que establezca las divisiones entre las competencias permitidas, ordenadas o prohibidas<sup>89</sup>.

Solo con una definición más exacta de lo anterior, el *Principio de Subsidiariedad* alcanzará su justificación y relevancia dentro de la teoría del estado. La inexactitud y la competencia teórica actúan su contra, si bien se considera que, por hacer énfasis en la cooperación y en los cuerpos intermedios, la *Subsidiariedad* pierde derechos en la modernidad; a la vez se sostiene que en el pensamiento actual se sigue considerando el mismo esquema de contradicciones que originó a este principio, como la distribución de deberes de asistencia, de competencia y de bienestar dentro de un orden social estratificado. En comparativa, la *Subsidiariedad* y la legitimación moderna del estado convergen en tres aspectos: a) el individuo es el criterio supremo, b) el estado es legítimo sólo subsidiariamente, y c) se transfieren al estado solo competencias vedadas individualmente. Se justifica en estos mismos aspectos las frecuentes omisiones positivistas del *Principio de Subsidiariedad* como los poderes coercitivos y la limitación de la libertad, ideas resueltas originalmente

---

<sup>87</sup> Roberto Breña S., *Op. Cit.*, p. 478.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 481.

<sup>89</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 474.

desde el punto de vista de la teoría de la legitimación. Sin embargo, para establecer la preferencia del principio de referencia, se determina que solo la *Subsidiariedad* podría imponer eficientemente la reducción de competencias estatales y la división exacta de las mismas en función de la autorrealización de la persona humana<sup>90</sup>.

## **La Gobernanza y la Subsidiariedad en el Contexto de la Administración Pública Europea.**

En virtud de la suplencia emergente de la *Gobernanza* en lugar de la *Subsidiariedad* ante la crisis de integración europea, se ocupa la presente sección para presentar la posibilidad de una acción complementaria entre ambos conceptos. En primer término, como potencial forma social intermedia, el estudio de las *Redes de Actores* implica ubicarse en la frontera sociedad-gobierno y dimensionar como *la cooperación y el consenso es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos*<sup>91</sup>. En este caso, las *Redes de Actores* tienden a aportar una actualización para el *Principio de Subsidiariedad* en cuanto al *Elemento de Conciencia Social*, pues *las redes se erigen como un instrumento analítico que permite examinar las relaciones de intercambio institucionalizadas entre el estado y las organizaciones de la sociedad civil*<sup>92</sup>. Por su parte, el *Principio de Subsidiariedad* podría enriquecer con su ética social a las *Redes de Actores*; específicamente en la definición de una escala analítica que permita clasificar, por un lado, las virtudes objetivas (persona humana) y sociales del proceso, y por el otro, las desviaciones basadas en los juegos políticos. Para ejemplificar estas últimas, la crítica de las redes ha detectado: a) que las negociaciones entre funcionarios públicos y actores sociales puede traducirse en la desatención gubernamental del interés general, b) que los procedimientos e intereses intra-redes pueden contaminar las políticas públicas, c) que los procesos políticos pueden no ser transparentes y dificultar así la identificación de responsables, y d) que la legitimidad democrática puede ser insuficiente y parcializar las estrategias<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> *Ibidem*, pp. 482 y 483.

<sup>91</sup> Börzel citado por Agustí Cerrillo I. Martínez, *La Gobernanza Hoy. 10 Textos de Referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 24.

<sup>92</sup> Agustí Cerrillo I. Martínez, *Op. Cit.*, p. 24.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 25.

Al teorizar a las redes para proyectarlas hacia mayores funciones gubernamentales, el concepto de la *Nueva Gobernanza* señala un estado que se convierte en una colección de redes interorganizacionales formadas por actores sociales y funcionarios de diversos ordenes gubernamentales, sin ningún actor soberano capaz de dirigir o regular, lo que representa un reto para la gobernabilidad puesto que se prevé omitir la dirección central<sup>94</sup>. Como aportación al *Principio de Subsidiariedad*, se potencia nuevamente la diversificación de formas sociales y esto resulta aplicable al sentido de cada uno de sus elementos: a) *Gobernanza Corporativa* significa dirigir y controlar por pautas generales a las organizaciones tanto públicas como privadas, supervisar sus acciones ejecutivas, y rendir cuentas al respecto; b) *Nueva Gestión Pública* se refiere a un gobierno empresarial con principios; c) *Buena Gobernanza* es muy similar a la *Nueva Gestión Pública*, con la adición de principios de responsabilidad administrativa, separación de poderes y auditoria, estado de derecho, pluralidad y prensa libre; d) *Sistema Sociocibernético* pretende normar de origen, crear patrones de complementariedad ejecutiva sociedad-gobierno, y rendir cuentas permanentemente; y e) *Redes Organizativas* es una gestión de redes para la prestación de servicios públicos, con desregulación y dirección a distancia<sup>95</sup>.

Con la comparativa entre el *Gobierno Interactivo o Sociopolítico* y el *Principio de Subsidiariedad*, se podrían ahora diversificar etapas en los elementos de este último, puesto que el primero representa tres niveles de perfeccionamiento asociativo: (primero) *los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales*, (segundo) *preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar* y (tercero) *formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo*<sup>96</sup>. A manera de ejemplo, la posibilidad de actualización del *Elemento de Conciencia Social* podría verse ampliada en cuanto a la consideración de un conjunto social más heterogéneo, mismo que obligaría a un amplio trabajo de consenso: a) la *Diversidad* alude a la cuantificación de entidades y su pluralidad visionaria; b) la *Complejidad* es un esquema social en el que se

---

<sup>94</sup> R. A. W. Rhodes, *La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno*. Ponencia publicada en Agustí Cerrillo I. Martínez, *Op. Cit.*, pp. 116 y 117.

<sup>95</sup> *Ibidem*, pp. 101-108.

<sup>96</sup> Jan Kooiman, *Gobernar en Gobernanza*. Ponencia publicada en Agustí Cerrillo I. Martínez, *Op. Cit.*, p. 58.

grafican las partes, el sistema y su entorno; c) el *Dinamismo* son las tensiones intra e intersistemas; d) los *Procesos* son el resultado de la capacidad de actuar de los actores; e) la *Estructura* es el contexto material, social y cultural; y f) las *Interacciones* suceden en la frontera sociedad-gobierno, y es donde los *Procesos* y la *Estructura* determinan elementos que pueden conceptualizarse como objetos de gobierno<sup>97</sup>. En la óptica subsidiaria, la aplicación de la ética social debe traducirse en el refuerzo de los *Procesos* y de la *Estructura*, tal refuerzo debe ser entendido como un *Subsidium* temporal para la formación de capital social<sup>98</sup>, considerando además que la *Diversidad*, la *Complejidad* y el *Dinamismo* son rasgos naturales cuya consideración y discernimiento por parte de la autoridad, lejos de generar indiferencia o respuestas de encono, debe orientar su actuación en el marco de la justicia distributiva.

Para el *Elemento de Delimitación Competencial*, como segundo ejemplo, la teoría sociopolítica de gobierno aporta tres posibles emplazamientos de la frontera sociedad-gobierno: 1) *Autogobierno* es aplicado en sociedades modernas ante la aparente limitación de los sistemas tradicionales de orden y control; 2) *Cogobernanza* es la coordinación sin gobierno dominante, cuyos modelos inacabados son la microgobernanza (grupo de trabajo o proyecto), la mesogobernanza (acuerdos bi o múltiple, intra e interorganizacional) y macrogobernanza (contextos supra o internacional); y 3) *Gobernanza Jerárquica* está relacionada con la burocracia y sus formas de regulación legal o administrativa<sup>99</sup>. En un desglose subsecuente más exacto, la *Gobernanza Mixta* prevé que: a) el mercado sea responsable de sus *Interacciones* primarias, b) las partes ajenas al mercado sean responsables de las *Interacciones* más organizadas que acompañan a los procesos primarios, y c) las organizaciones públicas tengan a su cuidado el desarrollo de principios y reglas que reflejen intereses sociales comunes e inherentes, para resolver con ellos los problemas y oportunidades del conjunto de *Interacciones*. Desde la perspectiva subsidiaria, la reducción de las competencias estatales es una visión afín con respecto al Gobierno Interactivo o Sociopolítico, hasta el límite de

---

<sup>97</sup> *Ibidem*, pp. 59-62.

<sup>98</sup> Capital Social se refiere a las normas generalizadas de responsabilidad y a las redes de compromiso cívico que impulsan la confianza social y la cooperación. Putnam citado por Enrique Carero Mendoza, *La Acción Pública en Municipios Urbanos. Una Propuesta de Marco Teórico para su Estudio*, México, CIDE, Documentos de Trabajo del CIDE, Número 104, 2001, p. 23.

<sup>99</sup> Jan Kooiman, *Gobernar en Gobernanza*. Ponencia publicada en Agustí Cerrillo I. Martínez, *Op. Cit.*, pp. 65-70.

conservar una instancia de autoridad que realice suplencias temporales en los sectores económico y social, evitando además llegar a un vacío jurídico y político.

## **La Subsidiariedad en la Ideología de los Principales Partidos Políticos Mexicanos.**

Como aspecto a destacar en este Estudio Introductorio, se consideró necesario realizar una comparativa entre las principales ideologías partidistas que existen en México. En este sentido, como interrogante básica se planteó: ¿cómo aplica la ideología del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido Acción Nacional (PAN), y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en función de los Elementos de *Principio de Subsidiariedad*? Para dar respuesta a lo anterior, se llevó a cabo la revisión de los Documentos Básicos de los institutos políticos aludidos, dando como resultado lo que a continuación se expone.

En el caso del PRI, y específicamente sobre el *Elemento de Conciencia Social y/o Analogía Jerárquica*, la Declaración de Principios “Un México Compartido” (PRI, 2008) contiene en sus títulos de sección solo dos formas sociales: estado y sociedad, evitando así depositar el protagonismo y la primacía de la acción política en la persona humana. A ésta última, sin pretensión de énfasis objetivo, solo se le reconoce *la libertad de conciencia de los individuos, la libertad de asociación y la libertad de expresión como valores fundamentales de la convivencia social*<sup>100</sup>. Sobre tal base, y en la nulidad funcional de formas sociales intermedias, se establece como compromiso *la construcción de una ciudadanía integral: política, económica y social, como base del desarrollo de la sociedad en la democracia*<sup>101</sup>.

Con relación al *Elemento de Delimitación Competencial*, los principios priístas delimitan al Estado en favor de algunas prerrogativas para las formas sociales inferiores: a) con respecto al conjunto social, se vislumbra *un Estado que propicie la democracia integral, y que por tanto, asegure la participación ciudadana en la toma de decisiones de la vida pública, para avanzar*

---

<sup>100</sup> Partido Revolucionario Institucional, *Declaración de Principios “Un México Compartido”*, México, 2008, p. 5, inciso 28.

<sup>101</sup> *Ibidem*, inciso 22.

*permanentemente en el pleno cumplimiento de los derechos sociales*<sup>102</sup>; b) sobre la Economía, se prevé un Estado fuerte y eficaz, que sin menoscabo de la libertad económica, aliente la economía social de mercado, que garantice el fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como los apoyos indispensables al desarrollo agropecuario y asegure la cohesión social... que resuelva la soberanía y la seguridad alimentarias de los mexicanos... que incentive y promueva un empleo digno con salario remunerador y el respeto irrestricto a los derechos laborales y de organización de los trabajadores<sup>103</sup>; y c) en cuanto a los órdenes federales, se prescribe un fortalecimiento de las entidades federativas y el municipio libre... que resuelva las desigualdades regionales del país, para acceder a un desarrollo equitativo, justo y compartido<sup>104</sup>.

Por su parte, en lo relativo al *Elemento de Derecho Social* la ideología priísta sustituye el funcionamiento coordinado y complementario de sociedades intermedias por diversos conductos de participación popular masiva: *una ciudadanía sustentada en la libertad, la justicia y el derecho a decidir el rumbo de la Nación a través de una efectiva democracia representativa; de la participación social en la toma de decisiones, del referéndum, del plebiscito, de la iniciativa popular, de la transparencia, de la rendición de cuentas y del acceso a la información pública*<sup>105</sup>.

Para el PAN, con respecto al *Elemento de Conciencia Social y/o Analogía Jerárquica*, la Proyección de Principios de Doctrina del PAN (2002) centra su pensamiento y acción en la primacía de la persona humana, protagonista principal y destinatario definitivo de la acción política<sup>106</sup>. En forma concreta, el protagonismo de la persona humana en la construcción social define una secuencia deseable de formas sociales: 1) la Familia, la cual tiene preeminencia natural sobre las demás formas sociales<sup>107</sup>; 2) la Economía, que afirma la prioridad del trabajo sobre el capital y busca el acceso del mayor número posible de personas a la propiedad de los medios de producción<sup>108</sup>; 3) el Municipio, formado por el conjunto de familias que

---

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 3, inciso 11.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 4, inciso 14.

<sup>104</sup> *Ibidem*, inciso 13.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 5, inciso 27.

<sup>106</sup> Partido Acción Nacional, *Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional 2002*, México, 2002, p. 3.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 9.

*habitan una comunidad, es eje de la estructura política nacional y espacio privilegiado para el desarrollo del país<sup>109</sup>; y 4) el Federalismo, capaz de incorporar a todos los mexicanos, independientemente de su ubicación geográfica, al progreso nacional<sup>110</sup>.*

En cuanto al *Elemento de Delimitación Competencial*, los principios panistas determinan, además de ciertas restricciones entre sociedades intermedias, los límites del Estado con respecto a la función de las formas sociales más simples, premisa dada de acuerdo a lo siguiente: a) Sobre la Persona, *su libertad no puede ser constreñida arbitrariamente por el Estado y no tiene otros límites jurídicos que los impuestos por el interés nacional, por las normas sociales y por el bien común<sup>111</sup>*; b) la Familia tiene preeminencia sobre el Estado, *y es función esencial de este último hacer posible y facilitar el cumplimiento de la misión propia de las familias que forman la comunidad política, que no puede realizarse plenamente sino dentro de un orden social, económico y político<sup>112</sup>*; c) la Economía *demanda un Estado rector que distribuya los beneficios del comercio... esta distribución no debe entenderse como un reparto asistencialista de recursos, sino que debe basarse en el diseño de políticas públicas que reorienten la actividad productiva en los sectores afectados... en una economía social de mercado el Estado debe ser vigilante atento de que los excesos de los mercados mundiales no conviertan en prescindibles a las personas... la rectoría y articulación de las actividades económicas y sociales no deben delegarse a las grandes empresas<sup>113</sup>*; d) en cuanto al Municipio, *el principio de la proximidad... exige que todas aquellas funciones que inciden directamente en la vida diaria de las personas sean atribuidas al órgano de gobierno más cercano al ciudadano... el sistema federal deberá asegurar no sólo estas facultades y los recursos suficientes para el municipio, sino también la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno<sup>114</sup>*; y e) en el ámbito del Federalismo, *el Estado mexicano... ha de promover... que la descentralización de funciones y de recursos confluya en el*

---

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 15.

*compromiso de los gobiernos municipales, estatales y federal para gestionar el bien común de la Nación desde cada ámbito de competencia*<sup>115</sup>.

A su vez, En el caso del *Elemento de Derecho Social*, la doctrina panista estimula la actuación preferente de las sociedades más simples al tiempo que establece las limitantes descritas en el párrafo anterior: 1) *la libertad de cada Persona ha de coexistir creativa y solidariamente con la libertad de los demás... toda persona tiene derecho y obligación de ejercer responsablemente su libertad para crear, gestionar y aprovechar las condiciones políticas, sociales y económicas, con el fin mejorar la convivencia humana... construir un orden social justo es deber individual y colectivo*<sup>116</sup>; 2) *la iniciativa de la Familia hacia el resto de las formas sociales debe darse en el sentido de cooperar con el Estado y las organizaciones intermedias al establecimiento del orden en la sociedad, y cumplir la tarea fundamental de orientar y educar social y políticamente a sus miembros... la familia está obligada a participar en la construcción de un orden social justo*<sup>117</sup>; y 3) *la prestación de los servicios públicos debe atender a las necesidades fundamentales de los hombres y las mujeres que conforman el Municipio, asegurando los niveles mínimos y suficientes para una vida digna... la seguridad, la educación, la salud y el desarrollo humano han de ser los objetivos centrales del gobierno municipal... ante la creciente integración de las naciones, los gobiernos municipales han de fungir como promotores de los valores y de la diversidad cultural nacionales... en una economía mundializada, el municipio ha de contar con los servicios de educación profesional y técnica y con la infraestructura necesaria para potenciar sus recursos y servicios en beneficio de las familias y las personas que lo integran*<sup>118</sup>.

Para el caso del PRD, y en función del *Elemento de Conciencia Social y/o Analogía Jerárquica*, la Declaración de Principios del PRD (2009) *reconoce la necesidad de construir democráticamente un nuevo orden social, desde ahora; una sociedad democrática representativa, participativa, incluyente y plural en que prevalezca la solidaridad y la fraternidad entre*

---

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 15.

*todas y todos*<sup>119</sup>. En ese sentido, con la excepción de algunos conceptos como *garantías individuales y derechos humanos*, la primacía y la dirección de la acción política no se centra en la persona humana sino en los derechos de las mayorías. Asimismo, la construcción social no se basa en el funcionamiento de diferentes formas sociales sino en *luchas obreras, campesinas, populares, feministas, de respeto a la diversidad y la igualdad sexual, ambientalistas, estudiantiles, del movimiento indígena, y de todas las acciones progresistas en México y el mundo...* como lo son, *los anhelos de libertad y justicia social de las revoluciones socialistas, los movimientos de liberación nacional y la Izquierda mundial*<sup>120</sup>. Si bien, se encuentra como única similitud subsidiaria la conformación de un régimen político que *se construya desde abajo*<sup>121</sup>, a la participación de la sociedad organizada se le concede corresponsabilidad limitada pues aparte de la lucha social no tiene funciones propias más allá de participar *en las decisiones fundamentales*<sup>122</sup>.

Con relación al *Elemento de Delimitación Competencial*, por la ausencia de formas sociales variadas en el texto ideológico perredista, la restricción sociedad-gobierno queda establecida al señalar únicamente que *la autoridad política ejerce un poder derivado y la voluntad de los gobernados es la única fuente válida de legitimación del poder*<sup>123</sup>. Con un mayor desglose ideológico, la intervención estatal en la economía queda manifiesta *en las áreas estratégicas de alimentación, producción de energías limpias, telecomunicaciones, procesos de alta tecnología, caminos y puentes, medios de comunicación, sistemas financieros, proyectos de infraestructura nacional y regional, transferencia tecnológica para el desarrollo regional, mecanismos que protejan la economía interna y con un comercio solidario entre las regiones del país, con las naciones latinoamericanas y del mundo*<sup>124</sup>.

Por su parte, nuevamente ante un déficit de funciones sociales intermedias en los Principios del PRD, lo relativo al *Elemento de Derecho Social* se centra en señalar diversas coyunturas de participación popular, pues *promueve la participación ciudadana y las herramientas de participación directa en la planeación de las tareas de gobierno y en la elaboración del*

---

<sup>119</sup> Partido de la Revolución Democrática, *Declaración de Principios del Partido de la Revolución Democrática*, México, 2009, p. 5.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 9.

*presupuesto, de igual forma impulsa la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato como mecanismos de participación ciudadana en todos los órdenes de gobierno... reafirmando que el pueblo tiene el derecho inalienable y soberano a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo o abolirlo totalmente cuando así lo requiera*<sup>125</sup>. Al igual que en el párrafo anterior, el Derecho Social se orienta ideológicamente hacia la economía al establecer que el *proyecto económico no es concebible, sin la participación directa de las y los actores sociales que convergen en la actividad económica... la actividad directiva y reguladora del Estado en la economía, deberá de sustentarse en una práctica de planificación verdaderamente democrática*<sup>126</sup>.

En suma, como era de esperarse dada su filiación demócrata cristiana, el PAN es la institución cuya doctrina se acerca más al sentido de los Elementos definidos para el *Principio de Subsidiariedad*. Sin embargo, una revisión más profunda arroja un déficit social y un déficit federal en comparación con el modelo histórico-conceptual definido. En cuanto al primero, se hace notar que además de la persona humana y la familia no se enfatizan otras formas sociales que pudieran aplicar a favor del *Elemento de Conciencia Social*. A manera de ejemplo, la omisión de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), dada la forma de activismo que algunas de ellas en la realidad (no en la ideología) desarrollan, evidencia la evasión de pugnas sociales en la ideología demócrata cristiana mexicana, ubicándose necesariamente como una utopía de carácter conservador y esto en función de sus propios principios. Con relación al déficit federal, la *descentralización de facultades y recursos en correspondencia al compromiso de los estados* no representa una premisa que reivindique la aplicación del *Elemento de Derecho Social*, más bien, puede interpretarse como la conservación de la subordinación funcional de los estados durante el Siglo XX. Por otra parte, si bien pudieran ser correctas menores competencias de los estados con respecto a los municipios en un federalismo subsidiario, como se percibe en la doctrina panista, la inexactitud de las funciones estatales como *status* extremo en el mismo texto confirma el déficit expuesto.

Fuera de los señalamientos anteriores, de los menores grados de apego a la esencia subsidiaria en los demás partidos políticos puede resultar una ponderación. Considerando las particularidades del *Elemento de Conciencia*

---

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 9.

*Social y/o Analogía Jerárquica*, el partido cuya ideología privilegia la división social como fundamento de la acción política es el PRD, sin embargo, esta división no es cooperativa sino que se basa en pugnas dirigidas a incidir en las decisiones fundamentales. En este contexto, para la persona humana se prescriben en forma masiva garantías individuales y derechos humanos. Con mayor desapego al concepto de la *Subsidiariedad*, el PRI dispone de una estandarización ciudadana masiva que construya una sociedad desarrollada democráticamente, y para la persona humana algunas libertades como la de asociación y la de expresión.

Para el *Elemento de Delimitación Competencial*, el PRD y el PRI dividen posicionamientos con relación a los aspectos social y federal. En la ideología del primero, la voluntad popular es base de la acción gubernamental y, sobre ese condicionamiento estatal, se impulsa el intervencionismo en áreas económicas que se consideran prioritarias, aunque se omite definir los alcances interaccionales entre los órdenes federales. Para el PRI, la acción gubernamental garantiza la participación ciudadana solo en la toma de decisiones, y el aspecto federal es proyectado hacia el *fortalecimiento* de estados y municipios. En cuanto al *Elemento de Derecho Social*, el PRD y el PRI definen mecanismos de participación popular masiva en ausencia total del estímulo a un funcionamiento intrasocial coordinado. Las figuras comunes son el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. El PRD, en uso de mayores medios para la formación social, enfatiza su participación en la planeación y en la elaboración del presupuesto. El PRI se concreta a impulsar los derechos de transparencia, de rendición de cuentas y de acceso a la información pública.

Como rasgo general, en la ideología de los principales partidos políticos mexicanos se omiten evaluaciones objetivas en razón de la naturaleza de las sociedades y de las circunstancias particulares, a manera de diagnóstico previo para la distribución de funciones o aplicación de subsidios entre las distintas formas sociedades, lo cual muestra claramente la inaplicabilidad universal del *Elemento de Exactitud de Aplicación*.

## **Federalismo: el Positivismo, la Orientación Comparada y los Enfoques de la Administración Pública.**

El término *Federalismo* proviene del latín *Feoderare*, que se deriva de *Feodus-Eris*, y que a su vez significa unir por medio de una alianza, tratado o

pacto<sup>127</sup>. Dada la raíz etimológica, el vocablo que nos ocupa se ha utilizado para referirse a una forma de organizar el poder político y de estructurar al estado, en cuyo caso, la *Constitución Federal*, ordenamiento que se declara supremo para garantizar la efectividad del régimen federal, constituye simultáneamente por lo menos dos órdenes de gobierno, uno federal y varios estatales. Cada orden cuenta con capacidades jurídico-políticas y económico-administrativas propias en condiciones de independencia recíproca, pues se evita con ello vínculos de subordinación mutua entre los órdenes señalados para exaltar la autonomía política de las partes, contrastando así con la esencia del estado unitario. Bajo tal premisa, la asociación de las autonomías locales pese a sus diferencias resulta una alternativa viable para lograr la defensa y el desarrollo social conjunto en la Unión, esto es, el pacto federal es motivado por la existencia de intereses serios para unirse y a la vez poderosos motivos para conservar el gobierno local. Es combinación equilibrada de unidad y autonomía, de participación y autogobierno<sup>128</sup>.

Como fundamentos de su concepción actual, al *Federalismo* le antecede el acopio e interpretación de añejas experiencias y de numerosas aportaciones filosóficas. En cuanto a las experiencias, las asociaciones transitorias más antiguas datan desde hace unos 3 200 años (tribus israelitas y beduinas, así como nativas de Norteamérica) y tuvieron como base asociativa el comercio y la guerra<sup>129</sup>. No obstante, como primeros antecedentes contractuales, algunos autores consideran que el origen del *Federalismo* correspondió a las experiencias independentistas de Suiza (1291) y de Holanda (1568-1648). El *Federalismo* moderno surgió en los Estados Unidos de América con la emisión de la constitución de 1787: síntesis de las filosofías socio-contractuales europeas discernidas por los constituyentes en el largo periodo pre-nacional, cuya principal línea es el condicionamiento mutuo del republicanismo y del *Federalismo*.

Con respecto a las aportaciones filosóficas, la más remota corresponde a Johannes Althusius (1557-1638), quien inspirado en la experiencia holandesa, planteo un orden teórico de asociaciones acumulativas y simbióticas que culminaran en pacto contractual para el bienestar espiritual y material. La obra de Althusius fue complementada por Hugo Grotius (1583-1645), quien ocupó

---

<sup>127</sup> Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1994, p. 407.

<sup>128</sup> Ronald L. Watts, *Op. Cit.*, pp. 35 y 97.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 91.

el marco de las confrontaciones bélicas para explorar procesos de negociación entre los estados dentro de un marco jurídico internacional, destacando al *Federalismo* como modelo de acuerdo. En este mismo sentido, Charles Louis de Secondat Barón de Montesquieu (1689-1755) evidenció la necesidad de estados respetables por su tamaño o fortaleza en el ámbito internacional. Por su parte, basado en los acuerdos independentistas, el ejemplo de integración suiza inspiró la teoría sobre el *Contrato Social* (1762) de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), y a su vez, Alexis de Tocqueville (1805-1859), en su obra *La Democracia en América* (1835 Tomo I, 1840 Tomo II), describió al *Federalismo* estadounidense como una extravagancia de aquella época en donde *se percibían dos sociedad distintas y comprometidas*. También inspirados en el ejemplo anterior, Hamilton, Madison y Jay; en su publicación *El Federalista* (1787-1788), consideraron que la Unión Perfecta se basó en la capacidad del género humano para gobernarse. Para el siglo XIX, Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) centró la argumentación filosófica del *Federalismo* como fundamento jurídico ya no para acuerdos colectivos sino para garantías subjetivas. Asimismo, en su obra *El Estado y la Revolución*, Lenin (1870-1924) concibió a la Federación Socialista como una organización democrática socialmente conveniente para destruir al Estado Burgués.

Por lo anterior, cabe hacer notar que el positivismo ha dominado las manifestaciones conceptuales del *Federalismo* en la historia del pensamiento social, y este acervo en manos de actores sociales concretos se ha transformado en un proyecto político. Sin embargo, la efectividad de las federaciones surge de la organización *ex profeso* de la sociedad y del reflejo de ello en su gobierno, puede ser que la existencia del *Federalismo* obedezca a la voluntad de un gobierno y no a la forma de ser de la sociedad en cuanto a su capacidad organizativa. Es entonces cuando la realidad es imperfecta en relación con su modelo conceptual positivo, pues implica vincular procesos sociales variados y complejos<sup>130</sup>. Como parte de la esencia jurídica del *Federalismo*, el Principio de Separación se refiere al reparto constitucional preciso de atribuciones y responsabilidades entre los órdenes de gobierno. El Principio de Autonomía contempla dos ámbitos: *Independencia Nacional* respecto a las relaciones internacionales y *Libertad Estatal* por lo que se refiere a la relación interior. El Principio de Participación fundamenta la representación de las provincias en las decisiones del orden federal del sistema. Esto último origina el bicameralismo

---

<sup>130</sup> Tonatiuh Guillén López; *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*; México, Instituto Federal Electoral, 1999, p. 55.

federal, en una de las cámaras (Senado) están representadas las provincias en términos de igualdad, en la segunda (Cámara de representantes o diputados) la población de manera proporcional<sup>131</sup>. El último principio es el de Universalidad, éste implica que los valores políticos del *Federalismo* son también valores políticos de los ciudadanos, pues el *Federalismo* depende del conocimiento, la capacidad y la comprensión de la gente para hacer que el sistema funcione<sup>132</sup>.

Más allá del modelo positivista, el *Federalismo Comparado* ha permitido observar las tendencias reales de los Sistemas Federales actualmente existentes. Paradójicamente, se ha demostrado que en la búsqueda de la igualdad social, a mayor grado de homogeneidad se produce mayor atribución de competencias para el gobierno federal<sup>133</sup>. En lo formal, se inicia en la mayoría de las federaciones con una distribución legislativa congruente y equilibrada. En el orden federal se legisla sobre las relaciones internacionales, la defensa, el funcionamiento de la economía y la unión monetaria, los principales impuestos y el transporte interregional; mientras que la legislación del orden estatal abarca asuntos sociales; incluidos educación, servicios sociales, bienestar y asistencia laboral; así como el seguridad pública y administración local, aunque algunas materias pueden ser compartidas como la agricultura y los recursos naturales<sup>134</sup>. Sin embargo, dado que el orden federal concentra los ingresos más importantes en la mayoría de las federaciones, se ha hecho necesaria una ampliación financiera federal por los costos en la producción y mantenimiento de los servicios públicos, de modo que los gobiernos federales regularmente autorizan transferencias para invertir en ámbitos competenciales estatales<sup>135</sup>. Por su parte, para lograr un efecto redistributivo, existen otras transferencias federales denominadas de nivelación para las unidades estatales más pobres<sup>136</sup>.

Como vertiente de estudio de la Administración y las Políticas Públicas, fuera del aspecto jurídico, las *Relaciones Intergubernamentales* (RIG) se han referido recientemente al conocimiento y a la comprensión de

---

<sup>131</sup> *Ibidem*, pp. 17.

<sup>132</sup> Vincent Ostrom, *El Federalismo en la Vida Cotidiana*. En *Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo*, México, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 1997, p. 50.

<sup>133</sup> Ronald L. Watts, *Op. Cit.*, p. 136.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 142.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 147.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 155.

formas más particulares en la operación de los Sistemas Federales<sup>137</sup>. La necesidad de las RIG se acrecienta en federaciones descentralizadas o con amplias competencias concurrentes, para evitar de este modo competición, ineficiencias y conflictos. Los mecanismos de comunicación intergubernamental sirven precisamente para resolver estos inevitables aspectos, y para adaptar el régimen a las condiciones que se requieran<sup>138</sup>. Para enunciar las características de las RIG se señala: a) *Número y Variedad de las Unidades Gubernamentales*, traducida como complejidad de la RIG cuando las unidades participantes adquieren jerarquía y jurisdicción por demostrar suficiente discrecionalidad en la administración de sus propios asuntos; b) *Número y Variedad de Funcionarios Públicos que intervienen*, establece cuales funcionarios públicos son participantes potenciales o reales en la toma de decisiones dentro de las RIG; c) *Intensidad y Regularidad de los Contactos entre Funcionarios*, trata sobre la frecuencia de contactos, intercambios de información y opiniones dados entre funcionarios participantes de las RIG, así como, de los arreglos informales, prácticos y estratégicos que se den a efecto de registrar avances en las metas particulares; d) *Importancia de las Acciones y Actitudes de los Funcionarios en Términos de Relaciones y de la Conducta Humana*, se basa en la interpretación mutua del comportamiento entre los funcionarios de las unidades de gobierno involucradas en las RIG; y e) *la Preocupación por Cuestiones de Políticas*, se refiere a las acciones o interacciones entre funcionarios públicos y sus consecuencias cuando se aplican Políticas Públicas o suceden cambios en ellas<sup>139</sup>.

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

---

<sup>137</sup> Elazar, 1987, citado por José Juan Sánchez González, *Gestión Pública y Gobernance*, México, 2006, p. 254.

<sup>138</sup> Hesse, 1987, citado por José Juan Sánchez González, *Op. Cit.*, p. 254.

<sup>139</sup> Deil S. Wright, *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 72-85.

estadounidense: conflictiva, cooperativa, concentrada, creativa, competitiva, calculadora y contractiva<sup>140</sup>.

En otra aplicación específica del *Federalismo* dentro de la Administración Pública, la *Gobernanza Multinivel* considera las implicaciones de una autoridad pública que se dispersa en los diferentes niveles gubernamentales y adopta formas diferentes en función de cada sector de políticas. Tal situación obliga a la generación de *Redes Intergubernamentales*, pues al no existir ningún actor capaz por sí solo de dar respuestas únicas y universales a los problemas sociales, se pasa a una mezcla compleja de estilos diferentes de instrumentos y de instituciones. Pese a la heterogeneidad, el sistema de *Gobernanza* debe adaptarse a los cambios e inducir el fortalecimiento de la comunicación, la confianza y la reciprocidad<sup>141</sup>.

La *Gobernanza Multinivel* se ha desarrollado durante la crisis de continuidad en el proceso de integración europea, misma que inició en la primera década del siglo XXI. Para contrarrestar los efectos de tal estancamiento, La Comisión Europea abrió un *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*, avanzando en la definición de cinco principios de una *Buena Gobernanza*: apertura, participación, responsabilidad, eficiencia y coherencia<sup>142</sup>. De manera más detallada, las aportaciones que las ciudades europeas han realizado al *Libro Blanco* se basan en asociaciones entre el sector público, voluntario y privado sobre bases cada vez más sistemáticas, abandonando así un gobierno *de arriba abajo*<sup>143</sup>. Sin embargo, fuera del asociacionismo de los gobiernos locales, cabe aclarar que en la Unión Europea coexisten realmente cuatro modos simultáneos de interacción de los estados miembros: 1) *Ajuste Mutuo*, se trata de un comportamiento no cooperativo en el que se siguen aplicando las políticas nacionales; 2) *Negociaciones Intergubernamentales*, son acuerdos estratégicos a nivel europeo, empero, cada gobierno nacional conserva su propio proceso decisorio; 3) *Dirección Jerárquica*, se refiere a políticas centralizadas a nivel europeo; y 4) *Decisiones Conjuntas*, combina aspectos de las negociaciones intergubernamentales y de la centralización supranacional<sup>144</sup>.

---

<sup>140</sup> *Ibidem*, pp. 130-131.

<sup>141</sup> Morata y Etherington citados por Joan Prats Catalá, *Modos de Gobernación de las Sociedades Globales*. Ponencia publicada en Agustí Cerrillo I. Martínez, *Op. Cit.*, p. 156.

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 170.

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 162.

<sup>144</sup> Fritz W. Scharpf, *Apuntes para la Teoría del Gobierno Multinivel en Europa*. Ponencia publicada en Agustí Cerrillo I. Martínez, *Op. Cit.*, pp. 180-191.

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

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

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

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

Opúsculo Sobre el Gobierno de los Príncipes, 1266.

# **Capítulo I.**

## **Las Relaciones Federación-Estados en la Función Recaudatoria.**

### **Hacia la Mayor Autonomía Fiscal de los Estados.**

La imposición fiscal es justificable si se orienta al bien común, y esta ha sido transferida al estado por la imposibilidad de ejecutarla individualmente y bajo la condición de que el primero se sujete a la justicia, especialmente a aquella referida como distributiva. En el estado federal, las funciones relativas a la imposición fiscal deben distribuirse entre los órdenes o niveles constitutivos, esto es, entre la federación y los estados. En función de lo anterior, y según el *Elemento de Analogía Jerárquica*, se deberán reforzar preferentemente las funciones recaudatorias de los estados, en virtud de ser estos la sociedad intermedia entre el individuo y la instancia superior, promoviendo así la autonomía social en la construcción del bien común regional. Por el *Elemento de Delimitación Competencial*, se deberá evitar que la federación, como instancia superior, asuma a su favor un ejercicio desequilibrado de las funciones recaudatorias. Sin embargo, considerando que el federalismo comparado ha concluido que en la mayoría de las federaciones del mundo las rentas personales y los impuestos sobre el comercio y el consumo son compartidos entre la federación y los estados, el precepto anterior puede reformularse de la siguiente forma: se debe evitar que la federación asuma a su favor la exclusividad o preferencia del ejercicio recaudatorio sobre las rentas personales y los impuestos sobre el comercio y el consumo. En atención al *Elemento de Exactitud de Aplicación*, se deberá valorar por su naturaleza y circunstancias la eficiencia recaudatoria de los estados. Con relación al *Elemento de Derecho Social*, los estados deberán procurar la asunción de las funciones recaudatorias sobre rentas personales e impuestos sobre comercio y consumo, o bien, la federación podrá subsidiar tales funciones por tiempo y circunstancias determinadas.

Este capítulo se vale de ocho secciones aparte de la presente para revisar los aspectos relativos a las RIG federación-estado en materia de ingresos con respecto a los preceptos anteriores. Lo concerniente al gasto intergubernamental, dado el nivel de análisis pretendido, se dispuso en el capítulo III. El análisis de la situación general del federalismo fiscal mexicano

se denomina *La Coordinación Fiscal y la Conferencia Nacional de Gobernadores*, y se vale para su fin principalmente de los contrastes en los *Elementos de Analogía Jerárquica y Delimitación Competencial del Principio de Subsidiariedad*. Los seis apartados siguientes incluyen el análisis particular de la muestra de estados, se basan en los *Elementos de Exactitud de Aplicación y Derecho Social*, y se denominan: *Los Fiscalistas de Aguascalientes, Un Ejemplo que Arrastra en Baja California, Guanajuato sin Indicios de Colaboración Administrativa, Disciplina Administrativa en Jalisco, Morelos y la Coordinación de un Subgrupo de la CPPF, y Actividad Mínima en Querétaro*. Al final se encuentran las *Conclusiones del Capítulo I*.

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

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

La gran variedad de impuestos federales se clasifica en tributos directos, que se aplican a los ingresos o signos de riqueza de las personas (la propiedad, el capital o la inversión), y en tributos indirectos, que trasladan la carga a personas distintas a los comerciantes (compradores o adquirentes)<sup>145</sup>. Los principales conceptos de los tributos directos e indirectos son el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) respectivamente, mismos que entre los años 2000 y 2006 representaron entre el 75% y el 85% de

---

<sup>145</sup> Instituto de investigaciones legislativas del senado de la república, *Modelos de recaudación fiscal*, México, 2003, p. 30.

los ingresos tributarios federales. Por su parte, las entidades federativas perciben impuestos sobre nóminas, hospedaje, enajenación de bienes, tenencia local e impuesto sobre automóviles nuevos. La recaudación comparativa de los ingresos tributarios en los estados le otorga el primer sitio al impuesto sobre nóminas, seguido por el impuesto sobre enajenación de vehículos y bienes muebles, y muy atrás quedan los impuestos sobre hospedaje y sobre tenencia local<sup>146</sup>. A su vez, productos financieros<sup>147</sup> es el concepto más importante de los ingresos no tributarios, en algunos casos, superando a los ingresos tributarios locales en conjunto. Es importante señalar que existen estados que no utilizan potestades tributarias existentes para ellos, destacando los casos de los impuestos de nóminas, de enajenación de vehículos de motor usado y bienes muebles usados, de tenencia o uso de vehículos de más de diez años, y de otros conceptos como premios derivados de loterías, servicios profesionales de medicina y operaciones contractuales. Algunos de los estados que si aplican las potestades tributarias, muestran una precaria planeación recaudadora y una falta de armonización a nivel nacional fácilmente detectada en la diversidad de tasas impositivas<sup>148</sup>.

El principal instrumento para la centralización tributaria ha sido la celebración periódica de convenios de adhesión al SNCF, los cuales han implicado la renuncia constante de los estados al ejercicio de sus facultades tributarias. En contraparte, como pleno administrador tributario, el orden federal ha asumido la integración de montos totales por recaudado para participar posteriormente los rendimientos a las entidades federativas y estos a sus municipios. La preferencia perdurable del sistema coordinado por parte de las entidades federativas mexicanas es resultado de un proceso largo pero con propósitos constantes. Inicialmente, el texto constitucional restringió la intervención de los estados en algunas actividades comerciales y concedió al orden federal la legislación en la materia, por lo que las leyes de las principales imposiciones mercantiles iniciaron la concentración de la actividad y orientaron a los estados hacia la celebración de convenios para poder participar de los rendimientos. Consecuentemente, la aceptación de los referidos

---

<sup>146</sup> El impuesto sobre nóminas y el impuesto sobre enajenación de vehículos y bienes muebles significaron en 2001 el 73.7% y el 7.2% de los ingresos tributarios respectivamente. SHCP, UCEF, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2003, pp. 40 y 41.

<sup>147</sup> Los productos financieros son rendimientos derivados de inversiones que obtienen las entidades federativas. *Ibidem*, p. 42.

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 35.

convenios por parte de los estados para pasar a ejercer el gasto sin mayores esfuerzos fiscales se convirtió en la lógica dominante, misma que se amplió para convenir también sobre los derechos además de los impuestos.

Por lo expuesto, la LCF así como sus antecedentes y convenios de adhesión parecen haber conformado una estabilidad funcional, en donde el proceso de reforma fiscal e incluso las recientes tensiones entre la federación y los estados han encontrado soluciones que invariablemente dan continuidad al sistema coordinado. De este modo, en los capítulos I y II de la LCF se definen instrumentos que mantienen centralizada la actividad recaudatoria a cambio de descentralizan en forma controlada el gasto y sólo algunas facultades fiscales, prolongando así un *Federalismo Fiscal* desequilibrado. La LCF en combinación con la suscripción periódica de convenios de coordinación fiscal representan el fundamento jurídico del desequilibrio expuesto, lo cual origina la principal contradicción con respecto al *Elemento de Delimitación Competencial del Principio de Subsidiariedad*.

Para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del SNCF; el capítulo IV de la LCF dispone de órganos que dan como resultado un trabajo disgregado que confluye hacia decisiones centralizadas. La actividad continua la realiza la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF), misma que se integra por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y delegados de ocho entidades federativas (una por cada grupo de cuatro). En el caso de estas últimas, su representación es rotatoria, son electos durante la reunión nacional y duran dos años (artículo 20), razón por la cual se deduce que la representación de las entidades federativas no es ni plena ni constante. La CPFF sesiona cada mes por acuerdo conjunto, de sus facultades destacan vigilar la creación e incremento de los fondos en la LCF, su distribución y liquidación por medio de la SHCP, asimismo, vigilar la determinación y liquidación de participaciones a los municipios efectuadas por las entidades (artículo 21).

La CPFF también resuelve respecto a las conclusiones de los grupos técnicos y los grupos de trabajo, los primeros son coordinados por la SHCP y abordan temas como recaudación, auditoría fiscal federal, presupuesto y gasto federalizado, asuntos jurídicos, comercio exterior, deuda pública, régimen de pensiones y estrategia del SAT. Por su parte, los grupos de trabajo son coordinados por las entidades federativas y realizan funciones como vigilancia del sistema de pensiones, vigilancia de aportaciones, ingresos coordinados, fuentes de ingreso local y potestades tributarias, estudio del sistema de participaciones, estudio de la operación de padrones de usuarios y registros de

la propiedad, estudio de la reserva de la zona federal y armonización contable y presupuestal, entre otros. La actividad de los grupos de trabajo guarda relación con el *Elemento de Exactitud de Aplicación del Principio de Subsidiariedad*, en el sentido de evaluar las circunstancias particulares de procesos potenciales de descentralización.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF) se integra por un representante de la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios de cada entidad (artículo 17). Sesiona cuando menos una vez al año (artículo 18), destacando de sus facultades aprobar los reglamentos de funcionamiento de todos los organismos del SNCF, y proponer al ejecutivo federal las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el sistema, resultado del trabajo de la CPFF (artículo 19). Las deficiencias de representación de los estados en la CPFF ante las decisiones centralizadas en la RNFF evidencian la contradicción al *Elemento de Analogía Jerárquica del Principio de Subsidiariedad*. Como parte del resto de los órganos del SNCF, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), creado en 1973, opera financiado por la SHCP y los estados en proporción 50/50. De las funciones de INDETEC destacan realizar estudios relativos al sistema, sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, fungir como secretario técnico en la RNFF y en las reuniones de la CPFF, promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas, y capacitar funcionarios fiscales (artículo 22). Adicionalmente, la Junta de Coordinación Fiscal (JCF) es un órgano donde se dirimen las controversias de los particulares respecto a la aplicación de la LCF por parte de los estados (artículo 24).

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

del sistema coordinado tiende a definir las circunstancias particulares de procesos potenciales de descentralización.

El instrumento relativo a la descentralización controlada de facultades son los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, los cuales son acuerdos jurídicos para que las entidades adquieran funciones de fiscalización y recaudación percibiendo de la federación incentivos económicos parciales o totales de la recaudación adicional que logren. El capítulo III de la LCF indica las características de los convenios referidos, en los cuales, deben consignarse las facultades y limitaciones que se asignan a los estados y municipios, la imposición del marco jurídico federal, y la obligación de concentrar los recursos de colaboración (artículos 13, 14 y 15 respectivamente). Hasta 1996, se encomendó a las entidades federativas realizar actos de fiscalización en forma conjunta con la federación sólo en materia del IVA, a partir de 1997 se delegaron atribuciones respecto a diversos impuestos<sup>149</sup>. En el periodo 2000-2006, los indicadores de la UCEF sobre los programas de fiscalización evidenciaron lo siguiente: a) la Presencia Fiscal<sup>150</sup> mostró una media nacional del 0.67%, 22 entidades federativas se ubicaron por encima de esta media, y 10 por debajo<sup>151</sup>; y b) la Rentabilidad de la Fiscalización<sup>152</sup> contó con una media nacional de \$ 7.43 por cada peso invertido, 17 entidades federativas superaron la media nacional y 15 quedaron por debajo<sup>153</sup>.

En los programas de recaudación la metodología de evaluación de la UCEF consideró, a partir del año 2005, una ponderación del 40% para Control

---

<sup>149</sup> Los ingresos por incentivos económicos se derivan de las actividades de fiscalización y control de obligaciones en los impuestos federales del IVA, ISR, IMPAC, IEPS, Impuesto Sustitutivo de Crédito al Salario y Suntuario (ISCAS), Tenencia o Uso de Vehículos e ISAN (participables al 100%), Multas Administrativas Federales No Fiscales, Derechos de Uso o Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y otros derechos transferidos a las entidades federativas para operar por los municipios. Los incentivos económicos que la entidades federativas perciben son 50% de la recaudación de los impuestos en los casos de ISR, IA, IEPS, ISCAS; 98% de la recaudación, dirigida en apoyo a las finanzas de los municipios, en cuestión de Multas Administrativas Federales No Fiscales (por infracción a las atribuciones de las dependencias federales); y 100% de las percepciones en el programa de verificación del RFC y en los Derechos de Zona Federal Marítimo Terrestre. SHCP, *Op. Cit.*, pp. 100, 106 y 110.

<sup>150</sup> La Presencia Fiscal corresponde al porcentaje del universo estatal de contribuyentes al cual se le realizaron revisiones durante un ejercicio fiscal.

<sup>151</sup> SHCP, UCEF, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2007, p. 86.

<sup>152</sup> La Rentabilidad de la Fiscalización es una proporción entre el monto recuperado y el invertido en revisiones.

<sup>153</sup> SHCP, UCEF, *Op. Cit.*, p. 88.

de Obligaciones Fiscales, 40% para Verificación del Registro Federal de Contribuyentes<sup>154</sup>, y 20% para Multas Administrativas Federales No Fiscales<sup>155</sup>; cada una de las ponderaciones contempla además una ponderación interna según aspectos propios. Para el mismo año 2005, se obtuvieron estos resultados: 1) en el Control de Obligaciones, 3 estados obtuvieron el puntaje máximo mientras que 16 obtuvieron cero puntos<sup>156</sup>; 2) en la Verificación Conjunta, el comportamiento de las provincias es similar por haber obtenido entre 20 y 25 puntos, muy por debajo de la ponderación máxima<sup>157</sup>; 3) en materia de Multas Administrativas Federales No Fiscales, la mayoría de las entidades federativas superó la ponderación máxima de 20 puntos<sup>158</sup>.

En función del elemento de *Derecho Social* del *Principio de Subsidiariedad*, los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal significan la motivación del orden federal para compartir con los gobiernos estatales el ejercicio de las facultades fiscales sin que el primero abandone su máxima de control impositivo. Más aún, por la aceptación generalizada del SNCF entre los órdenes federales, se puede afirmar que la evolución de los convenios aludidos representa la única opción para transformar al actual régimen fiscal en una solución más federalizada y con mayor contenido subsidiario. Para la federación, la organización armónica y perfectible que ha logrado se debe a la virtudes que percibe en el sistema: a) crea fondos de distribución con el total de ingresos federales y con los derechos sobre extracción del petróleo y minería, los cuales se juzgan como compensatorios y eficientes; b) fortalece el consenso y colaboración administrativa como mecanismo de trabajo; c) permite un ejercicio del gasto público sin discrecionalidad; d) distribuye potestades tributarias fortaleciendo gradualmente las haciendas públicas estatales y municipales; y e) introduce la transparencia en todos los niveles de gobierno<sup>159</sup>.

---

<sup>154</sup> La Verificación Conjunta son acciones para ampliar las bases del universo de contribuyentes nacional.

<sup>155</sup> Las Multas Administrativas Federales No Fiscales son las que aplican las dependencias federales por violación a sus ordenamientos, desde 1984 las entidades federativas tiene la facultad de cobrar dichas multas.

<sup>156</sup> SHCP, UCEF, *Op. Cit.*, p. 93.

<sup>157</sup> *Ibidem*.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

<sup>159</sup> David Colmenares Páramo, Coordinación y *Colaboración Gubernamental en México*, Presentación realizada durante el International Consortium on Governmental Financial Management, Miami Fl., Mayo 2006.

A su vez, para las entidades federativas el SNCF representa recibir rendimientos constantes, dado que desde 1989 tales rendimientos son cuantificados con variables demográficas sin incentivar preferentemente la fiscalización por impuesto. En estas circunstancias, cualquier intento de modificación en las actuales bases de distribución crea tensiones en el sistema<sup>160</sup>, mientras que técnicamente es recomendable que los órdenes federales concurren en los conceptos impositivos que van adquiriendo vigencia económica como son ingresos tributarios y derechos relacionados con el petróleo. Resulta sumamente complejo modificar la base cultural que soporta nuestro federalismo fiscal, siendo esto una tarea apremiante pues la federación se encuentra cada vez más vulnerable en sus ingresos, por lo cual, entregar a los estados al menos un monto de participaciones equivalentes al del año anterior, ante la incertidumbre del ciclo económico, será un acuerdo cada vez más difícil de cumplir. La distribución de recursos entre los tres órdenes de gobierno debe encontrar una solución técnicamente viable y políticamente factible<sup>161</sup>.

La variedad de transferencias federales ha ocasionado una gran dependencia y autolimitación administrativa de las provincias, pues la estructura de sus ingresos propios indica que poseen un bajo nivel de autonomía fiscal. En el periodo 2002-2005, el 87.94% de los ingresos de las entidades federativas tuvo su origen en las transferencias del gobierno federal: 35.82% de sus ingresos totales fue por concepto de participaciones y 52.12% por aportaciones. En contraste, solo el 12.04% de los ingresos totales de las entidades federativas fueron propios, de los cuales 2.50% fueron ingresos tributarios y 9.54% ingresos no tributarios. Lo anterior prueba que la gran mayoría de las entidades federativas obtienen pocos ingresos propios en relación con sus ingresos totales, existiendo además la tendencia de continuar reduciendo esta participación porcentual<sup>162</sup>. En el año 2005, sólo en los estados de México, Chihuahua y Sonora los ingresos propios como porcentaje de los

---

<sup>160</sup> Rogelio Arellano, *Nuevas Alternativas a la Descentralización Fiscal en México*. En Alicia Hernández Chávez, *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 110.

<sup>161</sup> Marcela Astudillo Moya, *La Coordinación Fiscal en México. Logros y Desafíos*. Artículo publicado en *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, Volumen 36, Número 141, México, 2005, p. 1.

<sup>162</sup> Los ingresos propios de las entidades federativas con respecto a los ingresos totales pasaron del 17.60% en 1994 (SHCP, *Op. Cit.*, pp. 36) al 14.58% en 2005 (según estimaciones del autor).

ingresos totales fueron superiores al promedio nacional<sup>163</sup>. Como agravantes de la eficiencia hacendaria de las entidades federativas se señala que su constante es una baja recaudación tributaria, en ocasiones sustituida por el crédito como fuente de ingresos. Lo anterior se hace evidente al señalar que en el año 2005 ninguna de las provincias mostró que sus ingresos tributarios superaran a los no tributarios<sup>164</sup>, no obstante, en el mismo año, 9 entidades federativas registraron ingresos por financiamiento superiores a los tributarios, estas fueron San Luís Potosí, Sonora, Aguascalientes<sup>165</sup>, Colima, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos<sup>166</sup> y Tlaxcala.

La visión hacendaria contemporánea de las partes federadas, así como la interacción fiscal que pretenden, fue integrada recientemente con el surgimiento y desempeño de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). La CONAGO inició desarrollando actividades de resistencia al recorte de las participaciones federales en el año 2001<sup>167</sup>, más tarde, en la VII reunión ordinaria celebrada en Boca del Río Ver. (26 de abril del año 2003), se definieron comisiones y grupos de trabajo, por lo que se diversificó el desempeño de la organización mediante propuestas en varias áreas administrativas. Sin embargo, pese a esta división temática, muchas comisiones redundan en la defensa de recursos ahora según la lógica y las carencias de cada sector gubernamental. Los temas de la agenda inicial más abordados en los eventos de la CONAGO han sido, en orden de recurrencia, los siguientes: a) inducir una reforma hacendaria que fortalezca el federalismo, b) plantear

---

<sup>163</sup> El promedio nacional fue de 14.58%, mientras que los de los estados de México, Chihuahua y Sonora fueron de 23.16%, 21.24% y 21.08% respectivamente (según estimaciones del autor).

<sup>164</sup> En el año 2001, sólo en Baja California Sur, Guerrero, México, Quintana Roo y Sonora los ingresos tributarios superaron a los no tributarios. Fundación Este País, *La Federación a Debate*, México, 2004, [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx), p. 8.

<sup>165</sup> Para Aguascalientes, los ingresos por financiamiento representaron el 4.42% con respecto a los ingresos totales del estado en el año 2005, mientras que los ingresos tributarios solo alcanzaron el 0.92% con respecto a la misma referencia. Porcentajes calculados por el autor de acuerdo a la información de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

<sup>166</sup> Para Morelos, los ingresos por financiamiento representaron el 1.88% con respecto a los ingresos totales del estado en el año 2005, mientras que los ingresos tributarios solo alcanzaron el 0.93% con respecto a la misma referencia. *Ibidem*.

<sup>167</sup> Las acciones de resistencia a los recortes se basaron en solicitudes conjuntas de los gobernadores para facultar a los estados para que distribuyeran directamente los fondos de participación, peticiones de auditorias, solicitudes de información, y revisiones al convenio de desarrollo social.

derechos extraordinarios sobre extracción de petróleo<sup>168</sup>, c) impulsar mayores facultades tributarias para estados y municipios, d) proponer un incremento gradual del Fondo General de Participaciones (FGP), e) promover que sea integrado el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Entidades Federativas (PAFEF) a la LCF, y f) revisar los convenios de educación y salud.

En los casos específicos de la reforma hacendaria y del impulso a mayores facultades tributarias para estados y municipios, éstas fueron materias para que la CONAGO propusiera la celebración de una Convención Nacional Hacendaria (CNH)<sup>169</sup>, pues más allá de la cuestión financiera, el impacto social por acrecentar los impuestos implicaba un costo político para quien los promoviera. Sobre el tema de ingresos, inicialmente existía como propósito general modificar la dependencia de los impuestos petroleros para hacer competitivo a PEMEX, y en ocasión del superávit productivo, sustituir la base estructural de ingresos estatales mediante concurrencias tributarias y con la creación de otras fuentes locales. En tal sentido, las principales estrategias definidas por la CNH fueron restituir potestades tributarias a los gobiernos locales, incentivar a los estados para que se encargaran de la administración de las personas físicas, fomentar la inversión y rendimiento de PEMEX, e impulsar la simplificación tributaria.

En relación a la primera de las estrategia anteriores, la implementación prevista fue hacer intergubernamental el IVA (12% federal y 3% estatal, 7-3 en la frontera), así como introducir nuevos ingresos locales en los rubros de impuestos, derechos y productos respectivamente (Impuestos Cedulares<sup>170</sup>,

---

<sup>168</sup> Esto obedece a que durante los últimos ejercicios fiscales se habían generado rendimientos de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, derivados de mejoras en el aprovechamiento de los recursos petroleros del país.

<sup>169</sup> La CNH promovida por la CONAGO se integró por cuatro fases: la primera fase, de trabajos preparatorios, comprendió desde su primer propuesta durante la 5ª reunión ordinaria de la CONAGO en Manzanillo Col. (Diciembre 8, 2002) hasta el inicio de la siguiente fase. La segunda fase comprendió la sesión plenaria de inauguración e instalación de mesas de análisis y propuestas, celebrada los días 5 y 6 de febrero del 2004 en la Ex hacienda de Juriquilla, Qro. La tercera fase, periodo de ejecución de los trabajos y elaboración de propuestas, comprendió el lapso entre el 9 de febrero y el 25 de julio de 2004. La cuarta fase tuvo como sede el Palacio Nacional, como sesión plenaria de conclusiones y clausura, se celebró el 17 de agosto del 2004.

<sup>170</sup> La propuesta de Impuestos Cedulares fue integrada por ingresos salariales, honorarios profesionales, arrendamiento de inmuebles, enajenación de inmuebles y actividades empresariales. La tasa única sería entre el 2 y el 5%, podrá ser deducible del ISR, y podrá sustituir al impuesto de nóminas.

Derechos Ecológicos<sup>171</sup> y Loterías Estatales). En lo referente a la segunda estrategia, se propuso un programa experimental para mejorar la recaudación del ISR y el IVA de las personas físicas. Los excedentes logrados se distribuirán 50-50% entre federación y estados. El incremento federal formaría parte de la RFP, mientras que el estatal integraría un fondo en BANOBRAS destinado a resarcir pérdidas cuando la recaudación no alcanzara la meta predeterminada. Sobre la inversión y rendimiento de PEMEX, la paraestatal fomentaría su inversión mediante un nuevo régimen fiscal en el que se reducirían los derechos de extracción y ordinario, y sus rendimientos serían ocupados parcialmente dentro de la RFP. En cuanto a la simplificación tributaria, se planteó modificar el ISR de personas físicas, reestructurando su tarifa y homologando su base con la de seguridad social, asimismo, se planeó establecer un régimen diferente de REPECOS en las franjas fronterizas para permitir vender importaciones.

Adicionalmente, otras propuestas de la CNH fueron: a) que los estados y los municipios pudieran explotar directamente el uso de reservas patrimoniales y zonas federales; b) que la descentralización de las potestades tributarias a los gobiernos estatales fuera paulatina, fijando previamente un piso de ingresos por la vía de las participaciones; c) que la colaboración administrativa se diera en función de nuevos convenios, mayores incentivos, planeación concurrente y desconcentración optativa de impuestos; y e) que se aplicara la transparencia administrativa, principalmente en el esfuerzo fiscal de cada orden de gobierno.

Fuera de los trabajos y conclusiones de la CNH, la CONAGO ha desahogado su agenda inicial a través de reuniones ordinarias y extraordinarias. Sobre el rubro de derechos extraordinarios por extracción de petróleo, cabe señalar que la bolsa excedente hasta el año 2002 no formaba parte de la RFP, por lo que la gestión constante de la CONAGO se basó en presionar al orden federal para que rindiera cuentas sobre el gasto de los recursos adicionales, pugnando además por una distribución federal de rendimientos. Como resultado de lo anterior, desde el año 2003, a lo largo de sus sesiones, la CONAGO ha dado seguimiento constante a la generación de excedentes petroleros y su distribución hacia los estados a través del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES).

---

<sup>171</sup> Los Derechos Ecológicos Estatales se complementarían con un mercado de bonos a empresas que redujeran contaminantes, y eximirían del ISAN a vehículos híbridos.

Otro tema que constantemente ocupó la agenda de las sesiones de la CONAGO fue el incremento gradual de las participaciones. En este sentido, la participación de la CONAGO en el proceso de aprobación del PEF inicio durante los trabajos de análisis del presupuesto 2003. La comisión de hacienda presentó escasa apertura y atención a las propuestas de la CONAGO, siguiendo así la mecánica tradicional de discutir con la SHCP los distintos capítulos de la iniciativa de ley e incorporando pocas observaciones. No fue sino hasta la votación en el pleno que se resolvieron de manera favorable algunas propuestas de la CONAGO y, al mismo tiempo, se obtuvieron márgenes adicionales de ingresos<sup>172</sup>. Los gobiernos estatales propusieron que el PAFEF representara un porcentaje del RFP para así terminar con decisiones unilaterales<sup>173</sup>. El PAFEF, opcional desde el año 2000, se formalizó en el 2003 como Ramo 39 con un 15.6% arriba a la del ejercicio 2002, a pesar de que el ejecutivo no lo incluyó en su proyecto<sup>174</sup>. Al siguiente año se estableció una dinámica de mayor apertura con diputados miembros de la comisión de hacienda, y desde entonces la aprobación del PEF ha evolucionado hacia mayores grados de inclusión. Para 2004, se solicitó que los incrementos en seguridad pública fueran graduales y que pasaran del 20 al 24% de la Recaudación Federal Participable (RFP), para 2005 se inició con la presentación de proyectos específicos de obra pública<sup>175</sup>, y para 2006 la solicitud de incrementos de participaciones se diversificó sectorialmente abordando distintos rubros sectoriales<sup>176</sup>.

En general, las conclusiones de la CNH y las declaratorias de la CONAGO parecen establecer una relación con el *Elemento de Derecho Social* del *Principio de Subsidiariedad*, esto es, emplazan un periodo de transición para redimir un verdadero *Federalismo Fiscal* evitando cambios bruscos que impacten los ingresos del sistema por las carencias administrativas actuales de los estados. Sin embargo, el éxito de la resistencia y la gestión legislativa parecen haber orientado a la CONAGO exclusivamente hacia la gestión por mayores ingresos, pues fuera del discurso no se encuentra evidencia de que se pretenda realmente reivindicar al sistema fiscal federal. A manera de ejemplo, la propuesta de distribuir facultades sobre el IVA para cobrar 12% la

---

<sup>172</sup> Fernando Calzada Falcón; *Federalismo y Finanzas Públicas, 2001-2004: ante la Convención Nacional Hacendaria*; México, Universidad popular de la Chontalpa, 2004, p. 53.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>174</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>175</sup> 20ª Reunión ordinaria, Boca del Río Ver. Septiembre 27, 2004.

<sup>176</sup> Algunos de estos rubros son: educación, salud, desarrollo regional, administración portuaria integral, socorro de ley, fondos de pensiones, fondo nacional de desastres y fondos mixtos.

federación y 3% los estados, otorgaba a los gobiernos de los estados la facultad de gravar el consumo a costa de deducirles participaciones, esto es, cambiar algo real y seguro por una proyección que implicaba costos de recaudación y afectaba negativamente a muchos estados<sup>177</sup>. Como consecuencia, ninguna de las 32 entidades federativas quiso o pudo hacer uso de esta facultad en 2002. Las causas fueron la fragilidad legal, la carencia de un padrón de contribuyentes, el desconocimiento de la capacidad recaudatoria y el temor de generar tributos locales desiguales. A partir de entonces, la tasa estatal del 3% al consumo fue congelada en el conjunto de propuestas de la CONAGO. De prevalecer este patrón de conducta, el *Elemento de Derecho Social del Principio de Subsidiariedad* no encontrará medios de implementación sino que se traducirá en una contradicción más.

El doble discurso de la CONAGO ha conformado dos procesos periódicos paralelos que encauzan un avance diferenciado de las motivaciones. La gestión de mayores recursos, como fin verdadero, asocia de manera provechosa a los gobernadores con la cámara federal de diputados durante los procesos anuales de aprobación de PEF, mientras que las propuestas de la CNH, sólo como argumento teórico, salen de la agenda de la CONAGO y se canalizan al SNCF para que se ocupen de ellas sin precipitación los subgrupos de trabajo de la CPFF. En este nuevo escenario, la antigua tendencia de descentralizar según procesos diseñados desde la oficina del presidente de la república ha sido inmovilizada: durante el año 2007 existió la intención del ejecutivo federal para descentralizar potestades tributarias, sin embargo, la propuesta no avanzó en la cámara baja porque aparentemente los diputados han hecho suya la preferencia de los gobernadores sobre recibir transferencias y evitar la pugna social del cobro de tributos<sup>178</sup>.

## **Los Fiscalistas de Aguascalientes.**

Para el gobierno de Aguascalientes, una evaluación cualitativa general referente a la colaboración administrativa en materia fiscal federal indica una eficiencia operativa en el rendimiento de los recursos humanos dedicados a la fiscalización, mismos que integran el mejor departamento en la especialidad

---

<sup>177</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>178</sup> Situación expresada por el Director General de Participaciones y Aportaciones Federales de la UCEF en el VII Congreso Nacional sobre Finanzas Públicas Municipales de la Asociación de Municipios de México A. C., 8 de diciembre del año 2008.

del sistema federal (incluyendo los indicadores de la SHCP). En la Secretaría de Finanzas Aguascalientes, 70 personas adscritas al área de ingresos se dedican a la labor de fiscalización, mientras que 120 personas se dedican a los programas de recaudación<sup>179</sup>. La estrategia del área aludida es implementar una revisión porcentual constante en el padrón oficial de contribuyentes y en el control de obligaciones, con énfasis en las cifras que se notifican para su cobro (recaudación tiene como evaluación 72.8 de 100 en 2005). Los esfuerzos de ampliar el padrón de contribuyentes y ejercer multas federales no fiscales son los mínimos aceptables.

En forma adicional a los datos estadísticos expuestos, la directiva de política fiscal del estado enfatiza como aspectos clave en su desempeño un trabajo por objetivos combinado con una atención individualizada hacia los contribuyentes. Se explica que cuando iniciaron la administración de las cuentas en Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS), la recaudación que ejecutaba la federación en el estado alcanzaba los \$ 4 000 000.00 (cuatro millones de pesos), y que la administración estatal logró incrementar el cobro hasta \$ 22 000 000.00 (veintidós millones de pesos), que representa un incremento del 550%. La estrategia consistió en efectuar un barrido de calles para detectar contribuyentes potenciales y proponerles como atractivo una cuota fija de \$ 40.00 (cuarenta pesos) al bimestre. En tal sentido, política fiscal comenta que la estrategia de *buen trato al contribuyente*, como variante con respecto a la actitud de la autoridad federal, *se trata de que se vayan felices y contentos pero con la estocada adentro*. Hacia octubre del 2008, las metas coordinadas establecidas entre la autoridad estatal y la SHCP para ese ejercicio ya habían sido cumplidas, y se estaba implementando un área de comercio exterior para que, en conjunto con la autoridad fiscal federal, se detectaran y notificaran vehículos de procedencia extranjera<sup>180</sup>.

Según el titular de política fiscal, la motivación del desempeño logrado en cuanto a la colaboración administrativa en materia fiscal federal se debe a la instrucción de incrementar los ingresos para programar mayores metas de obra pública. El equipo directivo del actual Secretario de Finanzas de Aguascalientes se autocalifica como *fiscalistas de la iniciativa privada*, con visión empresarial orientada a mayores ingresos. Estas características profesionales han proyectado a la representación del estado en el SNCF para

---

<sup>179</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Director General de Política Fiscal de la Secretaría de Finanzas Aguascalientes, 15 de octubre del 2008.

<sup>180</sup> *Ibidem*.

que actualmente se encuentren trabajando en los subgrupos de ingresos coordinados (coordinado por Morelos) y de contabilidad y gasto público (coordinado por Jalisco) de la CPFF. En éste último grupo, hacia el año 2007, se encontraba trabajando en la conformación de la armonización contable del sistema, proyecto que estaba financiado con recursos del Banco Mundial y que correspondía a las estrategias que fueron definidas en la CNH<sup>181</sup>.

Para planes futuros, la Secretaría de Finanzas de Aguascalientes se basa en la convicción de que la SHCP no está dispuesta a que la distribución federal de facultades fiscales se modifique mediante reformas constitucionales o de la legislación federal, sino mediante convenios de colaboración administrativa celebrados con cada entidad federativa. Por ello, el futuro avance competencial se prevé por la vía de la *negociación intergubernamental* aspirando así, según expresión propia, al logro de la eficiencia *sin cacarear*. Actualmente, la base jurídica de colaboración administrativa es un convenio celebrado con la SHCP que fue publicado en el diario oficial de la federación el día 9 de enero de 2007<sup>182</sup>. Se pretende suscribir un nuevo convenio para administrar el 100% de los impuestos correspondientes a personas físicas, a cambio de reducir el porcentaje de participaciones mensuales para realizar un ajuste al cierre del ejercicio<sup>183</sup>. Con este nuevo alcance, se prevé que el nuevo convenio permita que la autoridad estatal pueda fiscalizar el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto sobre Depósitos en Efectivo (IDE). Además de lo anterior, mediante la aprobación de una iniciativa de Ley Estatal sobre la Tenencia o Uso de Vehículos, se pretende la evolución hacia un impuesto local concerniente con suspensión del respectivo impuesto federal, logrando así que el impuesto de tenencia sea 100% estatal a partir del año 2009<sup>184</sup>.

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

En la dependencia hacendaria estatal de Baja California, el balance general de la colaboración administrativa en materia fiscal federal describe que

---

<sup>181</sup> *Ibidem*.

<sup>182</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2741 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 7 de mayo del año 2008.

<sup>183</sup> Actualmente se recibe el 110% de participaciones mensuales para ajustar a fin de año.

<sup>184</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Director General de Política Fiscal de la Secretaría de Finanzas Aguascalientes, 15 de octubre del 2008.

el aparato administrativo estatal correspondiente se desempeña con una eficiencia relativa, en donde sólo en el rubro de Multas Federales No Fiscales aparece con una práctica sobresaliente, mientras que en todos los demás aspectos mantiene ejercicios anuales levemente ascendentes: Presencia Fiscal, Cifras Virtuales Cobradas, Control de Obligaciones y Verificación Conjunta (recaudación tiene como evaluación 78.2 de 100 en 2005).

La motivación del desempeño expuesto anteriormente parece centrarse en la carrera de una sola persona: el actual asesor del Secretario de Planeación y Finanzas ha sido funcionario de esta dependencia por 33 años, representa al estado en la CPFF y expresa que *conoce las recaudaciones como sus manos*<sup>185</sup>. Él señala como principal propósito de la colaboración administrativa estatal el eliminar las deficiencias del sistema tributario federal y del propio SNCF, derivando las líneas estratégicas siguientes: a) perfeccionar las bases normativas de la Colaboración Administrativa; b) *mejorar la relación existente entre los objetivos recaudatorios alcanzados por el Estado y los correspondientes incentivos derivados de la Colaboración Administrativa*; c) *establecer y promover la colaboración administrativa horizontal* (entre estados, verificar a contribuyentes que cambian de domicilio, y dividir incentivos si se logran rendimientos); d) *eficientar la recaudación mediante su descentralización, vía la colaboración administrativa, tomando como base la cercanía con el contribuyente y la capacidad de gestión administrativa*; e) *diseñar un sistema de colaboración entre los contribuyentes y autoridades, basado en los principios de simplificación administrativa*; y f) *garantizar a los contribuyentes la aplicación uniforme de los criterios, en la administración por el Estado de los Impuestos federales coordinados* (evitar aplicar dos criterios)<sup>186</sup>. En cuanto a la participación del representante de Baja California en la CPFF, actualmente forma parte del subgrupo de ingresos coordinados donde desarrolla trabajos relacionados con tenencia vehicular e Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN). En 2007 coordinó el subgrupo de gasto, y en el futuro pretende integrar el comité de vigilancia y distribución de participaciones (Ramo 28)<sup>187</sup>.

---

<sup>185</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Asesor del Secretario de Planeación y Finanzas de Baja California, 28 de octubre del 2008.

<sup>186</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas Baja California según solicitud con el número de expediente 001848 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 30 de abril del año 2008.

<sup>187</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Asesor del Secretario de Planeación y Finanzas de Baja California, 28 de octubre del 2008.

Para el asesor del Secretario de Planeación y Finanzas, la perspectiva futura es la restitución competencial del estado por la experiencia demostrada. Él da cuenta de una aptitud inicial en virtud las facultades fiscales descentralizadas en los ochentas, de tal modo que, según sus términos, *cuando Pedro Aspe les quitó el IVA el estado traía la inercia de fiscalizar*<sup>188</sup>. Mas adelante, Baja California y cuatro estados más iniciaron con la administración de REPECOS (Aguascalientes y Chihuahua entre otros). Por los antecedentes, la restitución competencial se hace factible porque en Baja California *han sido eficientes de origen y el equipo ha perdurado*. La visión estatal entraña soluciones de mayor análisis y de implementación intergubernamental: *la fragmentación de las funciones tributarias entre los órdenes de gobierno hacen poco rentable la colaboración... (se debe) impulsar una mayor profundización de la colaboración hacia otras áreas posibles, como lo es el impuesto sobre la renta a cargo de las personas físicas, o bien hacía una administración mas integral de las funciones de ingresos, y una participación más activa de las Entidades en la definición de los criterios de selección, control de obligaciones, y adecuación de los criterios y políticas normativas de operación*<sup>189</sup>.

Como propuesta más puntual, la representación de la autoridad estatal aspira a lograr la descentralización en la administrar de contribuyentes en régimen intermedio, la perspectiva es lograrlo para 2010. Actualmente los contribuyentes pagan un anticipo del 5% del monto estimado al estado y el resto a la SHCP. La propuesta es que toda la recaudación se ingrese en el nivel estatal, sin embargo, el SAT dice no estar técnicamente preparado para otorgar la administración de los intermedios, y la autoridad fiscal de Baja California ha detectado que en el SNCF *están jugando con los temas al pasar los estudios a los grupos para que duerman el sueño de los justos* (tácticas dilatorias). Por lo anterior, con el arbitrio que caracteriza a los adultos en plenitud, el asesor de finanzas expresa que *al SAT ya le perdió la confianza*<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> Se refiere a la reforma hecha en 1990 a la legislación fiscal que terminó con el IVA descentralizado.

<sup>189</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas Baja California según solicitud con el número de expediente 001848 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 30 de abril del año 2008.

<sup>190</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Asesor del Secretario de Planeación y Finanzas de Baja California, 28 de octubre del 2008.

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

Para las autoridades fiscales del estado de Guanajuato, la colaboración administrativa en materia fiscal federal parece no ser una prioridad, pues todos los rubros son clara muestra de ineficiencia (recaudación tiene como evaluación 22 de 100 en 2005). El Coordinador Técnico del Despacho del Secretario de Finanzas y Administración justifica la ineficiencia en la colaboración fiscal en virtud de que ha existido una preferencia por centrar esfuerzos en mejorar la captación de los ingresos locales. Sin embargo, la virtual eficiencia de la recaudación de impuestos estatales no es demostrable pues los indicadores de planeación están en proceso de construcción<sup>191</sup>.

## **Disciplina Administrativa en Jalisco.**

En las finanzas estatales de Jalisco, la valoración cualitativa general concerniente a la colaboración administrativa en materia fiscal federal indica una eficiencia muy contrastante, que va del primer lugar federal en el rubro de Presencia Fiscal hasta el último lugar en cuanto a los programas de recaudación, conservando ligeramente ascendentes los aspectos de Costo Beneficio y Cifras Virtuales Cobradas. Lo anterior se traduce en una estrategia inclinada exclusivamente a fiscalizar el mayor número de contribuyentes registrados para acumular metas ascendentes de requerimientos de pago. El departamento jurídico de la Dirección de Auditoría Fiscal señala que en el año 2007 el 55% de los recursos le fueron favorables, siendo esta cifra superior a la del 2006 e inferior a la proyectada para 2008, y por la efectividad de las notificaciones las estadísticas internas destacan la superación de las cifras virtuales cobradas año con año. Más allá de lo anterior, no se concede importancia al Control de Obligaciones, a la ampliación de la Base Contributiva, y a las Multas Federales No Fiscales (recaudación tiene como evaluación 19 de 100 en 2005).

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

---

<sup>191</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Coordinador Técnico del Despacho del Secretario de Finanzas y Administración de Guanajuato, 23 de mayo del 2008.

hincapié en la honestidad considerando que este valor debe prevalecer ante el ofrecimiento de sobornos, asimismo, debe conducir al cumplimiento efectivo de horarios de trabajo y al cuidado de objetos que se resguarden. Consecuentemente, para *romper paradigmas*, al inicio de la administración el titular del área puso a disposición a 25 personas y no las sustituyó, por su parte, el personal que continuó adscrito a la dirección fue conminado a elevar gradualmente las cifras cobradas, registrando los avances por medio de estadísticas. En la relación con sus superiores, el enfoque es una especie de lealtad profesional en la cual debe rendirle resultados necesariamente ascendentes al secretario del ramo<sup>192</sup>.

Los planes futuros son ratificar siempre las propuestas del orden federal, pues el Director de Auditoría Fiscal es un convencido del SNCF y se basa en la premisa de que *no se debe dejar que cada entidad federativa tenga una estrategia fiscal propia*. Refiriéndose al procedimiento de aprobación de los convenios de coordinación fiscal, manifiesta que recibe la propuesta inicial de la federación y se acepta en lo general, sólo presenta ciertas observaciones en particularidades para pasar a un periodo de negociación. Tal es el caso del anexo 17, al cual se le practicó una rigurosa revisión y se realizó una contrapropuesta. Haciendo uso de un lenguaje alegórico, agrega que al SAT *no se le debe ver como un hermano sino como un padre*, basando este respeto en la *modernización tremenda* que ha tenido en lo referente a sus sistemas de información<sup>193</sup>.

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

Para el Gobierno estatal de Morelos, los indicadores de la colaboración administrativa en materia fiscal federal correspondientes a los programas de fiscalización que opera el estado, dan cuenta de un departamento de fiscalización con regular eficiencia que cumple con asegurar una Presencia Fiscal cercana y paralela a la federal para generar cada vez más requerimientos de pago. En cuanto a los programas de recaudación, al igual que en el caso del Estado de Baja California, el Control de Obligaciones es mínimo aceptable y parece estar dirigido hacia la capitalización por la vía de las Multas Federales No Fiscales, con un interés moderado por incrementar la Base de

---

<sup>192</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Director de Auditoría Fiscal de Jalisco, 5 de marzo del 2008.

<sup>193</sup> *Ibidem*.

Contribuyentes (recaudación tiene como evaluación 70.5 de 100 en 2005). Las acciones de colaboración administrativa se han logrado con un departamento de recaudación que cuenta con 600 elementos aproximadamente, un departamento de auditoría fiscal conformado por 250 personas, y una oficina de coordinación hacendaria con 12 integrantes que auxilian técnicamente a los departamentos anteriores y en ocasiones al contribuyente directamente. El personal de los dos primeros departamentos señalados se encuentra adscrito a doce oficinas foráneas distribuidas en el territorio del estado.

La capacidad administrativa que ha alcanzado la autoridad fiscal morelense se traduce en *aspirar a una eficiencia gradual recaudatoria que podría lograr incluir como no violatorio del esquema de coordinación fiscal el asumir mayores potestades tributarias*<sup>194</sup>... Esto es, se percibe al SNCF como una asociación perfectible que permitirá ganar relativa autonomía, al tiempo que la administración desconcentrada tiene mayores ventajas: *debe señalarse que es la intención del Estado de Morelos es continuar colaborando con funciones de administración de contribuciones federales, incluidas las actividades de fiscalización, ya que se ha demostrado que los gobiernos locales contamos con una mayor presencia fiscal, logrando mejores resultados de eficiencia y eficacia, en relación con las autoridades federales.*

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

---

<sup>194</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Planeación Morelos según solicitud con el número de expediente 00024508 del sistema INFOMEX Morelos, 6 de mayo del año 2008.

cambios significativos en la administración del ISR acontecerán en un mínimo de cuatro y un máximo de diez años.

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

No se puede pasar por alto que la representación de Morelos en el SNCF coordinaba en 2007 al subgrupo de trabajo de ingresos coordinados, fuentes de ingreso local y potestades tributarias, en donde se iniciaron las propuestas de mayores potestades para las entidades federativas, sin eliminar el contexto de la coordinación fiscal. Actualmente, los objetivos del subgrupo referido son: *evaluar y proponer alternativas para la mejor administración y rendimiento de los ingresos coordinados entre las haciendas locales y el gobierno federal, así como estudiar y proponer el fortalecimiento de las potestades tributarias y de nuevas fuentes de ingreso local*<sup>195</sup>. En función de los objetivos señalados, el subgrupo citado propone un programa de trabajo anual a la CPFF, y lo desarrolla una vez que esta última lo aprueba. Tal aprobación, según la opinión del coordinador, regularmente se da sin mayores observaciones, sin embargo, lo cierto es que se agendan temas de trascendencia variable que llevan por el camino de lograr conclusiones lentas<sup>196</sup>.

---

<sup>195</sup> Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Morelos; Programa de trabajo 2008 del Subgrupo de Trabajo de Ingresos Coordinados, Fuentes de Ingreso Local y Potestades Tributarias; Presentación Power Point, México, 2008, diapositiva 2.

<sup>196</sup> Los temas de trabajo para el año 2008 en cuanto a ingresos coordinados fueron los siguientes: a) en materia de tenencia vehicular, alternativas para el pago de de motocicletas nuevas y usadas en 2008, y alternativas para diferencial en el cálculo para 2009; b) registro público vehicular (REPUVE); c) regularización vehicular; d) impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN); y e) sobre la ley del IEPS, adecuar la redacción del objeto del impuesto, incorporar la obligación del contribuyente para llevar contabilidad y declaraciones por estado si es el caso, y seguimiento de cifras asignables de contribuciones locales para su distribución. Por su parte, los temas de trabajo

## Actividad Mínima en Querétaro.

La Secretaría de Finanzas del estado de Querétaro no atiende adecuadamente sus acciones de colaboración administrativa en materia fiscal federal, pues con una clara ineficiencia en los programas recaudatorios, sólo se percibe que el departamento de fiscalización, de rendimiento regular, aplica una Presencia Fiscal con altibajos para lograr metas ligeramente ascendentes en las notificaciones de pago (recaudación tiene como evaluación 24 de 100 en 2005). La autoridad fiscal del Estado no aportó mucho a la presente investigación, limitándose a comunicar por escrito: *se ejercen funciones concurrentes para lograr la persistencia de las condiciones que han establecido históricamente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal... Siempre que las propuestas hechas por la Federación sean de beneficio para la población queretana, existirá la disposición de aceptarlas y seguir adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*<sup>197</sup>.

## Conclusiones del Capítulo I.

La revisión de las *Relaciones Federación-Estados en la Función Recaudatoria* con respecto a los *Elementos del Principio de Subsidiariedad*, puede expresarse como sigue:

En cuanto al *Elemento de Analogía Jerárquica*, los antecedentes del SNCF se refieren a una integración sin la representación plena y continua de los estados, atribuciones otorgadas principalmente para vigilar el cumplimiento de las bases centralistas de recaudación-participación, y facultades para realizar propuestas reformistas solo a través del ejecutivo federal. La mitad de los estados analizados, Aguascalientes, Baja California y Morelos; dan muestras de

---

2008 en cuanto a fuentes de ingreso local y potestades tributarias fueron: 1) modernización catastral y vinculación con los registros públicos de la propiedad; 2) fortalecimiento de los organismos operadores de agua; 3) acreditamiento de los impuestos cedulares; 4) ley tipo de impuesto estatal de tenencia vehicular, intercambio de información para el cobro a vehículos de otros estados, y homologación de trámites relativos; 5) juegos con apuestas y sorteos; 6) IEPS de materias no reservadas al ámbito federal, por ejemplo, mecanismos para administrar loterías a cargo de REPECOS; y 7) factibilidad del impuesto local a las ventas finales.

<sup>197</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas Querétaro según solicitud con el número de expediente 80/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 13 de mayo del año 2008.

que desarrollan actividades analíticas y deliberativas a través de los subgrupos de la CPFF. En el caso de Aguascalientes, sus funcionarios asumen una posición individualista basada en la capacidad profesional subjetiva, por lo cual, su estrategia no es asumir mayores facultades fiscales por reformas estructurales que resulten del trabajo asociativo del SNCF, sino mediante convenios continuos e individuales con la SHCP. Su trabajo en la CPFF se reduce al desarrollo de tecnologías para el control del gasto.

Para Baja California y Morelos, su enfoque, aún sin implementar, se acerca más al subsidiario por privilegiar el trabajo asociativo del SNCF además de proponer soluciones de contenido intergubernamental y de sistematización recaudatoria. La autoridad fiscal bajacaliforniana, quien pretende asumir la administración de los regímenes intermedios, se manifiesta por una menor fragmentación de atribuciones que propicie una mayor concurrencia sobre la planeación y administración de los ingresos. Los obstáculos que ha encontrado en sus aspiraciones son por parte de la SHCP y del SAT, la primera por utilizar las actividades de los subgrupos de trabajo de la CPFF como tácticas dilatorias, y el segundo por declararse *impreparado* para transferir los regímenes intermedios. Por otra parte, la directiva hacendaria morelense, quien está en espera de que el proceso legislativo lo lleve a asumir la administración de personas física, está a favor de una distribución de potestades tributarias que contenga además mecanismos compensatorios intra-regionales. Su proyecto federalista queda condicionado a los ciclos políticos del poder legislativo federal.

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

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

Sobre el *Elemento de Exactitud de Aplicación*, la evaluación constante a la actuación administrativa de los estados como base potencial para aplicar los ajustes particulares que sean prudentes comprende dos procesos aparentemente inconexos: 1) la UCEF evalúa en forma general los ingresos estatales y la eficiencia de los programas de fiscalización y recaudación de la colaboración administrativa, la principal aplicación de esta evaluación es la de transparentar por medios electrónicos el desempeño del sistema coordinado; se hace necesario realizar evaluaciones análogas a las de la UCEF en los estados y difundirlas mediante publicaciones electrónicas similares en las páginas de estos; y 2) el subgrupo de ingresos coordinados de la CPPF diagnostica la aplicación de ingresos coordinados y propone soluciones en el caso de incongruencias, el trabajo se realiza sobre conceptos legales y convencionales, esto es, sobre ingresos que jurídicamente se comparten y sobre otros que no se

comparten pero que es conveniente homologar para beneficio público o facilidad operativa.

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

Con referencia al *Elemento de Derecho Social*, se destacan nuevamente los efectos de aplicar una descentralización fiscal estandarizada para todas las entidades federativas, lo que da como resultado diferentes grados de eficiencia en el ejercicio de la colaboración administrativa estatal: Aguascalientes muestra la mejor eficiencia operativa que hace hincapié en las metas de Fiscalización y en el Control de Obligaciones. Baja California y Morelos coinciden en una eficiencia relativa en la mayoría de los rubros de donde sobresale la ejecución de Multas Federales No Fiscales. El resto de las entidades muestran un ejercicio de la autorresponsabilidad cuestionable.

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

Escrito de Mons. Wilhelm Emmanuel von Ketteler, 1848.

## **Capítulo II.**

# **Las Relaciones Estados-Municipios en la Función Recaudatoria.**

### **El Muy Mentado Fortalecimiento Municipal.**

Sobre una relación objetiva sociedad-estado dispuesta de manera análoga a la señalada al inicio del capítulo anterior, y considerando al municipio mexicano como gobierno constitucional con facultades delegadas y como base de la división territorial estatal, las facultades impositivas de los estados pueden tener como opción el ejercicio intergubernamental o desconcentrado estado-municipios. Por lo expuesto, y según el *Elemento de Analogía Jerárquica*, se deberán reforzar preferentemente las funciones recaudatorias de los municipios en virtud de que constituyen la instancia de gobierno más cercana al contribuyente, promoviendo así en forma integral el bien común regional y el local. Con relación al *Elemento de Delimitación Competencial*, se deberá evitar que los estados asuman un ejercicio exclusivo de las atribuciones recaudatorias estatales, considerando individualmente las ventajas de desconcentrar los siguientes conceptos: nóminas, hospedaje, enajenación de bienes, tenencia local de vehículos, automóviles nuevos, servicios profesionales, operaciones contractuales, impuestos cedulares, conceptos adicionales sobre contribuciones locales, y loterías y concursos. Por del *Elemento de Exactitud de Aplicación*, se deberá valorar por su naturaleza y circunstancias la eficiencia recaudatoria de los municipios. En atención al *Elemento de Derecho Social*, los municipios deberán procurar la asunción, intergubernamental o delegada, de las facultades recaudatorias estatales cuya ejecución desconcentrada presente ventajas con relación a la centralizada, los estados podrá subsidiar tales funciones por tiempo y circunstancias determinadas.

Un análisis de la coordinación fiscal estado-municipios, bajo el título *La Coordinación Fiscal Estatal y el Asociacionismo Municipal Mexicano*, presenta el contexto general a través de los preceptos establecidos anteriormente para el *Elemento de Analogía Jerárquica* del *Principio de Subsidiariedad*, iniciando así la composición del presente capítulo. Adicionalmente, los apartados: *Aguascalientes: Exclusividad Local y Concurrencia Federal*; *Baja California: Bebidas Alcohólicas y Transporte*

*Urbano; Guanajuato: Transporte Urbano y Facultades Ambientales; El Impuesto sobre Hospedaje en Jalisco; Recentralización Catastral en Morelos; y Querétaro y las Multas Federales;* constituyen el análisis particular de la muestra de estados. El análisis particular se realizó en función de los preceptos descritos en el párrafo anterior para dos elementos del *Principio de Subsidiariedad*, el de *Delimitación Competencial* y el de *Derecho Social*. En cuanto al *Elemento de Exactitud de Aplicación*, este no fue incluido en los apartados del presente capítulo por carecer de manifestaciones empíricas propias. Las *Conclusiones del Capítulo II* es la última de las nueve secciones del presente capítulo.

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

Al ser considerados constitucionalmente como parte de las entidades federativas con funciones descentralizadas, los municipios no han sido reconocidos formalmente como integrantes del SNCF, asumiéndose que los gobiernos estatales serían los encargados de representar sus intereses al interior del sistema<sup>198</sup>. En tal sentido, solo como beneficiarios del sistema coordinado, los municipios reciben transferencias que otorga el gobierno federal a través de las entidades federativas. En materia de ingresos propios, una limitante dispuesta desde el mismo texto constitucional consiste en facultar a los congresos locales para decidir sobre las proporciones de los ingresos municipales, lo cual resta capacidades de planeación a las autoridades hacendarias municipales y los convierte en meros operadores de las decisiones subcentrales.

En el caso de las Leyes Estatales de Coordinación Fiscal (LECF), como instrumentos para particularizar el sistema coordinado entre los estados y sus municipios, su promulgación ha sido una tarea desarrollada lentamente. En 1999 sólo 17 estados tenían una ley de este tipo<sup>199</sup>, y para 2005 había cuatro de

---

<sup>198</sup> Ady Carrera, Gabriela Martínez; “*El Esfuerzo Fiscal Municipal en el Marco de los Sistemas de Coordinación Fiscal Estados-Municipios*”, en *los Retos de la Democracia Local. El Papel de los Gobiernos Municipales, Indígenas y Delegacionales en la Superación de la Pobreza y la Desigualdad Social*, V Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), Memoria electrónica, 2007, (ISBN 978-970-9876-04-8).

<sup>199</sup> Estos estados eran: Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, y Zacatecas.

las 31 entidades federativas que aún carecían de ella: Chihuahua, Michoacán, Nayarit, y Sonora. Adicionalmente, muchas LECF propiciaban una distribución discrecional de los recursos al no especificar claramente los mecanismos de distribución de participaciones. En la actualidad, considerando la variedad de criterios estatales de distribución, un estudio que analizó varios de estos mecanismos sugiere que el incorporar en las fórmulas variables ligadas al esfuerzo fiscal puede incentivar una mejor explotación de las fuentes de ingreso propio. Esto no revierte los incentivos perversos del sistema de las transferencias federales pero sí constituyen un avance para el fortalecimiento de la autonomía fiscal de los municipios<sup>200</sup>. Tal estudio evidencia como el hecho de que los gobiernos estatales otorguen mayores porcentajes del Fondo General de Participaciones a los municipios puede fortalecer su gasto pero en ciertos casos guardar una relación inversa con respecto al crecimiento real de los ingresos propios y otros indicadores de eficiencia propia. Los objetivos comunes encontrados en las LECF son: a) coordinar el sistema fiscal del estado con sus municipios, b) crear el sistema estatal de coordinación fiscal, y c) fijar las reglas de coordinación fiscal y colaboración administrativa entre las autoridades fiscales del estado y de los municipios.

Existen otros aspectos inherentes a la relación estados-municipios en la función recaudatoria que coinciden en señalar una predisposición adversa de los primeros para con los segundos, reafirmando así un contexto negativo que poco responde a la esencia del *Elemento de Analogía Jerárquica* del *Principio de Subsidiariedad*. En cuanto a la operación de las participaciones, destacar aquí que son comunes los retrasos en la entrega periódica de recursos a los municipios, razón por la cual el congreso general constantemente recibe iniciativas de reforma legislativa para sancionar económicamente a los estados por estos retrasos. El cobro del impuesto predial fue asumido por la instancia municipal en el contexto de descentralización ocurrido a la mitad de la década de los ochentas, se estima que inició en 1984 y que en lo general se relegó hasta 1992. En la descentralización de los servicios de agua potable y en la administración del desarrollo urbano se presentaron situaciones similares a la anterior. En referencia a la integración de los municipios al SNCF, una de las propuestas de la CNH, la mayoría de los gobiernos estatales manifiestan actualmente un recelo por la posible implementación de esta propuesta,

---

<sup>200</sup> Ady Carrera, Gabriela Martínez: *Op. Cit.*

prefiriendo que la representación municipal se siga realizando por su conducto<sup>201</sup>.

Para abordar lo referente a la eficiencia general recaudatoria de los ingresos municipales propios, destaca principalmente que, al igual que en el caso de los gobiernos estatales, los municipios muestran un bajo nivel de autonomía fiscal. No obstante, comparando la proporción entre transferencias e ingresos propios de entidades federativas y municipios, estos últimos cuentan con un porcentaje mayor de recaudaciones propias con respecto a los primeros. Durante el periodo 2002-2005, 66.99% del total de los ingresos brutos de los municipios provino de participaciones y aportaciones federales y estatales<sup>202</sup>, mientras 33.01% de sus ingresos fueron propios, en el caso de los estados la proporción análoga fue 87.94% y 12.04% respectivamente. En otro comparativa, del total de los ingresos municipales 11.16% fueron ingresos no tributarios y 10.13% tributarios, por lo que se encuentra que los municipios tuvieron una mayor recaudación tributaria como porcentaje de sus ingresos que las entidades federativas: 2.50% de los estados frente a 10.13% de los municipios. Como tendencia negativa, desde 1993 los ingresos tributarios de los municipios han disminuido en relación con sus ingresos brutos totales. Entre 1999 y 2000, los ingresos tributarios alcanzaron su menor nivel desde 1989, representaron el 9.4% de los ingresos brutos totales<sup>203</sup>, en el periodo 2002-2005 se muestra una tendencia relativamente estable al respecto. De esta forma, nuevamente se muestra una tendencia hacia el debilitamiento del esfuerzo recaudatorio, atribuida principalmente al aumento de las aportaciones federales del Ramo 33<sup>204</sup>.

Al igual que se realizó en el apartado anterior, se considera importante analizar la visión contemporánea de las principales asociaciones de municipios mexicanos con relación a las funciones hacendarias. Las asociaciones de municipios se desarrollaron a partir de que se hizo plural la geografía política de México, razón por la cual el movimiento asociativo gira en torno de los partidos políticos que gobiernan mayoritariamente los ayuntamientos. En el año

---

<sup>201</sup> Situación expresada por el Director General de Participaciones y Aportaciones Federales de la UCEF en el VII Congreso Nacional sobre Finanzas Públicas Municipales de la Asociación de Municipios de México A. C., 8 de diciembre del año 2008.

<sup>202</sup> Del porcentaje total de participaciones y aportaciones federales y estatales, 36.04% corresponde a las primeras y 30.95% a las segundas en el mismo periodo 2002-2005. Cifras calculadas por el autor con datos de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

<sup>203</sup> Fundación Este País, *Op. Cit.*, pp. 11.

<sup>204</sup> Ady Carrera, Gabriela Martínez: *Op. Cit.*

de 1994, por iniciativa de alcaldes del Partido Acción Nacional se formó la Asociación de Ayuntamientos por el Municipio Libre (Hoy Asociación de Municipios de México, AMMAC), en 1997 se constituyó la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC) donde se agruparon los Ayuntamientos del Partido de la Revolución Democrática, y a principios de 1998 se constituyó la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), que agrupa las tres asociaciones regionales de presidentes municipales del Partido Revolucionario Institucional.

En las asociaciones anteriores, la agenda se refiere a la capacitación como actividad recurrente en virtud de la constante renovación de los equipos administrativos en las municipalidades; a la vinculación de la dirigencia partidista, legisladores y demás autoridades con los munícipes emanados del mismo partido, a efecto de perfilar estrategias y planes de trabajo político conjunto; asimismo, a la vinculación de los funcionarios públicos con el sector comercial relacionado con el ramo. Con el cambio en la extracción política del presidente de la república en el año 2000, surgió la necesidad de unificar la interlocución del movimiento asociativo municipalista y de una agenda común, por lo que en el año 2001 las asociaciones municipalistas de los tres partidos nacionales con mayor presencia constituyeron la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM). La CONAMM fue convocante y participante de la CNH, y la perspectiva derivada de las conclusiones de esta última ha quedado resumida en la Agenda para el Fortalecimiento Municipal 2006-2012 (AFM, diciembre 2006).

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

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

Se intuye una agenda que guarda analogía con respecto a la de la CONAGO, esto es, inicia en la ideología federalista e incluso subsidiaria para preferir posteriormente el incremento de los ingresos con base en las funciones municipales actuales. Algunas propuestas imponen nuevos tributos a la federación y a los beneficiarios respectivamente (predial y DAP), mientras que otras representan competir con los gobiernos estatales por recientes asignaciones de transferencias (incremento de transferencias y recepción de excedentes petroleros).

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

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

*sus integrantes y desarrollará sus trabajos conforme a las bases que establece la presente Ley y las que la propia Asamblea señale en sus Estatutos (artículo 27).*

La autoridad fiscal del estado expresa que la AFE se encuentra *funcionando regularmente*, sin embargo, *no existe un plan de trabajo anual, en cada sesión de trabajo se establece un orden del día con los asuntos hacendarios de mayor relevancia y de interés para los integrantes, solicitándole a cada integrante con anterioridad, los puntos que deseen tratar para que sean incluidos al orden del día.* Para dar un ejemplo de los asuntos abordados, se revisó el orden del día de la AFE celebrada el 27 de mayo del 2008, cuyos asuntos fueron: *se determinó la fórmula para la distribución del fondo de fiscalización y el 30% del impuesto sobre gasolina y diesel, previsto en el artículo 4º y 4ºA de la ley de coordinación fiscal federal*<sup>205</sup>. La falta de planes de trabajo, la libertad con la que se maneja la agenda y el desempeño de la AFE sustentado solo en materias coordinadas federales; dan cuenta de un trabajo mínimo inercial centrado en individualizar las fórmulas federales sin que se promueva el desarrollo del sistema de coordinación estatal. Las prácticas estatales de concurrencia fiscal no registran casos de descentralización o recentralización de materias estatales o municipales respectivamente.

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

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

---

<sup>205</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2978 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 12 de junio del año 2008.

Según la Secretaría de Planeación y Finanzas del estado, *el Consejo funciona regularmente, celebrando sesiones ordinarias conforme vayan surgiendo durante el ejercicio fiscal, asuntos relevantes en materia hacendaria que sean de interés común para el Estado y sus municipios*<sup>206</sup>. Al revisar la orden del día de la VIII sesión del CCH (12 de diciembre de 2007, Mexicali B. C.), los asuntos abordados fueron: someter a la consideración de los integrantes del CCH la propuesta del secretario del mismo, y presentar el proyecto de distribución del total de participaciones federales y estatales, así como de los fondos de aportaciones del Ramo 33 a los municipios, ambos por el año 2008<sup>207</sup>. Se hace evidente la omisión de programas de colaboración administrativa en materias estatales. Con relación a la descentralización de materias fiscales del orden estatal, el gobierno del estado registró experiencias en el año de 1997, cediéndoles a sus municipios la percepción de los ingresos relacionados con la expedición y revalidación de los permisos para la venta de bebidas alcohólicas, y con el otorgamiento de permisos individuales y autorización de rutas de transporte público.

Para el primer caso, la regulación de la actividad se fundamenta en la Ley para la Venta, Almacenaje y Consumo Público de Bebidas Alcohólicas (periódico oficial del estado, 9 de noviembre del 2001) y en los Reglamentos Municipales de la materia. La descentralización propició un doble beneficio en cuanto a un mayor control de la actividad y al fortalecimiento de la hacienda municipal. En el caso del municipio de Tijuana, el ayuntamiento cuenta con una Dirección de Bebidas Alcohólicas que administra la materia. Esta dirección tiene como objetivo equilibrar la disyuntiva que el consumo de bebidas alcohólicas genera en cuanto a un desarrollo económico que puede tener repercusiones sociales. Las actividades de la dependencia son la autorización de permisos eventuales y la autorización de horas extras para los que cuentan con permisos permanentes. Estos últimos integran un padrón de 3600 permisionarios entre abarrotes, supermercados, cafés cantantes, etc.; su eficiencia de revalidación anual es del 80%, y para el caso de los morosos se inician procedimientos coactivos. El principal requisito se refiere a la presentación de un estudio de impacto social, las autorizaciones se realizan por

---

<sup>206</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas Baja California según solicitud con el número de expediente 002003 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 13 de junio del año 2008.

<sup>207</sup> *Ibidem*.

acuerdo de cabildo<sup>208</sup>. Los ingresos en el año 2007 por los conceptos que ofrece la Dirección de Bebidas Alcohólicas fueron del orden de los \$ 44 740 339.36 (cuarenta y cuatro millones setecientos cuarenta mil trescientos treinta y nueve pesos 36/100), destacando el hecho de que la autorización de horas extras representó el 50% del ingreso<sup>209</sup>.

En lo que se refiere al transporte, la base jurídica son los Reglamentos de Transporte Público Municipal. Para el caso del mismo municipio de Tijuana, la Dirección Municipal del Transporte Público controla 4 líderes<sup>210</sup> que representan 11 empresas, para un total de 2500 autobuses y 7449 taxis. Los integrantes del sector pagan derechos por concesión cada 10 años, refrendo anual con vencimiento en abril, y revisión mecánica 2 veces al año. Como parte de la regulación municipal, el ayuntamiento debe autorizar las tarifas de transporte, por lo que en las épocas que corresponde efectuar la revisión tarifaria son comunes las manifestaciones públicas. La autoridad municipal manifiesta que existe un proyecto de transporte masivo para reestructurar todas las rutas en corredores de gran demanda, sobre el cual no cuenta aún con la fecha de realización<sup>211</sup>. Los ingresos registrados en el año 2007 por los conceptos de la materia fueron del orden de los \$ 6 368 308.65 (seis millones trescientos sesenta y ocho mil trescientos ocho pesos 65/100)<sup>212</sup>.

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

La Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales (REFF) es el órgano que corresponde al SECF de Guanajuato. Según la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Guanajuato, su facultades son: *I. Proponer las medidas que estime convenientes para mejorar o actualizar, en su caso, el sistema de coordinación fiscal del estado de Guanajuato; II. Vigilar la distribución y liquidación de las*

---

<sup>208</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Coordinador de Proyectos y Dictamen de la Dirección de Bebidas Alcohólicas de Tijuana, 29 de octubre del 2008.

<sup>209</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Subdirector de Contabilidad de la Tesorería Municipal de Tijuana, 30 de octubre del 2008.

<sup>210</sup> Entre ellos, Fernando Amilpa con 500 unidades, CTM con 1200 unidades, y alianzas del transporte que controla el 50% del parque vehicular.

<sup>211</sup> Entrevista con el Subdirector de Planeación de la Dirección Municipal del Transporte Público de Tijuana, 29 de octubre del 2008.

<sup>212</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Subdirector de Contabilidad de la Tesorería Municipal de Tijuana, 30 de octubre del 2008.

*cantidades que correspondan a los municipios, por concepto de participaciones de ingresos federales; III. Vigilar el cumplimiento de los convenios de coordinación y colaboración administrativa que se celebren; y IV. Designar comisiones para estudio y desahogo de asuntos específicos que así lo requieran* (artículo 15). La integración de la REFF involucra al Secretario de Finanzas y Administración y al titular del órgano hacendario de cada municipio del Estado (artículo 13). Su funcionamiento se refiere a *sesionar cuando menos una vez al año, en el municipio que se elija por sus integrantes y será presidida por el Secretario de Finanzas y Administración* (artículo 14).

A manera de ejemplo, el 31 de enero de 2008 se celebró en la ciudad de Guanajuato la XXV REFF, en la que se abordaron los temas: a) informe de participaciones entregadas a municipios durante 2007 y estimación 2008; b) exposición de la reforma a la LCF en cuanto a la distribución de participaciones; c) propuesta de suscripción de convenios de colaboración administrativa estado-municipios a efecto de delegar facultades para el cobro de las Multas Administrativas Federales No Fiscales; y d) creación del Comité de Armonización Contable Gubernamental de los Municipios de Guanajuato, como órgano consultivo encargado de crear y mantener actualizados los instrumentos contables, presupuestales y de control interno de la administración pública municipal<sup>213</sup>. La REFF da cuenta de ligeras variantes en el trabajo tradicional de los SECF, valiéndose de un proceso de delegación de facultades federales por consenso y un inicio del trabajo de análisis y propuesta en grupos, aunque solo sea de aspectos técnicos (contables). En cuanto a la descentralización de materias fiscales del orden estatal, la Secretaría de Administración y Finanzas de Guanajuato da cuenta de haber celebrado convenios de delegación de facultades sobre la administración y la recaudación de las materias referentes al transporte urbano, facultades ambientales, licencias de conducir, y multas federales no fiscales; cuyos principales ejemplos son expresados en los siguientes párrafos.

En el tema de transporte público, el proceso de descentralización fue prácticamente inducido por el gobierno municipal de León, dado el interés por regular la materia. En este caso, desde 1994, el transporte urbano de pasajeros ha evolucionado a través de una serie de consensos que han permitido la

---

<sup>213</sup> Información proporcionada para la presente investigación en entrevista con el Coordinador Técnico del Despacho del Secretario de Finanzas y Administración de Guanajuato, 9 de junio del 2008.

integración público - privada en la construcción de un sistema eficiente, además de conservar la rentabilidad. Los ingresos derivados de la regulación del transporte ascendieron a \$ 11 050 874.01 (once millones cincuenta mil ochocientos setenta y cuatro pesos 01/100) en el año 2008, por su parte, el gasto corriente de Dirección General de Transporte Municipal es de aproximadamente \$ 3 000 000.00 (tres millones de pesos). Pese a que para integrar el gasto total del sector administrativo debe considerarse el mantenimiento de la infraestructura que varía anualmente, algunas evaluaciones sobre la comparativa de ingresos y egresos de la dirección aludida han permitido a los directivos concluir que la dependencia puede ser autofinanciable, más aún, alcanza ciertos excedentes de recursos<sup>214</sup>.

Sobre la desconcentración de facultades ambientales, esta se implementa mediante la suscripción de convenios de delegación por cada administración municipal (trianuales). En el mismo municipio de León, según la titular de la Dirección de Impacto y Mejora Ambiental, la conveniencia de descentralizar aspectos de la administración ambiental consiste en que el gobierno del estado se *quita la carga*, el ciudadano realiza sus trámites en forma local, y el municipio tiende a regular y a regularizar casos que impactan ambientalmente. En el futuro se prevé seguir conviniendo la descentralización que nos ocupa y establecer un mejora regulatoria. Para definir la relación ingresos - rentabilidad del área, un cálculo arroja una estimación de \$ 92 000.00 (noventa y dos mil pesos) de ingresos anuales<sup>215</sup>, lo cual muestra claramente que la descentralización de la materia no representa preferentemente beneficios financieros para el municipio.

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

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios señala que en el Consejo Estatal Hacendario (CEH) constituye el SECF de ese estado. Las facultades del CEH son *el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema de distribución de participaciones a que se refiere esta Ley* (la señalada al inicio), *y de la colaboración administrativa entre dichos*

---

<sup>214</sup> Información proporcionada en entrevista con el Coordinador de Planeación del Sistema de Transporte de la Dirección General de Transporte Municipal de León, 24 de noviembre del año 2008.

<sup>215</sup> Información proporcionada en entrevista con la Directora de Impacto y Mejora Ambiental de León, 24 de noviembre del año 2008.

niveles de gobierno (artículo 18). Se integra por: I. *El Gobierno del Estado, por conducto del Secretario de Finanzas, o el Director General de Ingresos, quien lo presidirá*; II. *El Congreso del Estado, por conducto del Presidente de la Comisión de Hacienda y Presupuestos*; y III. *Los 124 Municipios, por conducto de los Tesoreros de cada uno de los Ayuntamientos de la entidad* (artículo 19). Adicionalmente, existe un Comité Directivo (CD) que se integra por cuatro funcionarios de la Secretaría de Finanzas, uno de la Comisión de Hacienda del Congreso Local y diez municipales representado a cinco grupos clasificados por rangos poblacionales (artículo 21). Destaca un mecanismo, hasta cierto punto confuso, utilizado para abreviar el universo de funcionarios municipales en el CEH y para agregar funcionarios estatales, pues el reglamento de la ley referida al inicio, con la anuencia de los representantes municipales, unifica al CEH y al CD como uno sólo bajo la composición establecida para el último. En cuanto a su funcionamiento, en base al reglamento referido, el órgano que constituye al SECF de Jalisco se reúne cada bimestre (artículo 4), la autoridad fiscal del estado afirma que no existe un plan anual de trabajo.

Como muestra de los asuntos que se desarrollan en el CEH, se presentan los acuerdos de la sesión correspondiente al 22 de enero del año 2008: 1) se informó que el fondo de incentivo a la eficiencia en la gestión pública municipal tiene un monto de \$ 100 000 000.00 (cien millones de pesos), de los cuales el 20% se repartirán por partes iguales entre los 125 municipios y el 80% restante será distribuido como incentivo recaudatorio; 2) se informó sobre las reformas en diferentes fondos de transferencias federales, conminando a elevar la eficiencia recaudatoria para aprovechar las variables correspondientes; 3) se manifestó el interés de seguir apoyando con anticipos de participaciones para reestructuración de deudas; 4) se requirió a los municipios para que rindieran informe de la aplicación de recursos del Ramo 33; 5) se estableció el uso de los coeficientes de participaciones del año anterior en tanto se tienen los del año en curso; 6) se entregó el calendario de participaciones y aportaciones a los municipios; 7) se requirió a los municipios para que rindieran informe anual sobre predial y agua; 8) se señaló un atraso catastral de 6 años en las tasas de valores, y un 25% de deficiencia en la recaudación del impuesto predial, fijando como estrategia la modernización catastral; 9) se promocionó un curso de influencia municipal en las participaciones federales (INDETEC); y 10) se conformó una comisión para

revisar lo coeficientes de participaciones y para elaborar los lineamientos del fondo de incentivo a la eficiencia del ingreso y del egreso<sup>216</sup>.

Pese a la amplitud de los asuntos desarrollados en las sesiones del CEH, la inclusión exclusiva de materias coordinadas federales y de promoción a la eficiencia municipal son indicadores de que la colaboración administrativa excluye la coordinación sobre rubros estatales. Un antecedente que difiere parcialmente de lo expuesto fue la descentralización del impuesto sobre hospedaje, según la experiencia ejemplar del convenio suscrito el 7 de mayo de 1996 entre el Gobierno del Estado de Jalisco y el Ayuntamiento de Puerto Vallarta. La recaudación del impuesto sobre hospedaje está a cargo del Departamento de Fiscalización de la Tesorería Municipal de Puerto Vallarta, el cual no puede aprovechar los rendimientos pues estos deben ser abonados al Fideicomiso de Turismo de Puerto Vallarta<sup>217</sup>. En el sentido contrario de lo anterior, el gobierno del Estado de Jalisco y sus municipios han celebrado 23 convenios de colaboración administrativa que involucran a 20 municipios. La mayoría de los casos se refieren al cobro espontáneo y coactivo de infracciones de tránsito y multas por estacionómetros, en los cuales, los municipios han cedido sus facultades al gobierno estatal, quien deduce el 15% de la recaudación y entrega el resto a las tesorerías locales respectivas<sup>218</sup>.

## **Recentralización Catastral en Morelos.**

En la definición del SECF, de acuerdo a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, se cuenta con varios órganos análogos al SNCF como son: *I.- La Asamblea Estatal de Funcionarios Hacendarios (AEFA); II.- La Comisión Permanente Estatal de Funcionarios Hacendarios (CPEFH); y III.- El Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal (IDEFOM, artículo 19).* La AEFH se integra por *el Secretario de Despacho encargado de la Hacienda Pública, el Presidente Municipal, regidor o el responsable de la hacienda municipal, y por el diputado Presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado (artículo 20).* La CPEFH se compone *por el Poder Ejecutivo representado por*

---

<sup>216</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas Jalisco según solicitud con el número de expediente 00303908 del sistema INFOMEX Jalisco, 19 de junio del año 2008.

<sup>217</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Jefe del Departamento de Fiscalización de la Tesorería Municipal de Puerto Vallarta, 11 de noviembre del año 2008.

<sup>218</sup> *Ibidem.*

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

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

Pese a lo que las leyes indican, el SECF del estado de Morelos no ha funcionado. las autoridades hacendarias morelenses argumentan que han existido dos intentos para hacer funcionar los organismos en materia de coordinación hacendaria, en el segundo intento se llegaron a instalar la AEFH y tres grupos temáticos del IDEFOM, sin embargo, más allá de los actos protocolario de instalación, el trabajo no logró su continuidad. En relación a posibles acciones de descentralización no se encontraron experiencias, sin embargo, si existen procesos de recentralización catastral, pues ocho ayuntamientos han cedido al gobierno estatal la función de conformar de padrones catastrales y administrar trámites relativos. La medida se debe a que, al ajuste de la legislación estatal por la descentralización constitucional del impuesto predial, algunos ayuntamientos del estado no se consideraron técnicamente aptos para conformar catastros, por lo que decidieron convenir con el gobierno estatal para que este continuara con tal registro, sin que hayan

existido posteriormente programas de capacitación para modificar tales decisiones.

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

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

Las facultades del sistema en su conjunto son las de participar *en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema de Colaboración Administrativa Estatal-Intermunicipal.* Sin embargo, la ley que se ha referido descarta en forma tácita la deliberación y la formulación de propuestas para mejorar o actualizar el sistema de colaboración administrativa estatal intermunicipal, pues si bien esta opción se incluye como una facultad de la CPTM (artículo 26), se omite como punto en la reuniones de la CFTM (artículo 21). En cuanto a su funcionamiento, la CFTM se reúne en noviembre de cada año, la CPTM cada trimestre, y la CCAF cuando lo consideren necesario<sup>219</sup>. Finalmente, se agrega que las facultades descentralizadas por el gobierno estatal son exclusivamente las correspondientes a las Multas Federales No Fiscales, acción homologada para los 18 municipios del estado con un incentivo del 90% de la recaudación lograda<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas Querétaro según solicitud con el número de expediente 139/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 10 de julio del año 2008.

<sup>220</sup> *Ibidem*, expediente 81/2008, 13 de mayo del año 2008.

## Conclusiones del Capítulo II.

La evaluación de las *Relaciones Estados-Municipios en la Función Recaudatoria* con respecto a los *Elementos del Principio de Subsidiariedad* concluye según se enuncia a continuación:

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

En cuanto al *Elemento de Delimitación Competencial*, por la reforma de la legislación general de la república el orden federal ha establecido un incremento de las atribuciones municipales en forma acorde al elemento referido; mientras que las estatales son de expresión residual y de efecto centralizador en cuanto a la imposición tributaria. Con ambos antecedentes, las LECF aluden a la colaboración administrativa y/o fiscal de manera muy general, lo cual en la práctica no induce el desarrollo de una coordinación efectiva de tipo estatal-municipal. A su vez, la propuesta conjunta de los gobiernos municipales, por conducto de la CONAMM, pretende imponer nuevos tributos a la federación y a los beneficiarios respectivamente y compute

con los gobiernos estatales por recientes asignaciones de transferencias federales. Por la vaguedad jurídica, la dimensión avasallante de las transferencias federales, y la rivalidad financiera que esta ocasiona; los conceptos estatales y municipales de ingresos no alcanzan lugar en la agenda de la coordinación administrativa de los SECF. Algunos efectos de lo anterior son: a) que las decisiones sobre ingresos municipales sigan siendo facultad exclusiva de los congresos locales, b) que muchas potestades estatales no sean aprovechadas ni por los estados ni por los municipios<sup>221</sup>, y c) que no existan tipologías municipales por estado en función de las capacidades recaudatorias locales para clarificar así lo relativo al *Elemento de Exactitud de Aplicación*.

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

---

<sup>221</sup> Según la UCEF de la SHCP, en el caso de nuestra muestra de estados, las potestades de recaudación que no se aprovechan son: 1) en Aguascalientes, servicios profesionales de medicina, adicional sobre contribuciones locales e impuestos locales; 2) en Baja California, tenencia o uso de vehículos de más de diez años, servicios profesionales de medicina, instrumentos públicos y operaciones contractuales e impuestos cedulares; 3) en Guanajuato, tenencia o uso de vehículos de más de diez años, servicios profesionales de medicina y adicional sobre contribuciones locales; 4) en Jalisco, tenencia o uso de vehículos de más de diez años, adicional sobre contribuciones locales e impuestos cedulares; 5) en Morelos, servicios profesionales de medicina, instrumentos públicos y operaciones contractuales e impuestos cedulares; y 6) en Querétaro premios derivados de loterías, rifas, sorteos y concursos ajustados a la LISR; servicios profesionales de medicina; instrumentos públicos y operaciones contractuales e impuestos cedulares. SHCP, UCEF, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2007, p. 86.

en Jalisco, el gobierno estatal, por conveniencia administrativa, asume por consenso el cobro espontáneo y coactivo de infracciones de tránsito y multas por estacionómetros; y en Morelos, la estructura administrativa del estado, por la autolimitación de algunos municipios, continua administrando algunos padrones catastrales y trámites relativos.



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

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

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

Carta Encíclica Rerum Novarum, 1891.

## **Capítulo III.**

### **El Gasto Intergubernamental en Servicios Públicos.**

#### **Entre la Definición Competencial y los Programas Financieros.**

La imposibilidad individual de financiar los servicios públicos, amplio representante del bien común directo, justifica la transferencia de tal función al estado bajo la ética subsidiaria. En el estado federal, las funciones relativas al gasto en servicios públicos deben distribuirse entre los órdenes o niveles facultados para cada servicio (federación y estados), además de considerar a la institución municipal que en el caso mexicano cuenta con facultades constitucionales específicas en la materia. Sobre esa base, y con relación al *Elemento de Analogía Jerárquica*, la autonomía social en la construcción del bien común regional y local deberá instrumentarse mediante el refuerzo preferentemente del gasto en servicios públicos que ejerzan o gestionen directamente, en uso de sus facultades ejecutivas y en función de la escala geográfica, los estados y los municipios. Con respecto al *Elemento de Delimitación Competencial*, se deberá evitar que la federación, como instancia superior, financie mayoritariamente, o bien, en contradicción a las facultades ejecutivas o a la escala geográfica de estados y municipios, el gasto en servicios públicos. Con referencia al *Elemento de Exactitud de Aplicación*, se deberá valorar por su naturaleza y circunstancias la eficiencia del gasto o la gestión en servicios públicos de los estados y de los municipios. Y en cuanto al *Elemento de Derecho Social*, los estados y los municipios deberán procurar la gestión y el ejercicio de un gasto mayoritario en los servicios públicos de su competencia, o en su defecto, la federación podrá subsidiar tales funciones bajo límites, tiempos y circunstancias determinadas.

Para definir el amplio universo que existe sobre el *Gasto Intergubernamental en Servicios Públicos*, la siguiente sección contiene los antecedentes exhaustivos de dicho gasto bajo la denominación *Aportaciones, Rendimientos Petroleros, Convenios Sectoriales y Demás*. El análisis presentado en esa sección se basó en los preceptos definidos anteriormente sobre el *Elemento de Delimitación Competencial del Principio de Subsidiariedad*. Los seis apartados posteriores incluyen el análisis particular de la muestra de estados y sus principales municipios, relacionándose como sigue: *La Feria de San Marcos, de Merito Aguascalientes; El Programa de Obras Convenidas de Baja California; La Alternancia Municipal en Guanajuato; En Jalisco, Inercia*

*Estatad y Ejemplo Municipal; Morelos, el Doble Sótano del Cofinanciamiento; y Los PPS como Inversión Contingente en Querétaro.* Bajo el enfoque de los preceptos señalados en el párrafo anterior para los *Elementos de Analogía Jerárquica* y de *Derecho Social del Principio de Subsidiariedad*, estas secciones representan un análisis de las cifras correspondientes a las inversiones estatales durante el año 2007, omitiendo aquellos fondos cuya magnitud o porcentaje de aplicación en la materia pudieran afectar la objetividad de la comparativa<sup>222</sup>. Los antecedentes generales y el análisis particular no incluyeron al *Elemento de Exactitud de Aplicación* por carecer de manifestaciones empíricas en cuanto a su esencia. El presente se finiquita con las *Conclusiones del Capítulo III*.

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

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

---

<sup>222</sup> Los fondos omitidos fueron el FAEBN, el FASSA, el FAETA y el FASP. Los dos primeros tienen techos financieros exorbitantes con aplicación mínima en la inversión de infraestructuras, por ejemplo, existe una fórmula muy complicada para inversión en salud que sólo se aplica al 1% del total del FASSA, este porcentaje, al ser dividido entre el total de entidades federativas, resulta de proporciones poco significativas en relación con al déficit que representa la población abierta. A lo anterior se agrega un grado mínimo de cofinanciamiento estatal que acentúa la asimetría. A su vez, el FAETA no aplica prácticamente en el financiamiento de los servicios públicos. Por su parte, el FASP se omitió por aplicar en aspectos como la procuración de justicia, el sistema penitenciario y solo los cuerpos estatales de policía; sin incidencia directa en un servicio constitucional de mayor cobertura territorial y de acción preventiva.

redes de distribución son el elemento esencial en las infraestructuras porque desempeñan la función principal en la dotación del servicio, dependiendo de un conjunto relativamente reducido de personal para su operación y mantenimiento, en cambio, en los equipamientos, el personal técnico se dedica a la atención directa del servicio con recursos materiales que apoyan su labor. La diferencia expuesta se traduce en que las infraestructuras dependen en gran medida de la inversión inicial, en cambio, los equipamientos se basan más en su sostenimiento permanente.

La asignación competencial para la organización y producción de servicios públicos obedece al proceso histórico-ideológico de reforma de la legislación federal. Por lo anterior se describe un proceso de centralización en el orden federal seguido de acciones recientes de descentralización diseñadas y controladas diferencialmente por ese mismo orden, de tal modo que las facultades de dotación de servicios se han distribuido en los tres órdenes de gobierno con distintos grados de coordinación. Como antecedente, algunos autores consideran que durante el primer siglo de vida nacional la prestación de los servicios públicos fue mérito de los ayuntamientos, ya que a pesar de los múltiples conflictos internos el país siguió funcionando gracias a la organización local<sup>223</sup>. Bajo estos antecedentes, el dinamismo que mostró la federación a partir del porfiriato para satisfacer las demandas del progreso económico, introdujo la costumbre de que las entidades federativas demandaran al centro mayor difusión de los bienes públicos, motivando así una creciente centralización política y administrativa<sup>224</sup>.

La tendencia hacia la producción centralizada de los servicios públicos fue ratificada posteriormente, durante el proceso de la Revolución Mexicana, cuando el enfoque programático en el texto constitucional de 1917 impulsó la corporativización de los derechos sociales. Por ello, desde los años veinte, el mismo orden revolucionario creó numerosas instituciones federales destinadas a impulsar el desarrollo social desde el centro, surgiendo en consecuencia diversas dependencias federales que intervinieron la prestación de los servicios públicos<sup>225</sup>. El burocratismo permitió la penetración del corporativismo, el cual introdujo como lógica un pensamiento antifederal<sup>226</sup>. Fue así como el creciente

---

<sup>223</sup> Mauricio Merino, *Los Gobiernos Municipales de México; el Problema del Diseño Institucional*; México, CIDE, 2004, p. 2.

<sup>224</sup> Alicia Hernández Chávez, *Op. Cit.*, p. 27.

<sup>225</sup> Alan Riding, *Vecinos Distantes. Un Retrato de los Mexicanos*; México, Editorial Joaquín Mortiz, p. 267.

<sup>226</sup> Alicia Hernández Chávez, *Op. Cit.*, p. 25.

centralismo despojó gradualmente al municipio de sus funciones originales durante el inicio del siglo XX<sup>227</sup>, proceso que fue mediado hacia el último tercio del mismo siglo pasado por una mayor intervención de los gobiernos estatales para duplicar funciones o para acrecentar la dependencia municipal<sup>228</sup>. La intervención de los gobiernos estatales fue condicionada a la concurrencia federación-estados y a otras incidencias de control federal<sup>229</sup>. Todo lo expuesto da cuenta de la conformación de una distribución desequilibrada de facultades, para contradicción del *Elemento de Delimitación Competencial del Principio de Subsidiariedad*.

Sobre la inversión pública en la materia, el avasallante uso de recursos de origen federal con exiguos complementos estatales y municipales ratifica el desequilibrio enunciado al final del párrafo anterior. Desde 1998 los fondos de aportaciones (transferencias controladas según el capítulo V de la LCF) son la principal fuente de financiamiento y se basan en siete conceptos para las entidades federativas: 1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN), 2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), 3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FISE), 4) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), 5) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), 6) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades Federativas y del Distrito Federal (FASP), 7) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF). Asimismo, existen dos fondos de transferencia hacia los municipios: el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

Como desequilibrio importante, la gran dependencia que presentan los gobiernos estatales con respecto a las aportaciones federales continúa siendo estimulada en la actualidad por el incremento del gasto intergubernamental. La inversión federal directa ha disminuido a partir de 1996 pero en las entidades federativas ha ido en aumento, inició con el 5% del PIB en 1996, para pasar al 8.1% del PIB en 2003<sup>230</sup> y al 7.4% con relación al mismo indicador en 2005. En una comparativa entre los fondos de aportaciones para los estados y

---

<sup>227</sup> Raúl Olmedo Carranza, *El Desafío Municipal*; México, Secretaría de gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Primera reimpresión CNEM, 1985, p. 258.

<sup>228</sup> Alan Riding, *Op. Cit.*, pp. 267-268.

<sup>229</sup> Victoria E. Rodríguez, *La Descentralización en México, de la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo*; México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 45.

<sup>230</sup> Fundación Este País, *Op. Cit.*, p. 240.

municipios, sus características cualitativas permiten establecer dos grupos: 1) los servicios públicos que se prestan en la concurrencia federación-estados se financian mediante fondos específicos cuya discrecionalidad de aplicación es limitada; y 2) los servicios públicos desconcentrados se cubren con fondos de aplicación múltiple cuya normatividad permite mayor discrecionalidad en la definición de acciones. Las proporciones cuantitativas de las dos clasificaciones anteriores con relación al total del ramo 33 son de 79% y 21% respectivamente en el periodo 1998-2005, lo cual hace percibir un desequilibrio vertical del gasto: casi cuatro quintas partes del Ramo 33 corresponden a fondos exclusivos para la educación básica, la salud y la seguridad pública, haciendo así sustentable el financiamiento de las concurrencias descentralizadas en materia de servicios públicos; mientras que un poco más del quinto restante se puede ocupar en infraestructura y asistencia social para entidades federativas y, entre otros rubros locales, para inversión en los ocho servicios públicos que la constitución le confiere a los municipios del país<sup>231</sup>.

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

---

<sup>231</sup> Comparativa realizada por el autor con datos de Reyes Tepach, Marcial; *La Asignación Presupuestaria del Gasto Federalizado y de las Aportaciones Federales en México, 1998-2005*, México, Cámara de diputados, Servicio de investigación y análisis, División de economía y comercio, 2005, pp. 19-31.

asistencia social para los estados. Mientras que en estos últimos su operación se limita al cumplimiento de las reglas de operación sin concurrir en órganos intergubernamentales, el FAEBN, el FASSA y el FASP cuentan con la Reunión Anual de Autoridades Educativas<sup>232</sup>, el Consejo Nacional de Salud<sup>233</sup>, y el Consejo Nacional de Seguridad Pública<sup>234</sup> respectivamente para la definición coordinada del gasto sectorial.

En forma adicional a los fondos de aportaciones federales, existen otros mecanismos de transferencias para estados y municipios que ofrecen la posibilidad de ser aplicados en los servicios públicos. En primer término, como logro de las gestiones de la CONAGO, a partir del mes de mayo del 2003, la SHCP y el BANOBRAS pusieron en operación el Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES), cuyo propósito original era el de distribuir las erogaciones con cargo a los ingresos que se obtuvieran en exceso (principalmente los petroleros). Se consideró que el FIES destinaría el 50% de su capital al gasto de inversión en infraestructura para las entidades federativas, distribuido a cada estado conforme a la estructura porcentual del Fondo General de Participaciones del ejercicio inmediato anterior. Los proyectos factibles de financiamientos fueron enunciados como sigue: infraestructuras y equipamientos, gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de las obras, y programas y proyectos convenidos con dependencias federales<sup>235</sup>.

Posteriormente, la reforma del año 2005 al régimen fiscal de PEMEX definió derechos petroleros sobre bases y tasas diferentes<sup>236</sup>, en cuyo caso, el artículo 257 de la Ley Federal de Derechos estipuló, como destino del Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo, que la recaudación anual correspondiente *se destinará en su totalidad a las Entidades Federativas a través del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas* (FEIEF). En consecuencia, a partir del año 2006, según los Lineamientos para la Solicitud, Transferencia y Aplicación de los Recursos

---

<sup>232</sup> Artículo 28 de la LCF.

<sup>233</sup> Artículo 31 de la LCF.

<sup>234</sup> Artículo 45 de la LCF.

<sup>235</sup> Eduardo González de la O, Víctor Hernández Saldaña; *Origen y Operación del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES)*, México, INDETEC, publicado en [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx).

<sup>236</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Régimen Fiscal de PEMEX, Efectos de los Cambios en los Derechos Petroleros 2006*, Octubre de 2005, documento publicado en [www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx).

Correspondientes con Cargo al Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados; este Fideicomiso fue habilitado para distribuir los capitales de los excedentes petroleros y los del nuevo FEIEF, previendo la futura unificación de los rendimientos y del uso de los mismos según su integración al FIES y por las reformas realizadas a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el año 2008.

Fuera del esquema coordinado federal, algunas dependencias federales implementan programas sectoriales que implican la transferencia de recursos a los estados para su ejercicio descentralizado, concurriendo al financiamiento de los servicios públicos y de acciones compensatorias o asistenciales para la población. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) opera algunos programas que en general pretenden intervenir de manera focalizada en sectores poblacionales cuyo desarrollo apremia, siendo el principal requerimiento instrumental la corresponsabilidad estratégica y financiera de la población y de los tres órdenes de gobierno. En tales condiciones, la evolución de las asignaciones federales depende del comportamiento presupuestal pactado en los acuerdos anuales de coordinación con los estados, tanto en el caso de la SEDESOL como en los dos subsecuentes. Es por ello que este aspecto será retomado en el análisis individual de la muestra de estados, en virtud del aprovechamiento que cada uno presente en el financiamiento de los servicios públicos.

Para describir brevemente los programas periódicos de la SEDESOL que coinciden en el rubro que nos ocupa, se alude inicialmente al Programa para el Desarrollo Local Microrregiones (PDLM), cuyo ámbito de acción se refiere a las regiones registradas estratégicamente con mayor marginación o rezago del país, los municipios clasificados como microrregiones, los municipios indígenas, y las localidades de alta y muy alta marginación con población entre 500 y 14 999 habitantes. Sus objetivos son: 1) crear o mejorar la infraestructura social básica y de servicios, 2) impulsar el desarrollo integral mediante acciones y proyectos estratégicos, y 3) invertir en las localidades estratégicas. Las normas del programa permitían en 2007 aportar hasta \$ 4 500 000.00 (cuatro millones quinientos mil pesos) de monto federal en obras relacionadas con plantas de tratamiento de aguas residuales y electrificación, y hasta \$ 2 500 000.00 (dos millones quinientos mil pesos) para el resto de acciones<sup>237</sup>.

---

<sup>237</sup> Información publicada en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).

El Programa 3x1 Migrantes se ocupa de aprovechar el posible financiamiento compartido de clubes u organizaciones de migrantes para mejorar las condiciones sociales de regiones con rezago, resolviendo así carencias en las materias de saneamiento ambiental, recursos naturales, salud, educación, infraestructura básica, infraestructura agrícola, comunicaciones, equipamientos deportivo y cultural, vivienda, mejoramiento urbano, proyectos productivos, servicios social comunitario, y promoción social. Los propósitos del programa son: a) apoyar proyectos que mejoren las condiciones sociales, b) promover la inversión para municipios con alta y muy alta marginalidad, y c) fomentar lazos de identidad hacia las comunidades expulsoras de migrantes. Las normas del programa permitían en 2007 aportar hasta \$ 800 000.00 (ochocientos mil pesos) de monto federal, siendo factible la incorporación de montos adicionales para obras complementarias, o de montos mayores al señalado justificando el mayor beneficio del proyecto<sup>238</sup>.

El Programa Habitat fue diseñado para impulsar acciones de infraestructura, equipamiento y desarrollo comunitario; contribuyendo así a la integración social y urbana para atender puntualmente situación de pobreza ubicadas al interior de las ciudades. De este modo, los ámbitos de acción tienen una vertiente general basada en la delimitación de Polígonos Hábitat dispuestos en ciudades y zonas metropolitanas, y una vertiente de centros históricos fundada en el patrimonio mundial de la UNESCO<sup>239</sup>. Con una instrumentación muy similar, el Programa Rescate de Espacios Públicos (REP) está destinado al fomento de la convivencia comunitaria y a la creación de redes, incidiendo así en el fortalecimiento del capital social mediante la construcción o remodelación de parques, canchas deportivas y espacios de esparcimiento infantil. La estrategia general prevé que la participación social incida en todas las etapas de un proyecto para conformar un lugar seguro y socialmente activo, para lo cual los vecinos deben asumir responsabilidades: supervisar y financiar parcialmente la obra, vigilar, avisar a la policía ante riesgos delictivos, organizar eventos deportivos, cuidar la limpieza de los espacios públicos, etc<sup>240</sup>.

Con potencial incidencia en los servicios públicos, el Programa Jornaleros Agrícolas (PJA) se ha destinado a mejorar las precarias condiciones

---

<sup>238</sup> Ibidem.

<sup>239</sup> Involucra ciudades como Campeche, Cd. de México, Guanajuato, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tlacotalpan y Zacatecas.

<sup>240</sup> Información publicada en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).

de vida de los jornaleros migrantes a través de la inversión en acciones o instalaciones para mejorar su nivel de vida o para apoyar el tránsito migratorio. La doble opción del programa puede dar como resultado infraestructuras y equipamientos, o bien, apoyos en efectivo o en especie<sup>241</sup>. Para la atención puntual de otro sector poblacional, el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI) asume la construcción de obras de infraestructura básica para comunidades indígenas, siendo las preferentes las de comunicación terrestre, de electrificación, de agua potable y de saneamiento. Las condicionantes de inclusión para las localidades beneficiadas son: 1) que al menos el 40% de los habitantes se identifiquen como población indígena, 2) que sea de alta o muy alta marginación, y 3) que tenga entre 50 y 15 000 habitantes. Los apoyos federales en los proyectos son definidos en función de la estructura presupuestal que se pacte en los acuerdos de coordinación con los estados involucrados según las 25 regiones indígenas declaradas en el país, las acciones podrán tener una asignación máxima de 80% de recursos federales, asimismo, del techo presupuestal federal convenido, el 20% puede ser aplicado a proyectos estratégicos<sup>242</sup>.

Al igual que la SEDESOL, mediante la celebración de convenios con los gobiernos estatales o con los organismos hidráulicos locales, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) opera programas para financiar el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento. El Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU) tiene como fin apoyar el incremento de la cobertura de estos servicios mediante la rehabilitación y construcción de infraestructuras, promover el tratamiento de aguas residuales y apoyar acciones para el desarrollo institucional de los ejecutores. Está dirigido a localidades con población mayor a 2 500 habitantes, las acciones son apoyadas con montos federales que varían entre el 40% y el 50% según los estrictos criterios de priorización del manual de operación<sup>243</sup>.

El complemento del APAZU en el ámbito rural es el Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS), dirigido a apoyar el incremento de la cobertura de los citados servicios mediante la construcción de infraestructura con la participación ciudadana. Está dirigido a localidades con población menor o

---

<sup>241</sup> Ibidem.

<sup>242</sup> Reglas de Operación 2009, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre del 2008.

<sup>243</sup> Información publicada en [www.conagua.gob.mx](http://www.conagua.gob.mx).

igual a 2 500 habitantes, para cuyas obras se dispone de apoyos federales del 50%<sup>244</sup>. Adicionalmente, el Programa de Devolución de Derechos (PRODDER) tiene como objeto coadyuvar a la realización de acciones de mejoramiento de eficiencia y de infraestructura de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en poblaciones mayores de 2 500. El programa funciona mediante su inscripción al sistema, la presentación de una propuesta de acciones, y la inversión local del 50% en dichas acciones para que el resto sea cubierto con la devolución de los derechos federales sobre explotación de aguas nacionales<sup>245</sup>.

La tercera dependencia federal que opera programas con posible concurrencia en el financiamiento de los servicios públicos es la Secretaría de Educación Pública (SEP). Estos programas operan por reglas e inciden de manera focalizada debido al grado de especialización en educación básica. En tal sentido, el Programa Escuelas de Calidad (PEC) es un nuevo modelo de gestión escolar orientado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y de la práctica docente, el cual ha coexistido en paralelo a la variedad de programas cuyo diseño es más tradicional y centralizado. En el ejercicio del PEC los directores de las escuelas y sus respectivos consejos escolares de participación social en la educación instrumentan un Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y un Plan Anual de Trabajo (PAT). Para financiar las acciones de los citados planes, las escuelas participantes reciben recursos del Fideicomiso Estatal del Programa, los cuales deben ser complementados con las aportaciones de los ayuntamientos, padres de familia, instituciones, empresas y particulares; debiendo enterar a la comunidad de las metas alcanzadas. Los responsables del programa en las entidades federativas coinciden en expresar *que después de cinco años el PEC apenas inicia su funcionamiento en calidad de la educación, pues en los primeros años los recursos se aplican a infraestructura, después a equipamiento y al final en capacitación*. Por su parte, la implementación del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE), resulta de una agenda firmada por el Director General del CONAFE y los gobernadores de los estados participantes, en presencia de los presidentes de municipios prioritarios por su bajo índice de desarrollo humano. Generalmente se han establecido tres grandes líneas de acción: 1) inscripción

---

<sup>244</sup> Ibidem.

<sup>245</sup> Ibidem.

generalizada y condiciones para la permanencia, 2) altos resultados de aprendizaje, y 3) consolidación de servicios educativos.

Las últimas variedades de inversión descentralizada son las que ofrecen algunas entidades federativas a través de aportaciones o apoyos estatales a municipios, que si bien, este tipo de aportaciones apenas alcanzó el 1.51% del total de aportaciones transferidas a los municipios en el periodo 2002-2005<sup>246</sup>, con ellas se tiende a complementar preferentemente la inversión en equipamiento e infraestructura municipal. A manera de ejemplo, en el Estado de México se cuenta con un programa de obras de inversión bipartita estado-municipios, el cual se denomina Programa de Apoyo al Gasto de Inversión Municipal (PAGIM). Los lineamientos del PAGIM son los siguientes: a) los recursos serán destinados a apoyar en materia de obra pública y equipamiento, b) las obras deberán cumplir con los objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México, c) las obras regionales se realizarán con la aprobación y participación municipal, d) el municipio aportará como mínimo el 30% de cada obra garantizando su pago a través de acuerdo de cabildo, y e) los municipios ejecutores deben estar al corriente en el pago de cuotas al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM).

Para ampliar la alusión a las innovaciones administrativas del Estado de México, se comenta que una modalidad contemporánea de financiamiento es el modelo que se denomina Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)<sup>247</sup>. Los PPS son servicios públicos que las entidades estatales o los ayuntamientos, previa autorización de la Secretaría de Finanzas, pueden licitar para que la iniciativa privada actúe como concesionario en la materia y, en lugar de que el concesionario cobre el servicio a los beneficiarios, la entidad licitante cubre periódicamente al inversionista sus costos durante el tiempo que especifique el convenio. Para establecer garantía de pago al concesionario, en apego a la legislación estatal, los congresos locales crean fideicomisos y afectan irrevocablemente ingresos presentes y futuros de un rubro impositivo. Los PPS inducen la asociación publico-privada en el financiamiento y operación de los servicios públicos, lo cual pudiera abonarse como experiencia mexicana en el marco de la Nueva Gestión Pública.

---

<sup>246</sup> Porcentajes calculados por el autor de acuerdo a la información de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

<sup>247</sup> Los PPS adecuaron en materia de servicios públicos el modelo que originalmente introdujo PEMEX para incorporar inversión privada en el sector energético, valiéndose para ello del endeudamiento con particulares por medio de los Proyectos de Inversión Financiera con Impacto Diferido en el Gasto (PIDIREGAS).

En general, considerando que los últimos fondos descritos son actualmente la excepción más que la regla, los diferentes programas de financiamiento para los servicios públicos basados en transferencias federales, independientemente de su clasificación, resultan ser actualmente veinte. De estos, once son de aplicación exclusiva, esto es, son destinados al financiamiento de un solo servicio público: cinco para la educación (FAEBN, FAETA, FAM, PEC y CONAFE), uno para la Salud (FASSA), uno para la Seguridad Pública (FASP), uno para Parques y Jardines (REP), y tres para Agua Potable y Saneamiento (APAZU, PROSSAPYS y PRODDER). Otros tres son específicos por ser destinado al financiamiento de varios servicios públicos enunciados puntualmente (FAIS, 3x1 y PIBAI), coincidiendo en los tres casos su aplicación en carreteras, electrificación y agua potable. Los últimos seis son genéricos por destinarse al financiamiento de varios servicios públicos enunciados en forma general como *infraestructuras* (FORTAMUNDF, PAFEF, FIES, PDLM, Hábitat y PJA).

Los servicios públicos que se financian a través de más fondos son Educación y Agua Potable y Saneamiento con doce opciones cada uno, siendo más favorables las condiciones de este último porque en el caso de la Educación el fondo más cuantioso no incide directamente en la ampliación del servicio sino en el simple mantenimiento de instalaciones y burocracias, además de que la clasificación interna en niveles educativos tiende a diseminar el gasto. En cambio, el servicio de Agua Potable y Saneamiento tiende a fortalecerse con la distribución universal de un fondo exclusivo y dos genéricos del Ramo 33, así como tres exclusivos de la CONAGUA y los cinco programas focalizados de la SEDESOL. Continúa en orden descendente el servicio de Calles, Parques y Jardines que tiene como alternativas nueve fondos. Los servicios públicos de Salud, Electrificación y Alumbrado cuentan con ocho posibilidades financieras cada uno, siendo menos favorables las condiciones del primero de ellos por las mismas razones que en el caso de la Educación. Los servicios públicos de Carreteras, Limpia y Recolección de Residuos Sólidos, Mercados, Panteones, Rastros y Seguridad Pública Municipal tiene cada uno de ellos siete alternativas de financiamiento; siendo más favorables las condiciones del primero de ellos por pertenecer al orden estatal de gasto, lo que hace que los fondos del Ramo 33 sean más cuantiosos, independientemente de que los fondos municipales involucrados son genéricos. Al final de la jerarquía se ubica el servicio de Transporte Público con dos asignaciones genéricas de gasto intergubernamental.

Al concluir el desarrollo exhaustivo de las posibles fuentes de financiamiento intergubernamental para los servicios públicos, los siguientes párrafos abordan la visión contemporánea en la materia de las partes federadas considerando que esta fue definida en la CNH. Con relación al gasto en servicios públicos, los temas abordados en dicha convención fueron seis: Salud, Educación, Desarrollo Social, Seguridad Pública, Carreteras y Agua. La propuesta de Salud contempló la reducción de las asimetrías para lograr una equidad nacional en la prestación del servicio, con la precisión de las facultades de la federación en cuanto a la rectoría de los bienes públicos. En contraparte, para los estados fue prevista la desconcentración gradual de los servicios no considerados como bienes públicos para evitar impactos, incluyendo así medidas como: reglas homogéneas de gasto, financiar el sector en la concurrencia federación-estados y operar los servicios en la concurrencia estados-municipios de acuerdo a las capacidades locales, dirigir el FASSA a la atención de la población abierta, considerar la opinión de los estados para mayores potestades de financiamiento, elaborar el presupuesto en la integración sectorial finanzas-salud, y considerar la prestación estatal cruzada de servicios.

Para el sector Educación se propuso ejercer la función de planeación en la concurrencia federación-estados, y la administración de la infraestructura en la coordinación estados-municipios con la posibilidad de municipalización de la infraestructura de educación básica según capacidades locales. Las propuestas restantes se basaron principalmente en un reordenamiento de las transferencias federales en función de las condicionantes anteriores, considerando la opinión de los gobiernos estatales en las prioridades de financiamiento, y adecuando el marco jurídico al respecto. La Educación Inicial fue proyectada como potestad de financiamiento estatal. Para la Educación Básica, se propuso definir un periodo de ajuste para llegar a determinar los montos del FAEBN por variables de demanda pública, tendencias territoriales, eficiencia terminal y evaluación de espacios existentes; conservando además las transferencias compensatorias que se complementarían con recursos de los estados. En Educación Media Superior se previó iniciar una descentralización gradual hacia un esquema de financiamiento con aportaciones por demanda y con participación equitativa de las entidades federativas. Para la educación superior, esta fue impulsada como política de estado basada en la eficiencia, la competitividad y la vinculación en la investigación; en este marco, las aportaciones de la federación y de los estados se darían en función de porcentajes del PIB (1% federación y 0.5% estados), adicionando subsidios por demanda y desempeño. En cuanto a los demás

fondos relacionados con la educación, se propuso unificar el FAETA y el FAM con definición por variables de demanda y rezago en infraestructura.

Sobre el sector Desarrollo Social, la propuesta incluyó la rectoría federal con la revisión de los convenios sectoriales de transferencias federales, reconociendo la heterogeneidad co-financiera para proceder a lograr condiciones de transparencia y de complementariedad estatal. En tal contexto, para el financiamiento del sector se contempló definir una evaluación mediante mecanismos sancionados por un consejo nacional, permitiendo la ampliación de los alcances en las transferencias convenidas así como la asociación municipal en los ejercicios. En cuanto a las aportaciones aplicables al Desarrollo Social, se previó eliminar los incentivos perversos del FAIS y revisar sus fórmulas, adicionándole un fondo para equilibrio regional. Para la Seguridad Pública, la estrategia incluyó reorganizar las diferentes materias competenciales mediante una legislación moderna que definiera concurrencias y limitantes; manteniendo transferencias condicionadas con aportaciones complementarias de los estados, y flexibilizando las aplicaciones.

En materia de Carreteras, la visión de la CNH fue coordinar los programas federales a través de los Consejos Regionales de Infraestructura, donde se recibirían las opiniones técnicas de la SCT y se impulsaría una mayor participación local a través de acciones como: hacer compatibles los lineamientos de los tres órdenes de gobierno, establecer mecanismos de coordinación regional, y permitir que estados y municipios participaran en la planeación y el desarrollo de carreteras mediante convenios específicos. La incidencia del sector empresarial sería también inducida en el nuevo esquema coordinado mediante el financiamiento con recursos privados, la incorporación de concesiones privadas, y la consideración de los Proyectos para la Prestación de Servicios. Sobre el rubro de Agua, se propuso establecer una Planeación Hídrica coordinada por la instancia municipal. A partir de esa plataforma, se proyectó mantener los convenios y programas de infraestructura, desarrollar el Sistema Financiero del Agua y los Organismos de Cuenca<sup>248</sup> sin afectar fuentes paralelas de financiamiento, y promover también esquemas de participación de la iniciativa privada y de la banca de desarrollo mediante el establecimiento de títulos de deuda.

En resumen, la propuesta general de la CNH perpetúa la secuencia histórico-inercial de descentralización de mayores facultades y sus respectivos

---

<sup>248</sup> Los cuales se basan en los artículos 111 bis y 12 bis de la Ley de Aguas Nacionales respectivamente.

financiamientos hacia los estados en cinco servicios públicos enunciados específicamente, y el resto de ellos sugeridos solo de forma genérica bajo la denominación única de *Desarrollo Social*. Se entiende que estos últimos podrían corresponder a Electrificación, a Transporte Público y a la mayoría de infraestructuras y equipamientos municipales a excepción del rubro de Agua Potable. Además de lo anterior, la propuesta de la CNH no pretendió modificar significativamente la organización actual de las aportaciones y convenios sectoriales, por el contrario, se basa en ellos para orientar los propósitos expuestos, pretendiendo así perpetuar las contradicciones al *Elemento de Delimitación Competencial del Principio de Subsidiariedad*.

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

El Gobierno del Estado de Aguascalientes aprovechó trece programas con potenciales aplicaciones en infraestructuras para los servicios públicos durante el año 2007, de los cuales, cinco fueron transferencias sin complemento financiero estatal y ocho fueron programas de inversión coordinada. Como opción publico-privada de financiamiento en la materia, los PPS representaban una opción en revisión no aplicada aún en el estado de Aguascalientes. Sobre los montos de cofinanciamiento estatal, la Secretaría de Finanzas del estado aclara que estas correspondieron al *Fondo Estatal de Obra Pública (FEOP)* y *Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, los cuales se utilizan en gran medida como contraparte estatal de los programas federales que generan una ampliación de las coberturas de infraestructura*<sup>249</sup>.

El total aplicado en servicios públicos durante el 2007 ascendió a \$ 370 773 205.00 (trescientos setenta millones setecientos setenta y tres mil doscientos cinco pesos), lo que representa solo un 60.94% del total de los programas intergubernamentales que operó el estado. La distribución porcentual servicio por servicio fue en orden descendente: Agua Potable y Saneamiento 41.24%, Educación 25.11%, Calles 20.29%, Parques 9.64%, Limpia y Recolección de Residuos Sólidos 2.10%, Electrificación 0.68%, Alumbrado Público 0.63%, Carreteras 0.16%, y Transporte Público 0.11%. Los servicios que no fueron atendidos en el ejercicio 2007 fueron Salud, Mercados,

---

<sup>249</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2830 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 21 de mayo del año 2008.

Panteones y Rastros. Cabe señalar también que ninguno de los rubros atendidos alcanzó una inversión mayor que la aplicada al Área de la Feria de San Marcos en la capital estatal, la cual se estimó en \$ 187 000 000.00 (ciento ochenta y siete millones) para el año que nos ocupa. El cofinanciamiento estatal de las acciones coordinadas en materia de servicios públicos alcanzó \$ 94 488 752.47 (noventa y cuatro millones cuatrocientos ochenta y ocho mil setecientos cincuenta y dos pesos 47/100), estos es, el 25.48% del total aplicado en el rubro. Adicionalmente, los programas estatales directos consideraron un financiamiento crediticio por \$ 40 053 000.00 (cuarenta millones cincuenta y tres mil pesos) que destinó un 11.76% del capital a la inversión en servicios públicos, lo que puede considerarse como un adición al cofinanciamiento por \$ 5 683 520.70 (cinco millones seiscientos ochenta y tres mil quinientos veinte pesos 70/100), mismos que modificaron el porcentaje respectivo a 27.04% por la adición de obras en Calles y Parques<sup>250</sup>.

Como ejemplo de inversión en servicios públicos a nivel local, el Ayuntamiento de Aguascalientes (ciudad capital) ejerció cuatro programas aplicables en la materia durante el mismo año 2007, dos de ellos fueron transferencias federales sin complemento financiero local, uno fue exclusivo de inversión municipal y el último fue un programa de inversión compartida de la CONAGUA. De esta forma, el monto aplicado en servicios públicos correspondiente a todos los programas que operó el municipio de Aguascalientes ascendió a \$ 265 200 378.10 (doscientos sesenta y cinco millones doscientos mil trescientos setenta y ocho pesos), lo que representa un 42.37% de la suma total de los programas. El cofinanciamiento municipal, considerando tanto las acciones coordinadas como el Programa de Recursos Municipales, alcanzó \$ 184 733 764.10 (ciento ochenta y cuatro millones setecientos treinta y tres mil setecientos sesenta y cuatro pesos 10/100), que representa el 69.65% del total aplicado en el rubro. De forma global, La distribución porcentual por servicio fue, en orden descendente: Agua Potable y Alcantarillado 42.91%, Urbanización 37.38%, Parques 10.90%, Electrificación y Alumbrado 5.71%, Educación 1.98%, Panteones 0.98% y Rastros 0.11%. Los

---

<sup>250</sup> Todos los porcentajes fueron calculados por el autor a partir de información ubicada en <http://aguascalientes.gob.mx/transparencia/buengobierno/sefi/consulta/gastos.aspx>, asimismo, se utilizó información proporcionada por el Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información de Aguascalientes (SISAI) según expedientes 2748, 3815 y 3988; y por el Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI) según expedientes 111500006508, 111500007908, 111500010008 y 1610100084008.

servicios que no fueron atendidos se refieren a Carreteras, Salud, Transporte, Limpia y Recolección de Residuos Sólidos, y Mercados<sup>251</sup>.

## **El Programa de Obras Convenidas de Baja California.**

Para el Gobierno del Estado de Baja California, los programas empleados en el financiamiento de infraestructuras requeridas en la prestación de los servicios públicos durante el año 2007 fueron quince, seis de ellos sin contrapartida estatal y nueve en el cofinanciamiento federación-estado. En cuanto a la opción publico-privada de financiamiento para los servicios públicos, los PPS fueron reportados como una opción cuya propuesta está en proceso de estudio. En materia del cofinanciamiento estatal en infraestructuras, los montos que le corresponden a la entidad federativa generalmente son cubiertos con el PAFEF y un Programa de Recursos Propios (PRON), los cuales, con una lógica de potenciación de la inversión en el estado, son objeto de mezclas financieras para una inversión coordinada.

El total aplicado en servicios públicos ascendió a \$ 1 902 996 152.00 (mil novecientos dos millones novecientos noventa y seis mil ciento cincuenta y dos pesos), lo que representa un 62.20% de los montos correspondientes a los quince programas intergubernamentales aprovechados por el estado. La distribución por cada servicio fue, en orden descendente: Educación 36.71%, Agua Potable y Alcantarillado 29.99%, Carreteras y Calles 28.51%, Parques 2.41%, Salud 1.45%, Electrificación 0.50%, Alumbrado 0.30%, y Panteones 0.10%. Los servicios a los que no se les invirtió durante el ejercicio 2007 fueron Transporte Público, Limpia y Recolección de Residuos, Mercados, y Rastros. El cofinanciamiento estatal de las acciones coordinadas en materia de servicios públicos alcanzó \$ 509 827 411.70 (quinientos nueve millones ochocientos veintisiete mil cuatrocientos once pesos 70/100), estos es, el 26.78% del total aplicado en el rubro. Para incrementar el cofinanciamiento estatal, se agrega un financiamiento crediticio que destinó el 100% del capital a la inversión en Agua Potable y Saneamiento, lo que puede considerarse como un adición al cofinanciamiento por \$ 138 474 767.41 (ciento treinta y ocho

---

<sup>251</sup> Todos los porcentajes fueron calculados por el autor a partir de información proporcionada por el Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información de Aguascalientes (SISAI) según expedientes 2746 y 3059; y por el Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI) según expediente 1610100084008.

millones cuatrocientos setenta y cuatro mil setecientos sesenta y siete pesos), mismos que modifican el porcentaje respectivo a 34.05%<sup>252</sup>.

A manera de modelo local de inversión en servicios públicos, el Ayuntamiento de Tijuana ejerció tres programas aplicables al año 2007, dos de ellos fueron transferencias federales sin complemento financiero local y uno fue exclusivo de inversión municipal. El programa no aplicado fue el PRODDER debido a que en el estado de Baja California el servicio de Agua Potable y Saneamiento es facultad estatal. Para resumir los resultados del municipio de Tijuana, la inversión en servicios públicos ascendió a \$ 137 746 509.00 (ciento treinta y siete millones setecientos cuarenta y seis mil quinientos nueve pesos), lo que representó el 21.97% del total de los programas. El cofinanciamiento municipal, considerando tanto las acciones coordinadas como el Programa de Recursos Municipales, alcanzó \$ 80 175 060.98 (ochenta millones ciento setenta y cinco mil sesenta pesos 98/100), que representó el 58.20% del total aplicado en el rubro. De forma global, la distribución porcentual por servicio fue, en orden descendente: Calles y Vialidades 86.81%, Educación 10.53%, Agua Potable y Alcantarillado 1.12%, Electrificación 1.10%, y Alumbrado 0.42%. Los rubros en los que no se registró inversión fueron: Carreteras, Salud, Transporte, Limpia y Recolección de Residuos Sólidos, Mercados, Panteones y Rastros<sup>253</sup>.

## **La Alternancia Municipal en Guanajuato.**

En Guanajuato, el gobierno estatal ejecutó solo diez programas incidentes en infraestructuras para los servicios públicos durante el año 2007, seis de ellos los clasificamos como transferencias sin contrapartida estatal y cuatro como programas cofinanciados entre federación y estado. Los programas no utilizados en la inversión para los servicios públicos fueron cinco

---

<sup>252</sup> Todos los porcentajes fueron calculados por el autor a partir de información proporcionada por el Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California (SAIPBC) según expedientes 001854, 001856, 002040, 002075 y 02628; y por el Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI) según expedientes 1115000006508, 1115000007908, 111500010008 y 1610100084008.

<sup>253</sup> Todos los porcentajes fueron calculados por el autor a partir de información ubicada en <http://www.tijuana.gob.mx>, asimismo, se utilizó información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social del XIX Ayuntamiento de Tijuana en entrevista del 29 de octubre del año 2008; y por la Dirección de Obras Públicas e Infraestructura Urbana Municipal del XIX Ayuntamiento de Tijuana en entrevista de la misma fecha.

del sector Desarrollo Social (PDLM, Hábitat, REP, PJA y PIBAI) y uno de la CONAGUA (PRODDER), los cuales se realizaron en la coordinación directa entre la federación y los municipios. Los PPS, como opción publico-privada de financiamiento en la materia, no registraron antecedentes en el estado. Para que los cuatro programas cofinanciados cuenten con la fracción estatal, los registros evidencian el uso del FISE y del PAFEF para estos fines, asumiéndolos así como ingresos estatales.

El financiamiento total destinado al incremento de infraestructuras relativas a los servicios públicos fue de \$ 1 426 772 281.00 (mil cuatrocientos veintiséis millones setecientos setenta y dos mil doscientos ochenta y un pesos), lo que significó aplicar un 68.49% del total de los esquemas intergubernamentales que operó el estado. Sin considerar las proporciones del PDLM por haberse dificultado la información correspondiente, la distribución porcentual servicio por servicio fue: Calles y Carreteras 64.78%, Educación 21.36%, Agua Potable 12.69%, Salud 0.96%, Parques 0.15%, y Limpia y Recolección de Residuos Sólidos 0.04%. Los servicios en los que no se aplicó inversión fueron: Transporte, Alumbrado, Mercados, Panteones y Rastros. El cofinanciamiento estatal de las acciones coordinadas en materia de servicios públicos alcanzó sólo el 10.32%, que fueron \$ 147 324 326.70 (ciento cuarenta y siete millones trescientos veinticuatro mil trescientos veintiséis pesos 70/100)<sup>254</sup>.

Como muestra de inversión local en infraestructura, el Ayuntamiento de León destacó su Programa de Recursos Municipales, mismo que se complementó con el programa de inversión compartida de la CONAGUA y los dos del Ramo 33 operados sin cofinanciamiento local, haciendo un total de cuatro programas aplicables en la materia. Se concluye que el 78.31% de la suma total de los programas fue empleado en el desarrollo de los servicios públicos, cantidad que ascendió a \$ 280 359 911.10 (doscientos ochenta millones trescientos cincuenta y nueve mil novecientos once pesos). El cofinanciamiento municipal, considerando tanto las acciones coordinadas como el Programa de Recursos Municipales, alcanzó \$ 156 970 054.30 (ciento cincuenta y seis millones novecientos setenta mil cincuenta y cuatro pesos

---

<sup>254</sup> Todos los porcentajes fueron calculados por el autor a partir de información proporcionada por la Coordinación General de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo según expedientes 04823 y 04834; y por el Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI) según expedientes 1115000006508, 1115000007908, 111500010008 y 1610100084008; asimismo, a partir de información publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de febrero de 2007.

30/100), que representó el 55.98% del total aplicado en el rubro. La distribución porcentual por servicio no fue posible debido a la generalidad del lenguaje y de las líneas presupuestales, sin embargo, se alcanza a notar una mayor distribución de la inversión en todos y cada uno de los conceptos involucrados en la materia a excepción del rubro de la Salud<sup>255</sup>.

## **En Jalisco, Inercia Estatal y Ejemplo Municipal.**

Durante el año 2007, a través de las dependencias administrativas estatales de Jalisco se ejecutaron quince programas relacionados con la inversión en servicios públicos, seis fueron transferencias federales aplicadas sin mezcla financiera y nueve fueron programas de inversión bipartita o múltiple. De forma similar a los casos anteriores, los PPS como opción financiera de integración público-privada no han sido promovidos en el estado. La revisión del registro de acciones del FISE y del PAFEF permite afirmar que estos programas son las fuentes estatales de financiamiento en el esquema cofinanciero.

El total que el gobierno estatal aplicó en servicios públicos fue de \$ 2 319 622 907.00 (dos mil trescientos diecinueve millones seiscientos veintidós mil novecientos siete pesos), esto es, un 66.39% del total de los programas federación-estado operados en el 2007. En orden descendente y sin considerar los programas PDLM y 3x1 por carecer de datos completos, la distribución porcentual servicio por servicio fue: Carreteras 47.21%, Agua Potable y Saneamiento 26.90%, Calles 10.88%, Educación 18.88%, Parques 3.55%, Electrificación 0.33%, Salud 0.29%, Limpia y Recolección de Residuos Sólidos 0.09%, y seguridad Pública 0.02%. Quedaron sin atenderse los servicios de: Transporte, Alumbrado, Mercados, Panteones y Rastros. La participación cofinanciera estatal en la inversión de los servicios públicos llegó al 12.84%, o bien, \$ 297 929 681.70 (doscientos noventa y siete millones novecientos veintinueve mil seiscientos ochenta y un pesos 70/100)<sup>256</sup>.

---

<sup>255</sup> Todos los porcentajes fueron calculados por el autor a partir de información ubicada en <http://www.leon.gob.mx/portal/modules/icontent/index.php?page=60>, asimismo, se utilizó información proporcionada por la Dirección de la Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública según expedientes 0291/2008; y por el Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI) según expediente 1610100084008.

<sup>256</sup> Todos los porcentajes fueron calculados por el autor a partir de información proporcionada por el Sistema INFOMEX Jalisco según expedientes 00202108, 00324908, 00325408, 00576408 y 00650008; por el Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI) según

Como ejemplo de inversión local en servicios públicos, el Ayuntamiento de Zapopan ejerció cuatro programas aplicables en la materia durante el año 2007, de los cuales, dos fueron de aportaciones federales ejercidas sin complemento financiero municipal, uno directo de inversión local, y el último de inversión sectorial de la CONAGUA. Como resultado de lo expuesto, \$ 197 888 769.70 (ciento noventa y siete millones ochocientos ochenta y ocho mil setecientos sesenta y nueve pesos 70/100) fue la suma invertida en servicios públicos para el 2007, 33.51% del total de los programas referidos inicialmente. Considerando tanto los programas exclusivos como los cofinanciados, la participación municipal alcanzó el 76.99% de la inversión en infraestructura, que fueron \$ 152 374 287.30 (ciento cincuenta y dos millones trescientos setenta y cuatro mil doscientos ochenta y siete pesos 10/100). La distribución porcentual servicio por servicios fue, en orden descendente: Calles 56.27%, Agua Potable 31.80%, Parques 4.82%, Rastro 3.10%, Educación 2.82%, Panteones 0.37%, Alumbrado 0.60%, Electrificación 0.08%, Seguridad Pública 0.04%, Salud 0.03%, y Carreteras 0.01%. Los servicios sin atención en el 2007 se refieren a Transporte y Limpia y Recolección de Residuos Sólidos<sup>257</sup>.

## **Morelos, el Doble Sótano del Cofinanciamiento.**

En el caso del Estado de Morelos, el gobierno estatal operó catorce programas cuya inversión durante el año 2007 contribuyó al desarrollo de infraestructuras para los servicios públicos. De tales programas, nueve fueron de inversión coordinada y cinco fueron transferencias sin complemento financiero estatal. En el caso de los PPS como opción financiera mediante la asociación público-privada, estos no se han desarrollado aun en Morelos. Al igual que en los dos casos anteriores, los registros evidencian el uso del FISE y del PAFEF asumidos como ingresos estatales para cubrir las porciones estatales de los programas cofinanciados.

---

expedientes 111500006508, 111500007908, 111500010008 y 1610100084008; asimismo, a partir de información publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de febrero de 2007; y a partir de información proporcionada por el Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas y por el Sistema DIF Jalisco, 20 y 25 de noviembre respectivamente.

<sup>257</sup> Todos los porcentajes fueron calculados por el autor a partir de información proporcionada por el Sistema INFOMEX Jalisco según expedientes 243108 y 395408; y por el Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI) según expediente 1610100084008.

El resultado total de la inversión en servicios públicos sumó \$ 1 468 529 475.00 (mil cuatrocientos sesenta y ocho millones cuatrocientos sesenta y ocho mil quinientos veintinueve pesos), esto es, el 75.20% de los montos anuales correspondientes a los catorce programas aludidos inicialmente. La distribución porcentual por servicio fue, en orden descendente: Educación 42.52%, Agua Potable y Saneamiento 34.44%, Calles 8.49%, Carreteras 5.93%, Parques 5.00%, Limpia y Recolección de Residuos Sólidos 2.13%, Salud 0.90%, y Electrificación 0.53%. Los servicios públicos en los que no aplicó inversión durante el ejercicio 2007 fueron Alumbrado Público, Transporte Público, Mercados, Panteones y Rastros. La participación financiera del Gobierno Estatal de Morelos fue el 8.53% del total aplicado en infraestructuras para los servicios públicos, lo que equivale a \$ 125 399 714.60 (ciento veinticinco millones trescientos noventa y nueve mil setecientos catorce pesos 60/100)<sup>258</sup>.

Como muestra de inversión local en servicios públicos, el Ayuntamiento de Cuernavaca (ciudad capital) ejerció cuatro programas vinculados con la construcción de infraestructuras para los servicios públicos, un programa fue de inversión compartida de la CONAGUA, dos de ellos fueron transferencias federales sin coparticipación local, y otro fue exclusivo de inversión municipal. En general, \$ 71 678 973.94 (setenta y un millones seiscientos setenta y ocho mil novecientos setenta y tres pesos) fue el monto aplicado en servicios públicos según los programas que operó el municipio de Cuernavaca, lo que representa un 34.90% de la suma total de tales programas. La participación municipal, considerando tanto las acciones coordinadas como el Programa de Recursos Municipales, alcanzó el 56.55% del total aplicado en el rubro, lo cual representa \$ 40 539 122.35 (cuarenta millones quinientos treinta y nueve mil ciento veintidós pesos 35/100). La distribución porcentual por servicio no fue posible graficarla dada la generalidad en la expresión del uso de los recursos<sup>259</sup>.

---

<sup>258</sup> Todos los porcentajes fueron calculados por el autor a partir de información proporcionada por el Sistema INFOMEX Morelos según expedientes 00026308, 00051008 y 00058908; por el Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI) según expedientes 1115000006508, 1115000007908, 111500010008 y 1610100084008; asimismo, a partir de información publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de febrero de 2007.

<sup>259</sup> Todos los porcentajes fueron calculados por el autor a partir de información proporcionada por la Unidad de Transparencia del Municipio de Cuernavaca según expedientes 847 y 919; y por el Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI) según expediente 1610100084008.

## Los PPS como Inversión Contingente en Querétaro.

El Gobierno del Estado de Querétaro aprovechó trece programas con potenciales aplicaciones en infraestructuras para los servicios públicos durante el año 2007, de los cuales, seis fueron transferencias sin complemento financiero estatal y siete fueron programas de inversión coordinada. La revisión del registro de acciones del PAFEF avala que este programa es usado para financiar la participación estatal en los programas cofinanciados. Por su parte, los PPS registraron como experiencia el Contrato de Prestación de Servicios del Sistema de Agua Potable Acueducto II, el cual fue adjudicado el 1º de mayo del 2007 a la empresa filial de ICA denominada Controladora de Operaciones de Infraestructura S. A. de C. V. El contrato incluye la construcción de un sistema de abastecimiento de agua potable de 108 kilómetros que incluye una planta potabilizadora, con una capacidad nominal conjunta de 1.5 metros cúbicos por segundo. La obra debía realizarse en 26 meses y podrá ser operada por el prestador del servicio a lo largo de 214 meses, durante este último plazo la Comisión de Aguas del Estado estará obligada a cubrir el monto mensual de \$ 20 984 080.00 (veinte millones novecientos ochenta y cuatro mil ochenta pesos) como contraprestación<sup>260</sup>. Es importante destacar que este PPS no motivo la modificación previa de la legislación estatal, se basó en un decreto *ex profeso*, lo cual puede interpretarse como una alternativa de inversión contingente que no logra sentar las bases para una asociación permanente entre actores públicos y privados en el financiamiento de los servicios públicos.

El total de la inversión que el gobierno estatal aplicó en servicios públicos fue de \$ 952 500 823.90 (novecientos cincuenta y dos millones quinientos mil ochocientos veintitrés pesos 90/100), lo que representó un 73.11% del total de los programas intergubernamentales que operó el estado. En orden descendente y sin considerar al PDLM y al 3x1 Migrantes por omisiones en los datos obtenidos, la distribución porcentual servicio por servicio fue: Agua Potable y Saneamiento 34.85%, Calles 28.89%, Educación 23.18%, Parques 5.79%, Carreteras 5.62%, Alumbrado Público 0.90%, Limpia y Recolección de Residuos Sólidos 0.44%, Electrificación 0.15%, y Salud 0.15%. Los servicios que no fueron atendidos en el ejercicio 2007 fueron Transporte, Mercados, Panteones y Rastros. El cofinanciamiento estatal de las

---

<sup>260</sup> Diario de Querétaro, 1º de mayo del 2007, [www.oem.com.mx](http://www.oem.com.mx)

acciones coordinadas en materia de servicios públicos alcanzó \$ 185 032 919.20 (ciento ochenta y cinco millones treinta y dos mil novecientos diecinueve pesos), estos es, el 19.42% del total aplicado en el rubro<sup>261</sup>.

Como ejemplo de inversión en servicios públicos a nivel local, el Ayuntamiento de Querétaro ejerció tres programas aplicables en la materia durante el mismo año 2007, dos de ellos fueron transferencias federales sin complemento financiero local, y uno fue exclusivo de inversión municipal. El programa sin aplicación fue el PRODDER debido a que en el estado de Querétaro el servicio de Agua Potable y Saneamiento es facultad estatal. De esta forma, el monto aplicado en servicios públicos correspondiente a todos los programas que operó el municipio de Querétaro ascendió a \$ 353 728 829.20 (trescientos cincuenta y tres millones setecientos veintiocho mil ochocientos veintinueve pesos), lo que representa un 57.71% de la suma total de los programas. El cofinanciamiento municipal, considerando básicamente el Programa de Recursos Municipales, alcanzó \$ 263 304 376.00 (doscientos sesenta y tres millones trescientos cuatro mil trescientos setenta y seis pesos), que representa el 74.43% del total aplicado en el rubro. La clasificación específica de los servicios públicos en los cuales fue aplicada la inversión 2007 no fue posible debido a la generalidad en la que se expresó la información permitida<sup>262</sup>.

### **Conclusiones del Capítulo III.**

El balance del *Gasto Intergubernamental en Servicios Públicos* en función a los *Elementos del Principio de Subsidiariedad* concluye como a continuación se señala:

La dependencia financiera de los estados hace que la organización del gasto intergubernamental prepondere sobre la correspondiente al financiamiento coordinado de los servicios públicos, por ello, en contradicción al *Elemento de Analogía Jerárquica*, la asociación de las partes en el SNCF o

---

<sup>261</sup> Todos los porcentajes fueron calculados por el autor a partir de información proporcionada por la Unidad de acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro según expedientes 79/2008, 122/2008 y 140/2008; y por el Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI) según expedientes 111500006508, 111500007908, 111500010008 y 1610100084008.

<sup>262</sup> Todos los porcentajes fueron calculados por el autor a partir de información proporcionada por la Unidad de Información Gubernamental del Municipio de Querétaro según expedientes 160 y 220.

en subsistemas individuales por cada servicio pasa a ser lejana a la materia. De hecho, la CPPF cuenta con un subgrupo de contabilidad y gasto público, el cual, como fue señalado en el Capítulo I, actualmente está trabajando en la conformación de la armonización contable del sistema, por lo que se deduce que el gasto en servicios públicos pudiera ser un tema inscrito dentro de una gran variedad de tópicos. Por otro lado, los órganos intergubernamentales que tienen existencia jurídica no alcanzan a incidir en la organización del financiamiento coordinado para el desarrollo de los servicios públicos por diversas causas. La Reunión Anual de Autoridades Educativas y el Consejo Nacional de Salud son organismos cuya jurisdicción son fondos para el sostenimiento delegado e inercial de instalaciones y burocracias conformadas en la etapa centralista de la Educación y la Salud respectivamente. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es concurrente entre la federación y los estados en rubros como la procuración de justicia, el sistema penitenciario y solo los cuerpos estatales de policía; el servicio constitucional de mayor cobertura territorial y de acción preventiva es el municipal, mismo que queda fuera de la jurisdicción de tal consejo al tener posibilidad de financiamiento por otro fondo de aportaciones de carácter municipal cuya operación es por reglas. El Sistema Financiero del Agua y los Organismos de Cuenca no han logrado esquemas distintos a los programas hidráulicos de cofinanciamiento convenido y con operación por reglas.

En contraparte, la visión de los estados integrada en la CNH señaló como posibilidades de asociación futura para el desarrollo de los servicios públicos a los Consejos Regionales de Infraestructura y a un Consejo Nacional de Desarrollo Social. La persistencia actual de los esquemas financieros por reglas hace pensar que este último no ha tenido un mayor desarrollo o resultados. En el caso de los primeros, si bien algunos estados los han instalado como en el caso de Jalisco, el conservar propósitos de incremento en facultades y recursos para los estados sin modificar los esquemas actuales de financiamiento representa una contradicción de la CNH, la razón es que ratifica la operación programática por reglas sin maximizar la asociación cofinanciera. Además, es necesario destacar que las entidades federativas solo han relacionado a través de la CNH seis servicios públicos: Carreteras, Educación, Salud, Seguridad Pública, Agua Potable y los que genéricamente caen en la denominación *Desarrollo Social*, mismos que podemos definir en función de los mayores gastos efectuados recientemente como los que se relacionan con obras de urbanización, estos es, Electrificación, Alumbrado Público y Calles y Parques; adicionando también el de Transporte Público que es

mayoritariamente de jurisdicción estatal. Por lo anterior, los servicios públicos referentes a Limpia y Recolección de Residuos Sólidos, Mercados, Panteones y Rastros son tácitamente excluidos del ámbito de acción de los Consejos Regionales de Infraestructura.

En la referida preponderancia del gasto intergubernamental para los servicios públicos, los trece servicios públicos identificados para este estudio son financiados con fracciones de veinte fondos derivados de aportaciones, rendimientos petroleros y convenios sectoriales. La correspondencia entre servicios públicos y fondos es asimétrica: once fondos son exclusivos para cinco tipos de servicios y el resto de ellos puede encontrar posibilidad de financiamiento en tres fondos específicos y seis genéricos, estos últimos pueden incluso compartir usos con acciones compensatorias o asistenciales. Para hacer válida la redundancia en los dos párrafos anteriores, las reglas de operación de los fondos o programas es el elemento que determina la existencia de asociación cofinanciera en el ejercicio de estos. En tal sentido, para las aportaciones y los excedentes petroleros no es necesario el cofinanciamiento, aunque no se prohíbe, mientras que en los convenios sectoriales el cofinanciamiento es acordado en el documento correspondiente, a excepción del caso del CONAFE que no considera una estructura compartida. Lo anterior estandariza el ejercicio de los fondos, de tal modo que las entidades tienden a limitar el cofinanciamiento únicamente a la operación de los fondos en donde es requisito. La única excepción es el Estado de Baja California, cuyo Programa de Obras Convenidas reproduce el esquema de las reglas de operación para motivar la asociación cofinanciera *con la federación, los ayuntamientos, las entidades y los particulares*; disponiendo así de un fondo de recursos estatales y de los intergubernamentales para tal fin. El Estado de Aguascalientes parece aproximarse al modelo bajacaliforniano por contar también con un fondo cofinanciero de recursos estatales, sin contar aún con bases normativas.

Paralelamente, dadas las tendencias registradas en recientes modalidades de privatización, resulta factible la alternativa del desarrollo de asociaciones cofinancieras entre sectores públicos y privados. Los servicios que responden a tal tendencia son: Carreteras, Agua Potable, Transporte Público, Limpia y Recolección de Residuos Sólidos, Mercados, Panteones y Rastros. Sin embargo, en la revisión de la muestra de estados solo se encontró un caso de PPS, el Sistema Estatal Acueducto II de Querétaro es una inversión contingente que no logró bases jurídicas para una asociación pública-privada de carácter permanente en el financiamiento de los servicios públicos.

En cuanto al *Elemento de Delimitación Competencial*, subyace su contradicción en virtud de que la CNH proyectó hacia el futuro la inercia histórica de descentralizar facultades relacionadas con los servicios públicos acompañadas de sus respectivas provisiones presupuestales, en las cuales se pueden gestionar incrementos por el proceso de reforma de las variables de distribución. Sobre esta renuencia a la inversión compartida, los estados pueden evadir los cofinanciamientos convenidos desplazando fraccionadamente hacia los municipios la inversión en los servicios públicos, asimismo, haciéndose suplir eventualmente a través del financiamiento crediticio y de nuevos mecanismos de concesión privada. En el caso particular de cada servicio público, se prevé que las Carreteras transiten desde la actual descentralización de algunas infraestructuras directas hacia la futura coordinación local del sector conservando el gasto federal y posibilitando la asociación pública-privada de la inversión. Para la Educación, el proceso abarca desde la reciente descentralización de la operación del servicio en su nivel básico, hacia un proyecto de descentralización por nivel educativo en la concurrencia estratégica y financiera federación-estado, y en la coordinación estados-municipios de la infraestructura en general con la posibilidad de municipalización de la básica.

Para el sector Salud, la secuencia va desde la pasada descentralización general de la operación del servicio hacia una mayor descentralización de facultades y financiamiento que posteriormente solo exceptúe la rectoría de los bienes públicos definidos. Para la Seguridad Pública llanamente se expresa una reorganización competencial por la clasificación de delitos con su respectivo incremento financiero. Para el rubro de Agua Potable y Saneamiento, su evolución inicia desde el actual servicio en la concurrencia estados-municipios hasta una visión de coordinación municipal conservando el gasto federal y adicionando posibilidades de asociación pública-privada. Para los servicios de Electrificación, Alumbrado Público, y Calles y Parques; la perspectiva futura es de coordinación municipal con cofinanciamiento federal focalizado en la ampliación del servicio. Para el Transporte, se pasa de su coordinación estatal tradicional hacia su posible municipalización con el reordenamiento de la asociación público-privado. Para los servicios de Limpia y Recolección de Residuos Sólidos, Mercados, Rastros y Panteones; su alusión genérica y la participación limitada de la instancia municipal en los foros de asociación estatal puede traducirse en la conservación de la organización municipal tradicional con posibilidades de asociación pública-privada en la inversión.

Para el *Elemento de Exactitud de Aplicación*, no se localizó una acción evaluadora constante a la administración de los servicios públicos en estados y

municipios como base para ajustar su mejoramiento o su producción. En cuanto al *Elemento de Derecho Social*, sobre la base de que el orden federal ha fijado mecanismos de distribución universal de aportaciones y de rendimientos petroleros, y de que los convenios sectoriales obedecen a políticas focalizadas, la evaluación relativa corresponde entonces al grado de aprovechamiento de los esquemas cofinancieros por parte de las entidades federativas. En tal condición, destacan como contradicción al elemento de referencia los casos de los estados de Guanajuato, Querétaro, Jalisco y Morelos, que evidencian el desaprovechamiento de algunos programas utilizando la sustitución municipal para evadir el cofinanciamiento, con cinco programas omitidos para el primero señalado y uno para cada uno de los restantes respectivamente. Adicionalmente, se relacionan los estados de la muestra ordenados de menor a mayor eficiencia cofinanciera en el año 2007, sin considerar el financiamiento crediticio: a) Morelos, 8.53% de cofinanciamiento y cinco servicios sin atender; b) Guanajuato, 10.32% de participación estatal y cinco servicios sin atender; c) Jalisco, 12.84% en la estructura financiera estatal y cinco servicios sin atender; d) Querétaro, 19.42% de cofinanciamiento, un programa PPS de carácter contingente, y cuatro servicios sin atender; e) Aguascalientes, 25.51% de participación estatal, un programa propio de inversión, y cuatro servicios sin atender; y f) Baja California, 26.78% en la estructura financiera estatal, un programa propio de inversión, reglas estatales de operación cofinanciera, y cuatro servicios sin atender.

En el caso de los municipios muestreados, se relacionan también estos de acuerdo al orden ascendente en su eficiencia cofinanciera para el año 2007, aclarando que todos ellos cuentan con programas de recursos propios para la inversión en servicios públicos: 1) Cuernavaca, 56.55% de cofinanciamiento, se desconocen los servicios que no atiende dada la ambigüedad de sus relaciones de gasto, el programa municipal atiende vialidades e infraestructuras; 2) Tijuana, 58.20% de participación municipal, siete servicios sin atender, el programa municipal atiende exclusivamente mantenimiento de vialidades; 3) León, 63.97% en la estructura financiera municipal, un solo servicio sin atender; 4) Aguascalientes (capital), 69.65% de cofinanciamiento, cinco servicios sin atender; 5) Querétaro (capital), 74.43% de participación municipal, no fue posible determinar los servicios sin atender por la generalidad de sus reportes de acciones; y 6) Zapopan, 76.99% de estructura financiera municipal, dos servicios sin atender. Resulta sobresaliente el hecho de que las jerarquías estatal y municipal no coinciden, lo que puede ser muestra

de una asociación cofinanciera estatal-municipal poco trascendente, imperando así sólo la relación directa de ambos órdenes con la federación.

En suma, existe una estandarización en el ejercicio del gasto descentralizado en donde se repliega el cofinanciamiento únicamente a la operación de los fondos en donde es requisito, y que además los montos que les corresponde aportar a los estados regularmente son cubiertos mediante el reciclamiento de las aportaciones, estableciendo una especie de *ajedrez financiero*. Una condición ideal sería que el grado general de cofinanciamiento fuera 50-50% federación-estados o federación-municipios, por lo que el mejor de los casos de la muestra de estados queda aún muy lejos de esta proporción, aparte de que solo dos entidades federativas dan muestras de contar con un programa de recursos genuinamente propios como intento de balance. Mientras este juego perverso domina el ejercicio financiero de los estados, los modelos municipales se ubican todos por encima de la proporción de referencia, aunque no sea principalmente por esquemas de mezcla financiera sino por el complemento comparativo de programas independientes, reivindicando así la vocación municipal en materia de servicios públicos.



**SEGUNDA PARTE**  
**Sentido Descendente, Políticas Públicas**

*Es verdad, y lo prueba la historia palmariamente, que la mudanza de las condiciones sociales hace que muchas cosas que antes hacían aun las asociaciones pequeñas, hoy no las puedan ejecutar sino las grandes colectividades. Y, sin embargo, queda en la filosofía social fijo y permanente aquel importantísimo principio que ni puede ser suprimido ni alterado; como es ilícito quitar a los particulares lo que con su propia iniciativa y propia actividad pueden realizar para encomendarlo a una comunidad, así también es injusto, y al mismo tiempo de grave perjuicio y perturbación para el recto orden social, confiar a una sociedad mayor y más elevada lo que comunidades menores e inferiores pueden hacer y procurar. Toda acción de la sociedad debe, por su naturaleza, prestar auxilio a los miembros del cuerpo social, mas nunca absorberlos y destruirlos.*

Carta Encíclica Quadragésimo Anno, 1931.

## **Capítulo IV.**

### **Las Políticas Distributivas que Gestionan los Gobiernos Estatales.**

#### **La Ponderación por la Planeación y el Desarrollo Económico Locales.**

Bajo la lógica de distribución social de los beneficios del desarrollo, el diseño e implementación de políticas distributivas corresponden al orden de gobierno cuya escala geográfica se adecua al desarrollo regional: el estatal; y en tal sentido, se justifica su negación a la escala individual. En la preferencia operativa descrita; la federación, los municipios y otras organizaciones sociales deberán concurrir en la organización que establezcan los gobiernos estatales. Por lo anterior, y según el *Elemento de Analogía Jerárquica*, se deberá reforzar preferentemente la organización *ex profeso* de los estados, promoviendo así su autonomía en la construcción del bien común regional. Por el *Elemento de Delimitación Competencial*, se deberá evitar que la federación, como instancia superior, asuma directamente el diseño e implementación de políticas distributivas, debiéndose ésta limitar a las intervenciones que soliciten los gobiernos estatales. En atención al *Elemento de Exactitud de Aplicación*, se deberá valorar por su naturaleza y circunstancias la eficiencia de los estados en cuanto a la planeación e instrumentación directa del desarrollo regional. Con relación al *Elemento de Derecho Social*, los estados deberán procurar la ejecución directa del diseño e implementación de políticas distributivas, o bien, la federación podrá subsidiar tales funciones solo por tiempo y circunstancias determinadas. Como condicionante al desempeño preponderante de la autoridad estatal dentro del desarrollo regional, para la asociación público-privada tal autoridad deberá definir acciones económicas subsidiarias como estimular, regular y complementar sin remplazar.

Las secciones de este capítulo inician con un análisis general de la gestión sectorial de los estados bajo la denominación *El PEF y la Infraestructura Sectorial como Opciones*, en donde la comparación se basa principalmente en los preceptos señalados anteriormente para los *Elementos de Analogía Jerárquica y Delimitación Competencial del Principio de Subsidiariedad*. El estudio particular ocupa los seis apartados siguientes según la muestra de estados: *La Secretaría de Planeación de Aguascalientes, El*

*Proyecto Multimodal Punta Colonet en Baja California, Guanajuato Puerto Interior, Jalisco y su Proyecto Metropolitano, La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Morelos, Querétaro, ¿Desarrollo o Mantenimiento?* Estas últimas secciones ocupan los preceptos definidos en el párrafo anterior para el *Elemento de Derecho Social del Principio de Subsidiariedad*, interpretando así los proyectos estatales de desarrollo y la gestión de recursos PEF durante el ejercicio fiscal 2008. El *Elemento de Exactitud de Aplicación* no formó parte de los análisis general y particular por carecer nuevamente de manifestaciones empíricas propias. Las *Conclusiones del Capítulo IV* son abordadas al término de los contenidos anteriores.

## **El PEF y la Infraestructura Sectorial como Opciones.**

En México, hasta el año de 2005, dado el antecedente presidencialista de nuestro sistema federal, el presidente de la república era el único eje institucional de atención para la implementación de políticas distributivas<sup>263</sup>. Más allá de la inducción porfirista de gestión estatal-federal para la difusión de los bienes públicos, del esquema presidencialista podemos destacar varias etapas. El primer período corresponde a la implementación de dos Planes Sexenales entre 1934 y 1946, los cuales indujeron la *economía dirigida de carácter nacionalista* y la *industrialización para la unidad nacional*, respectivamente. Son características de la planeación sexenal las obras del campo, del ferrocarril, de aviación, de educación, de salud, de energía, y de la siderurgia. La siguiente etapa correspondió a una Política de Cuencas Hidrológicas implementada entre 1946 y 1958, misma que se destinó a mejorar la coordinación intergubernamental mediante una inversión regional a imagen de la *Tennessee Valley Authority (TVA)*. Con la actuación destacada de un máximo de cuatro comisiones regionales<sup>264</sup>, la Política de Cuencas

---

<sup>263</sup> Las políticas distributivas se refieren básicamente a la coordinación intergubernamental para la inducción de acciones federales relacionadas con la obra pública regional, lo cual genera beneficios específicos para personas o jurisdicciones cuyos costos están ampliamente dispersos por aprovechar impuestos e ingresos generales.

<sup>264</sup> La Comisión del Papaloapan centró sus esfuerzos en la construcción de las obras Presa Miguel Alemán e Hidroeléctrica del Temascal, drenaje de pantanos, parques deportivos, jardines, mercados, escuelas, granjas agrícolas experimentales, Ingenio Azucarero de San Cristóbal, Fábrica de Papel Tuxtepec, así como en la realización de campañas sanitarias. La Comisión del Tepalcatepec inició con la extensión agrícola al campesino; campañas sanitarias contra el paludismo, la parasitosis y la tuberculosis; hospitales y escuelas, electrificación y agua potable, red de comunicaciones, plantas hidroeléctricas El Cóbano y Salto Escondido. La Comisión del

Hidrológicas inició con la tendencia de realizar grandes proyectos y fracasar en la implementación. La tercera etapa se refiere a la implementación de la planeación de carácter regional a partir de 1970, en cuyos inicios se dio una cantidad considerable de proyectos fallidos o de esquemas cuya viabilidad era cuestionable<sup>265</sup>. Algunos otros proyectos en cambio gozaron de pleno éxito como el Metro de la Ciudad de México o el desarrollo turístico en Cancún, sin embargo, fueron motivo de una deuda pública que mantuvo en jaque las finanzas del país<sup>266</sup>. Recientemente, ya bajo una iniciativa presidencial orientada hacia la gestión privada, el Ferrocarril Suburbano Buenavista-Cuautitlán podría interpretarse como una cuarta etapa basada en el aprovechamiento del patrimonio federal en proyectos rezagados pero evaluados como viables.

Las políticas distributivas diseñadas por la federación tuvieron como virtud la creación de una estructura institucional para la implementación, lo cual abona a favor de la causa subsidiaria en cuanto a su *Elemento de Analogía Jerárquica*. Los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (antes COPRODE, hoy COPLADE) son órganos cuyo funcionamiento, prácticamente intacto desde 1983, originó la colaboración de los estados en las acciones del gobierno federal y representa actualmente la base de la coordinación administrativa a nivel local. Éste órgano está integrado por una Asamblea Plenaria presidida por el gobernador en cuanto a la función de tomar de decisiones, y por una Comisión Permanente que ejecuta el programa anual y organiza varios grupos de trabajo. De esta manera, cuando las obras o acciones están ya definidas específicamente se valen para su implementación de los grupos de trabajo, los que establecen con relativa eficiencia reuniones periódicas con funcionarios de todos los niveles.

---

Fuerte se dedicó a la conservación y expansión de las áreas de bajo riego. La Comisión del Grijalva ejecutó la protección de la zona agrícola, construcción de comunicaciones, dotación de agua potable, colonización para el aprovechamiento de los recursos agrícolas de la zona, y construcción de la Presa Malpaso. Otras comisiones fueron: Lerma-Chapala-Santiago, Hidrológica del Valle de México, y la del Río Pánuco. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, México, 1985, Tomo I, Editorial SPP-FCE, pp. 49-50.

<sup>265</sup> Los puertos industriales de Laguna de Ostión y Salina Cruz son ejemplo de los primeros, y a su vez, la siderúrgica de Las Truchas y los complejos petroquímicos al sur de Coatzacoalcos son ejemplos de los segundos.

<sup>266</sup> Priscilla Connolly, *Desarrollo Metropolitano y División Mundial del Trabajo*. En Salvador Rodríguez y Rodríguez y otros (Comps.); *El Desarrollo Regional en México*, Primera Edición, México, 1996, Talleres ¡Buena Idea! Impresores, p. 239.

Para modificar la preeminencia presidencialista en el diseño de políticas distributivas, a raíz de que la CONAGO indujo la gestión de gasto por la vía de la cámara federal de diputados, ésta es ahora la vía paralela para la decisión de la mayoría de asignaciones de inversión regional con diseño estatal. La razón principal se debe a que es precisamente en el pleno de esta institución donde se aprueba el PEF, además, por la vía de las comisiones legislativas y hasta en la actuación individual de los diputados, estos actúan como consejeros urbanos o en juntas de supervisores. Como ventaja, la cámara de diputados logra una mayor cobertura de consulta en materia de políticas distributivas al integrar a sus diputados con diversos medios sociales. Sin embargo, cuando los diputados se convierten en promotores del sistema de asignaciones crean electorados o grupos de interés atribuido, lo cual tiende a desvirtuar la eficiencia distributiva para que surja un parlamentarismo en sustitución del presidencialismo. Dos tendencias detectadas en el desempeño de los diputados son la defensa de las iniciativas de sus respectivos partidos políticos y la promoción de acciones para sus propios distritos electorales.

Desde la óptica del diseño eficiente de una estrategia intergubernamental, el problema no es precisamente la conciliación de intereses en la etapa de aprobación presupuestal sino el proceso de elaboración e implementación de las políticas distributivas. Para contradicción del *Elemento de Analogía Jerárquica del Principio de Subsidiariedad*, la gestión de recursos del PEF por parte de los gobiernos estatales es una práctica creciente que sustituye la coordinación intergubernamental estratégica por la simple gestión del incremento presupuestal. Para agravar este esquema, el hecho de que los recursos PEF descentralizados sean clasificados como federales obliga a las provincias a coordinarse bajo el imperio de las leyes federales. En contraste, los gobiernos estatales y municipales generalmente desarrollan procesos administrativos más simples que los federales, sin que dentro de esa simplificación se privilegie preferentemente el desarrollo económico. Si bien ha existido cierta eficiencia al coordinar políticas basadas en las obras públicas en general y en la promoción inmobiliaria, las estructuras estatales y los ayuntamientos muchas veces no alcanzan a iniciar las obras por no cubrir los requisitos normativos, y cuando les es posible desarrollar los trabajos estos no se vinculan preponderantemente con el desarrollo económico regional. De este modo, persisten esfuerzos desorganizados en cuanto al fomento económico, objetivos establecidos preferentemente a corto plazo, una gran variedad de decisiones aisladas emitidas por agendas individuales, y en general asociaciones clasificadas que no logran un objetivo conjunto.

Para la SHCP y las demás dependencias de la administración pública federal, una vez que ha sido aprobado el PEF, el acatamiento de las asignaciones distributivas relacionadas en los anexos implica celebrar convenios fundados necesariamente en la legislación vigente. Si bien el ajuste jurídico realizado por medio de convenios resulta coherente con relación al *Elemento de Delimitación Competencial del Principio de Subsidiariedad*, en cuanto al *Elemento de Exactitud de Aplicación* no se observa correspondencia. En tal sentido, las capacidades ejecutivas estatales y locales, ante la delimitación de responsabilidades según las leyes federales, son los factores que afectan la implementación y ocasionan distintos desempeños operativos. Para ordenar la celebración de convenios en función de las capacidades administrativas de los solicitantes, a partir del año 2006 se creó un *Procedimiento para Registrar Programas y Proyectos de Inversión en la Cartera de la SHCP Susceptibles de Obtener Financiamiento*. Este procedimiento antepone una serie de factibilidades documentales como requisito para obtener el registro correspondiente<sup>267</sup>.

Con tal antecedente, el proceso de celebración de convenios para la transferencia de asignaciones se ocupa del análisis de las acciones inscritas en la cartera de la SHCP, y de su tratamiento según las implicaciones jurídicas y normativas que al respecto existan. La Secretaría de Salud (SSA), dentro de sus Acuerdos Marco de Coordinación 2008, basó sus convenios específicos en los artículos 9 y 13 apartado B de la Ley General de Salud para justificar la participación programática de los estados en el Sistema Nacional de Salud, y en los artículos 74 y 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Coordinación Hacendaria para ministrar las transferencias con cargo a su presupuesto, así como para suspender en su caso tales ministraciones cuando estas no cumplan con las disposiciones generales aplicables. Fuera de la transferencia de recursos, la SSA se deslinda de las implicaciones por la implementación de las políticas correspondientes<sup>268</sup>.

Por su parte, las Secretarías de Comunicaciones y Transportes (SCT) y de Turismo (SECTUR), basaron sus convenios específicos en los artículos 82 y 83 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para

---

<sup>267</sup> Cámara de diputados, LX Legislatura, Centro de estudios de las finanzas públicas, *Procedimiento para Registrar Programas y Proyectos de Inversión en la Cartera de la SHCP Susceptibles de Obtener Financiamiento*, México, 2006.

<sup>268</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Salud según solicitud con el número de expediente 0002100020108 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 16 de junio del año 2008.

reasignar a las entidades federativas recursos y programas federales. Sin embargo, la SCT y la SECTUR definieron diversos grados de intervención en la ejecución de acciones correspondientes a la implementación de las políticas distributivas. La SCT *si participa* (en la ejecución de obras) *a través de los Centros SCT y el modelo de convenio de coordinación en materia de reasignación de recursos establece las obligaciones de SCT y el Gobierno Estatal para la ejecución, supervisión e informe de avances de las obras*<sup>269</sup>. Para la SECTUR, *la aprobación y en su caso, ejecución de dichos proyectos depende exclusivamente de los gobiernos estatales... la Secretaría de Turismo (federal) no participa en ningún tipo de juntas de coordinación para la ejecución de las obras*<sup>270</sup>.

En cuanto al Fondo Metropolitano, la SHCP publica en forma anual las reglas de operación correspondientes en donde se estipulan los criterios de viabilidad para la aprobación de obras y acciones con cargo a los recursos autorizados dentro del referido fondo. La ventaja de este sistema es que las mismas reglas de operación señalan la conformación de un Consejo para el Desarrollo Metropolitano, el cual, aún sin la participación de funcionarios federales, tiene por objetivo definir las políticas de desarrollo en la Zona Metropolitana relativa. Adicionalmente, es requisito la conformación de un fideicomiso cuyo comité técnico autorizara la entrega de recursos previo análisis y recomendación favorable de un subcomité técnico de evaluación de proyectos. La aplicación de las disposiciones federales solo será necesaria en los casos particulares de obras donde se convenga con dependencias u organismos federales.

En general, coexisten dos esquemas de coordinación federal en materia de políticas distributivas. Desde 1983, el esquema institucional se basa en la coordinación local entre los gobiernos federal y estatales en el seno de los COPLADE, el antecedente se refiere a una planeación e inversión del desarrollo regional ejecutada casi exclusivamente por el gobierno federal. El esquema más reciente, que dio inicio en el año 2005, se refiere a la coordinación entre las comisiones de la cámara federal de diputados y funcionarios estatales para el trámite de recursos PEF descentralizados a los

---

<sup>269</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes según solicitud con el número de expediente 0000900113308 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 16 de junio del año 2008.

<sup>270</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Turismo según solicitud con el número de expediente 0001200136508 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 9 de junio del año 2008.

gobiernos estatales, sin que esto último implique necesariamente el diseño posterior de Políticas Distributivas integrales.

## **La Secretaría de Planeación de Aguascalientes.**

Para la gestión de recursos PEF, El Gobierno del Estado de Aguascalientes ha determinado que las acciones sean coordinadas por la Secretaría de Planeación del Estado (SEPLADE). Tal dependencia cuenta ya con un procedimiento secuencial anualizado de elaboración de instrumentos técnicos y de gestión política<sup>271</sup>. En cuanto a las asignaciones distributivas gestionadas para el ejercicio de obra pública 2008, el gobierno estatal celebró con la SCT, con la SSA y con la SECTUR; convenios de coordinación en materia de transferencia de recursos. Las acciones convenidas fueron seis, cuatro y dos obras respectivamente, cuyos avances físicos al mes de octubre del 2008 eran del 77% en promedio. Es importante destacar que otro conjunto de asignaciones presupuestales fue orientado para la ejecución directa de la SCT, este contempló cuatro obras cuyas avances físicos al mes de septiembre del 2008 eran nulos<sup>272</sup>.

## **El Proyecto Multimodal Punta Colonet en Baja California.**

Para el Gobierno del Estado de Baja California, el trámite de recursos PEF involucra un proceso que describen como una base sólida de gestión<sup>273</sup>. Los proyectos de inversión son en su mayoría multianuales, por lo que se entiende que resuelven anticipadamente la existencia de instrumentos técnicos, y centran sus esfuerzos anuales en la gestión política a través de los diputados del estado en el congreso federal. Con referencia a las acciones distributivas gestionadas para el ejercicio de obra pública 2008, el gobierno estatal celebró

---

<sup>271</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2828 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 16 de mayo del año 2008.

<sup>272</sup> Todos los porcentajes fueron calculados por el autor a partir de información proporcionada en entrevista con el Director de Programación de la SEPLADE Aguascalientes del 14 de octubre del 2008; y por el Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI) según expediente 0000900237808.

<sup>273</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas Baja California según solicitud con el número de expediente 001853 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 29 de abril del año 2008.

con la SCT y con la SSA convenios de coordinación en materia de transferencia de recursos, las acciones convenidas fueron cinco y siete obras respectivamente, cuyos avances físicos al mes de octubre del 2008 eran del 50% en promedio<sup>274</sup>.

Además de lo anterior, el Gobierno del Estado de Baja California ha impulsado otras acciones de carácter distributivo mediante la coordinación inicial directa con el ejecutivo federal. Tal es el caso del Proyecto Multimodal Punta Colonet, el cual se refiere al otorgamiento de una concesión federal para la construcción y explotación privadas de un puerto de contenedores, ubicado 124 km. al sur de Ensenada y planeado para competir con el similar ubicado en Long Beach CA. Después de que Punta Colonet fue planteado en una mesa conjunta federación-estado, la licitación del puerto fue asumida directamente por la SCT y se llevará 18 meses. Según la SCT, el Gobierno del Estado de Baja California aportó diversos documentos para el desarrollo del proyecto: a) proyecto de título de concesión ferroviaria y su anexo técnico, b) proyecto de título de concesión de la terminal de contenedores y su anexo técnico, c) proyecto de título de concesión de la administración portuaria integral, d) metodologías de evaluación técnica, e) propuesta técnica para el ferrocarril, f) propuesta técnica para la Terminal de contenedores, g) propuesta de convocatoria y bases de licitación, h) diversos documentos económico – financieros y de desarrollo urbano de la zona. Hacia octubre del 2008, el Gobierno de Baja California participaba aún activamente dando seguimiento a todo el proceso del concurso del proyecto de Punta Colonet<sup>275</sup>.

En paralelo al desarrollo de la licitación, el gobierno estatal ha implementado un esquema de desarrollo urbano que se vale del futuro puerto como principal punto de atracción poblacional. Para octubre del 2008, el gobierno estatal había concluido el Programa de Desarrollo Urbano y Centro de Población, el cual fue entregado al Ayuntamiento de Ensenada para que fuera aprobado por cabildo. Tal proyecto se distingue por su estrategia ecológica, la reserva territorial será de 33 000 has. con una primera etapa a desarrollar de 9 000 has. que se ubicará a 10 kilómetros del actual poblado de 2800 habitantes.

---

<sup>274</sup> Todos los porcentajes fueron calculados por el autor a partir de información proporcionada en entrevista con el Director de Organización, Programación y Presupuesto del Instituto de Salud Pública del Estado de Baja California el 30 de octubre del 2008; y por el Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI) según expediente 0000900237808.

<sup>275</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes según solicitud con el número de expediente 0000900237908 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales, 31 de octubre del año 2008.

El futuro papel del gobierno estatal será la de promotor del desarrollo regional, activando la economía de la entidad por nuevos mercados basados en la logística de las cargas, su procesamiento y empacamiento en México<sup>276</sup>.

## **Guanajuato Puerto Interior.**

Al interior del Gobierno del Estado de Guanajuato, y teniendo como antecedente la Unidad de Planeación (UPIE), la Coordinación General de Programación y Gestión de la Inversión Pública (COPI) modificó el funcionamiento tradicional del sector financiero estatal, de tal modo que la Secretaría de Administración y Finanzas (SFA) conduce el presupuesto operativo y la COPI el de inversión, siendo el los recursos PEF parte de este último. Entre agosto y octubre de cada año, la COPI recaba las propuestas de las dependencias estatales y las de los diputados para la gestión durante el proceso de aprobación del PEF. Posteriormente, al inicio del ejercicio presupuestal, la COPI auxilia a las dependencias ejecutoras en los trámites de liberación de recursos, y en función de la disponibilidad de personal, los apoya con estudios de costo-beneficio, además de que entre los meses de junio y julio da seguimiento a los avances físico-financieros aprovechando las reuniones del gobernador con funcionarios federales. El personal de la COPI asegura tener una visión imparcial de la planeación, basándose principalmente en los compromisos de campaña. Se asegura que horizontalmente trabajan bien, con una junta semanal los lunes a las 8:30 hrs. para atender la agenda de proyectos y gestiones<sup>277</sup>.

Sobre las asignaciones distributivas gestionadas para el ejercicio de obra pública 2008, el gobierno estatal celebró con la SCT y con la SSA convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos, las acciones convenidas fueron una y ocho obras respectivamente. Además, con relación al Fondo Metropolitano de la Conurbación de la Ciudad de León, la asignación 2008 fue de \$ 300 000 000 (trescientos mil pesos) que fueron aplicados en seis obras. En forma global, los avances físicos al mes de octubre del 2008 eran del 50% en promedio. La mayor parte de asignaciones presupuestales en materia

---

<sup>276</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Coordinador Administrativo del Proyecto Multimodal Punta Colonet, 30 de octubre del 2008.

<sup>277</sup> Información proporcionada en entrevista con el Director General de Proyectos de Inversión de la Coordinación General de Programación y Gestión de la Inversión Pública de Guanajuato, 25 de noviembre del 2008.

carretera fueron orientadas para la ejecución directa de la SCT, este conjunto incluye siete obras cuyos avances físicos al mes de septiembre del 2008 eran raquíuticos<sup>278</sup>.

Las acciones de carácter distributivo basadas en la coordinación directa entre el ejecutivo federal y el Gobierno del Estado de Guanajuato, se refieren al desarrollo del proyecto Guanajuato Puerto Interior. Este proyecto utiliza como plataforma logística al Aeropuerto Internacional de Guanajuato, para disponer en forma adyacente los servicios de: aduana interior (31 has.), recinto fiscalizado (144 has.)<sup>279</sup>, parque industrial nacional (196 has.), terminal intermodal ferroviaria (44 has.), terminal internacional de carga aérea (34 has.), zona de servicios comerciales y logísticos (76 has.) y reserva territorial (502 has.)<sup>280</sup>. La coordinación con el ejecutivo federal ha permitido la consolidación del Aeropuerto Internacional de Guanajuato en primera instancia, y el establecimiento de la terminal intermodal ferroviaria, la aduana interior (noviembre del 2004) y las zonas fiscalizadas más recientemente. Por su parte, para que el gobierno estatal interviniera en la planeación del desarrollo urbano de la región se decretó la conurbación entre Silao, San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón y León; según decreto número 72 publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha 23 de mayo del 2008. En ese mismo año se estaba desarrollando el Parque Industrial Nacional.

## **Jalisco y su Proyecto Metropolitano.**

Para el Gobierno del Estado de Jalisco, a diferencia de los casos anteriores, el trámite de recursos PEF no es una acción coordinada por una sola

---

<sup>278</sup> Todos los porcentajes fueron calculados por el autor a partir de información proporcionada en entrevista con el Director General de Proyectos de Inversión de la Coordinación General de programación y Gestión de la Inversión Pública de Guanajuato, 25 de noviembre del 2008; de información proporcionada en entrevista con la Directora de Infraestructura del Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato el 26 de noviembre del 2008; y por información del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI) según expediente 0000900237808.

<sup>279</sup> El Recinto Fiscalizado Estratégico servirá de apoyo para las operaciones globales de manufactura y comercio internacional, es un régimen aduanero que permite la introducción hasta por dos años de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas para su manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación con ventajas fiscales, como el permitir incorporar a los procesos industriales o de manufactura insumos y materias primas de cualquier parte del mundo y reenviarlas como producto terminado sin cargos por comercio exterior.

<sup>280</sup> Información localizada en [www.puertointerior.com.mx](http://www.puertointerior.com.mx).

dependencia estatal, lo cual genera una gestión dispersa y clasificada desde la misma conciliación de intereses. Las obras del sector comunicaciones que el PEF 2008 incluyó fueron orientadas para su ejecución hacia el Centro SCT del estado, la implementación de las acciones no llegó a un solo resultado favorable (avance físico del 0% a septiembre del 2008). El gobierno estatal celebró convenios de transferencia de recursos con la SSA y con la SECTUR para la ejecución de doce y cinco obras respectivamente. Con relación al ejercicio 2008 del Fondo Metropolitano de la Conurbación de la Ciudad de Guadalajara, cuya asignación general fue de \$ 1 100 000 000 (mil cien millones de pesos), las obras programadas fueron diez. En forma global, los avances físicos al mes de noviembre del 2008 eran del 50% en promedio<sup>281</sup>.

## **La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Morelos.**

Para el trámite de acciones con registro presupuestal en el PEF, el Gobierno del Estado de Morelos realiza con relativa eficiencia una gestión que coordinan en forma individual cada uno de los sectores que se involucran en el proceso. Sin embargo, la ejecución de las acciones se centraliza en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado (SEDUOP), la cual se ve saturada por el volumen de obra a realizar. En el año 2008, los casos más críticos eran los relativos a las obras de los sectores Salud y Turismo, que no registraba avance físico en diciembre de ese año. Según convenios celebrados con la SSA, con la SECTUR y con la SCT; se acordó la ejecución de diez, una y tres obras respectivamente. El avance físico registrado en diciembre del 2008 era del 33% en promedio<sup>282</sup>. Al igual que sucedió en otros casos, las obras del sector comunicaciones que fueron orientadas para su ejecución al Centro SCT del estado no lograron gran avance, constatando la falta de la intervención estatal en la planeación individual de las acciones.

---

<sup>281</sup> Todos los porcentajes fueron calculados por el autor a partir de información proporcionada en entrevista con el Coordinador de Supervisores de la Secretaría de Salud Jalisco el 26 de noviembre del 2008; en entrevista con la Directora General de Planeación Turística de la Secretaría de Turismo Jalisco del 25 de noviembre del 2008; y por información del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI) según expediente 0000900237808.

<sup>282</sup> Todos los porcentajes fueron calculados por el autor a partir de información proporcionada por el Sistema INFOMEX Morelos según expedientes 00206608 y 00031908; y por información del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI) según expediente 0000900237808.

## Querétaro, ¿Desarrollo o Mantenimiento?

Mediante una coordinación por sectores, el Gobierno del Estado de Querétaro logra acciones con registro presupuestal en el PEF, sin embargo, es el caso que más se aleja de una implementación coordinada de políticas distributivas. Las acciones que más avance presentan no se refieren precisamente a obras relacionadas con el desarrollo del sector correspondiente, son en su mayoría acciones de mantenimiento de la infraestructura existente. Por otra parte, las obras que pudieran impulsar el desarrollo regional no se han logrado ejecutar por limitaciones de carácter administrativo. Las obras del sector comunicaciones caen en la opción de orientar su ejecución hacia el Centro SCT del estado, con la ausencia de la autoridad estatal en la materia, por lo que los avances físicos a septiembre del 2008 eran nulos. Sobre el ejercicio 2008 de Fondo Metropolitano correspondiente a la Ciudad de Querétaro, con una asignación de \$ 100 000 000 (cien millones de pesos), en el congreso local se comentaba: *está en riesgo el Fondo Metropolitano que beneficiaría a los municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués, con 100 millones de pesos, toda vez que no se ha cumplido con la creación de un fideicomiso que incluya un comité técnico al interior, así como por no solicitar recursos*<sup>283</sup>. Para las obras del sector salud, se celebró un convenio con la SSA para la realización de treinta y seis obras, cuyos avances físicos al mes de octubre del 2008 eran del 3% en promedio (en función de los datos aportados)<sup>284</sup>.

## Conclusiones del Capítulo IV.

La revisión de las *Políticas Distributivas que Gestionan los Gobiernos Estatales* con respecto a los *Elementos del Principio de Subsidiariedad* puede expresarse como sigue:

Sobre el *Elemento de Analogía Jerárquica*, coexisten dos esquemas de coordinación intergubernamental, el institucional se basa en la coordinación

---

<sup>283</sup> Comisión de Hacienda, LV Legislatura de Querétaro, *Comunicado del 24 de septiembre de 2008*, [www.legislaturaqro.gob.mx](http://www.legislaturaqro.gob.mx).

<sup>284</sup> Todos los porcentajes fueron calculados por el autor a partir de información proporcionada en entrevista con la Coordinadora Sectorial de Servicios de Salud del Estado de Querétaro en octubre del 2008; y por información del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI) según expediente 0000900237808.

local entre los gobiernos federal y estatales a través de los COPLADE para la implementación de políticas distributivas, y el más reciente se refiere a la coordinación entre las comisiones de la cámara federal de diputados y funcionarios estatales para el trámite de asignaciones presupuestales con cargo al PEF. En el análisis particular de la muestra de estados, los que presentan exclusivamente el último de los esquemas enunciados, el menos favorable para el desarrollo de políticas distributivas, son cuatro. Querétaro es el estado más distante del aprovechamiento estratégico de la inversión federal, pues presenta una gestión sectorial no coordinada y una instrumentación precaria con pocos resultados distributivos. Morelos da muestras también de una gestión sectorial no coordinada pero promueve una implementación internamente coordinada, con la agravante de rezago por centralizar la ejecución en una sola dependencia. Jalisco conserva el mismo tipo de gestión pero avanza en cuanto a una implementación conjunta con sus ayuntamientos en los sectores metropolitano y turístico. Aguascalientes cuenta ya con una gestión coordinada por la SEPLADE y con una implementación coordinada con el gobierno federal principalmente en materia de comunicaciones, aunque no es así con los ayuntamientos en materia turística.

Los estados restantes, Baja California y Guanajuato, muestran una gestión coordinada por dependencias estatales de planeación y una implementación sectorial coordinada en diferentes grados. Sin embargo, conservando un esquema de planeación local enfocada al desarrollo económico, han desarrollados en forma adicional y por iniciativa propia proyectos de desarrollo urbano que han orientado la actuación de gobierno federal y han inducido la planeación urbana de los ayuntamientos. El proyecto Guanajuato Puerto Interior se distingue más por ser actualmente el más desarrollado y el que involucra la coordinación de un mayor número de entidades federales y de ayuntamientos.

En relación al *Elemento de Delimitación Competencial*, los dos esquemas de coordinación tienen resultados de evaluación distintos. Para el modelo de gestión de asignaciones del PEF, la implementación permite determinar una clasificación según el número de convenios celebrados y el avance físico de las obras a fines del ejercicio 2008: Aguascalientes suscribió tres convenios y registró un avance del 77%, Jalisco también suscribió tres convenios pero el avance fue de 50%, Morelos contó con tres convenios y su avance fue del 33%, y Querétaro solo celebró dos convenios para alcanzar un avance del 3% (en función sólo de los datos aportados). Por su parte, el esquema institucional de RIG proyecta un mayor rango según el *Elemento de*

*Delimitación Competencial* debido a las cualidades de los proyectos regionales desarrollados, y a los cuales se agrega su desempeño por los convenios derivados del PEF: Baja California celebró dos y Guanajuato tres convenios, el avance físico de obra 2008 fue del 50% para ambos estados.

Para el *Elemento de Exactitud de Aplicación*, no se detectaron evaluaciones oficiales sobre las capacidades de planeación y administración existentes en los estados. Con respecto al *Elemento de Derecho Social*, la evaluación es análoga a la realizada para el *Elemento de Delimitación Competencial*.



*Con todo, la acción de los poderes públicos debe hallar siempre su justificación en motivos del bien común. Por lo cual se ha de ejercer con criterios unitarios en plano nacional, con el objetivo constante de contribuir al desarrollo gradual, simultáneo y proporcionado de los tres sectores productivos: agricultura, industria, servicios; y con la preocupación activa de que los ciudadanos de las zonas menos desarrolladas se sientan y sean, en el mayor grado posible, responsables y protagonistas de su elevación económica.*

*Finalmente hay que recordar que también la iniciativa privada debe contribuir a establecer el equilibrio económico y social entre las diferentes zonas de una nación. Más aún, los poderes públicos, en virtud del principio de subsidiariedad, deben favorecer y ayudar a la iniciativa privada, confiando a esta, donde sea y apenas sea posible de manera eficiente, la continuidad del desarrollo económico.*

Carta Encíclica Mater Et Magistra, 1961.

## **Capítulo V.**

### **La Coordinación de las Políticas Redistributivas.**

#### **La Necesidad de Integración Estatal de las Entidades Compensatorias.**

Las desigualdades en la distribución del bienestar material históricamente han generado la necesidad de aplicar políticas redistributivas, acciones compensatorias, políticas de bienestar social, políticas de suma cero, subsidios generales del estado; o cualquier otra denominación que refiera la acción subsidiaria de un estado benefactor, surgido lógicamente ante la imposibilidad individual de contrarrestar la concentración del poder económico. En el estado federal, las funciones compensatorias deben distribuirse entre los órdenes o niveles constitutivos, esto es, entre la federación y los estados. Para el caso mexicano, la omisión municipal se justifica en el sentido de que esta instancia tienen una especialización constitucional basada en la producción de servicios públicos y en la regulación del desarrollo urbano, en cambio, la federación y los estados han coordinado acciones en materias administrativas que coinciden en una política de bienestar social: Salud, Desarrollo Integral de la Familia, Desarrollo Social, Género, Educación y Vivienda. Con base en lo expuesto, y en función del *Elemento de Analogía Jerárquica*, se deberán reforzar preferentemente las estrategias redistributivas de los estados, puesto que son ellos la sociedad benefactora intermedia entre el individuo y la instancia superior. Sobre el *Elemento de Delimitación Competencial*, se deberá evitar que la instancia superior (la federal) asuma directamente el diseño e implementación de políticas redistributivas. En atención al *Elemento de Exactitud de Aplicación*, se deberá valorar por su naturaleza y circunstancias la eficiencia de los estados en cuanto a la planeación e instrumentación directa de acciones compensatorias formuladas integral y objetivamente. En cuanto al *Elemento de Derecho Social*, los estados deberán procurar la ejecución directa del diseño e implementación de políticas redistributivas acordes a la realidad regional, o bien, la federación podrá subsidiarles temporal y circunstancialmente. Como precepto subsidiario importante, la dirección predominante de los gobiernos estatales en las políticas redistributivas debe considerar el fortalecimiento de la sociedad civil, su incidencia en acciones compensatorias determinadas, y su interacción con las instituciones estatales.

Se inicia este capítulo con un apartado titulado *Del Modelo Revolucionario Centralizado al Neoliberal Descentralizado*, el cual presenta los antecedentes generales de la coordinación de políticas redistributivas principalmente a través de los preceptos definidos anteriormente para el *Elemento de Delimitación Competencial del Principio de Subsidiariedad*. Más adelante, las secciones tituladas: *El Sector Desarrollo Social de Aguascalientes; La Especialización Inmobiliaria de Baja California; En Guanajuato, Contigo Vamos por Más Oportunidades; Vive, la Estrategia Integral de Política Social de Jalisco; Morelos, la Ejecución Simple de los Programas Federales; e Intentos del DIF Estatal y de la Junta de Asistencia Privada en Querétaro*; constituyen el análisis particular de los programas compensatorios que ejecutaron los estados de la muestra durante el ejercicio fiscal 2007. Este análisis particular se realizó por la contrastación con respecto a los *Elementos de Analogía Jerárquica y Derecho Social del Principio de Subsidiariedad*; mismos que fueron establecidos en el párrafo anterior. En cuanto al *Elemento de Exactitud de Aplicación*, no se encontraron evaluaciones oficiales que soportaran su aplicación. Se cierra el presente con las *Conclusiones del Capítulo V*, localizadas en la parte final.

## **Del Modelo Revolucionario Centralizado al Neoliberal Descentralizado.**

Generalmente, toda política social considera tres elementos primordiales: la iniciativa de actuar al respecto, la interpretación del problema, y la ideología aplicada en la solución. En la primera mitad del siglo XX, a partir de la ideología revolucionaria, el estado reconoció una serie de derechos sociales que intentó consumir a través de amplias políticas inicialmente previstas con un alcance universal<sup>285</sup>. La iniciativa de actuar motivó al orden federal para que, por conducto de diversas dependencias, multiplicara esfuerzos en objetivos semejantes pero con diferentes interpretaciones y mecanismos. En función de la organización jurídico-administrativa del gobierno federal, la actuación múltiple de éste causó la indefinición de límites y funciones en la tarea asistencial, situación que fue agravada por la indefinición de las relaciones entre las unidades de promoción voluntaria y las dependencias

---

<sup>285</sup> Luís Alfredo Sánchez Ildefonso, *La Administración Pública y los Programas de Combate a la Pobreza en México*, Tesis de Maestría en gobierno y asuntos públicos, México, UNAM, 2006, pp. 158-159.

vinculantes a la actividad pública, así como, por la falta de claridad en la asignación y ejercicio presupuestal.

De este modo, las acciones relativas a la política social adquirieron características de ineficiencia, improvisación e ilegalidad; aspectos que minaron la efectividad del estado para controlar el fenómeno de la pobreza<sup>286</sup>. A su vez, el desequilibrio en la relación con la sociedad por el alcance universal pretendido y la aplicación unilateral de los programas, elementos contrarios a la esencia subsidiaria, originó el estatismo o intervencionismo paternal del estado<sup>287</sup>. Éste último, hasta nuestros días, se caracteriza por crear partidas de gasto para incentivos indeseables, aquellos que generan la conducta de reducir esfuerzos para mantener los beneficios<sup>288</sup>.

Al ser sustituida la ideología revolucionaria durante la década de los ochentas, y ahora con la premisa de que el mercado es la solución a los problemas de la pobreza, los instrumentos o programas neoliberales trasladaron la solución a esta esfera sin considerar que el mercado es competencia y desigualdad, esto es, el éxito de unos sobre el fracaso de varios<sup>289</sup>. La tendencia contemporánea, lejos de aplicar acciones sociales con criterios de capacidades y oportunidades individuales, estadariza los problemas y las soluciones percibidos en el marco de la desigualdad, virando esencialmente hacia lo técnico para dar soluciones regidas por un número excesivo de normas. Se han generado estrategias inspiradas en modelos internacionales, caracterizadas por la focalización y el desarrollo de acciones justificadas por una interpretación de la justicia distributiva. Sin embargo, las estrategias de corto plazo adaptadas responden a las necesidades coyunturales del modelo<sup>290</sup>. En las últimas dos décadas, la política social fue separada de la económica, de las finanzas públicas, de las diferencias georregionales, y paulatinamente de la negociación y conciliación política. A pesar de reconocerlas, el estado neoliberal no ha atacado las causas de la pobreza<sup>291</sup>.

La transición del Modelo Revolucionario al Neoliberal marcó la evolución de todos los rubros asistenciales. Como ejemplo, la alimentación

---

<sup>286</sup> Lorenzo Rodríguez Gallardo, *Administración Pública y Asistencia Social en México*, Tesis doctoral, México, UNAM, p. 285.

<sup>287</sup> Luís Alfredo Sánchez Ildefonso, *Op. Cit.*, p. 161.

<sup>288</sup> Adalberto García Rocha, *Las Políticas Contra la Desigualdad y la Pobreza en México*. En el Nuevo Milenio Mexicano, [www.milenio.analiseconomico.com.mx](http://www.milenio.analiseconomico.com.mx), p. 113.

<sup>289</sup> Luís Alfredo Sánchez Ildefonso, *Op. Cit.*, p. 161.

<sup>290</sup> *Ibidem*, p. 160.

<sup>291</sup> Adalberto García Rocha, *Op. Cit.*, pp. 112.

inició con subsidios universales que representaban altos beneficios para empresarios, y concluyó con subsidios focalizados en donde había que acreditar la pobreza. Para detallar las estrategias contemporáneas conviene describir aquellos *Programas Emblemáticos* empleados a partir de 1989 por el gobierno federal para el combate a la pobreza: PRONASOL, PROGRESA y Oportunidades. PRONASOL tuvo problemas de implementación principalmente en cuanto a la atención de las necesidades de una multitud de demandas generadas, donde la política social se orientaba hacia la planeación de los servicios y la calidad de la infraestructura creada. PROGRESA y Oportunidades diseñaron una estrategia de combate a la pobreza sujeta a la idea de estandarización, siendo así su principal limitación la incapacidad de atender carencias diversas ajustando el diseño preestablecido a las necesidades de familias y regiones distintas. En PROGRESA y Oportunidades, la relación entre economía y sociedad parecen limitarse a apoyos básicos al interior de los círculos de pobreza. En las tres estrategias, la principal carencia fue no trabajar en el ámbito productivo de los pobres<sup>292</sup>.

Bajo estos antecedentes, el proceso de descentralización financiera estableció para 1998 las posibilidades de motivar una función redistributiva intergubernamental, generando así una desconcentración de fondos y programas con todas las inercias inherentes. En consecuencia, por la esencia financiera de la descentralización se ganó la aceptación de las entidades federativas, pero se inició operando en la ausencia de una estrategia diseñada desde la coordinación local, representando esto una discordancia con respecto al *Elemento de Analogía Jerárquica* del *Principio de Subsidiariedad*. Para acentuar la contradicción, los fondos referidos conservaron una distribución poco compensatoria, algunos estudios estadísticos revelan que se guarda un vínculo estrecho entre el PIB estatal y los montos del gasto descentralizado, esta relación es directamente proporcional en lugar de ser inversa. Además, las asignaciones por cada fondo guardan una proporción similar pese a que cada uno de ellos tiene objetivos diferentes.

Es importante hacer notar que la definición del esquema actual del gasto descentralizado se dio en paralelo a una adecuación jurídica por cada materia administrativa relacionada con la función compensatoria. Para el sector Salud, el Congreso General y el Presidente de la República están facultados para crear leyes y disposiciones generales respectivamente, disponiendo a partir de 1983 que la salud es un derecho constitucional. La Ley Orgánica de la

---

<sup>292</sup> Luís Alfredo Sánchez Ildelfonso, *Op. Cit.*, pp. 162.

Administración Pública Federal y la Ley General de Salud establecen la rectoría federal de las políticas de Salud a través de las normas, la regulación sanitaria, la regulación de establecimientos, y la distribución de los fondos federales; todo ello a través de la Secretaría de Salud (SSA). La última de las leyes aludidas faculta a los gobiernos estatales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, para ejecutar: la atención médica (preferentemente de grupos vulnerables), la atención materno-infantil, la planificación familiar, la salud mental, la orientación y vigilancia en materia de nutrición, la salud ocupacional, la prevención y control de enfermedades transmisibles, la prevención y control de enfermedades no transmisibles y accidentes, la prevención de la invalidez y la rehabilitación de los inválidos, la asistencia social, y los programas contra el alcoholismo y el tabaquismo.

Sobre el rubro de Asistencia Social, inicialmente se pretendió que la actuación múltiple del estado fuera normalizada mediante el funcionamiento del Sistema Nacional de Asistencia Social (SNAS), el cual se desempeña como órgano intergubernamental de coordinación sectorial. Más adelante, con la publicación de la Ley de Asistencia Social en el año 2004, la conducción de la política nacional y la coordinación tanto de los programas ejecutados con recursos federales como del sistema en general fueron asentadas como facultades de la federación. Cabe señalar que en la actualidad el SNAS incluye a todas las dependencias y organismos federales y estatales que realicen actividades vinculadas con la asistencia social. En cuanto al sector Educación, se considera que la educación básica es una obligación constitucional, por lo que la Ley General de Educación relaciona las facultades federales, las locales y las concurrentes. Dentro de estas últimas, se refiere genéricamente a las *Autoridades Educativas* o al *Estado* como los responsables de llevar a cabo acciones tendientes a la *Equidad en la Educación*, tales como: apoyos a los maestros, becas y demás apoyos económicos, estímulos a asociaciones civiles, programas asistenciales, ayudas alimentarias, campañas de salubridad y demás medidas que afecten la igualdad de oportunidades. No obstante, la misma ley concede expresamente al *Ejecutivo Federal* la facultad de llevar a cabo programas compensatorios, los cuales podrán coordinarse con las entidades federativas por medio de convenios.

Por lo anteriormente expuesto, una primera evaluación con respecto al *Elemento de Delimitación Competencial del Principio de Subsidiariedad* da como resultado una asimetría competencial que condiciona el desempeño de los estados bajo argumentos como: la necesidad de instrumentar derechos y obligaciones generales, la supremacía de la legislación federal sobre las

estatales, y una organización general cuya propensión es la coordinación sectorial centralizada. Para retomar ahora el proceso de descentralización financiera de las acciones compensatorias, es necesario clasificar de inicio los fondos para descartar los que no apliquen, y para desarrollar únicamente aquellos que guarden relación con la materia que nos ocupa.

En el caso específico del FASSA, cuyo objetivo original fue descentralizar la función de pagar sueldos y administrar los inmuebles del sector, su función compensatoria solo puede ser posible en la medida en que las autoridades estatales logren orientar el gasto en cuanto a estrategias médicas y sanitarias que correspondan a las necesidades reales del estado. De forma más desglosada, las dependencias estatales del sector salud deben: 1) pasar de los programas estandarizados de la SSA a los específicos del estado, adecuando en consecuencia los recursos humanos e infraestructuras existentes pese a las inercias sindicales y a las restricciones en inversión pública; 2) complementar la mayor demanda estratégico-presupuestal con recursos estatales de gasto; y 3) redefinir mayores funciones para una operatividad coordinada de manera local y un mínimo de actividades para el Consejo Nacional de Salud. En contraste con lo anterior, se detectó que el Consejo Nacional de Salud continúa programando en sus sesiones aspectos reveladores de que la federación no termina de delegar y las provincias no acaban de asumir sus responsabilidades.

El FAIS es el fondo que sustituyó al ramo 26 (PRONASOL), razón por la cual la política social aplicada se orienta a combatir la pobreza mediante la dotación de servicios públicos. Dentro de los usos permitidos, la posibilidad de ejecutar acciones de carácter redistributivo queda definida en conceptos como letrinas, mejoramiento de vivienda, y las distintas interpretaciones que puedan darse a las infraestructuras de la educación, la salud y la rural. Sin embargo, la tendencia detectada fue la de invertir mayores montos en obras públicas que en acciones sociales, lo que representa la mayor limitación para la aplicación del FISE en la materia abordada en la presente sección.

El FAM es el fondo que sustituyó a los recursos que anteriormente descentralizaba el DIF nacional y el CAPFCE. Una de sus orientaciones se relaciona con el asistencialismo focalizado y se basa en desayunos escolares, apoyos alimentarios, asistencia social a la población en pobreza, y apoyos a las personas en desamparo. El otro objetivo representa la posibilidad de que las entidades federativas inviertan en infraestructura para la educación básica y universitaria. El FAM no presenta en su normatividad una proporción a seguir entre los dos objetivos principales, su orientación puede ser asimétrica sin

restricción alguna ante la discrecionalidad de los funcionarios de las entidades federativas.

Al igual que sucede en el caso de los servicios públicos, en forma adicional a los fondos de aportaciones, algunas dependencias federales implementan programas redistributivos sectoriales que implican la transferencia de recursos a los estados para su ejercicio descentralizado. La SSA generalmente suscribe en forma anual una gran variedad de convenios con las autoridades estatales de salud, cuya tendencia general es la de garantizar la existencia de insumos cofinanciados que soporten la operación de los programas básicos de salud. En Equidad, Género y Salud Reproductiva, los apoyos federales y su contraparte estatal, a manera de compromisos, incluyen desde el combate de patologías clínicas como el cáncer cérvico uterino y mamario hasta otros rubros de carácter social como la violencia familiar, el Programa Arranque Parejo en la Vida (APV, salud materno-infantil) y el Planificación Familiar. Los apoyos federales generalmente son equipos de citología o ultrasonido, materiales didácticos, medicinas, material médico, recursos para contratar especialistas, fichas de papel filtro, reactivos, impresos, anticonceptivos, agendas, etc.

En los programas de vacunación, los apoyos federales consisten en los biológicos de los diferentes esquemas de prevención, sueldos de inmunizadores, material para campañas, etc. En cuanto al Nuevo Seguro Médico, las acciones intergubernamentales consisten en establecer anualmente las metas de filiación, el presupuesto federal por familia, y el compromiso de aportación estatal (en recursos financieros o su conmutación por el gasto de algunas unidades hospitalarias del estado). Para los programas de Adicciones, los apoyos federales se basan en libros, trípticos, carteles, etc.; mismos que son similares a los que corresponden a los esquemas de Adultos Mayores, y que solo son complementados con material médico específico para la Diabetes Melitus y para enfermedades crónico-degenerativas. Los programas de Promoción de la Salud incluyen diversas denominaciones como *vete sano y regresa sano; orientación alimentaria; hombre, mujer, salud y desarrollo; la salud empieza en casa; educación en salud; certificación de comunidades; nueva cultura de salud; y certificación de escuelas*. Los apoyos federales generalmente son impresos para las diferentes especializaciones. En cuanto a los apoyos del Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA (CONESIDA), las aportaciones federales típicas son antirretrovirales, condones, pruebas de laboratorio, materiales para campaña, etc.

En los programas intergubernamentales que opera el DIF Nacional, la Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario (EIDC) “Comunidad DIFerente”, se refiere al financiamiento de soluciones asistenciales implementadas mediante la organización comunitaria. El programa opera mediante la radicación de recursos del Ramo 12 a las entidades federativas. Adicionalmente, el Programa de Atención a la Infancia y a la Adolescencia cuenta con diferentes vertientes: Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI), Centros de Asistencia Infantil Comunitario (CAIC), Atención a la Salud del Niño, Prevención y Atención Integral del Embarazo en Adolescentes, Prevención de Riesgos Psicosociales, Prevención del Trabajo Infantil Urbano Marginal, Atención a Menores Fronterizos, Prevención y Atención a Niños y Jóvenes en Situación de Calle “De la Calle a la Vida”, y Prevención de la Explotación Sexual Comercial Infantil. Al igual que en el caso anterior, el DIF Nacional transfiere recursos para la ejecución de este último programa<sup>293</sup>.

Otros programas del DIF Nacional se operan bajo los principios de concurrencia y colaboración pero sin que existan transferencias directas. Tal es el caso de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), conformada por cuatro programas: a) desayunos escolares, b) atención a menores de 5 años en riesgo no escolarizados, c) asistencia alimentaria a familias en desamparo, y d) asistencia alimentaria a sujetos vulnerables. La EIASA es operada por los sistemas estatales con recursos FAM (Ramo 33). Se cuenta también en esta categoría con la Estrategias de Rehabilitación y Asistencia Social, dirigida a la prevención, rehabilitación e integración social a través de inmuebles para tales funciones<sup>294</sup>.

Dentro de los programas que se derivan de convenios anuales con la SEDESOL, se mencionan nuevamente algunos que fueron ya descritos en el capítulo III por incidir tanto en los servicios públicos como en las siguientes acciones redistributivas: 1) Programa de Desarrollo Local Microrregiones (PDLM), distribución de apoyos individuales para mejoramiento o construcción de viviendas o letrinas; 2) Programa 3x1 Migrantes, apoyos para desarrollar proyectos productivos; 3) Programa Hábitat, apoyos para ejecutar acciones de desarrollo comunitario; y 4) Programa Jornaleros Agrícolas (PJA), dotación de apoyos en efectivo y en especie. Además de los anteriores, los

---

<sup>293</sup> Información proporcionada por el Sistema DIF Nacional según solicitud con el número de expediente 1236000032308 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI), 1º de octubre del año 2008.

<sup>294</sup> *Ibidem*.

programas de aplicación compensatoria exclusiva son el Programa de Empleo Temporal (PET) y el Programa Opciones Productivas (POP). El primero tiene como objetivo apoyar temporalmente el ingreso de sujetos de 16 años o más que habitan en localidades y municipios predeterminados. La cobertura individual será por un máximo de 88 jornales al 99% del salario mínimo. Por su parte, el POP tiene como propósito apoyar proyectos productivos que contribuyan a generar empleos y mejorar el nivel de vida de los productores en condiciones de pobreza patrimonial. La influencia de este programa es en municipios de alta y muy alta marginación, municipios indígenas, y localidades que se ubiquen fuera del universo de atención del programa Hábitat<sup>295</sup>.

Los programas coordinados mediante convenios con el Instituto Nacional de Desarrollo Social son el Programa de Coinversión Social (PCS) y el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas (PAIMEF). El PCS opera mediante el otorgamiento de recursos públicos catalogados como subsidios, que tienen por objeto el desarrollo de proyectos propios de los actores que atienden a la población vulnerable, marginada o excluida; de conformidad con las convocatorias emitidas por el INDESOL o por las delegaciones correspondientes<sup>296</sup>. A su vez, el PAIMEF se refiere al otorgamiento de subsidios para apoyar las actividades de los organismos descentralizados estatales para la orientación y la protección del género femenino. Las transferencias proceden para las entidades que presenten planes que contengan estrategias como: transversalidad (capacitación y difusión de cultura de género entre funcionarios del orden estatal), prevención de la violencia, estudios o diagnósticos, y refugios para la población afectada<sup>297</sup>.

En los programas correspondientes a la celebración de convenios anuales con las entidades educativas, el Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES) se refiere a un esquema de ingresos individuales para estudiantes de instituciones públicas de educación superior. La operación a cargo de las entidades federativas incluye desde la emisión de convocatoria hasta la liberación de nóminas mensuales de pago. El Programa Ver para Aprender Mejor se basa en la dotación de anteojos y otras atenciones médico-oculares suministradas en acción coordinada federación-estados. Los dos

---

<sup>295</sup> Información publicada en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).

<sup>296</sup> *Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social para el Ejercicio Fiscal 2008*, Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre del 2007.

<sup>297</sup> Información proporcionada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social según solicitud con el número de expediente 2099900017608 del Sistema de Información Pública o de Acceso a Datos Personales (SISI), 7 de julio del año 2008.

programas anteriores se ejecutan a través de reglas de operación e indicadores de evaluación y gestión, los cuales publica la Secretaría de Educación Pública (SEP) cada año. La inversión cuenta invariablemente con una estructura federal-estatal en proporción 50-50%. En cuanto al Programa del CONAFE, este resulta de una agenda cuyas acciones redistributivas son dirigidas a la inscripción y permanencia generalizada, y al logro de altos resultados de aprendizaje. Para el caso, el CONAFE aporta el 100% de los recursos que se ejecutan en el programa, y los gobiernos estatales solo apoyan con la provisión de oficinas, personal y papelería.

En suma, sin contar con una especialización de tipo compensatorio, treinta y seis opciones constituyen el financiamiento intergubernamental del rubro, las cuales conservan la inercia histórica de multiplicar esfuerzos en objetivos semejantes aunque se aplican con diferentes mecanismos de focalización. Las alternativas de gasto estatal descentralizado son tres, una de salud (FASSA), una de apoyos en especie (FISE) y una alimentaria (FAM). Las opciones que ofrece la SSA para su ejecución coordinada con los gobiernos estatales se han agrupado para esta investigación en siete especializaciones médicas. Los programas coordinados del sector educación se basan en tres esquemas de apoyos. La organización programática del DIF Nacional impulsa los siguientes programas en la concurrencia federación-estados: cuatro alimentarios, nueve de infancia y adolescencia, uno de rehabilitación, y uno de acción comunitaria. El sector Desarrollo Social cuenta ocho esquemas intergubernamentales: tres de empleo y proyectos productivos, uno de acción comunitaria, uno de apoyo a las acciones particulares de protección a la vulnerabilidad, uno de apoyo a las instituciones estatales de mujeres, y dos de apoyos en efectivo o especie.

## **El Sector Desarrollo Social de Aguascalientes.**

Los programas redistributivos del gobierno estatal de Aguascalientes muestran como tendencia mayoritaria la ejecución exclusiva de los programas descentralizados del orden federal durante el ejercicio fiscal 2007, rasgo común para las dependencias de Salud, DIF, Educación, Género y Vivienda (ésta última desarrollada en el capítulo VI). Como particularidades encontradas en algunos sectores, el de Salud esta dedicado al incremento de infraestructuras médico-asistenciales, el DIF estatal ha impulsado el incremento del gasto relativo a las estrategias concurrentes mediante la creación de fideicomisos, y

el de Educación se ha centrado en la eficiencia de los mecanismos de selección focalizada. Como única excepción, la Secretaría de Desarrollo Social opera ocho programas de diseño propio además de los descentralizados del orden federal, de los cuales, cinco se consideran asistenciales, uno se relaciona con oportunidades de ingreso, y dos son de capacitación.

Con relación a estos esquemas de diseño estatal, el Programa Vértebra, con sentido asistencial, apoya la participación de la mujer en el mercado laboral a través de la generación de microempresas de cuidado infantil que opera la comunidad capacitada directamente. Los recursos estatales son destinados para la adquisición de sillas, mesas, TV, DVD, grabadora, cocinas, sartenes, refrigerador y similares. Para la operación y mantenimiento se cobra una cuota de filiación por niño. Este modelo inició su funcionamiento en salones de usos múltiples o salones de la comunidad, posteriormente se generaron locales de uso exclusivo. La idea fue tomada de una aplicación típica del Programa Hábitat denominado *Casas de Atención Infantil*. El Programa Genera, promueve oportunidades de ingreso para personas con desventaja mediante la capacitación y adiestramiento para el mercado laboral y comercial, generación de micros y pequeñas empresas, autoempleo y desarrollo de emprendedores<sup>298</sup>.

El Programa Estaciones de Desarrollo en Municipios, de carácter asistencial, facilita espacios en los municipios y zonas urbanas marginadas para reuniones sociales, esparcimiento, capacitación, apoyo y realización de trámites gubernamentales. Estos espacios son creados en beneficio de las personas que se encuentran en situación de desventaja y que por la ubicación de sus comunidades se les dificulta el acceso a estos servicios. El Programa Estaciones de Desarrollo Capital es una variante del anterior aplicada en varios puntos de la ciudad capital del estado. El Programa Impulsa, clasificado como asistencial, provee despensas con alimentos nutritivos a la población infantil en desventaja o que presenta algún grado de desnutrición. Las despensas se componen según la siguiente agrupación: a) de 6 meses a 1 año, b) de 1 a 2 años, y c) de 2 a 4 años. La operación del programa se apoya en un convenio con el ISEA, de tal modo que este instituto registra a niños con desnutrición a los cuales se les aplica un estudio socioeconómico para poder acceder al programa<sup>299</sup>.

---

<sup>298</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2756 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 8 de mayo del año 2008.

<sup>299</sup> *Ibidem*.

El Programa Valgo, enfocado a la capacitación, mejora la calidad de vida de las personas menores de 18 años que viven en desventaja a través de programas prácticos de superación personal, autoestima e inteligencia emocional. El Programa Enlace Gubernamental incorpora a los beneficiarios del programa Valgo a los procesos de capacitación productiva y autoempleo. El Programa Espacios, de diseño asistencial, se refiere a la provisión de insumos de bajo costo para mejorar las viviendas precarias. Los apoyos tipificados por persona pueden ser: 3 sacos de cemento, 3 láminas, una cubeta de impermeabilizante, un saco de calhidra, ó 2 sacos de mortero. Para las instituciones de asistencia existen además apoyos de calentadores solares. Como requisito para beneficiarse de Espacios, los habitantes de las zonas marginadas seleccionadas por la secretaría deben realizar una petición, la cual genera además un estudio socioeconómico<sup>300</sup>.

En lo general, el conjunto de programas tanto descentralizados como estatales es de directriz asistencial en forma dominante, cuyas excepciones son tres esquemas de oportunidades de ingreso en el sector Desarrollo Social y tres programas de capacitación, uno en el DIF Estatal y dos en Desarrollo Social. Dentro de los diseños asistenciales, los de organización comunitaria son sólo tres y representan una minoría propensa al desaprovechamiento por el contraste entre la especialización y la aplicación múltiple permitida en las normas correspondientes. En cuanto a la coordinación estatal del sector, si bien la dependencia estatal de Desarrollo Social aparece como líder en cuanto a la definición de políticas propias de carácter redistributivo, el desempeño independiente de cada sector evidencia la falta de integración o coordinación local. Como único rasgo de coordinación encontrado es la actividad que desarrolla el ISEA en conjunto con otros sectores para la focalización efectiva de los apoyos asistenciales, como son la distribución de despensas del Programa Impulsa hacia casos de desnutrición clínicamente declarada, así como la distribución de anteojos del Programa Ver para Aprender Mejor ante hechos certificados de miopía.

## **La Especialización Inmobiliaria en Baja California.**

En el Estado de Baja California, la política compensatoria guarda como principal característica un amplio desarrollo de las acciones relacionadas con la dotación de vivienda popular, tal como se detalla ampliamente en el capítulo

---

<sup>300</sup> *Ibidem.*

VI. Como rasgo secundario, durante el ejercicio fiscal 2007 otros tres sectores ejecutaron programas estatales cuya orientación fue complementar los esquemas descentralizados del sector federal correspondiente. En tal sentido, el DIF Estatal diversificó las opciones estratégicas de cada línea federal, el sector Desarrollo Social distribuyó subsidios para incrementar los beneficios de las políticas de vivienda y de los apoyos a las OSC, y el Sistema Educativo Estatal distribuyó becas y otras acciones compensatorias en función de las omisiones de los programas federales y del contexto fronterizo<sup>301</sup>. Por su parte, los sectores correspondientes a Salud y a Género prácticamente se centran en el ejercicio exclusivo de los programas de diseño federal.

En una evaluación conjunta de los esquemas compensatorios que ejecutó el gobierno estatal de Baja California, si bien conservan la directriz asistencial dominante, destaca la función del DIF Estatal al ofrecer 10 opciones de capacitación (8 comunitarias como virtud de carácter organizativo) y una clasificada como oportunidad de ingreso. Esta última se suma a las dos que ofrece el sector Desarrollo Social. Para finalizar, es necesario señalar que la coordinación estatal en la materia compensatoria se percibe nula en los sectores Salud, DIF, Educación y Género; mismos que mantienen una integración con los respectivos sectores federales. La concurrencia existe a través de dos integraciones inconexas pero en el mismo sentido, la política de vivienda social

---

<sup>301</sup> Los programas propios de la autoridad educativa estatal incluyen en primer término un Programa de Becas en Educación Básica que incluye cuatro tipos de apoyos: a) Beca Aprovechamiento Escolar, con dos emisiones de \$ 1 000.00 (mil pesos) cada una, en noviembre y en mayo respectivamente, b) Beca Bimensual, \$ 500.00 (quinientos pesos) bimensualmente de enero a junio para un total de \$ 1 500.00 (mil quinientos pesos), c) Beca Incentivo Académico, una sola emisión de \$ 1 000.00 (mil pesos) al término del ciclo escolar, y d) Beca Uniforme, una sola emisión de \$ 500.00 (quinientos pesos) al término del ciclo escolar. En conjunto se otorgaron 12 058 becas para el 2007. Un segundo programa se refiere a la Atención Preventiva y Compensatoria, cuyo objeto es mitigar el atraso escolar en función de la edad de los alumnos. Se realizan tres tipos de fases: a) en la fase extra-edad, los alumnos desfasados tiene la posibilidad de cursar dos grados en un ciclo escolar, b) en la fase primero de nivelación, los alumnos que recursan el primer grado por haberlo reprobado tiene la posibilidad de adquirir el segundo mediante estrategias didácticas específicas, y c) en la fase prevención a la reprobación, se da atención especial a los alumnos que presentan atraso en el proceso de enseñanza aprendizaje después del segundo bimestre. Para el año 2007 se realizaron 23 730 acciones preventivas en forma global. La tercera opción estatal la constituyen los Programas de Inglés en Educación Básica, cuyo objeto es otorgar una formación cultural pertinente al contexto fronterizo a través de una materia optativa, realizándose 1 200 acciones en el año que fue revisado. Información proporcionada por el Sistema Educativo Estatal de Baja California según solicitudes con los números de expediente 001854 y 002075 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 8 de mayo y 15 de julio del año 2008, respectivamente.

suma a su causa acciones de la iniciativa privada y del reducido sector Desarrollo Social, éste último a su vez apoya la acción de las OSC como conjunto que intenta organizar.

## **En Guanajuato, Contigo Vamos por Más Oportunidades.**

Las políticas redistributivas del Gobierno del Estado de Guanajuato están basadas en el aprovechamiento del diseño y de las transferencias de los programas federales relativos a la materia, con escasas adiciones de iniciativas locales. Durante el ejercicio fiscal 2007, el sector Salud contó con un desglose importante de programas que evidenciaron una especialización asistencial<sup>302</sup>, el DIF Estatal diversificó la asistencia alimentaria y las infraestructuras de rehabilitación, el sector Educación incrementó las opciones de financiamiento individual para realizar estudios<sup>303</sup>, y el sector Vivienda, desarrollado en el capítulo VI, también ofreció opciones de financiamiento individual además de sumar las acciones de la iniciativa privada en la producción de vivienda social.

---

<sup>302</sup> Como una característica importante para nuestro objeto de estudio, cabe indicar la existencia de tres líneas estratégicas de asistencia social especializada: Programa de Traumatología, Ortopedia y Neurología en pacientes de escasos recursos; Atención de Alta Especialidad para Pacientes de Pobreza Extrema; y Servicios de Salud en Comunidades Dispersas. Información proporcionada por el Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California según solicitudes con el números de expediente 001855, 002089 y 02636 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC; 16 de mayo, 7 de julio y 13 de noviembre del año 2008, respectivamente.

<sup>303</sup> Las acciones complementarias de carácter local se refieren a créditos sin intereses y becas para realizar estudios, el instituto paraestatal denominado EDUCAFIN constituyó un fideicomiso (BANAMEX) y ha operado los créditos durante los nueve años de su existencia. Sus acciones tiene las siguientes modalidades y alcances 2007: 1) preparatoria-universidad-posgrados, 1 697 créditos con una inversión de \$ 35 049 475.00 (treinta y cinco millones cuarenta y nueve mil cuatrocientos setenta y cinco pesos); 2) talentos (deportivo o artístico-cultural), corto plazo (gasto eventual del proceso educativo), idiomas , actualización profesional, titulación, y formación para el trabajo (iniciaron su operación en 2008); 3) discapacidad, 2 459 becas con una inversión de \$ 4 970 000.00 (cuatro millones novecientos setenta mil pesos), 4) madres jóvenes y jóvenes embarazadas, 15 becas con una inversión de \$ 81 900.00 (ochenta y un mil novecientos pesos), y AMA, becas bajo la modalidad *apadrina mi aprendizaje escolar*, (iniciaron su operación en 2008). En el caso de los créditos, debe devolverse al finalizar la carrera junto con un proyecto de impacto social, en cuyo caso, EDUCAFIN ha celebrado convenios con organizaciones como Cáritas, Cruz Roja, etc., para que los beneficiarios de los créditos elijan donde participar con sus proyectos. Información proporcionada en entrevista con la Directora de Programas de EDUCAFIN Guanajuato, 26 de noviembre del año 2008.

Por su parte, los sectores Desarrollo Social y Género aplicaron los esquemas federales sin adicionar iniciativas locales.

Para abordar el grado de coordinación de las dependencias estatales que desarrollan políticas redistributivas, se señala la existencia de un *Gabinete Social* integrado por el Gobernador del Estado y las dependencias estatales de Salud, Educación, Desarrollo Social, DIF, Desarrollo Económico, Desarrollo Agropecuario, y la delegación federal que ejerce el Programa Oportunidades. El Gabinete Social basa su funcionamiento en la *Estrategia Contigo Vamos por Más Oportunidades*, cuyo diagnóstico indica que el 18.9% de la población estatal (156 000 familias) vive en condiciones de pobreza extrema, de esta proporción el 65% se localiza en zonas rurales. Consecuentemente, el gobierno estatal adquiere el compromiso político de *asegurar que 100 000 familias abandonen la pobreza extrema*, determinado además una estrategia de focalización territorial rural y urbana que articula el desempeño de las dependencias estatales relativas de tal modo que complementen el Programa Oportunidades<sup>304</sup>. De este modo, la idea de coordinación estatal en materia de políticas redistributivas queda entendida como la acción de trasladar la instrumentación estratégica al orden federal mediante la aplicación preferente de uno de sus programas, y de ceder a la iniciativa privada las oportunidades de ingreso mediante la atracción de inversiones, ejerciendo directamente sólo un asistencialismo focalizado.

## **Vive, la Estrategia Integral de Política Social de Jalisco.**

Los programas compensatorios del estado de Jalisco se desarrollan bajo una visión estratégica propia que se relaciona con la promoción de un Desarrollo Humano destinado a erradicar la pobreza, la marginación, el rezago y la vulnerabilidad. Con la excepción del sector Educación, la revisión del ejercicio fiscal 2007 demuestra que el resto de las dependencias involucradas han especializado las líneas estratégicas federales correspondientes mediante la diversificación de sus esquemas, y en algunos casos has adicionado programas de diseño e inversión propia. El sector Salud ha incrementado sus esquemas en función de especialidades médicas<sup>305</sup>. El DIF Estatal también ha incrementado

---

<sup>304</sup> Gobierno del Estado de Guanajuato, *Estrategia Contigo Vamos por Más Oportunidades*, [www.guanajuato.gob.mx/sdsh/programas/contigo\\_vamos.php](http://www.guanajuato.gob.mx/sdsh/programas/contigo_vamos.php).

<sup>305</sup> Sin la participación federal por convenio, se han desarrollado una cantidad considerable de programas derivados de especializaciones médicas como: Alacranismo, Brucelosis, Cólera,

principalmente los programas de las líneas comunitarias y de rehabilitación, ofreciendo además una opción de vinculación laboral que se complementa con los esfuerzos de organización comunitaria en diferentes contextos y actividades económicas<sup>306</sup>. El sector Vivienda (desarrollado en el capítulo VI) ha implementado dos programas experimentales sobre mejoramiento de vivienda y lotes urbanizados. El sector Desarrollo Humano ha desarrollado cuatro programas propios de carácter asistencial además de aprovechar otros cuatro de los que descentraliza la SEDESOL, sin embargo, la mayor aportación del sector es un esquema sustentable de certificación y financiamiento para las instituciones privadas de asistencia<sup>307</sup>. El sector Género desarrolla programas típicos que no dependen del financiamiento federal, como en la mayor parte de los otros casos sucede<sup>308</sup>.

---

Cirujano te visita, Cisticercosis, Dengue, Lepra, Obesidad, Osteoporosis, Paludismo, Salud Mental, y Tuberculosis. Información proporcionada para la presente investigación por el área de finanzas del Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato, 2 de diciembre del 2008.

<sup>306</sup> Para el DIF estatal, la existencia de una Agencia Laboral (VALDAR, evaluación para vinculación laboral) constituye una variante sobresaliente con respecto a la propensión asistencial de los sistemas DIF. La Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario, más allá de la aplicación exclusiva de esquemas de capacitación, ocupa 8 programas para desarrollar distintas orientaciones estratégicas y de focalización: Capacitación para el Autoempleo y el Desarrollo Comunitario (desarrollo de habilidades productivas en comunidades marginadas); Red de Promoción Social para Núcleos Comunitarios (organización de grupos comunitarios marginados); Atención a Familias de Jornaleros Migrantes (organización para su especial atención); Atención a Familias Indígenas Wixarikas (estimular capacidades de autogestión); Red Urbana (evitar la exclusión en la Zona Metropolitana de Guadalajara); Espacios para Alfabetización, Encuentro y Desarrollo (elaboración comunal de alimentos); Unidades de producción para el desarrollo (UNIPRODES, capacitación especializada para zonas marginales); y Fortalecimiento del Mercado Interno (estimular el mercado local con productos propios). Información proporcionada por el Departamento de Evaluación del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco (DIF Jalisco) según solicitud con el número de expediente 00182708 del sistema INFOMEX Jalisco, 16 de abril del año 2008.

<sup>307</sup> El ejercicio del PCS es una de las herramientas más importantes para la instrumentación estratégica jalisciense, en tal sentido, la Secretaría de Desarrollo Humano organiza anualmente el *Encuentro Estatal con Organizaciones de la Sociedad Civil*, el cual emplea múltiples dinámicas grupales para la simplificación administrativa y para impulsar la generación de redes inter-organizacionales que multipliquen las relaciones sociales para lograr un mejor desempeño grupal. Información lograda mediante la asistencia del autor al Encuentro Estatal con Organizaciones de la Sociedad Civil, 28 de abril del año 2008.

<sup>308</sup> El Instituto Jalisciense de las Mujeres desarrolla con ligeras variantes los programas típicos del esquema nacional: Centro de Información y Orientación (capacitación, becas y publicaciones), Línea Mujer (orientación psicológica y asesoría jurídica), Asesoría Jurídica

Para abundar sobre los principales esquemas que ha diseñado el sector Desarrollo Humano, la secretaría correspondiente ha operado directamente los siguientes: a) el Programa de Atención a los Adultos Mayores constituye un apoyo para individuos de la tercera edad que no reciben subsidio federal y que viven en localidades mayores de 2500 habitantes (es la versión estatal del Programa 70 y Más); b) el Programa Llega es un apoyo para transporte colectivo a estudiantes de nivel medio superior y superior, adultos mayores y personas con algún tipo de discapacidad, todos ellos en condiciones de pobreza extrema; c) el Programa de Becas Indígenas Maestro Carlos Castillo Peraza da acceso indígena a la educación superior; d) el Programa Mejora tu Casa es un esquema de mejoramiento de viviendas para personas en condiciones de pobreza extrema<sup>309</sup>. Además de los anterior, como innovación específica, el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS) tiene como función asistir, supervisar y apoyar económicamente a aproximadamente 500 instituciones de asistencia privada en el estado. El financiamiento de las labores del IJAS es posible gracias a que por decreto tiene a su cargo la administración de corralones de tránsito del estado de Jalisco, las recaudaciones logradas por esta vía y las donaciones constituyen el 78% de su presupuesto anual (cien millones de pesos)<sup>310</sup>.

En general, la coordinación de las dependencias relacionadas con la ejecución de acciones compensatorias se da bajo la dirección de la Comisión para el Desarrollo Social. La nueva organización sistemática se denomina *Estrategia Integral de Política Social Vive*, la cual pretende integrar el sector a nivel estatal y focalizar los programas con base en cuatro áreas de acción: a) ampliar las capacidades, b) generar igualdad de oportunidades, c) formar un patrimonio, y d) proveer de protección social<sup>311</sup>. Adicionalmente, el Comité Estatal para el Desarrollo Social es un órgano consultivo del gobierno del estado destinado a motivar una participación ciudadana que coadyuve en la

---

(servicio personalizado), Ministerio Público (asesoría a víctimas del delito, peritajes sin costo), y Procuraduría Social (asesoría laboral, civil, familiar y mercantil).

<sup>309</sup> Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Desarrollo Humano, *Programas y Acciones de la Secretaría de Desarrollo Humano, Archivo Electrónico Titulado Información\_de\_SDH\_para\_CGPP\_(Febrero\_2008)*, Dirección de Planeación para el Desarrollo Humano, 2008.

<sup>310</sup> Información proporcionada por el área de comunicación social del Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), en entrevista con su titular del 6 de marzo del año 2008.

<sup>311</sup> Gobierno del Estado de Jalisco, *Programa Sectorial 10 "Desarrollo Humano y Social Sustentable"*, *Op. Cit.*, p. 20.

planeación, instrumentación y evaluación de la política estatal de desarrollo social<sup>312</sup>.

En contraste con lo expuesto, se aclara que la *Estrategia Integral de Política Social Vive* está aún distante de cumplir con el plan expuesto, siendo los aspectos más notorios: 1) varias de las dependencias señaladas como coordinadoras de los subprogramas en el programa sectorial todavía no asumen su función dentro del modelo, evidenciando así que la inercia federal de división sectorial y de normalizar un gasto descentralizado se interponen; y 2) en una evaluación conjunta de los programas, si bien existe diversidad en los mecanismos para disminuir la desigualdad, los de tipo asistencial constituyen mayoría, con la excepción de dos del sector Desarrollo Humano que son de oportunidades de ingreso y los nueve comunitarios del DIF Estatal que combinan la capacitación con la proyección del empleo; por lo que se concluye que se ha registrado un avance importante pero no se ha logrado aún equilibrar la áreas de acción correspondientes a capacidades, oportunidades y patrimonio.

### **Morelos, la Ejecución Simple de los Programas Federales.**

Con base en la revisión de las acciones realizadas durante el ejercicio fiscal 2007, es posible afirmar que las acciones del Estado de Morelos en materia de redistribución son únicamente las que se descentralizan del orden federal por convenio, tendencia generalizada en las dependencias ejecutoras de los esquemas de Salud, DIF, Desarrollo Social, Género, Educación y Vivienda (está última desarrollada en el capítulo VI). Tales programas son mayoritariamente asistenciales, a excepción de dos esquemas del DIF Estatal que se refieren a capacitación comunitaria, y dos del sector Desarrollo Social que representan opciones de ingreso. A su vez, la coordinación de las dependencias ejecutoras de políticas redistributivas en el Estado de Morelos sólo llega a darse con sus similares del orden federal. Lo anterior, aunado a la inexistencia de una Secretaría de Desarrollo Social en la administración estatal, es la razón por la cual se explica la imposibilidad actual de una integración horizontal en el orden estatal.

---

<sup>312</sup> Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Desarrollo Humano, *VIVE Estrategia de Política Social Integral*, México, 2008, SDH, pp. 43-44.

## **Intentos del DIF Estatal y de la Junta de Asistencia Privada en Querétaro.**

Las políticas compensatorias queretanas son las que se descentralizan del orden federal por convenio con iniciativas importantes de adecuación o de mayor desarrollo. Según el ejercicio fiscal 2007, los sectores Salud y DIF Estatal coincidieron en aprovechar los esquemas de la SEDESOL para mejorar los apoyos asistenciales típicos de su sector<sup>313</sup>. El sector Vivienda (desarrollado en el capítulo VI) había descentralizado hasta el orden estatal los programas federales de subsidios por considerarlo propio. Por su parte, los sectores Desarrollo Social, Educación y Género ejecutaron los programas federales descentralizados sin adicionar iniciativas o esquemas propios.

Para destacar los esquemas sobresalientes, es necesario señalar que las políticas que aplica el Sistema DIF Estatal aprovechan los programas federales HABITAT y Coinversión Social, y además se coordinan con diversas instituciones públicas del gobierno estatal para desarrollar tres programas eje: a) Plan de Vida, integra los esquemas dirigidos a la atención del adulto mayor mediante una red que incluye Centros de Día, Proyectos Productivos Basados en Granjas Integrales (hortaliza y conejo), Consejos de Coordinación Municipal, Programas Recreativos, y un programa de Capacitación que Incluye una Universidad; b) Programa de Atención a Menores y Adolescentes (AMA), integra los programas de prevención dirigidos a la población infantil y adolescente, incorpora la perspectiva familiar y comunitaria, desarrolla los esquemas jurídicos en la materia, e impulsa la investigación y profesionalización; y c) Centro de Rehabilitación Integral, proporciona servicios de rehabilitación no hospitalaria a personas discapacitadas objeto de

---

<sup>313</sup> Dentro del sector Salud, merece especial atención un mecanismo de vinculación que ha establecido la Secretaría de Salud Querétaro con el programa federal Oportunidades, el cual tiene dos vertientes: 1) apoyo alimentario a través de complementos alimenticios que se otorgan a los niños de entre 6 meses y 2 años y a los de 2 a 5 años si están en estado de desnutrición, así como a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia; y 2) consultas y medicamento gratuito en el primer nivel de atención abarcando el Paquete Básico de Servicios de Salud a través de la estrategia de prevención y promoción durante la línea de vida. Información proporcionada por la Secretaría de Salud Querétaro según solicitud con el número de expediente 74/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 12 de mayo del año 2008.

asistencia para su reintegración social<sup>314</sup>. Cada uno de los programas anteriores opera con un presupuesto de gastos y un programa operativo anual autorizado por el ejecutivo estatal.

A su vez, la Junta de Asistencia Privada del Estado de Querétaro desarrolla la función de impulsar el fortalecimiento y la regulación de 92 instituciones de asistencia privada en el Estado, las cuales se ubican principalmente en los municipios de Querétaro, Tequisquiapan, San Juan del Río, Cadereyta, Jalpan, Corregidora y Colón. Dichas instituciones se registran anualmente según la función más importante que desarrollan, pudiendo incluso tener dos o tres funciones simultáneas cuyas variantes son: educación, desarrollo comunitario, albergue, adicciones, salud, tercera edad, ecología y discapacidad. La junta desarrolla la labor de regulación a través de la fiscalización y la inspección, a su vez, la vertiente de fortalecimiento emplea mecanismos de asesoría, capacitación, auditorías administrativas, diagnósticos institucionales, dotación de servicio social, dotación de voluntariado, y acreditación. Esta última es necesaria para que las Instituciones de Asistencia Privada del Estado puedan tramitar apoyos de las dependencias estatales. El acompañamiento es la principal estrategia de la Junta, pues si bien impone las regulaciones a la vez coadyuva para que solventen las inconsistencias que presenten y logren la certificación. La Junta es un desconcentrado de la Secretaría de Gobierno que cuenta con 12 años de antigüedad, su presupuesto sólo considera sus gastos administrativos<sup>315</sup>.

En suma, bajo una mayoría de esquemas asistenciales, de los esquemas compensatorios que ejecuta el gobierno estatal queretano solo destacan tres programas de Desarrollo Social y dos del DIF Estatal direccionados hacia oportunidades de ingreso. Por su parte, las muestras de coordinación local no alcanzan a involucrar a todos los sectores que operan políticas redistributivas. En forma clasificada, el DIF Estatal y la Junta de Asistencia Privada actúan como entidades integradoras sólo en la parcialidad de sus respectivos esquemas: el de la vulnerabilidad individual y el del apoyo a las acciones privadas respectivamente.

---

<sup>314</sup> Información proporcionada por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Querétaro según solicitud con el número de expediente 82/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 26 de mayo del año 2008.

<sup>315</sup> Información proporcionada por la Junta de Asistencia Privada del Estado de Querétaro según solicitud con el número de expediente 66/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 2 de mayo del año 2008.

## Conclusiones del Capítulo V.

La evaluación de las políticas redistributivas coordinadas desde el orden estatal con respecto a los *Elementos del Principio de Subsidiariedad* deriva en lo que a continuación se expresa:

En cuanto al *Elemento de Analogía Jerárquica*, los grados de asociación estratégica estatal no componen una jerarquización muy cercana a su esencia, pues la coordinación no se logra en cuatro casos de la muestra y en los dos restantes arroja resultados cuestionables. El Estado de Morelos presenta el caso extremo, simplemente no se observa una integración general ni existen indicios que se encaminen a ella. En el Estado de Aguascalientes tampoco existe una coordinación general, pero se encontró un rasgo mínimo basado en el hecho de que una dependencia interviene en programas de otros sectores para facilitar su focalización. En el estado de Querétaro, dos dependencias integran al resto para la ejecución de sus programas, solventando parcialmente la inexistencia de una coordinación general. En el Estado Baja California, también sin interrelaciones sistemáticas, una dependencia pretende organizar la asistencia privada y coadyuvar solo materialmente en la estrategia de mayor desarrollo en el estado.

Para los casos que sí presentan una asociación estratégica estatal, la situación menos favorable se da en el Estado de Guanajuato, en donde existe un Gabinete Social cuya política central es el aprovechamiento de un programa federal como eje, adicionando las acciones estatales en base a un asistencialismo focalizado. En el mejor contexto estatal, el Estado de Jalisco cuenta con una Comisión para el Desarrollo Social, cuya *Estrategia Integral de Política Social Vive* es un modelo ideal con ausencias de subcoordinación sectorial, y en donde no se logra todavía el equilibrio entre acciones de capacidades, oportunidades de ingreso, patrimonio y asistencia.

La *Delimitación Competencial* presenta como aliciente la característica general de un centralismo normativo y financiero que se proyecta hacia escenarios de descentralización financiera motivada por un mejor ejercicio de la planeación estatal. La legislación en Salud señala una rectoría federal basada en la regulación sectorial y en el financiamiento estratégico, y una ejecución directa de once especialidades de salud a cargo de los estados. La legislación en Asistencia Social impulsa una concurrencia a nivel federal para definir una política nacional y para coordinar los programas federales y las entidades asistenciales. La legislación en Educación faculta al ejecutivo federal para

operar programas compensatorios, y define seis tipos de acciones paralelas para buscar la equidad. La proyección futura se resume en conservar la concurrencia estratégico-financiera.

Para el *Elemento de Exactitud de Aplicación*, la realidad es que no se encontraron registros oficiales de las capacidades estratégicas locales en materia compensatoria, la autolimitación de los gobiernos estatales es interpretada como la contradicción principal a este elemento. Con respecto al *Elemento de Derecho Social* se presenta una clasificación lograda en la presente investigación. En la posición más alejada a la autonomía estratégica, el Estado de Morelos no aplica modificaciones importantes a los programas federales por iniciativa propia y no cuenta con programas de diseño propio, sus esquemas son mayoritariamente asistenciales y sólo algunos apuntan hacia un desarrollo comunitario por capacidades. El Estado de Guanajuato muestra cuatro estrategias sectoriales federales ampliadas con iniciativas locales, un sector estatal que implementa un esquema propio, y una clasificación conjunta de esquemas mayoritariamente asistenciales destacando como contraparte el desarrollo de un programa comunitario en vivienda social. El Estado de Baja California cuenta con tres estrategias sectoriales federales diversificadas con variantes locales, un sector estatal que desarrolla un esquema propio, y una tipificación conjunta mayoritariamente asistencial con algunos programas de desarrollo comunitario en capacidades.

El Estado de Querétaro mejora con iniciativas propias dos estrategias sectoriales federales, cuenta con un sector estatal que implementa tres esquemas propios, así como con una clasificación general mayoritariamente asistencial en donde contrasta el desarrollo de esquemas dispersos de oportunidades de ingreso. El Estado de Aguascalientes amplía con iniciativas locales tres estrategias sectoriales federales, sobresale además un sector estatal que implementa ocho esquemas propios, y agrupa sus programas de manera mayoritariamente asistencial con algunos esquemas de desarrollo comunitario en capacidades y en organización. En el Estado de Jalisco se encuentran cuatro sectores estatales que implementan varios esquemas propios, la clasificación general de los programas es mayoritariamente asistencial con sólo algunos de desarrollo comunitario en capacidades.



*Además, así como en cada Estado es preciso que las relaciones que median entre la autoridad pública y los ciudadanos, las familias y los grupos intermedios, se regulen y gobiernen por el principio de la acción subsidiaria, es justo que las relaciones entre la autoridad pública mundial y las autoridades públicas de cada nación se regulen y rijan por el mismo principio. Esto significa que la misión propia de esta autoridad mundial es examinar y resolver los problemas relacionados con el bien común universal en el orden económico, social, político o cultural, ya que estos problemas, por su extrema gravedad, amplitud extraordinaria y urgencia inmediata, presentan dificultades superiores a las que pueden resolver satisfactoriamente los gobernantes de cada nación.*

*Es decir, no corresponde a esta autoridad mundial limitar la esfera de acción o invadir la competencia propia de la autoridad pública de cada Estado. Por el contrario, la autoridad mundial debe procurar que en todo el mundo se cree un ambiente dentro del cual no sólo los poderes públicos de cada nación, sino también los individuos y los grupos intermedios, puedan con mayor seguridad realizar sus funciones, cumplir sus deberes y defender sus derechos.*

Carta Encíclica *Pacem In Terris*, 1963.

## **Capítulo VI.**

### **La Legislación Urbana y las Políticas Habitacionales.**

#### **De las Políticas Habitacionales Federales a la Administración Urbana Local.**

En la misma relación objetiva sociedad-estado que al inicio del capítulo anterior se señaló, la concurrencia federación-estados debe generar acciones de vivienda en el marco de la política de bienestar social, mientras que, como requisito previo, la concurrencia estados-municipios debe inducir mediante las regulaciones urbanas una política social de suelo urbano. Sobre esta base, los preceptos subsidiarios para cada uno de sus elementos son los mismos que los señalados en el capítulo previo al presente.

Al igual que en los demás capítulos, el análisis general es la primera de las ocho secciones que conforman el presente, misma que se titula *La Concurrencia Confusa en Materia Urbana*. Los seis apartados siguientes incluyen el análisis particular de la muestra de estados y se denominan: *La Comisión Estatal de Desarrollo Urbano de Aguascalientes; Las Inmobiliarias Públicas y Privadas de Baja California, Guanajuato y sus Casas DIFerentes; Jalisco, un Proyecto Metropolitano sin Vivienda Social; Morelos, sin Definición Administrativa y sin Política Social; y La Estrategia Habitacional Frustrada de Querétaro*. Tanto en los antecedentes generales como en los diagnósticos particulares, el propósito fue contrastar las disposiciones legales y políticas con respecto a los *Elementos de Principio de Subsidiariedad*. En tal sentido, y según los preceptos definidos en el párrafo anterior, *Analogía Jerárquica y Delimitación Competencial* basaron el análisis general, *Derecho Social* se ocupó para el particular, y *Exactitud de Aplicación* no encontró evidencias empíricas ni en lo general ni en lo particular. Se cierra el presente con las *Conclusiones del Capítulo VI*.

#### **La Concurrencia Confusa en Materia Urbana.**

Como aspecto básico de una política social de vivienda, el estado debe resolver la distribución hacia las clases populares de aquellos elementos básicos que garanticen el derecho a la vivienda: el financiamiento para la construcción y la dotación de suelo urbano. Pese a que ambos elementos

complementan la conformación integral del satisfactor vivienda, el estado mexicano ha administrado en forma diferenciada cada uno de ellos. El financiamiento de la construcción, desde la década de los veinte, es parte de una política federal que no ha privilegiado preferentemente las necesidades de los demandantes, en cambio, mediante una política implementada en forma mayoritaria a través del crédito para diferentes grupos poblacionales, ha estimulado la oferta especulativa de vivienda. Recientemente, un sistema de subsidios y algunas acciones de descentralización han sido destinados a atender a la población desplazada del mercado de vivienda, y a sumar la participación de los gobiernos estatales y algunos municipales respectivamente.

Para hacer un recuento de los hechos, en 1925 se creó el programa de crédito general para empleados, operado por una dirección de pensiones civiles que posteriormente pasó a ser el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En 1934, facultado por la Dirección de Pensiones Civiles, el Departamento de Distrito Federal (DDF) fue el primero de varios organismos que construían directamente viviendas para transferirlas a sus trabajadores cobrándoselas a crédito, el modelo fue reproducido por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) después de su creación en 1943, por la Dirección de Pensiones Militares en 1955, y por Petróleos Mexicanos (PEMEX) en 1958. En 1963, se creó el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía para la Vivienda (FOGA), para ofrecer crédito a la población asalariada en general y no sólo a los empleados públicos, ampliando así la cobertura del modelo.

En 1970, se modificó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares para otorgar préstamos del tipo hipotecario, garantizando así el pago de los créditos que se otorgaban. Sobre tal base, y a efecto de reorganizar en forma sectorial a las entidades públicas que construían y financiaban vivienda, ese mismo año se crearon el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Fondo de la Vivienda Militar de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FOVIMI-ISSFAM). En 1992 los organismos habitacionales de cobertura nacional se centraron en el financiamiento, dejaron

de construir, y a cambio impulsaron a los sectores social y privado para que lo hicieran en adelante, pugnando además por una desregulación de la vivienda<sup>316</sup>.

Actualmente, los programas del FOVI y del INFONAVIT, las dos entidades públicas de mayor actividad financiera para la vivienda, no dependen del gasto público sino del nivel de empleo y del financiamiento de organismos internacionales, pues el INFONAVIT construye con las aportaciones de los trabajadores y el FOVI con recursos del Banco Mundial<sup>317</sup>. A la labor de los organismos públicos, se suma la actividad de las instituciones de financiamiento comercial. En el año 2007, el mercado de créditos habitacionales se concentraba en ocho bancos de los 35 que operaban en el país, seis de los cuales financiaban créditos para personas que comúnmente no tienen acceso a los servicios bancarios. En ese mismo año, existían además 36 sociedades financieras de objeto limitado (SOFOL) y 45 instituciones microfinancieras, de las cuales 12 eran Sociedades Financieras Populares y 33 eran Sociedades cooperativas de Ahorro y Préstamo<sup>318</sup>.

Con relación a los programas basados en el subsidio, su antecedente se remonta al año de 1947, cuando el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S.A. (BANOBRA) desarrolló programas de construcción tendientes a especializar una oferta a través del Fondo de Casas Baratas, que en 1949 fue sustituido por el Fondo de Habitaciones Populares. Para 1981, se crea el fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAHPO), con objeto de atender a la población no asalariada de bajos ingresos mediante autogestión y vivienda progresiva en lotes con servicios<sup>319</sup>. En la actualidad, según la visión neoliberal de focalización de la pobreza, los programas habitacionales de subsidios son los siguientes: a) Vivienda Rural, operado por FONAHPO, atiende a familias seleccionadas que viven en pobreza patrimonial y en localidades menores a los 5 000 habitantes, otorgando subsidios de hasta \$ 30 000 (treinta mil pesos) para ampliación de vivienda y de hasta \$ 15 000

---

<sup>316</sup> Pedro Leobardo Jiménez Sánchez, *Simplificación Administrativa y Promoción de Vivienda Popular en el Estado de México 1994-1997*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1998, pp. 54-57.

<sup>317</sup> Javier Amaro, *Las Dos Caras de la Moneda*; Revista Obras, Editorial Expansión, Año XXVII, No 333, Septiembre 2000, p. 64.

<sup>318</sup> Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal, con el apoyo de la Comisión Nacional de la Vivienda y Joint Center for Housing Studies de la Universidad de Harvard; *Estado Actual de la Vivienda en México 2007*; México, CIDOC-SHF, 2007, pp. 48-50.

<sup>319</sup> Pedro Leobardo Jiménez Sánchez, *Op. Cit.*, p. 54.

(quince mil pesos) para mejoramiento<sup>320</sup>; b) Tu Casa, operado por FONHAPO, atiende a familias que han calificado en un proceso de selección, otorgando subsidios de hasta \$ 50 000 (cincuenta mil pesos) para adquisición o edificación de vivienda, de hasta \$ 37 500 (treinta y siete mil quinientos pesos) para edificación de vivienda rural, de hasta \$ 17 500 (diez y siete mil quinientos pesos) para ampliación o mejoramiento de vivienda urbana, y de hasta \$ 13 500 (trece mil quinientos pesos) para ampliación o mejoramiento de vivienda rural<sup>321</sup>; c) Programa Especial de Créditos y Subsidios a la Vivienda (PROSAVI), operado por bancos y SOFOLES en coordinación con el FOVI, atiende a familias con ingresos no mayores a cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, mediante un subsidio del 20% del valor de la vivienda para complementar el enganche en desarrollos habitacionales con precios controlados<sup>322</sup>; y d) Esta Es Tu Casa, operado por 37 entidades públicas y privadas mediante convenio con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), atiende a familias para que la adquisición de terrenos, viviendas nuevas o usadas, o autoconstrucción; mediante un sistema que combina proporcionalmente un subsidio y el ahorro del beneficiario<sup>323</sup>.

En referencia a las acciones de descentralización, estas inician en 1982 al constituirse los Institutos Estatales de Vivienda, acción diseñada desde el gobierno federal por la extinción y transferencia de facultades del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO), organismo destinado a realizar investigaciones sobre la vivienda y su demanda desde 1954, y que cuantifica las necesidades de vivienda por entidad federativa desde 1970<sup>324</sup>. Los Institutos Estatales de Vivienda ejecutan actualmente el gasto federal descentralizado del FONHAPO (Vivienda Rural y Tu Casa), y en algunos casos también el de la CONAVI (Esta Es Tu Casa), siendo francamente raro el hecho de que los programas federales sean complementados con iniciativas locales.

---

<sup>320</sup> Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, 30 de diciembre de 2007, séptima sección, p. 6.

<sup>321</sup> *Ibidem*, pp. 6-7.

<sup>322</sup> FOVI, *Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda*, texto publicado en <http://www.fovi.gob.mx/PROSAVI.html>.

<sup>323</sup> Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal, *Op. Cit.*, pp. 43-44.

<sup>324</sup> Pedro Leobardo Jiménez Sánchez, *Op. Cit.*, pp. 54-56.

Pasando ahora a la dotación del otro elemento cuyo alcance social podría garantizar el derecho a la vivienda, es necesario iniciar reconociendo la omisión en los programas federales de un financiamiento exclusivo de suelo urbano, lo que se ha encaminado a conformar un mercado preferente de casas terminadas que favorece la ganancia de las empresas inmobiliarias. Por su parte, para los gobiernos estatales, el suelo urbano ha sido el principal objeto de regulación en pro del ordenamiento de las ciudades, y en virtud de que sólo el sector inmobiliario ha tenido la capacidad de acatar la clasificación del territorio, los procesos de desarrollo habitacional popular resultan opuestos al sentido de orden de la autoridad. De manera análoga a lo que ocurrió con el subsidio habitacional, las acciones de descentralización han llevado la regulación del suelo urbano a la jurisdicción de los municipios en este caso, cuyo largo proceso ha enfrentado la negativa de los gobiernos estatales con respecto a perder el control de las ciudades.

Inicialmente, en 1933 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Primera Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California, la cual pretendía inducir un proyecto urbano elaborado por una comisión de planificación a través de planos reguladores. Hasta 1976, los gobiernos estatales habían imitado la experiencia del Distrito Federal, por lo cual, bajo enfoques distintos y con atención nula hacia los aspectos sociales, pretendían ordenar las ciudades estableciendo un diseño a seguir en el aprovechamiento del suelo urbano. Algunos estados, como el de México, habían beneficiado a la iniciativa privada dotándole de suelo urbanizable barato para construir grandes proyectos urbanos de vivienda, evidenciando también una asociación funcional entre las autoridades estatales y el sector inmobiliario. Sin embargo, dado también el descontrol de algunos desarrolladores privados, la legislación urbana tendía hacia la complejidad por la definición de gravámenes a modelos de urbanización indeseados, por la incentivación hacia los desarrollos deseables, y por las sanciones al incumplimiento de las obligaciones adquiridas en la autorización de los conjuntos habitacionales.

En 1976, una reforma a la Constitución General de la República y la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, pretendieron instituir un nuevo enfoque de planeación y regulación urbana para mejorar las condiciones de vida de la población, así como, establecer la concurrencia de los órdenes de gobierno y de la participación social en materia de asentamientos humanos. De esta manera, la federación intervino mediante la elaboración masiva de planes urbanos para la mayoría de las ciudades del país, los cuales,

valiéndose de un análisis integral tipificado, pretendían impulsar la descripción de estrategias de infraestructura y la clasificación gráfica del territorio para establecer una normatividad al respecto. Por otro lado, el proceso de reforma legislativa federal previó la descentralización de algunas facultades urbano-administrativas hacia el municipio libre, sin embargo, el proceso consecuente de adecuación legislativa estatal invariablemente intervino el ejercicio de las nuevas facultades municipales. De este modo, puede percibirse una nueva tendencia hacia la complejidad legislativa a efecto de diversificar los componentes de la administración urbana para transferir a los ayuntamientos las funciones mínimas, acatando así el texto constitucional y aprovechando retóricamente el término concurrencia para que las demás atribuciones quedaran sujetas a la intervención de los gobiernos estatales.

Si bien originalmente, el término concurrencia pretendió orientar a la elaboración en forma conjunta y consensada de planes y programas urbanos para su posterior instrumentación coordinada, dentro de los respectivos ámbitos jurisdiccionales, pero con un objetivo común. En la práctica, bajo un artificio en la legislación urbana de los estados, la conformación de una política urbana *para mejorar las condiciones de vida de la población* quedó en la inconcurrencia, lo concurrente es la obligación de compartir los componentes de la administración urbana tradicional. Por ello, el esquema establecido sobre la planeación urbana conjunta por los tres niveles de gobierno en las conurbaciones no logró su aplicación efectiva, su puesta en práctica suponía que los equipos gobernantes estarían dispuestos a compartir la planeación y regulación de las ciudades, lo cual, en la práctica y hasta la fecha no ha sucedido<sup>325</sup>. En el caso de la planeación municipal de los centros de población, para afianzar una relación burocrática y subordinada enclavada en una clasificación vasta de planes, los procesos de aprobación han generalizado una concurrencia basada en que los gobiernos estatales emitan dictámenes de congruencia basados en sus propios instrumentos de planeación. A su vez, la participación social no ha contado con una representatividad plena y permanente, por lo que la estrategia urbana de las clases populares no alcanzó su definición<sup>326</sup>. El enfoque social de la Ley General de Asentamientos

---

<sup>325</sup> Antonio Azuela de la Cueva. En Gustavo Garza (compilador), *Una Década de Planeación Urbano-Regional 1978-1988*, Primera edición y primera reimpresión, México, 1992, El Colegio de México, p. 64.

<sup>326</sup> Juan Manuel Ramírez Saiz, *Carácter y Contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos*, México, 1983, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Cuaderno de Investigación Social Número 8, p. 147.

Humanos concluyó el 21 de julio de 1993, cuando fue publicada una nueva ley dispuesta ahora desde la visión del desarrollo económico. A partir de entonces, la política urbana se refiere a la alta rentabilidad de los recursos físicos y condiciones del mercado, antes de buscar un sentido social a las operaciones inmobiliarias.

Lo efectos de la especulación, ante la falta de una política social para la dotación de suelo, desplazan a las clases populares del mercado formal de terrenos, buscando así satisfacer su necesidad en un mercado informal. Dado que más de la mitad del territorio nacional se clasifica como propiedad comunal y ejidal, se genera así un grave problema de irregularidad en la tenencia de la tierra<sup>327</sup>. Para convertir la propiedad social en suelo urbano, redundando en lo que no se ha logrado sistematizar, se debe establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno en función de sus respectivos marcos jurídicos para beneficio social y casi siempre en contradicción a la normatividad urbana vigente. La regularización de la propiedad social es dirigida principalmente por el gobierno federal a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Tal procedimiento se basa en la expropiación de los ejidos a favor de la dependencia referida por decreto del presidente de la república, la asignación de uso del suelo de carácter urbano a cargo de los ayuntamientos, el trámite de aprobación de la traza urbana por conducto de los gobiernos estatales o de los ayuntamientos, según lo determine la legislación local, y la escrituración de lotes y transmisión del dominio a sus poseedores mediante la CORETT. Según los programas recientes de este organismo, el Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar los Asentamientos Humanos (PASPRAH), representa la posibilidad de un subsidio hasta por \$ 7 000.00 (siete mil pesos) para apoyar los trámites individuales de regularización. Esto nos habla de que el orden federal de gobierno prevé a los asentamientos irregulares como una problemática permanente en el futuro, ante la falta de soluciones locales anticipadas de suelo urbano para las clases marginadas.

Como una variante de lo anterior, a partir de una reforma al artículo 27 constitucional, ocurrida en 1992, se sumó el Registro Agrario Nacional (RAM) mediante un nuevo procedimiento que puede orientarse a la regularización de terrenos, el cual se denomina *adquisición del dominio pleno*. Este procedimiento es previsto para su gestión directa a través de los núcleos

---

<sup>327</sup> Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal, *Op. Cit.*, p. 76.

agrarios, los cuales, por acuerdo directo de la asamblea deciden desincorporar las parcelas del régimen ejidal ante el RAN, con la posibilidad de que, ya con el carácter de propiedad privada, puedan fraccionarse comercialmente y, según sea el caso, regularizar los asentamientos existentes y/o servir de suelo virgen para nuevos desarrollos. Por la falta de capacidad técnica y de gestión de los núcleos ejidales, y dada la falta de asesoría gubernamental, los ejidatarios generalmente se valen de terceros para que estos gestionen ante las diferentes instancias interventoras cada uno de los trámites que el proceso incluye. Se induce así una práctica común en la actualidad que consiste en la asociación de núcleos ejidales con empresas inmobiliarias, en donde estas últimas realizan las gestiones señaladas y participan de las utilidades a los ejidatarios una vez que los terrenos cuentan con las facilidades para su desarrollo. Por lo anterior, se logra evitar que el suelo ejidal cumpla una función social.

La regularización de la propiedad privada, por su parte, es dirigida principalmente por los gobiernos estatales a través de sus organismos regularizadores y con el apoyo de los ayuntamientos. Ambos niveles de gobierno, mediante los antecedentes de cada caso y asegurando la no propiedad estatal o municipal, combinan el derecho civil y administrativo para lograr la regularización de lotes. De este modo, según la voluntad del propietario original del lote ocupado y los antecedentes registrales, la *usucapion longitemporis* y la *inmatriculación administrativa* son opciones para regularizar dentro de esta categoría. La complejidad inherente se refiere entonces a que los diferentes funcionarios, en el marco de sus propios ordenamientos, coadyuven en procedimientos de regularización de la propiedad privada con antecedentes variados. Los contactos y solicitudes intergubernamentales se dan únicamente de manera formal mediante promociones escritas, convenios de colaboración y operación de comités intergubernamentales<sup>328</sup>. Destaca la rivalidad entre los gobiernos estatales y municipales por aprovechar los procesos de regularización de la propiedad privada en sentido político-clientelar. Es por esto que las acciones conjuntas en la materia muchas veces dejan de ser de coordinación y cooperación, convirtiéndose en bloqueos administrativos mutuos.

Por lo expuesto hasta aquí, es posible afirmar que los tres órdenes gubernamentales no alcanzan la concurrencia *per se*, sentando de este modo graves deficiencia en cuanto a los *Elementos de Analogía Jerárquica* y

---

<sup>328</sup> En el caso del Estado de México, los comités se denominan de prevención y control del crecimiento urbano.

*Delimitación Competencial del Principio de Subsidiariedad.* El único medio que logra integrar las actividades del estado en materia habitacional, en detrimento del establecimiento de políticas sociales concurrentes, resulta ser entonces la actividad inmobiliaria. Este sector posee gran capacidad de asociación y organización con el sector financiero, con el estado y con la industria de la construcción. En consecuencia, existe una amplia manipulación de recursos financieros nacionales y extranjeros, de los elementos que otorga el estado como el crédito para vivienda y el suelo urbanizable, y del proceso industrial respectivamente. Más aún, los mecanismos de planeación urbana inducidos originalmente por la Ley General de Asentamientos Humanos han terminado asegurando los intereses del sector inmobiliario y manifestaron los límites objetivos en los que actualmente opera, pues es el sector inmobiliario el único capaz de cumplir a cabalidad la normatividad urbana.

En la época reciente, las compañías constructoras de vivienda se han visto beneficiadas mediante su participación directa en la modificación de los planes urbanos, la diversificación y adecuación comercial de las tipologías de vivienda, la desregulación administrativa, y la disminución de cargas tributarias. El primero de los rubros anteriores resulta clave en cuanto al doble propósito de cumplir con la norma urbana y maximizar la ganancia, pues permite al sector privado adquirir terrenos no urbanos para convertirlos en áreas urbanizables<sup>329</sup>. Como mayor contradicción, se ha hecho evidente que las condiciones de vida de las clases marginadas no son mejoradas por los planes y programas urbanos, sino que a veces son deterioradas por la especulación del suelo ocasionada precisamente cuando este adquiere el carácter urbano<sup>330</sup>. Al existir en el mercado sobreoferta de vivienda para clases medias, la creciente existencia de proyectos habitacionales para extranjeros jubilados es ahora la nueva forma de privilegiar la ganancia privada antes que ocuparse por las necesidades de los marginados.

---

<sup>329</sup> En el año 2007, las reservas de terreno con las que contaban los desarrolladores mexicanos que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores permitía una actividad habitacional continua de acuerdo a las cantidades de años siguientes: Geo 7.1, Urbi 6.5, Ara 5.9, Homex 4.6, Sare 3.0 y Hogar 4.8. Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal, *Op. Cit.*, p. 35.

<sup>330</sup> Juan Manuel Ramírez Saiz, *Op. Cit.*, p. 83.

## **La Comisión Estatal de Desarrollo Urbano de Aguascalientes.**

El congreso del Estado de Aguascalientes, a través del Código Urbano del Estado, ha distribuido facultades urbanas descentralizando hasta la instancia municipal el otorgamiento del uso del suelo, de fusiones y subdivisiones de terrenos menores de 5 000 metros cuadrados, y de la suficiencia en el servicio de agua potable. La concurrencia en la administración urbana ocurre principalmente por el funcionamiento de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano (CEDU), un órgano colegido presidido por el gobernador del estado y en el que participan los presidentes municipales; cuya función es evaluar los programas de desarrollo urbano y vivienda, dictaminar sobre reservas territoriales y usos del suelo, supervisar la planeación urbana municipal, autorizar los conjuntos urbanos y combatir los asentamientos irregulares. De esta forma, la división competencial configurada en Aguascalientes manifiesta el acatamiento al texto de la Constitución General de la República, sin embargo, la legislación local establece funciones y procedimientos que permiten al gobierno estatal continuar siendo el principal director de la dinámica urbana, acción que se complementa mediante el control exclusivo del registro catastral en toda la demarcación según la Ley de Catastro del Estado.

Bajo una estrategia de control poblacional que omite acciones populares de vivienda, la política urbano-habitacional parece sólo limitarse al aprovechamiento de los elementos ya existentes en el sector urbano-administrativo. En primer término, la basta actividad inmobiliaria del estado es ocupada para establecer la mayor parte de las estrategias estatales: 1) vivienda terminada a trabajadores transfronterizos, 2) casas en renta para matrimonios jóvenes, 3) coparticipación del sector privado en los programas del Instituto de Vivienda del Estado, 4) fomentar el pago a las acciones del instituto de vivienda, y 5) transparencia y modernización en la autorización de fraccionamientos. El segundo tipo de estrategias se realiza mediante la adaptación de los programas federales descentralizados del sector desarrollo social, tales como Tu Casa (FONHAPO), Esta Es Tu Casa (CONAVI), y Programa Habitat para adquisición de reservas territoriales<sup>331</sup>. El último bloque de estrategias se basa en inducir el ejercicio de las facultades municipales hacia la constitución y urbanización de reservas territoriales, destacando en ello la

---

<sup>331</sup> Información proporcionada por el Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2753 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 8 de mayo del año 2008.

criminalización del poblamiento popular bajo la línea estratégica *Prevención y Control de Asentamientos Irregulares*.

Consecuentemente, ante las escasas opciones de vivienda popular, la venta de terrenos ejidales ha existido en la periferia de la metrópoli central. En la década de los noventas, cuando el mercado informal de suelo alcanzó su mayor actividad en la región, el procedimiento de adquisición del dominio pleno orientó la búsqueda de la regularidad del suelo en el 90% de los casos, dejando a la CORETT los procesos conflictivos de regularización. En tales circunstancias, los procedimientos de adquisición del dominio pleno lograron evadir el control urbano que impone el código estatal de la materia, la CEDU perdió así el control de los procedimientos del RAN<sup>332</sup>, sin embargo, el objetivo de regularizar se logró a medias pues las parcelas sólo lograban sustituir el régimen ejidal por el privado, sin alcanzar la autorización de un fraccionamiento en lotes de tamaño apropiado para viviendas unifamiliares.

Para hacer más complejo el proceso de la regularización de la tenencia de la tierra, la proliferación de asentamientos irregulares ha contrastado con la política urbano-administrativa estatal, logrando endurecer los procedimientos locales necesarios para la citada regularización. En tal sentido, la SEPLADE expresa que *en cuanto a la regularización de predios urbanos, semi urbanos y rústicos, el fraccionamiento de la tierra sigue los mismos procesos enmarcados por el Código Urbano para el Estado de Aguascalientes y están estructurados bajo el Sistema Estatal de Administración del Desarrollo Urbano, estableciéndose procesos homologados para emprender líneas de acción libres de discrecionalidad*<sup>333</sup>. La actuación de la CORETT quedó entonces subordinada a la legislación estatal y, pese a la existencia de un convenio marco para la agilización de trámites necesarios en los procesos de regularización, se imponen los periodos establecidos por la secuencia de sesiones de la CEDU: si esta comisión autoriza la regularización de cuatro asentamientos irregulares anuales en promedio, el rezago en la materia podría abatirse en cuarenta años.

En cuanto a la política municipal de asentamientos humanos, en los primeros nueve meses de la administración municipal 2008-2010 se había definido un diagnóstico y un plan que contenía las siguientes estrategias: a)

---

<sup>332</sup> Información proporcionada en entrevista con el Supervisor Estatal de la CORETT en el Estado de Aguascalientes, 10 de julio del 2008.

<sup>333</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación (SEPLADE) Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 2759 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 7 de mayo del año 2008.

dado que existía una gran cantidad de ejidos que habían gestionado la adquisición del dominio pleno, se planteaba, a partir de una mesa de trabajo con CORETT, un programa de colaboración intergubernamental basado en regularizar *por mandato*, cuyo universo se estimaba en 1600 o 1700 lotes; b) el municipio planeaba también colaborar como gestor en los procesos de adquisición del dominio pleno, dado que su trámite se realiza en la Ciudad de México y esto para algunos núcleos agrarios representaba un obstáculo; c) no se descartaba el mecanismo tradicional de la CORETT de las expropiaciones, sin embargo, este sólo aplicaba en un solo ejido; d) cuando por la clasificación agraria del suelo al interior de los ejidos existía una reserva de crecimiento del asentamiento habitacional, pero que esta se había desarrollado en forma irregular, se planteaba la regularización del suelo con base en la legislación agraria; el mecanismo involucraba aproximadamente a 41 ejidos; e) en virtud de que la legislación urbana estatal le confiere al municipio la facultad de autorizar subdivisiones menores de 5000 metros cuadrados, se preveía la regularización de asentamientos desarrollados en superficies menores de la señalada cuando el régimen fuera propiedad privada; desconociéndose el universo a esa fecha; f) cuando los asentamientos irregulares se habían desarrollado en el régimen privado pero que se localizaba un propietario original, se contemplaban procedimientos de *usucapion longitemporis*; los casos más comunes eran las zonas de protección que se designaron cuando las antiguas haciendas fueron expropiadas para la conformación de ejidos, en cuyo caso, el posterior abandono de los cascos de hacienda dio pie a la invasión de tales zonas; se desconocen los rezagos al respecto pero se estaban ponderando<sup>334</sup>.

Como puede apreciarse, el Ayuntamiento de Aguascalientes había basado su estrategia en la clasificación y cuantificación del fenómeno de irregularidad en la tenencia de la tierra dentro de su jurisdicción, para plantear soluciones factibles que pudieran implementarse mediante el ejercicio de las facultades municipales, o bien, en el marco de la colaboración federación-municipio. Con ello, se prevé que se pueda eludir la complejidad de trámites

---

<sup>334</sup> Información proporcionada para la presente investigación por el Responsable del Área de Asentamientos Humanos del Ayuntamiento de Aguascalientes, 13 de octubre del 2008. El servidor público referido es exfuncionario de la Procuraduría Agraria, y señala que no existen antecedentes claros de una política de asentamientos humanos a nivel municipal, por lo que él se encuentra en el proceso de integración de una nueva área administrativa municipal que atenderá los rezagos del sector.

implantada por la CEDU, invocando así la influencia de legislaciones no urbanas para encontrar soluciones fuera de la arena de coordinación estatal.

## **Las Inmobiliarias Públicas y Privadas de Baja California.**

Según la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, las atribuciones sobre el otorgamiento del uso del suelo, la autorización de fusiones y subdivisiones de terrenos, y los permisos para la ejecución de conjuntos urbano-habitacionales corresponden a los Ayuntamientos del estado. Estos últimos, están sujetos a dictámenes de carácter estatal en los siguientes casos: 1) urbanizaciones de impacto estatal no consideradas en los planes municipales, 2) urbanizaciones que afecten áreas naturales protegidas, y 3) dotación de 3% del área vendible para la construcción de escuelas. Si bien en apariencia, se cumple con la distribución de facultades pretendida desde el texto de la Constitución General de la República, el gobierno estatal ha conservado el ejercicio de dos funciones que le dan una amplia participación en el sector urbano-administrativo. Por un lado, los servicios de agua potable los presta el orden estatal a través de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos, por lo que la factibilidad del servicio queda a cargo de estas comisiones. Por otra parte, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado (SIDUE) otorga directamente autorizaciones de urbanización para promociones que se ubiquen fuera de los límites de los centros urbanos.

El sistema de planeación estatal ha dictaminado la existencia de una gran demanda insatisfecha de vivienda popular, que existen condiciones de precariedad en las casas habitadas por familias pobres, y que los programas públicos al respecto son escasos y de poco impacto. El programa sectorial estatal de vivienda, documento en proceso de elaboración hacia octubre del 2008, definió metas de vivienda por 235 000 unidades para la administración estatal en curso. La estimación de las metas se debe a que el estado cuenta con un Padrón Único de Solicitantes de Suelo y Vivienda, cuya información le permite el análisis y proyecciones en el sector<sup>335</sup>. En función de su diagnóstico, las estrategias habitacionales resultantes fueron: a) implementar programas que impulsen la construcción y el mejoramiento de viviendas populares que reúnan las condiciones de habitabilidad (destacando la autoconstrucción), b) brindar apoyo a las familias de escasos recursos para que puedan acceder a una

---

<sup>335</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la Jefe del Departamento de Vivienda y Reserva Territorial de la SIDUE Baja California, 27 de octubre de 2008.

vivienda propia, y c) impulsar un marco regulatorio integral que favorezca la participación social comprometida en el desarrollo y mantenimiento de la vivienda<sup>336</sup>.

En la instrumentación de la estrategia, las acciones de autoconstrucción y mejoramiento de viviendas populares se han basado en la distribución de paquetes de materiales para que las familias con viviendas de mala calidad realicen ampliaciones de 16 m<sup>2</sup>, construcción de techos de 30 m<sup>2</sup>, muros de 12 m<sup>2</sup>, e impermeabilizaciones de 60 m<sup>2</sup>. Por su parte, los apoyos para que las familias de escasos recursos puedan acceder a una vivienda propia han consistido en combinar las inversiones federal, estatal y municipal, así como el ahorro del beneficiario; resultando mezclas como: a) Programa de Subsidio a la Vivienda Económica conformado por INFONAVIT, Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y el Gobierno del Estado; diseñado para familias que perciben 2 salarios mínimos mensuales; b) Programa de Ahorro, Crédito y Subsidio para la Vivienda Progresiva “TU CASA”; orientado para familias que perciben 3 salarios mínimos mensuales; c) Programa de Apoyo a la Vivienda Tipo Económico en Coinversión; destinado a familias que perciben 3 salarios mínimos mensuales; y d) Vivienda Tradicional para Bajos Ingresos (TBI) en Coinversión; propio para familias que perciben menos de 5 salarios mínimos mensuales<sup>337</sup>. Con referencia a la tercera de las estrategias señaladas, la autoridad estatal ha resuelto aprovechar con mayor sentido social la constante que representa el desarrollo privado de vivienda, logrando incrementar así en un 228% la oferta total de vivienda con un promedio de 50 000 acciones diversificadas por año en el periodo 2002-2007<sup>338</sup>. La estrategia ha mostrado tres variantes: 1) inducir la construcción privada de vivienda económica; 2) transformar el suelo no urbano en suelo urbanizable, urbanizado y económico; y 3) concesionar la construcción de vivienda en desarrollos tramitados directamente por las inmobiliarias del estado.

El Sistema de Apoyo a la Vivienda (SAV) hizo asequible un ejercicio inmobiliario bajo mejores condiciones y mayor superficie de construcción para

---

<sup>336</sup> Gobierno del Estado de Baja California, *Plan Estatal de Desarrollo 2008-2013*, México, 2008, pp. 151-152.

<sup>337</sup> Información proporcionada por la Inmobiliaria del Estado de Baja California, Zona Mexicali (IEBC), y la Inmobiliaria Estatal Tijuana-Tecate (IETT), según solicitud con el número de expediente 001859 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 6 de mayo del año 2008.

<sup>338</sup> *Ibidem*.

la población estatal de bajos ingresos, destacando la suscripción anual del Convenio General de Coordinación y Apoyo a la Vivienda entre el Ejecutivo del Estado (SIDUE y SPF), la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) y la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI). En este documento, el gobierno estatal asume como compromisos el suscribir convenios específicos y el apoyar las erogaciones que por concepto de derechos y productos en el trámite de los fraccionamientos realicen los desarrolladores. A su vez, las cámaras se comprometen a que sus agremiados construyan viviendas con un valor comercial hasta por 90 000 UDIs en los municipios de Tijuana, Rosarito, Tecate y Ensenada; y hasta por 80 000 UDIs en el municipio de Mexicali. En ambos casos, el 25% de las viviendas desarrolladas no deben exceder un valor de 60 000 y 50 000 UDIs respectivamente<sup>339</sup>. Sobre el compromiso de apoyar las erogaciones en el trámite de fraccionamientos, el gobierno estatal definió un procedimiento que estipula, después de que los promotores hayan cubierto las recaudaciones de acuerdo a las bases legales y de que hayan individualizado las viviendas, el pago de un apoyo por vivienda a los desarrolladores correspondientes de acuerdo a tarifas que se actualizan anualmente, y que para el año 2008 fueron: para la Zona Valle (Mexicali), \$ 288.00 (doscientos ochenta y ocho pesos) para créditos INFONAVIT y \$ 1847.00 (mil ochocientos cuarenta y siete pesos) para créditos SHF, FOVISSSTE u otros; y para la Zona Costera (Tecate, Tijuana, Playas de Rosarito y Ensenada), \$ 538.00 (quinientos treinta y ocho pesos) para créditos INFONAVIT y \$ 2097.00 (dos mil noventa y siete pesos) para créditos SHF, FOVISSSTE u otros<sup>340</sup>. Además de lo anterior, otros estímulos son: 1) exención de varios derechos por servicios del registro público de la propiedad, 2) exención de servicios que prestan los organismos de agua potable, 3) exención de servicios que presta la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUE), y 4) exención de derechos por publicación en periódico oficial<sup>341</sup>.

---

<sup>339</sup> Gobierno del Estado de Baja California, Acuerdo para el Apoyo a la Vivienda que Celebraron el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, la Cámara Nacional de la Industria y Promoción de Vivienda de Baja California (CANADEVI), y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción de Baja California (CMIC), 1º de enero de 2008.

<sup>340</sup> Gobierno del Estado de Baja California, *Mecanismo para el Pago de los Apoyos del Programa de Fomento y Apoyo a la Vivienda Económica y de Interés Social*, documento anexo al Acuerdo para el apoyo a la vivienda, 1º de enero de 2008.

<sup>341</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la Jefe del Departamento de Vivienda y Reserva Territorial de la SIDUE Baja California, 27 de octubre de 2008.

En cuanto a la transformación del suelo no urbano en suelo urbanizable, urbanizado y económico; durante el periodo 2002-2007 destaca la adquisición y habilitación de 245 hectáreas dispuestas en los cinco municipios del estado, mediante la aplicación de recursos federales y de la iniciativa privada. En consecuencia, se ha podido disponer de 56 597 lotes habitaciones, los cuales, una vez urbanizados, fueron aptos para la edificación de vivienda preferentemente para familias de ingresos menores a cinco salarios mínimos<sup>342</sup>. En el futuro, se prevé nuevamente adquirir reservas territoriales por el mismo mecanismo e iniciar acciones de redensificación en ciudades como Mexicali y Ensenada que se caracterizan por una expansión subutilizada<sup>343</sup>.

Las acciones directas del gobierno estatal para el desarrollo de vivienda se basan en el trámite de autorizaciones de fraccionamientos y, dado que las paraestatales no pueden construir viviendas directamente, en la concesión a inmobiliarias privadas para la construcción y comercialización de casas con precio controlado. De este modo se han logrado edificar viviendas con 40 metros cuadrados de construcción en lotes de 140 metros cuadrados de superficie, disminuyendo el monto del crédito a \$ 140 000 (ciento cuarenta pesos) en promedio<sup>344</sup>. Las viviendas se asignan por medio de créditos INFONAVIT. En octubre del año 2008 se estaba desarrollando el Fraccionamiento Valle de las Misiones, un proyecto de 3 031 viviendas al oeste de Mexicali con construcciones de 38 m<sup>2</sup>. Valle de las Misiones benefició a 1 518 personas en el año 2006 y a 430 personas para 2007. Ángeles de Puebla representa otro proyecto de 4 676 viviendas al este de Mexicali, con superficie aproximada de 100 has. Para el año 2007, Ángeles de Puebla benefició a 1 258 personas. Portobello es un proyecto de 448 viviendas en San Felipe (207 km. al sur de Mexicali), contaba con 384 viviendas terminadas a octubre del 2008, habiendo beneficiado a 232 personas en el año 2007<sup>345</sup>.

Los desarrollo habitacionales de interés social localizados en Tijuana y Playas de Rosarito presentan una mayor diversificación de vivienda: la

---

<sup>342</sup> Información proporcionada por la Inmobiliaria del Estado de Baja California, Zona Mexicali (IEBC), y la Inmobiliaria Estatal Tijuana-Tecate (IETT), según solicitud con el número de expediente 001859 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 6 de mayo del año 2008.

<sup>343</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la Jefe del Departamento de Vivienda y Reserva Territorial de la SIDUE Baja California, 27 de octubre de 2008.

<sup>344</sup> *Ibidem*.

<sup>345</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal de INDIVI Tijuana, 28 de octubre de 2008.

vivienda económica consta de un pie de casa de 29 ó 32 m2 de construcción sobre terreno de 60 m2 y con valor de \$ 180 000.00 (ciento ochenta mil pesos), la vivienda TBI consta de una casa de 32 ó 37 m2 de construcción sobre terreno de 60 m2 y con valor de \$ 230 000.00 (doscientos treinta mil pesos), la vivienda tradicional consta de una casa de 45 m2 de construcción sobre terreno de 60 m2 y con valor entre \$ 270 000.00 (doscientos setenta mil pesos) y \$ 320 000.00 (trescientos veinte mil pesos), y la vivienda COFI consta de una casa de más de 60 m2 de construcción sobre terreno de 120 m2 y con valor de \$ 360 000.00 (trescientos sesenta mil pesos)<sup>346</sup>.

Haciendo referencia a los fraccionamientos que el gobierno estatal desarrolla en Tijuana y Playas de Rosarito, en Lomas de San Martín se produjeron 33 viviendas en el año 2007, y para octubre del 2008 se habían concluido 228 casas. Urvilla del Prado es un proyecto de 3256 viviendas, en el año 2007 se terminaron 3147 viviendas para beneficiar a igual número de familias. Manglecito – Delicias registró 2 520 hogares terminados en el año 2007. El Laurel (Villa del Campo II) contó con 2 294 viviendas terminadas en el año 2007, y para octubre del 2008 se habían concluido 692 casas. Río Seco y Tres Viejos (Villa del Campo II) es un proyecto de 5 447 viviendas, en el año 2007 se terminaron 33 unidades y para octubre del 2008 se habían concluido 2264 hogares. El Mirador (Parajes del Valle) es un proyecto de 1406 viviendas que arrojó 53 casas construidas en el año 2007, y para octubre del 2008 se habían concluido 690 viviendas. Real de Rosarito es un proyecto de 721 viviendas con registro anual de 149 producidas hasta octubre del 2008.

En la actualidad, la escasez de créditos ha frenado la producción de vivienda que el gobierno estatal realizaba directamente. Por otro lado, en el pasado, la asignación de créditos presentó ciertas deficiencias de selección de beneficiarios, pues en Valle de las Misiones muchas casas no han sido habitadas por sus propietarios razón por la cual han sido saqueadas (puertas, ventanas y muebles de baño)<sup>347</sup>. Por su parte, los desarrollos localizados en Tijuana y Playas de Rosarito presentaban hacia octubre del 2008 entre un 36 y un 40% de deserción de vivienda<sup>348</sup>. Como virtud, es importante señalar que la implementación de la estrategia estatal contempla una coordinación

---

<sup>346</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Subdirector Técnico de INDIVI Tijuana, 29 de octubre de 2008.

<sup>347</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal de INDIVI Tijuana, 28 de octubre de 2008.

<sup>348</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Subdirector Técnico de INDIVI Tijuana, 29 de octubre de 2008.

intersectorial entre la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado (SIDUE) y sus 16 organismos paraestatales, así como una coordinación intergubernamental con la Secretaría de Desarrollo Social del Estado (SEDESOE) y con los Ayuntamientos. En este último caso, las metas globales consideran las acciones que desarrollan los fideicomisos municipales: Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de Mexicali (FIDUM), Fideicomiso Inmobiliaria Municipal de Tijuana (FIMT), y Fideicomiso Municipal para el Desarrollo Urbano de Ensenada (FIDUE)<sup>349</sup>.

Como ejemplo específico, el sistema de planeación de la ciudad de Tijuana destaca: 1) promover fraccionamientos populares para inhibir asentamientos irregulares en zonas de riesgo; aprovechando los programas de FONHAPO, los proyectos del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) y la intervención de la iniciativa privada; 2) incrementar la reserva territorial a través del Fideicomiso Inmobiliario de Tijuana; 3) impulsar la regularización de la tenencia de la tierra, celebrar convenios al respecto; 4) impulsar el equipamiento urbano, promover áreas de donación y construcción; y 5) utilizar la vivienda como núcleo básico de desarrollo<sup>350</sup>. El FIMT, organismo paramunicipal que inicio regularizando la tenencia de la tierra, ha sido facultado para subastar terrenos municipales a efecto de tener capacidad financiera inicial para el desarrollo de vivienda de interés social en aquellos lotes patrimoniales aptos para tal fin. El financiamiento por esta vía representó el 34% de la inversión 2007 del organismo, la cual fue fortalecida mediante el programa federal Tu Casa (41% en inversión 2007) y con aportaciones municipales (24% en inversión 2007). De este modo, en el año 2006 se desarrollaron 103 viviendas económicas en el Conjunto Habitacional XVIII Ayuntamiento, y en 2007 se construyeron 892 viviendas económicas en el Fraccionamiento Tijuana Progresas. Los valores de vivienda en octubre de 2008 se ubicaban en \$ 180 000.00 (ciento ochenta mil pesos). Para asignar las viviendas terminadas, el FIMT cuenta con un padrón de más de 7 000 personas demandantes de unidades, a quienes se les ha podido atender a dos años de haberse inscrito. Actualmente, la reserva territorial del FIMT es de 27.6541 has., no obstante, la inseguridad ha frenado la subasta de terrenos, lo que

---

<sup>349</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la Jefe del Departamento de Vivienda y Reserva Territorial de la SIDUE Baja California, 27 de octubre de 2008.

<sup>350</sup> XIX Ayuntamiento 2007-2010, *Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010*, México, COPLADEM, pp. 166-169.

representas el principal problema financiero para el organismo paramunicipal<sup>351</sup>.

En materia de asentamientos humanos, la gran dinámica poblacional existente en el estado de Baja California ha rebasado históricamente los esfuerzos gubernamentales por anticipar una oferta de suelo urbano para vivienda, por lo que persiste un mercado informal de terrenos cuya actividad ha permanecido constante. El gobierno del estado de Baja California creó en 1990 un organismo descentralizado estatal para la regularización de la tenencia de la tierra, con personalidad y patrimonio propio<sup>352</sup>, el cual dejó de existir en el año 2008 al ser absorbido por el Instituto Estatal de Vivienda (INDIVI).

En su inicio, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado (CORETTE) se orientó a solucionar los problemas que ocasionaban los líderes invasores, asumiendo la regularización de la tenencia de la tierra por medio de dos procedimientos: el que aplicaba en parcelas donde ya se había asumido el dominio pleno y otro para asentamientos ubicados en canales en desuso de la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA). Este último se basaba en un decreto de 1954, en cuyo texto se interpretaba que correspondía a la entidad federativa la propiedad de las franjas en desuso, sin embargo, en 1996 CONAGUA cuestionó la interpretación de tal decreto y detuvo los procesos regularizadores. Actualmente se estiman 1500 familias asentadas en drenes y canales solo en Mexicali. Los mecanismos de regularización incluían la negociación y sólo iniciaban si se había vendido más del 50% de la superficie útil, procediéndose a dictaminar los usos del suelo y los riesgos<sup>353</sup>. Al inicio la CORETTE se regía por la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, después se omitió la observancia urbana para basarse sólo en trámites ante el registro público de la propiedad. Con el paso del tiempo, la regularización de la tenencia de la tierra se convirtió en la *costumbre gubernamental* de actuar bajo un rezago constante. En la actualidad, el personal de INDIVI está en la expectativa de cómo será en el futuro la política de regularización de la tenencia de la tierra. La venta irregular sigue siendo el

---

<sup>351</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal del FIMT Tijuana, 30 de octubre de 2008.

<sup>352</sup> La subdelegada operativa de la CORETT en el estado de Baja California manifestó que existían varias dependencias regularizadoras en el estado, *el gobernador Ernesto Rufo Apel creó su propio organismo regularizador (CORETTE) para competir con la CORETT federal, porque esta última se había organizado como trampolín político*, 29 de octubre del 2008.

<sup>353</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal de la extinta CORETTE, reubicados hoy en INDIVI, 28 de octubre del 2008.

principal problema, actividad que los municipios no alcanzan a controlar según la autoridad estatal<sup>354</sup>, y en forma contradictoria, la facultad de regularizar será descentralizada hacia esa instancia.

Los esfuerzos de la CORETTE resultaban mayores que los de la CORETT federal. Sin embargo, los procedimientos de esta última siguen siendo aceptados por los núcleos agrarios por la conveniencia de percibir ingresos al vender lotes irregulares y nuevamente cobrar al recibir la indemnización por expropiación. En contraposición, la pretensión de los ayuntamientos es la de exigir a la CORETT el cumplimiento de las normas de desarrollo urbano y el cobro del traslado de dominio. En estas circunstancias, el delegado correspondiente ha pugnado por que le tasen sus promociones como a la Secretaría de la Reforma Agraria y no como a un fraccionador. La mejor relación la tiene la CORETT con el municipio de Mexicali, mientras que con Tijuana y Playas de Rosarito se mantiene bajo tensión, los convenios de coordinación han derivado en intentos fallidos<sup>355</sup>.

## **Guanajuato y sus Casas DIFerentes.**

En 1997, mediante la adecuación de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato, se llevó a cabo la descentralización de facultades urbano-administrativas hacia los Ayuntamientos de la entidad, de tal modo que las estructuras municipales fueron facultadas para el otorgamiento del uso del suelo, la autorización de fusiones y subdivisiones de terrenos, la factibilidad de los servicios de agua potable y drenaje, y la aprobación de conjuntos habitacionales. La descentralización súbita hacia el ámbito municipal ocasionó problemas por la saturación de las administraciones locales, varios municipios no contaban en el año referido con una dependencia de desarrollo urbano que recibiera las nuevas facultades. La heterogeneidad municipal es evidente, al noreste del estado se encuentran los municipios pobres, algunos con población decreciente, por lo que hasta la fecha administrar lo urbano no les resulta prioritario<sup>356</sup>.

---

<sup>354</sup> *Ibidem*.

<sup>355</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la Subdelegada Operativa de la CORETT en el Estado de Baja California, 29 de octubre del 2008.

<sup>356</sup> Información proporcionada en entrevista con el Subdirector General del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato, junio del 2008.

Por su parte, la organización de las escasas facultades urbanas que conservó el orden estatal ha sido lenta en los años posteriores a la descentralización municipal. La concurrencia se ha basado en que algunos trámites urbano-administrativos requieren de la emisión de dictámenes de impacto ambiental a través del Instituto Estatal de Ecología, o de la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano sobre promociones con impacto regional. En contraparte, varios municipios han optado por una administración urbana inconcurrente, el proceso de dictamen de impactos no es preciso en la legislación urbana vigente, lo cual propicia y facilita tal inconcurrencia. Adicionalmente, los promotores inmobiliarios también promueven la inconcurrencia, la conmutación práctica de las posibles obligaciones derivadas de los dictámenes de impacto por apoyos discrecionales al municipio es algo común<sup>357</sup>.

La participación estatal en la materia urbana ha sido afectada también por la modificación constante de la estructura administrativa responsable de ejercer las facultades. La Unidad de Proyectos de Inversión, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social y humano, fue creada en 1997 a raíz de la descentralización municipal. En este caso, dicha Unidad debía saldar los pendientes del área de desarrollo urbano y asumir las escasas facultades en la materia que conservó el orden estatal. Destaca el hecho de que actualmente muchos expedientes siguen aún siendo asuntos pendientes<sup>358</sup>, además de que la Secretaría de Desarrollo Social y Humano ha aceptado el incumplimiento de algunas funciones, al expresar que *a la fecha la Procuraduría del Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato no ha sido establecida o creada como organismo descentralizado de ninguna de las secretarías que han tenido las atribuciones conferidas por la Ley de la materia*<sup>359</sup>. Recientemente, en julio del año 2007, el congreso local promulgó un decreto que crea el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG), el cual inició su funcionamiento en enero del 2008 con el personal que le transfirió la Unidad de Proyectos de Inversión.

Con la creación del IPLANEG, se prevé en el futuro que el gobierno estatal retome sus facultades urbano-administrativas después de una década de ausencia en la materia. Un claro indicador de lo anterior es la reciente

---

<sup>357</sup> *Ibidem.*

<sup>358</sup> *Ibidem.*

<sup>359</sup> Información proporcionada por la Coordinación General de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo según solicitud con el número de expediente 04845, 1º de julio del año 2008.

declaración de la primera conurbación del estado, la cual corresponde a la integrada por los municipios de Silao, San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón y León; según decreto número 72 publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha 23 de mayo del 2008. La secretaría técnica de la Comisión de Conurbación está a cargo del titular de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, mientras la secretaría ejecutiva quedará a cargo del titular del IPLANEG. Otro indicio de la reactivación del gobierno estatal es la reciente promulgación de una nueva Ley Estatal de Vivienda.

En lo referente a la planeación que el orden estatal ha realizado sobre el sector vivienda, el impulso a la vivienda prevé apoyar a 83 mil familias con piso firme, a 20 mil familias con techo firme, a 36 mil familias con el Programa Mi Casa DIFerente (autoconstrucción), y crear el programa de créditos preferenciales para vivienda. A su vez, el acceso a la vivienda contempla promover la realización de 132 mil acciones de vivienda en coordinación con los municipios y la federación, preferentemente para familias con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos; otorgar 6 mil créditos preferenciales para el mejoramiento de vivienda; facilitar el acceso a 132 mil créditos para la adquisición de vivienda; y lograr la firma de 10 convenios con instituciones afines para la mejora, construcción y adquisición de viviendas<sup>360</sup>.

La instrumentación de la estrategia, ejecutada principalmente por el Instituto de Vivienda de Guanajuato (IVEG), se basa en el crédito para el mejoramiento de la vivienda de mala calidad en el caso de las personas que ya cuenten con esta, o para cubrir el enganche para la adquisición de lotes o viviendas en el mercado inmobiliario. De esta forma, en el año 2006 se otorgaron 2 482 créditos de entre \$ 2 000 (dos mil pesos) y \$ 32 000 (treinta y dos mil pesos), orientados a la autoconstrucción o al enganche de casas o terrenos para seis diferentes clasificaciones de demandantes. Para el 2007 los créditos bajaron ligeramente a 1 903. Durante el mismo periodo 2006-2007, otra línea de acción del IVEG ha consistido en la construcción de 713 casas en 11 municipios del estado hasta mayo del 2008, sumando los recursos propios (52%) con los de FONHAPO (Tu Casa, 30%), PROVIVAH (fideicomiso constituido por empresarios privados, 10%), y los beneficiarios (8%)<sup>361</sup>. Como puede apreciarse, las soluciones integrales suelo-vivienda representan la

---

<sup>360</sup> Gobierno del Estado de Guanajuato, *Plan de Gobierno 2006-2012*, México, 2006, Tomo II, pp. 15-16.

<sup>361</sup> Información proporcionada por el Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato (IVEG) en entrevista con el Titular de Comunicación Social, 6 de mayo del año 2008.

minoría, la mayor parte de las acciones del IVEG se basan en apoyar sólo mediante el crédito el mejoramiento de la precariedad lograda individualmente, o encaminar a la población hacia el endeudamiento con el mercado inmobiliario existente.

En paralelo a los esfuerzos del IVEG, mediante un sistema de subsidios en lugar de créditos, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado (DIF), a través del Programa Mi casa DIFerente, se ha propuesto lograr viviendas dignas rurales por medio de la autoconstrucción, por lo cual durante el año 2007 se beneficiaron 6 787 personas con casas, 277 con techo de lámina y 273 con techo de losa<sup>362</sup>. El programa fue diseñado para apoyar preferentemente a mujeres solas, aunque aplica también para adultos mayores. Se trata de una solución comunitaria para la construcción de espacios habitacionales. La implementación ha variado con el tiempo, inicio mediante la construcción de prototipos de lámina, el diseño actual es progresivo, algunos consideran instalaciones para discapacitados, todo ello normado en manuales validados por la Secretaría de Obras Públicas del Estado. Los materiales que se distribuyen para apoyar el programa son del Ramo 33 (FAM, FAIS). Los municipios trazan las obras y también apoyan con materiales. Al inicio del periodo administrativo se fijó un rezago de 200 000 unidades para personas en situación de pobreza patrimonial, por lo cual, de acuerdo a la capacidad institucional, se estableció una meta sexenal de 36 000 unidades (6 000 anuales). El programa también recibe donativos para aplicarlos en el programa<sup>363</sup>.

Para complementar los esfuerzos estatales del sector, la estrategia local del municipio de León incluye crear programas sociales de apoyo al mejoramiento de la vivienda, ejercer el programa Esta Es Tu Casa (CONAVI) en forma descentralizada<sup>364</sup>, así como realizar estudios y proyectos necesarios para la implementación de alternativas para la edificación<sup>365</sup>. Sobre este último aspecto, los logros en proceso de desarrollo son los fraccionamientos Villas de

---

<sup>362</sup> Información proporcionada por la Coordinación General de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo según solicitud con el número de expediente 04807, 25 de junio del año 2008.

<sup>363</sup> Información proporcionada en entrevista con el Coordinador de Planeación, Evaluación e Informática del Sistema DIF estatal Guanajuato, 25 de noviembre del 2008.

<sup>364</sup> Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal, *Op. Cit.*, p. 44.

<sup>365</sup> Honorable Ayuntamiento de León 2006-2009, *Plan de Gobierno Administración Municipal 2006-2009 (Versión Integra)*, México, 2006, p. 54.

San Juan (7620 viviendas), Villas de la Luz (1164 hogares), y Villas de San Nicolás (2861 casas); ubicados todos al sureste de la mancha urbana de León. En tales desarrollos el gobierno municipal *invirtió la cantidad de 144'210,960.12 (ciento cuarenta y cuatro millones doscientos diez mil novecientos sesenta pesos 12/100 m.n.), cantidad que corresponde únicamente al costo de terreno en donde se desarrollaron los fraccionamientos citados... cabe señalar que dichos predios fueron adquiridos en conjunto por este Instituto y dos desarrolladores de vivienda*<sup>366</sup>. Una vez que fue resuelta la existencia del recurso suelo, la implementación de proyectos alternativos para la edificación *se basa en diversos convenios, a saber, Convenios de colaboración para la Adquisición de Reserva Territorial y como consecuencia, Convenios de Colaboración para el desarrollo de Vivienda en dichos fraccionamientos*<sup>367</sup>.

En materia de regularización de los asentamientos humanos, destaca la actuación exclusiva de las dependencias federales ante la inconcurrencia e indiferencia de los gobiernos estatal y municipal. La CORETT opera autorizando en forma autónoma sus programas, sólo enterando a los municipios en materia catastral y al estado en cuanto a los trámites del registro público de la propiedad. El RAN realiza lo propio en cuanto a la adquisición del dominio pleno.

## **Jalisco, un Proyecto Metropolitano sin Vivienda Social.**

En forma muy similar a lo sucedido en el estado de Guanajuato, en 1995, mediante la reforma de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, se llevó a cabo la descentralización de facultades urbano-administrativas hacia los Ayuntamientos de la entidad, de tal modo que las estructuras municipales fueron facultadas para el otorgamiento del uso del suelo, la autorización de fusiones y subdivisiones de terrenos, y la aprobación de conjuntos habitacionales. Las diferencias con respecto a Guanajuato radican, por un lado, en que la mayor dinámica urbana estaba y sigue estando concentrada en la Zona Metropolitana de Guadalajara y en Puerto Vallarta, en donde los municipios contaban ya con ciertas capacidades urbano-

---

<sup>366</sup> Información proporcionada por el Instituto Municipal de Vivienda de León según solicitud con el número de expediente 0072/2009 de la Unidad de Municipal Acceso a la Información Pública, 28 de enero del año 2009.

<sup>367</sup> *Ibidem.*

administrativas. Por otra parte, el gobierno estatal no desapareció por completo en cuanto al ejercicio de facultades urbanas, lo cual se basó principalmente en la planeación de la conurbación central, declarada como tal desde 1978, y en el hecho de que *la Secretaría de Desarrollo Urbano tiene como función el asesorar si es que el municipio lo solicita*<sup>368</sup>.

Por otro lado, la instrumentación de las estrategias habitacionales se ha centrado en la actuación de la Inmobiliaria y Productora de Vivienda de Interés Público del Estado (IPROVIPE). Durante el ejercicio fiscal 2007, las acciones registradas del IPROVIPE en cuanto a programas federales descentralizados que incluyeron aportaciones estatales, municipales y de los beneficiarios; fueron del siguiente orden: 1) en Tu Casa se realizaron 1 193 Unidades Básicas de vivienda y 1 589 acciones de ampliación y mejoramiento, y 2) en el Programa Vivienda Rural se lograron 403 acciones<sup>369</sup>. En forma adicional a los programas anteriores, el IPROVIPE agrega dos conceptos de diseño estatal que incluye aportaciones municipales: a) en el Programa Mejoramiento de Vivienda se otorgaron 2 619 créditos de hasta \$ 12 000.00 (doce mil pesos) en el año 2007, y b) para el Programa Lotes con Servicios se realizaron 230 acciones en los municipios de Jesús María y Sayula para el mismo año<sup>370</sup>. De esta manera, las iniciativas programáticas de origen estatal se perciben como tenues adiciones a los programas federales, distantes de hacer específica la atención de las necesidades estatales y solo justificables en cuanto a la oportunidad de la colaboración municipio-beneficiarios.

Para conocer que sucede en la periferia de la metrópoli, el lugar donde acuden las clases marginadas a buscar un hogar al ser desplazados de las áreas centrales, es importante conocer el modelo de planeación del municipio de Zapopan, una de las demarcaciones con mayor reserva territorial en la Zona Conurbada Central. La estrategia general de urbanización es apoyar la inversión de la industria de la construcción promocionando los desarrollos inmobiliarios habitacionales, comerciales, de servicios y entretenimiento<sup>371</sup>. La actividad inmobiliaria es apoyada con estrategias de crecimiento ordenado del territorio: actualizar los Planes Distritales de Desarrollo Urbano y los Planes

---

<sup>368</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Urbano Jalisco según solicitud con el número de expediente 00200708 del sistema INFOMEX Jalisco, 21 de abril del año 2008.

<sup>369</sup> Información proporcionada por la Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado de Jalisco (IPROVIPE) según solicitud s/n, 27 de noviembre del año 2008.

<sup>370</sup> *Ibidem*.

<sup>371</sup> H. Ayuntamiento de Zapopan, *Plan Municipal de Desarrollo Zapopan 2007-2009*, México, 2007, p. 58.

Parciales de Desarrollo Urbano, además de promover nuevos planes de desarrollo urbano en áreas del municipio que lo requieran; ampliar la creación de reservas territoriales para el uso de vivienda social; y redensificación de la zona del Centro Histórico<sup>372</sup>.

Al igual que en el caso de Guanajuato, destaca la actuación exclusiva de las dependencias federales ante la inconcurrencia e indiferencia de los gobiernos estatal y local. En las promociones a regularizar, casi siempre los vecindados organizados disponen de áreas de equipamiento donde incluso los gobiernos estatal y municipal han desarrollado edificios públicos, sin que esto represente un apoyo local a los procesos regularización, pues el gobierno estatal y los ayuntamientos esperan pacientemente hasta que la CORETT desincorpore las superficies y se las entregue. En las promociones donde no existen áreas de equipamiento, porque los vecinos no tuvieron la capacidad de organización espontánea, se hace más evidente la ausencia de una autoridad local que induzca tal organización<sup>373</sup>.

### **Morelos, sin Definición Administrativa y sin Política Social.**

Para establecer la distribución de facultades urbanas entre el estado y los municipios, la Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos del Estado de Morelos resulta ambigua en cuanto a tal distribución, de tal modo que las partes continuamente recurren a la suscripción de convenios, existiendo en consecuencia duplicidad de atención de ambos órdenes de gobierno en materia urbano-administrativa. Las estructuras municipales han sido facultadas permanentemente para la autorización de fusiones y subdivisiones de terrenos y para la aprobación de conjuntos habitacionales, sin embargo, la condición convenida es que las autorizaciones deben darse al interior de órganos colegiados, para los cuales existe además la obligación de invitar a la autoridad estatal a sus sesiones. Asimismo, por la celebración de convenio que se refrenda al inicio de cada administración municipal, algunos municipios han asumido la facultad de aprobar el uso del suelo en forma concurrente y otros en forma exclusiva. En el año 2008, era concurrente en los municipios de Emiliano Zapata, Huitzilac, Jantetelco, Jonacatepec, Miacatlán, Ocuituco, Temoac, Tepalcingo, Tepoztlán, Tetecala, Tlalnepantla, Tlaltizapán,

---

<sup>372</sup> *Ibidem*, pp. 65-66.

<sup>373</sup> Información proporcionada en entrevista con el Subdelegado Administrativo de la CORETT en el Estado de Jalisco.

Tlaquiltenango, Totolapan y Yecapixtla. Por su parte, era exclusiva en los municipios de Amacuzac, Atlatlahucan, Axochiapan, Ayala, Coatlán del Río, Cuautla, Jojutla, Mazatepec, Temixco, Tetela del Volcán, Tlayacapan, Xochitepec, Yautepec, Zacatepec, Zacualpan, Puente de Ixtla y Temixco<sup>374</sup>.

A su vez, la instrumentación de la estrategia habitacional ha quedado a cargo del Instituto de Vivienda del Morelos (INVIMOR) y del sector inmobiliario de vivienda respectivamente. En acción conjunta, mediante Acuerdo General para el Fomento de la Vivienda en el Estado de Morelos publicado en el Periódico Oficial del Estado del 9 de mayo de 2007, el INVIMOR asumió el compromiso de disponer facilidades administrativas para la actuación del sector inmobiliario representado por la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI). Destaca el hecho de que las acciones del municipio de Cuernavaca son análogos a las descritas anteriormente, adicionadas solo con un programa de apoyo a la escrituración en zonas populares. En cuanto a los programas públicos, el INVIMOR ha registrado las siguientes metas: a) en Vivienda Rural, se realizaron 80 acciones en 2007, y b) Para Tu Casa, se realizaron 3 950 acciones en el mismo año<sup>375</sup>.

Morelos es también una entidad que propicia la actuación exclusiva de las dependencias federales ante la inconcurrencia e indiferencia de los gobiernos estatal y municipal hacia regularización de la ocupación ejidal. La delegación estatal de la CORETT se ve en la necesidad de gestionar ante los ayuntamientos la inscripción de claves catastrales, y ante el gobierno estatal las inscripciones en el registro público de la propiedad, estas últimas llegan a dilatar hasta seis meses, por lo que se deduce la inexistencia de simplificación administrativa o coordinación en este rubro<sup>376</sup>.

---

<sup>374</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas Morelos según solicitud con el número de expediente 00026108 del sistema INFOMEX Morelos, 30 de abril del año 2008.

<sup>375</sup> Información proporcionada por el Instituto de Vivienda de Morelos (INVIMOR) según solicitud con el número de expediente 00025708 del Sistema INFOMEX Morelos, 11 de junio del año 2008.

<sup>376</sup> Información proporcionada en entrevista con empleado de la Delegación Estatal (Morelos) de la CORETT.

## La Estrategia Habitacional Frustrada de Querétaro.

La ambigüedad competencial del Código Urbano para el Estado de Querétaro es similar a la de la ley de la materia en el estado de Morelos, sin embargo, en lo general, la distribución de facultades urbano-administrativas otorga relativa autonomía a los cuatro municipios más urbanizados del estado<sup>377</sup> y mantiene en la concurrencia al resto de ellos. Por lo expuesto, los Ayuntamientos que otorgan directamente autorizaciones en materia de conjuntos habitacionales y licencias de uso del suelo son Querétaro, El Marqués, Corregidora y San Juan del Río. Todos los municipios acuerdan directamente la aprobación de fusiones y subdivisiones, en cambio, mediante celebración de convenio, existe concurrencia con la autoridad estatal para la autorización de conjuntos habitacionales, relotificaciones y uso del suelo en los municipios de Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Colón, Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Peñamiller, Pinal de Amoles, San Joaquín, Tequisquiapan y Tolimán<sup>378</sup>. La concurrencia en cuanto a conjuntos habitacionales y relotificaciones consiste en la revisión y supervisión conjunta en las etapas de autorización de expedientes y recepción de las promociones respectivamente. En cuanto al uso del suelo, la concurrencia consiste en la observancia de los instrumentos de planeación urbana o en la adopción de criterios para el caso. La función aún centralizada en el orden estatal es la de otorgar factibilidad del servicio de agua potable y alcantarillado, pues con excepción del municipio de San Juan del Río que cuenta con un organismo autónomo para la prestación de los servicios hidráulicos, la Comisión Estatal de Aguas (CEA) presta el servicio en el resto de los municipios del estado.

Amén de lo anterior, la estrategia habitacional es la que existe en la mayoría de los estados analizados, por lo que la coordinación con el sector inmobiliario se da mediante estrategias como: impulsar la creación de polos de desarrollo de vivienda que cumplan con los criterios de desarrollo sustentable, acortar el tiempo de respuesta en los trámites para la construcción y titulación de viviendas, y crear una normatividad que regule la participación de los

---

<sup>377</sup> Municipios que además son los que tiene accesibilidad por la autopista 57 o autopista México-Querétaro.

<sup>378</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas Querétaro según solicitud con el número de expediente 76/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 13 de mayo del año 2008.

organismos involucrados<sup>379</sup>. En el mismo sentido mayoritario, el Instituto de Vivienda del Estado de Querétaro (IVEQ) aprovecha los programas federales descentralizados *Tu casa* y *Vivienda Rural* para desarrollar la estrategia de fomentar programas de construcción de vivienda social, así como acciones de mejora, reparación y ampliación de las viviendas actuales<sup>380</sup>. Como particularidad del caso, el gobierno del estado de Querétaro ha considerado conveniente que la ejecución de los programas relacionados con los subsidios federales de vivienda sea realizada directamente por los municipios del estado. Las actuales solicitudes de apoyo de vivienda que se reciben en el instituto y se turnan a cada uno de los municipios para su adecuado seguimiento. En el ejercicio 2007, los recursos asignados de este programa al estado de Querétaro se ejecutaron ya directamente por los municipios y la delegación estatal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).<sup>381</sup>

Con relación al sistema de planeación del municipio capital, la principal estrategia estaba basada en un Plan de Vivienda Innovador del Gobierno Municipal 2006-2009, misma que fue cancelada argumentando la indisponibilidad del suelo que se tenía previsto utilizar, entrando en sustitución la ejecución de los programas de subsidios federales que cedió el gobierno estatal. De esta manera, el Programa Tu Casa, hasta el mes de julio de 2008 se habían beneficiado a 5 545 personas, y en el programa Apoyo a la Vivienda se habían realizado 2 487 acciones de ampliación y mejoramiento como pisos de concreto, losas prefabricadas, cuartos (solos y con baño), fosas sépticas, y dotación de tinacos<sup>382</sup>.

Para compensar las escasas políticas sociales en el rubro vivienda, en forma similar a lo acontecido en el estado de Baja California, la regularización masiva de espacios urbanos es una *costumbre gubernamental* de varios años, lo cual a su vez genera una amplia concurrencia. Mediante la gestión intergubernamental, la CORETT obtiene del Gobierno del Estado dictámenes de uso del suelo (en su caso), dictámenes de protección civil, autorización

---

<sup>379</sup> Gobierno del Estado de Querétaro, *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009, México*, 2004, pp. 19-20.

<sup>380</sup> *Ibidem*.

<sup>381</sup> Información proporcionada por el Sistema para el Instituto de Vivienda del Estado de Querétaro según solicitud con el número de expediente 157/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 25 de julio del año 2008.

<sup>382</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Querétaro según solicitud con el número de expediente 0400/08 de la Unidad de Información Gubernamental del Municipio de Querétaro, Qro.; 13 de agosto del año 2008.

cartográfica (en su caso), inscripción de escrituras en el registro público, y puede celebrarse incluso un convenio de coordinación por asentamiento. Complementariamente, el organismo regularizador obtiene de los ayuntamientos queretanos dictámenes de uso del suelo, dictámenes técnicos, autorización cartográfica, autorizaciones de cabildo, acuerdo de nomenclatura, y aprobación de venta de lotes<sup>383</sup>. En función de la propensión descrita, el 20 de julio del año 2007 fue publicada en el Periódico Oficial del Ejecutivo del Estado *La Sombra de Arteaga*, la Ley para la regularización de Asentamientos Humanos Irregulares, la cual ha tenido antecedentes similares. Esta Ley tiene una vigencia de aplicación de tres años y establece dos procedimientos de regularización, a través de los ayuntamientos con base a sus facultades constitucionales o bien a través de la Comisión Estatal para la Regularización de Asentamientos Humanos Irregulares, la cual es presidida por el ejecutivo del estado. En el año 2008 se tenía instalada la Comisión Estatal para la Regularización de Asentamientos Humanos Irregulares, sin embargo, los Ayuntamientos habían optado en su mayoría por implementar su procedimiento<sup>384</sup>, lo cual nos habla de una competencia política entre los órdenes de gobierno por la atención de los beneficiarios.

En tal contexto, la CORETT y el Municipio de Querétaro convinieron en conjuntar acciones con el objeto de crear el *Programa de Regularización Integral de Asentamientos Humanos Irregulares en el Municipio de Querétaro*. El programa se conceptualizó como un *Ordenamiento Urbano Correctivo*, debido a que los asentamientos humanos irregulares generalmente no reúnen los elementos técnicos ni jurídicos para ser considerados como conjuntos habitacionales formales, razón por la cual no es procedente aplicar las normas del Código Urbano y se orientan a una tramitación especial por considerárseles situaciones de hecho. El Ayuntamiento de Querétaro, con el ánimo de coadyuvar en la creciente carga de trabajo de la delegación estatal de la CORETT, ha sumado a los procesos de regularización recursos humanos, equipo de cómputo, equipo de topografía, oficinas municipales, y organización para lograr enlaces. De esta manera, los procesos de regularización del municipio de Querétaro se han sistematizado en dos etapas, la recolección inicial de información técnica y social ha quedado a cargo del personal del

---

<sup>383</sup> Información proporcionada en entrevista con la Subdelegada Operativa de la CORETT en el Estado de Querétaro.

<sup>384</sup> Información proporcionada por la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda Querétaro según solicitud con el número de expediente 121/2008 del sistema Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo de Querétaro, 12 de junio del año 2008.

ayuntamiento, y la gestión agraria y escrituración la ejerce la CORETT. Destaca también el hecho de que, en paralelo al proceso de urbanización, los promotores organizan la participación ciudadana para la urbanización de las nuevas áreas urbanas<sup>385</sup>.

## Conclusiones del Capítulo VI.

El fundamento jurídico de las políticas habitacionales locales a través de la interacción entre los órdenes de gobierno arroja, como evaluación con respecto a los *Elementos del Principio de Subsidiariedad*, lo que a continuación se menciona:

En cuanto al *Elemento de Analogía Jerárquica*, la concurrencia de los sectores públicos y privados define diferentes combinaciones que pueden clasificarse, desde la posición más adversa con respecto a la acción subsidiaria hasta la menos disímil. Morelos se encuentra en la inconcurrencia operativa tanto habitacional como de asentamientos humanos, en ambos casos, los programas federales no logran integrar el esfuerzo del estado y de los municipios, los habitacionales son exclusivamente aquellos descentralizados al estado y los de asentamientos humanos son sólo los que desarrollan directamente las dependencias federales. Aguascalientes inicia el grupo de estados que aplican una concurrencia operativa, en este caso, existen una serie de acciones a desarrollarse en el futuro entre la federación y el municipio capital en materia de asentamientos humanos pero en un contexto de legislación estatal adversa; manteniendo la inconcurrencia habitacional solo con la delegación de programas de subsidios federales hacia la instancia estatal. Querétaro muestra una concurrencia operativa para la regularización de la tenencia de la tierra entre la federación y el municipio en un contexto de legislación estatal *ex profeso*, ante la inconcurrencia habitacional y sólo con la delegación de los programas de subsidio federal hasta la instancia municipal.

En Jalisco existe concurrencia operativa entre el estado y algunos municipios en cuanto a la normatividad específica de dos programas habitacionales de diseño estatal con normas propias, siendo inconcurrente en materia de asentamientos humanos. En Guanajuato existe también inconcurrencia operativa tanto habitacional como de asentamiento humanos,

---

<sup>385</sup> Información proporcionada por la Dirección de Regularización Territorial Querétaro Qro. según solicitud con el número de expediente 170 de la Unidad de Información Gubernamental del Municipio de Querétaro Qro., 5 de mayo del año 2008.

para la materia habitacional, el gobierno estatal ha concurrido con la iniciativa privada y ha adecuado al respecto los programas federales sin realizar acciones de adquisición de suelo urbano, mientras que los gobiernos municipales han aprovechado el patrimonio municipal y también han adecuado los programas federales al respecto: En materia de asentamientos humanos tanto el gobierno estatal como los ayuntamientos han omitido una política al respecto, dejando actuar a la federación en forma exclusiva. En el caso considerado como el más cercano al modelo subsidiario, Baja California se desempeña en la inconcurrencia operativa tanto habitacional como de asentamientos humanos, en materia habitacional, con mayor éxito por la adquisición de suelo urbano y por lograr mayores metas, se aplica el mismo esquema de Guanajuato. En asentamientos humanos, el gobierno estatal aprovechó la legislación federal para actuar en forma inconcurrente, mientras que los gobiernos municipales han omitido una política relativa para someter las acciones federales a la lógica del orden urbano y a las contribuciones locales.

Para el *Elemento de Delimitación Competencial*, los estados de la muestra más avanzados con respecto a la acción subsidiaria han acatado la distribución competencial constitucional en materia urbana, y han desarrollado una legislación local que permite implementar una política habitacional inconcurrente. El resto de los estados representan menores rangos de descentralización urbana distraendo así la conformación de una política estatal habitacional o de asentamientos humanos. En tal sentido, para iniciar la jerarquía, en Baja California se delegaron facultades urbano-administrativas a la instancia municipal y se conformó un marco jurídico estatal para el desarrollo de una política habitacional local. En Guanajuato se delegaron facultades urbano-administrativas a la instancia municipal y se conformó un marco jurídico para el desarrollo de una política habitacional local de menor impacto que la de Baja California por no considerar la adquisición de suelo urbano. En Querétaro se delegaron facultades urbano-administrativas a los cuatro municipios urbanos del estado, se convinieron facultades concurrentes con los demás municipios, se desconcentraron programas de subsidios federales a todos los ayuntamientos, y se conformó un marco jurídico para el desarrollo de una política de asentamientos humanos. En Jalisco se delegaron facultades urbano-administrativas a la instancia municipal, sin promulgar leyes propias para el desarrollo de políticas habitacionales o de asentamientos humanos. En Aguascalientes se mantiene una concurrencia de la materia urbana en pro del orden urbano, sin legislación alguna en lo referente al desarrollo de políticas habitacionales o de asentamientos humanos.

Representando el grado más disímil, en Morelos se mantiene una concurrencia de la materia urbana sin patrón claro, omitiendo la conformación de un marco jurídico para el desarrollo de políticas habitacionales o de asentamientos humanos.

Para el *Elemento de Exactitud de Aplicación*, no se detectaron registros de tipologías estatales o municipales para hacer específica la asunción de las facultades inconcurrentes en materia habitacional o de asentamientos humanos. Finalmente, por lo que respecta al *Elemento de Derecho Social*, el análisis particular redundante en los distintos grados de asociación intergubernamental y público-privado expuestos anteriormente.



**TERCERA PARTE**  
**Sentido Ascendente, Organización Ciudadana**

*La actividad económica, en particular la economía de mercado, no puede desenvolverse en medio de un vacío institucional, jurídico y político. Por el contrario, supone una seguridad que garantiza la libertad individual y la propiedad, además de un sistema monetario estable y servicios públicos eficientes. La primera incumbencia del estado es, pues, la de garantizar esa seguridad...*

*El estado puede ejercer funciones de suplencia en situaciones excepcionales, cuando sectores sociales o sistemas de empresas, demasiado débiles o en vías de formación, sean inadecuados para su cometido. Tales intervenciones de suplencia, justificadas por razones urgentes que atañen al bien común, en la medida de lo posible deben ser limitadas temporalmente, para no privar establemente de sus competencias a dichos sectores sociales y sistemas de empresas y para no ampliar excesivamente el ámbito de intervención estatal de manera perjudicial para la libertad tanto económica como civil...*

*No han faltado excesos y abusos que, especialmente en los años más recientes, han provocado duras críticas a ese estado de bienestar, calificado como estado asistencial...*

*Debe ser respetado el principio de Subsidiariedad.*

Carta Encíclica Centésimus Annus, 1991.

## **Capítulo VII.**

# **La Organización Ciudadana y el Financiamiento Público.**

### **La Conservación de la Cooperación Cívica.**

Los individuos deberán procurar el financiamiento directo del desarrollo comunitario, o bien, las instituciones estatales podrán subsidiar esta función por tiempo y circunstancias determinadas, tal precepto es la base del *Elemento de Derecho Social*. Por su parte, con relación al *Elemento de Conciencia Social*, se deberá reforzar preferentemente el financiamiento comunitario que ejerzan los individuos a través de su organización directa, promoviendo así la autonomía social en la construcción del bien común comunitario. Sobre el *Elemento de Delimitación Competencial*, se deberá evitar que las instituciones estatales financien de manera exclusiva el desarrollo comunitario. Con respecto al *Elemento de Exactitud de Aplicación*, se deberá valorar por su naturaleza y circunstancias la eficiencia financiera comunitaria.

En la composición general del presente capítulo, la revisión histórica con carácter de antecedente se denomina *De las Juntas Patrióticas a los Convenios de Desarrollo Social*, y se vale para su fin de un primer acercamiento general utilizando básicamente los preceptos definidos anteriormente para el *Elemento de Conciencia Social* del *Principio de Subsidiariedad*. Las secciones siguientes, que corresponden a la revisión de la muestra de municipios particularmente en este tópico, se titulan: *La Reglamentación Inaplicada de Aguascalientes, Ags.*; *El Fondo de Infraestructura Social Municipal de Tijuana B. C.*; *El Fideicomiso de Obra Pública por Cooperación de León, Gto.*; *El Programa Esfuerzos Compartidos de Zapopan, Jal.*; *El Programa de Obras por Cooperación de Cuernavaca, Mor.*; y *La Autolimitación Normativa de Querétaro, Qro.* En estos últimos apartados se afinó un análisis basado en los preceptos señalados en el párrafo anterior para los *Elementos de Delimitación Competencia*, de *Exactitud de Aplicación* y de *Derecho Social* del *Principio de Subsidiariedad*. Como sección de cierre se presentan las *Conclusiones del Capítulo VII*.

## De las Juntas Patrióticas a los Convenios de Desarrollo Social.

Hacia el comienzo del siglo XX, la población había venido participando en la formación de grupos sociales de diferente índole, la orientación productiva de su organización respondía principalmente a los trabajos iniciales para las celebraciones de la iglesia católica, mismos que encabezaban las célebres mayordomías. Otras formas de organización, vigentes hasta nuestros días en algunas regiones del estado de Oaxaca, son las que adoptaron los pueblos indígenas para la realización de trabajo comunitario a través de faenas o aportación de materiales. Este sistema es comúnmente denominado *Tequio*, representa una tradición arraigada desde que la autoridad colonial impuso tributos a las comunidades indígenas para ser pagados con trabajo.

De las formas primarias aludidas destacan las características sobre las cuales los gobiernos municipales organizaron a la sociedad para conformar comités de mejoras materiales: a) la obra pública fue un escenario de organización de la sociedad<sup>386</sup>, b) la organización vecinal requirió fundamentalmente de la voluntad y del acuerdo entre los vecinos, el gobierno municipal y la organización vecinal se complementaron y se reforzaron mutuamente<sup>387</sup>, y c) la sociedad municipal mexicana poseía un carácter corporativo que se expresaba como una libertad jerarquizada según el rango de los vecinos<sup>388</sup>. Con base en esto último, durante la segunda década del siglo XX la organización vecinal que promovieron los ayuntamientos tuvo como eje el nacionalismo de estado, mismo que coordinó a las sociedades municipales bajo el liderazgo de los ciudadanos de mayor solvencia cívica.

Las juntas patrióticas fueron formadas para organizar las manifestaciones públicas en conmemoración de las fiestas o lutos nacionales. Para alcanzar sus fines, tales órganos podían construir obras materiales para mejorar el aspecto del municipio en el marco de las festividades cívicas, en cuyo caso, debían recolectar fondos por suscripciones públicas. Los gastos erogados así como la declaración de los comprobantes respectivos quedaban a

---

<sup>386</sup> Miguel Bazdresch Parada, *Gestión Municipal y Cambio Político*. En Mauricio Merino, *En Busca de la Democracia Municipal, la Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano*, México, El colegio de México, 1994, p. 26.

<sup>387</sup> Raúl Olmedo Carranza, *Participación Ciudadana y Organización Vecinal*, México, Proyecto PAPIME EN302803, 2007, p. 9.

<sup>388</sup> Alicia Chávez Hernández, *Op. Cit.*, p. 18.

disposición de los vecinos para su examen<sup>389</sup>. Las principales obras a cargo de las juntas patrióticas fueron realizadas en parques y caminos, infraestructuras donde se celebraban los actos cívicos y desfiles patrios. Las contribuciones podían realizarse de diversas formas según la magnitud y complejidad técnica de la obra a realizar, las opciones eran aportaciones en materiales, en mano de obra, o dinero en efectivo.

La creciente solidaridad de los mexicanos tuvo un gran manifiesto a nivel nacional en 1938 con motivo de la expropiación de la industria petrolera, cuando la ciudadanía participó mediante donaciones en especie que les fueron recibidas en el palacio de Bellas Artes. Para 1950, el modelo contributivo de organización vecinal había sido retomado por otros organismos como los comités pro-construcción de escuelas y las juntas de mejoramiento moral, cívico y material. Para los setentas, la denominación de las células municipales de organización vecinal cambió a Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana, esquema vigente hasta nuestros días en la mayoría de municipios urbanos del país. En apoyo a estos consejos, y de acuerdo a la amplitud de las jurisdicciones territoriales, han surgido juntas de vecinos, comités por obra determinada<sup>390</sup>, comités de festejos, jefes de manzana o sección, etc.

El despojó gradual de las funciones municipales en materia de servicios públicos propició que algunos de éstos servicios fueran subsidiados o sufragados por los diversos niveles de gobierno. La mayor parte de las demandas de servicios públicos provenía de un creciente sector cuya capacidad para aportar y participar en el financiamiento de sus servicios era sumamente limitada. Sin embargo, es en estos grupos donde se observaba una mayor disposición a organizarse para cooperar y un mayor grado de solidaridad en organización de tipo vecinal<sup>391</sup>. Por ello, se considera que el subsidio de los servicios a través de diferentes niveles de gobierno actuó en detrimento de la organización vecinal que la instancia municipal había logrado.

Algunos modelos contemporáneos que han aprovechado la organización social contributiva han evolucionado hacia sistemas político-locales un poco más complejos. En el estado de Tlaxcala, como respuesta a la

---

<sup>389</sup> Gobierno del Estado de México, Gaceta del gobierno, Número 23, 17 de septiembre del 1919, Decreto número 116, *Ley Orgánica Municipal*, p. 186.

<sup>390</sup> Victoria E. Rodríguez, *Op. Cit.*, p. 243.

<sup>391</sup> Yolanda Guadalupe Valladares Valle, *Paramunicipales, Instrumento de Descentralización para el Desarrollo de los Servicios Públicos. El Caso del Municipio de Campeche*, México, Tesis de maestría en administración pública, 1991, pp. 93-95.

creciente participación social y al reclamo de las localidades para que se les dotara de autonomía y de recursos municipales aplicables al ámbito microlocal, se promovió una reforma legislativa para incrementar el poder de los barrios urbanos y de las comunidades interiores. Se instituyeron Presidentes Municipales Comunitarios, los cuales además fueron integrados al ayuntamiento como regidores de pueblo, de este modo, el proceso de toma de decisiones fue ampliado hacia todas las comunidades. Estas nuevas formas de administración pública municipal no pueden ser objeto de una capacitación equivalente a la administración formal ni de un servicio civil de carrera<sup>392</sup>. Cada presidencia municipal comunitaria se organiza internamente en consejos de desarrollo comunitario y en comités que cumplen las funciones que les asigna la asamblea de la comunidad, mediante la sinergia propia son capaces de multiplicar su poder productivo en cada momento<sup>393</sup>.

En forma contraria al ejemplo anterior, se puede asegurar que han existido recientemente muchas prácticas administrativas federales destinadas a buscar sólo un acercamiento coyuntural entre gobernantes y gobernados, sin permitir una organización social perdurable que de continuidad al éxito demostrado por la creatividad financiera sociedad-municipio. Si bien con el PRONASOL la descentralización incluyó el manejo ciudadano directo de las decisiones, los proyectos, los recursos, la ejecución, y la fiscalización de la obra pública en sus respectivas comunidades<sup>394</sup>; el efecto real de esta descentralización fue el despojo de las funciones municipales, desintegrando así el binomio creativo sociedad-municipio en aras del lucimiento político del ejecutivo federal.

Más adelante, al evolucionar el PRONASOL en las aportaciones municipales del Ramo 33, se conformaron fondos de aportaciones administrados por los ayuntamientos bajo lineamientos federales, cuyo incremento de techos financieros creó la idea de que el mayor subsidio federal sustituía el cofinanciamiento sociedad-estado. Además, por la normatividad de los programas, los ediles municipales debían formar un órgano paralelo, el Consejo Municipal de Desarrollo Social (CODEMUN), que es el que determina las prioridades en la distribución de ese fondo, restándole autoridad al ayuntamiento<sup>395</sup>. El CODEMUN se integra por funcionarios públicos y

---

<sup>392</sup> Raúl Olmedo Carranza, *Op. Cit.*, p. 46.

<sup>393</sup> Miguel Bazdresch Parada, *Op. Cit.*, pp.39.

<sup>394</sup> Raúl Olmedo Carranza, *Op. Cit.*, pp. 33.

<sup>395</sup> *Ibidem*, pp. 73.

representantes sociales, por ello, en muchos casos, ante la modificación de la lógica vecinal contributiva y por lo restringido de la representación vecinal, las acciones aprobadas tienen cada vez coberturas más limitadas. La explicación es que los escasos representantes ciudadanos actúan para beneficio exclusivo de sus comunidades y sin promover las aportaciones vecinales, esto último en el ejercicio del nuevo poder político que les confiere su participación en el órgano de distribución presupuestal<sup>396</sup>.

El intento vigente sobre el aprovechamiento de la organización social contributiva para construir redes de corresponsabilidad, similar al PRONASOL por la poca atención hacia la reconstrucción del binomio sociedad-municipio, son los programas que ofrece la SEDESOL con ejecución descentralizada mediante la celebración de convenios con los estados. Los casos específicos son: el Programa de Desarrollo Local Microrregiones (PDLM), el Programa 3x1 Migrantes, el Programa Hábitat, el Programa Rescate de Espacios Públicos (REP), y el Programa Jornaleros Agrícolas (PJA). Por su parte, la SEP cuenta con el Programa Escuelas de Calidad (PEC) para lograr un aprovechamiento similar con las contribuciones de los beneficiarios hacia los planteles de educación básica. Por el recuento anterior, se considera que la conservación de estructuras cofinanciadas entre sociedad y gobierno es un hecho que abona a favor del *Elemento de Delimitación Competencial* del *Principio de Subsidiariedad*. Sin embargo, la limitación coyuntural de las acciones por la focalización temporal y territorial del gasto descentralizado crea una contradicción en función del *Elemento de Conciencia Social*.

## **La Reglamentación Inaplicada de Aguascalientes, Ags.**

En el Municipio de Aguascalientes, el ejercicio 2007 de los programas convenidos con la SEDESOL registró acciones cuya estructura cofinanciera no logró integrar simultáneamente la participación estatal y la municipal. El Programa Hábitat contó con noventa conceptos, cuyo rasgo característico es que donde hay participación estatal no hay municipal y viceversa. El Programa REP incluyó veintidós acciones sin participación estatal, únicamente se acusa inversión municipal. En esta pugna aparente, el rasgo común es que en ninguna de las acciones de los programas anteriores se gestionaron aportaciones de los beneficiarios. Los únicos casos que incluyeron contribuciones de origen social

---

<sup>396</sup> Cierta enseñanza práctica de la niñez decía: *el que parte y comparte se queda con la mayor parte*. En este caso, la mayoría tiende a no salirse de la simplicidad de este esquema.

fueron dos acciones del Programa 3x1 Migrantes, mismas que alcanzaron el 25% de su valor total dada la normatividad del mismo programa; así como un programa réplica de carácter estatal denominado Programas Especiales, del cual no se tuvo acceso a los datos correspondientes a contribuciones ciudadanas del ejercicio 2007. En cuanto a los programas de inversión municipal directa, no existen en el periodo reciente registros que evidencien una organización contributiva de carácter ciudadano, pese a que el Reglamento del Sistema de Participación Ciudadana contempla que los beneficiarios de las obras paguen una parte del costo y la otra parte sea cubierta por entidades de gobierno (artículo 37).

### **El Fondo de Infraestructura Social Municipal de Tijuana B. C.**

Según los registros de acciones correspondientes al Municipio de Tijuana, los programas convenidos con la SEDESOL en el ejercicio 2007 no incluyeron participaciones ciudadanas como parte de la estructura cofinanciera. Tal fue el caso de 62 acciones inscritas en el Programa Hábitat y 33 obras del Programa REP. Sin embargo, una participación más directa por parte de la ciudadanía se registró en el ejercicio 2007 del FISM (Ramo 33). El COPLADEM regularmente induce la participación financiera de los beneficiarios convocando para elegir un Consejo de Obra, las estructuras presupuestales de participación FISM-beneficiarios son 80-20% en su mayoría, aunque se han ejercido 70-30% y hasta 60-40%, todo ello con apego a la Ley de Obras públicas del Estado. El programa se ha especializado 50% en pavimentación y el restante 50% en escaleras, banquetas y andadores. Los principales problemas detectados se refieren a que la gente se rehúsa a adquirir obligaciones, a asistir a reuniones de capacitación, o bien a llenar documentos. La virtud del programa es que cada delegación posee un techo financiero anual, por lo que los vecinos pueden priorizar sus necesidades y organizarse durante cada ejercicio presupuestal<sup>397</sup>.

### **El Fideicomiso de Obra Pública por Cooperación de León, Gto.**

En el caso del Municipio de León, el ejercicio 2007 de los programas convenidos con la SEDESOL incluyó un Programa Hábitat con veintisiete

---

<sup>397</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista del 30 de octubre del 2008 con personal de la Secretaría de Desarrollo Social del XIX Ayuntamiento de Tijuana.

acciones sin que sus registros de inversión demostraran la existencia de participación ciudadana. Esta último sólo se manifestó en el Programa 3x1 Migrantes mediante dos acciones con contribuciones ciudadanas del 25%. En cambio, las capacidades de organización vecinal contributiva son aprovechadas por el Fideicomiso de Obra Pública por Cooperación (FIDOC), organismo público municipal cuyo fiduciario es el Banco HSBC. Para la programación de las obras que ofrece el FIDOC, la modalidad considera necesariamente la participación económica de los vecinos interesados, sin ofrecer la opción de participaciones en especie. Los porcentajes de contribución vecinal son el 30% y el 50%, el primer porcentaje se ofrece para obras del Ramo 33 y el segundo, que corresponde a la mayoría de obras programadas, se refiere al Programa Normal del FIDOC. Cabe señalar que se han llegado a ejercer obras donde los vecinos han aportado el 100% de los recursos, las capacidades vecinales son evaluadas por un área administrativa de trabajo social. Las obras más comunes son las pavimentaciones seguidas por las electrificaciones, en las primeras no se incluye en la estructura presupuestal el financiamiento de proyectos, supervisión u obras inducidas (hidráulicas básicamente); estos son conceptos cuyo financiamiento los absorbe el directamente el FIDOC. Las electrificaciones no son más de diez por año y la participación ciudadana no forma parte de la estructura presupuestal de la obra, sino que se ejerce para programar trabajos adicionales a la electrificación. Durante el ejercicio 2008 el FIDOC aplicó \$ 170 000 000.00 (ciento setenta millones de pesos), de los cuales \$ 50 000 000.00 (cincuenta millones de pesos) correspondió a los vecinos, \$ 50 000 000.00 (cincuenta millones de pesos) al gobierno del estado y el resto al gobierno municipal<sup>398</sup>.

El proceso de programación de obras del FIDOC contempla las siguientes etapas: a) solicitud de aplicación del programa, b) explicación del programa a los interesados, c) elaboración de hoja de anuencia, d) verificación de datos para factibilidad, e) establecimiento por escrito del compromiso de participar en la obra por parte de los propietarios que correspondan al 85% de los frentes de lote ubicados en la calle motivo de la obra, f) que la obra conecte con otra calle ya pavimentada, g) que la calle tenga menos de 13 metros de ancho, h) que la calle esté en una zona regular, i) que se integre un comité de obra, j) que se realice una asamblea para determinar el periodo de pago de las aportaciones ciudadanas (12 ó 18 meses), y k) los trabajos preliminares inician

---

<sup>398</sup> Entrevista con el Jefe del Área Administrativa del Fideicomiso de Obras por Cooperación (FIDOC) León, 24 de noviembre del 2008.

cuando las aportaciones vecinales alcanzan el 30%. La limitante del programa resulta ser que el presupuesto gubernamental siempre es rebasado por la demanda de obra<sup>399</sup>. En cuanto a otros programas públicos municipales independientes del FIDOC, el de Escuela Digna recibe solo aportaciones de mano de obra de los padres de familia, por lo que se deduce que las instancias municipales aportan materiales para que la organización escolar ejecute los trabajos<sup>400</sup>.

## **El Programa Esfuerzos Compartidos de Zapopan, Jal.**

Para el Municipio de Zapopan, los programas convenidos con la SEDESOL en el ejercicio 2007 incluyeron cuarenta y un acciones dentro del Programa Hábitat y cuatro acciones en el Programa REP. En ambos casos, no se incluyeron participaciones ciudadanas como parte de la estructura cofinanciera. En contraste, el Reglamento Interno del Ayuntamiento y de la Administración Pública Municipal de Zapopan (artículo 116, fracción XII) ha instituido el Programa Esfuerzos Compartidos (PEC), el cual representa una garantía para los ciudadanos *a fin de que encuentren en su capacidad de participación y organización el principio de la solución de sus problemas*. La mecánica operativa del programa incluye: a) una solicitud inicial de obra por parte de los vecinos, b) la Dirección de Participación Ciudadana establece contacto con los ciudadanos solicitantes, explica en asamblea los mecanismos del PEC, y forma un Comité de Obra de cinco integrantes; c) el Comité de Obra recauda de los vecinos y del Ayuntamiento los importes correspondientes a los materiales o mano de obra (según las bases del PEC), y contrata directamente los trabajos. Las obras que comúnmente se realizan por este programa son empedrados, adoquinados, pavimentaciones asfálticas, pavimentaciones de concreto hidráulico, obras de agua potable y drenaje, acciones de alumbrado público y electrificaciones<sup>401</sup>.

El PEC inició su operación en el año 1998 y se financia con recursos 100% municipales. En el año 2007, *con el apoyo de una inversión de 12*

---

<sup>399</sup> *Ibidem*.

<sup>400</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Obra Pública del Municipio según solicitud con el número de expediente 0210/2008 de la Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública de León, 6 de junio del año 2008.

<sup>401</sup> Entrevista con el jefe de control y gestión de obra de la Dirección General de Desarrollo Social y Humano Zapopan, 12 de noviembre del 2008.

millones 737 mil 940 pesos, se logró la realización de 57 obras<sup>402</sup>. Para 2008, se ejecutaron 91 obras de pavimentación de empedrado y adoquín... reportando además por concluir en los próximos meses 43 obras... invirtiendo en este rubro mas de 90 millones de pesos<sup>403</sup>. En el caso de las obras de pavimentación, casi siempre los vecinos aportan la mano de obra y el Ayuntamiento los materiales y la construcción de terracerías, si además se requiere el cambio de infraestructura subterránea ésta se realiza sin costo para los ciudadanos. En las obras de empedrados, los beneficiarios suelen aportar aproximadamente el 12% del costo de la obra. En forma contraria a la ejecución de pavimentos, en obras de agua potable y drenaje los vecinos aportan los materiales y el Ayuntamiento la mano de obra especializada. Las dificultades presentadas en la ejecución del programa se refieren a que existen programas de obras sin aportaciones vecinales y los vecinos se inconforman por tratamientos diferenciados<sup>404</sup>.

## **El Programa de Obras por Cooperación de Cuernavaca, Mor.**

Las obras ejecutadas en el municipio de Cuernavaca según el convenio 2007 con la SEDESOL se refieren a cuarenta y ocho acciones del Programa Hábitat y cuarenta y tres acciones obras del Programa Escuelas de Calidad. En ambos casos, los registros de inversión presentan en cero las aportaciones ciudadanas. A su vez, para los programas del Ramo 33 se expresa que como *su finalidad radica en combatir la extrema pobreza y el rezago social... se ha optado por ejecutar las obras durante 2006, 2007 y 2008 sin aportación económica de los beneficiarios.*

La experiencia concreta de obras con contribuciones ciudadanas, fundada en una previsión del presupuesto municipal de egresos, es el *Programa de Obras por Cooperación*, el cual cuenta con inversión municipal dentro del presupuesto anual autorizado a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Dicho programa consiste en que el municipio otorga materiales y

---

<sup>402</sup> Información proporcionada por la Secretaría General de Desarrollo Humano y Social y la Tesorería Municipal del H. Ayuntamiento de Zapopan Jalisco, según solicitud con el número de expediente 00243308 del sistema INFOMEX Jalisco, 16 de mayo del año 2008.

<sup>403</sup> H. Ayuntamiento de Zapopan, *Segundo Informe de Gobierno*, información publicada en [www.zapopan.gob.mx](http://www.zapopan.gob.mx).

<sup>404</sup> Entrevista con el jefe de control y gestión de obra de la Dirección General de Desarrollo Social y Humano Zapopan, 12 de noviembre del 2008.

*asesoría técnica y el ciudadano aporta mano de obra*<sup>405</sup>, para construir de esta forma aulas, pavimentaciones e infraestructura urbana en general. En cuanto a su gestión, las delegaciones municipales tienen formatos de trámite, los interesados deben llenar los formatos en siete tantos, que corresponden desde el presidente y el regidor comisionado hasta diversas entidades administrativas relacionadas con las obras públicas. La solicitud genera una inspección, un levantamiento, un anteproyecto, un presupuesto y una respuesta. En general, los responsables del programa revisan la factibilidad técnica, social y económica de la obra; la viabilidad de las acciones depende de la prevención de responsabilidades y de que la obra se pueda ejecutar en forma completa para que la pueda inaugurar el presidente municipal. La jefatura de obras por cooperación se encuentra limitada de personal, motivo por el cual las obras generalmente se ejecutan un año después de su gestión. Las obras deben ejecutarse bajo la asesoría y especificaciones técnicas del ayuntamiento. En 2007, se realizaron solo cinco obras por cooperación, para 2008 el programa se encuentra suspendido siendo la competición presupuestal al interior de la dependencia responsable la causa de ello<sup>406</sup>.

## **La Autolimitación Normativa de Querétaro, Qro.**

En el Municipio de Querétaro, el ejercicio 2007 de los programas convenidos con la SEDESOL registró acciones cuya en estructura cofinanciera no se incluyeron contribuciones ciudadanas. En lo referente a otros esquemas que pudieran incluir la acción contributiva de los ciudadanos, las autoridades municipales manifiestan la inexistencia de estos: *ya que las leyes y reglamentos de nuestra entidad no permiten el cobro económico de las obras públicas, solo se establecen acuerdos con los habitantes, propiciando la participación comunitaria en las obras que así lo requieran*<sup>407</sup>.

---

<sup>405</sup> Información proporcionada por la Dirección de Obras Públicas del H. Ayuntamiento de Cuernavaca Morelos, según solicitud con el número de Folio 005/2008 de la Unidad de Transparencia del Municipio de Cuernavaca, 14 de mayo del 2008.

<sup>406</sup> Información proporcionada en entrevista con el Subdirector de Obras por Cooperación del H. Ayuntamiento de Cuernavaca Mor., 31 de julio del 2008.

<sup>407</sup> Información proporcionada por la Coordinación General del COPLADEM Querétaro Qro. según solicitud con el número de expediente 168 de la Unidad de Información Gubernamental del Municipio de Querétaro Qro., 29 de abril del año 2008.

## Conclusiones del Capítulo VII.

Por la revisión en cuanto a los *Elementos del Principio de Subsidiariedad* de las relaciones sociedad-estado en el financiamiento público, se llega a lo siguiente:

En cuanto al *Elemento de Conciencia Social*, los antecedentes de centralización de facultades y gasto en servicios públicos han dado como resultado un proceso desintegrador del binomio creativo sociedad-municipio, sustituyéndole por programas federales de desarrollo social cuyas recaudaciones ciudadanas no son realizadas por las dependencias ejecutoras como tendencia casi general. En el análisis específico de la muestra de municipios, la rehabilitación de programas municipales que construyan capacidades locales de asociación financiera solo se da en cuatro de los seis casos, Aguascalientes y Querétaro no cuentan con esquemas relativos. En los casos de León, Zapopan y Cuernavaca; las obras por cooperación representan una organización coyuntural por cada obra o acción, sin la delegación de facultades ejecutivas en el primer caso dado que las reglas del programa privilegian la ejecución contractual de las obras sobre la organización vecinal. Por su parte, los programas de Zapopan y Cuernavaca si incluyen facultades ejecutivas delegadas a los comités de obra, sin embargo, el esquema de Cuernavaca tiende a desaparecer por la competición presupuestal al interior de la dependencia responsable, y en el caso de Zapopan el programa sigue una propensión creciente. El modelo de Tijuana se considera que contiene mayor potencialidad socio-organizativa dado que la implementación delegacional con un techo financiero anual puede evolucionar hacia una asociación contributiva sistemática entre el municipio y los vecinos.

Sobre el *Elemento de Delimitación Competencial*, se considera que pese a que los instrumentos jurídicos propios mencionan como salvaguarda la participación ciudadana en la estructura financiera de distintos programas, en la práctica los diferentes grados de desacato son la evidencia de que no se constituye realmente una garantía de carácter general. La contribución financiera de la sociedad en las reglas del gasto descentralizado es una premisa prácticamente nula por su desacato abrumadoramente mayoritario. En los municipios de Aguascalientes, Cuernavaca y Querétaro; la no instrumentación de los ordenamientos municipales soslaya la intervención social financiera. En Zapopan, el Reglamento Interno del Ayuntamiento y de la Administración Pública Municipal de tal entidad es una base jurídica mínima que motiva uno

de los mejores programas de la muestra. En la mejor posición jerárquica, se considera la fórmula legal *ex profeso* que representa el Fideicomiso de Obra Pública por Cooperación de León.

Con respecto al *Elemento de Exactitud de Aplicación*, solo destacó el FIDOC León en cuanto a que las capacidades vecinales son evaluadas por un área administrativa de trabajo social. Con relación al *Elemento de Derecho Social*, se considera que únicamente el modelo de Zapopan posibilita derechos ciudadanos contributivos y ejecutivos por obra o acción; y con una evaluación menos favorable estarían los municipios de Tijuana, León y Cuernavaca, por contar con mecanismos de cooperación amplia en la inversión pública pero sin la posibilidad de ejecución directa. Los porcentajes de las contribuciones ciudadanas son: Zapopan con el 12% del costo de la obra más representativa; Tijuana con el 20% en su mayoría, aunque se ejercen 30% y 40%; y León con el 50% para la mayoría de obras programadas.



*El estado que quiere proveer todo, que absorbe todo en si mismo, se convierte en definitiva en una instancia burocrática que no puede asegurar lo más esencial que el hombre afligido – cualquier ser humano – necesita: una entrañable atención personal. Lo que hace falta no es un estado que regule y domine todo, sino que generosamente reconozca y apoye, de acuerdo con el principio de Subsidiariedad, las iniciativas que surgen de las diversas fuerzas sociales y que unen la espontaneidad con la cercanía de los hombres necesitados de auxilio.*

*El deber inmediato de actuar dentro de un orden justo en la sociedad es más bien propio de los fieles laicos. Como ciudadanos del estado, están llamados a participar en primera persona en la vida pública. Por tanto, no pueden eximirse de la multiforme y variada acción económica, social, legislativa, administrativa y cultural, destinada a promover orgánica e institucionalmente el bien común. La misión de los fieles es, por tanto, configurar rectamente la vida social, respetando su legítima autonomía y cooperando con los otros ciudadanos según las respectivas competencias y bajo su propia responsabilidad*

Carta Encíclica Deus Caritas Et, 2005.

## **Capítulo VIII.**

### **La Organización Ciudadana y las Políticas Públicas.**

#### **El Ascenso Organizado de la Ciudadanía.**

La dirección estatal del diseño de las políticas públicas se transfiere al estado dada la incapacidad de ejecutarla individualmente, sin embargo, más allá de la dirección, la voluntad general de los individuos constituidos socialmente no se transfiere al estado y de ahí resulta la obligación de este último para vincular la voluntad general con el diseño estratégico. Adicionalmente, bajo la perspectiva subsidiaria, las políticas públicas deben orientarse al bien común; y como los individuos, su asociación parcelada, o bien el estado no siempre comprenden el bien común, las deliberaciones desvinculadas pudieran no tener siempre una rectitud universal, siendo menester una vigilancia mutua (sociedad-estado) para proyectar así la planeación concurrente hacia la justicia distributiva. Con respecto al *Elemento de Conciencia Social*, se deberá reforzar preponderantemente la planeación estratégica que ejerzan los individuos a través de su organización directa y en concurrencia con el estado, vigilando en conjunto la proyección del bien común. Con relación al *Elemento de Delimitación Competencial*, se deberá evitar que las instituciones estatales diseñen de manera exclusiva las políticas públicas. Sobre el *Elemento de Exactitud de Aplicación*, se deberá valorar por su naturaleza y circunstancias la eficiencia social en la planeación estratégica. Con base en el *Elemento de Derecho Social*, los individuos y las formas sociales que ellos construyan procurarán el bien común al diseñar políticas públicas concurrentemente con el estado, o bien, las instituciones estatales podrán subsidiar esta visión temporal y circunstancialmente.

Basado en los contrastes con respecto a los preceptos definidos para el *Elemento de Conciencia Social* del *Principio de Subsidiariedad*, el análisis de la integración ciudadana en el diseño de políticas públicas se incluyó en un apartado inicial denominado *La Participación Social en el Proceso de Planeación Gubernamental*. Los seis apartados siguientes conforman la revisión particular de la muestra de estados y se denominan: *En Aguascalientes: Foros Estatales y Debates Municipales*; *Las Consultas Ciudadanas de Baja California*; *Los Institutos de Planeación de Guanajuato*; *La Gran Alianza por Jalisco*; *Morelos, sin Evidencias de su Participación Social*; y *Los Consejos de Concertación Ciudadana de Querétaro*. El sentido

de estos seis apartados fue detallar las características particulares en función de los preceptos definidos en el párrafo anterior para los *Elementos de Delimitación Competencial, Exactitud de Aplicación y Derecho Social del Principio de Subsidiariedad*. Al término del presente se registraron las *Conclusiones del Capítulo VIII*.

## **La Participación Social en el Proceso de Planeación Gubernamental.**

La integración de grupos sociales en el proceso de planeación del gobierno federal fue sistematizada en 1983, cuando se reformó el Artículo 26 Constitucional y se promulgó la Ley de Planeación, organizándose en consecuencia el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Esta integración social se instrumentó a través de foros de consulta dispuestos para la participación de las organizaciones representativas de los sectores poblacionales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y sus Programas. Entre los sectores poblacionales, la Ley de Planeación relaciona al obrero, al campesino, al popular, al académico, al empresarial, y en forma especial a los diputados y senadores del congreso federal, así como a las comunidades indígenas<sup>408</sup>. Para cumplir con la premisa constitucional de coordinar el proceso de planeación con los gobiernos de las entidades federativas<sup>409</sup>, el orden federal indujo la estandarización de los procesos de planeación mediante la promoción de leyes estatales de tal materia. Con la promulgación de estas últimas, la organización sectorial de la participación social fue simplemente reproducida al nivel estatal, mientras que para la instancia municipal, orden incluido en las leyes estatales, la organización sectorial fue combinada con la que habitualmente se manejaba de carácter territorial o comunitario.

La organización social típica del orden municipal posee mayor antigüedad que la organización sectorial para la participación democrática, pues tal como se expuso en el capítulo anterior, la primera tiene su origen en el esquema nacionalista de contribuciones para mejoras materiales coordinado por las justas patrióticas. Hacia la mitad del siglo XX, las facultades normativas de las juntas patrióticas evolucionaron hacia una mayor participación en la planeación municipal, de tal modo que estos organismos formulaban un

---

<sup>408</sup> Artículo 20 de la Ley de Planeación.

<sup>409</sup> Párrafo tercero del Artículo 26 Constitucional.

programa de trabajo y lo sometían a la consideración del ayuntamiento<sup>410</sup>. Sin embargo, los procesos de centralización administrativa que llevaron a los municipios a compartir la producción de servicios públicos con los órdenes superiores de gobierno, redujeron las áreas de acción municipal y las de las juntas patrióticas. De esta forma, el surgimiento de la participación social en el proceso de planeación hacia 1983, precedido de una diversificación intergubernamental de la inversión pública, se tradujo en un relajamiento de las responsabilidades cívicas y de la capacidad asociativa de los municipios. La obra social casi fue retirada del dominio contributivo de las juntas patrióticas, orientando a los ciudadanos a participar masiva y coyunturalmente en los procesos de planeación para que sus necesidades fueran consideradas en los planes gubernamentales, y para gestionar posteriormente la asignación de recursos públicos delegados desde los órdenes superiores de gobierno.

En algunos casos, la falta de coparticipación en las construcciones sociales del municipio ha desvirtuado la función inicial de estas. A manera de ejemplo, las juntas patrióticas lograron solucionar en muchas localidades la existencia de servicios comunitarios elementales como redes de agua potable y panteones, y en algunos casos principalmente rurales, las comunidades conservaron posteriormente la administración directa de los servicios a través comisiones vecinales. La falta de una aptitud estatal para orientar en estas comisiones vecinales el desarrollo subsidiario de una capacidad ejecutiva ciudadana, ha permitido que la iniciativa ciudadana modifique su esencia. Los ingresos contributivos para cubrir aparentes costos de operación son a menudo motivo de cacicazgo y corrupción<sup>411</sup>. La variante urbana del ejemplo es el servicio de recolección de residuos sólidos a través de gremios que se benefician de las propinas y que reciben denominaciones como boteros, pepenadores, etc. Fuera del control de los órdenes gubernamentales, las actividades de los grupos poblacionales que administran directamente servicios públicos representan actualmente una concesión política tácita.

Otros aspectos que tienden a ampliar la brecha de la desintegración sociedad-gobierno, se refieren a que la auto-organización de algunos sectores poblacionales se ha dado sobre la base de la disidencia. En cuyo caso, los

---

<sup>410</sup> Rasgo encontrado en algunas Leyes Orgánicas Municipales de la época, con es el caso de la correspondiente al Estado de México, (Gaceta del gobierno, Número 48, 13 de diciembre del 1950, Decreto número 101, *Ley orgánica municipal*, p. 3).

<sup>411</sup> El negocio de las comisiones vecinales de agua potable resulta altamente rentable al cobrar suministros domésticos cuyo costo en bloque no es retribuido a la federación o a los sistemas estatales, según sea el caso.

vecinos de zonas habitacionales con niveles económicos solventes han formado Organizaciones No Gubernamentales (ONG) intituladas genéricamente Asociaciones de Colonos. En forma mayoritaria, estas asociaciones no se crean para establecer acciones complementarias con los órdenes gubernamentales, por el contrario, su origen corresponde a la conformación de un contrapeso político a la acción estatal, por lo cual su operación resulta antagónica a las decisiones y regulaciones de la autoridad. Dentro de las acciones de las ONG vecinales, destacó la resistencia que presentó la asociación de colonos de Ciudad Satélite para evitar la urbanización de las áreas adyacentes a su fraccionamiento, misma que culminó con la construcción del Parque Urbano Naucalli. Sobre el aspecto de las regulaciones, destaca también la posición de las asociaciones de la Zona Esmeralda en Atizapán de Zaragoza Estado de México, las cuales fueron capaces de aprobar reglamentos internos que compiten dentro de su comunidad con la legislación estatal o con la reglamentación municipal. La organización disidente planteada ha originado estructuras más complejas como las coaliciones de asociaciones de colonos, descritas como *la movilización de grupos diversos que, al percibir los efectos negativos del crecimiento urbano excesivo, intentan detenerlo buscando lograr un equilibrio social y ambiental en el espacio urbano*<sup>412</sup>.

Para retomar las particularidades del sistema vigente de planeación democrática, es necesario revisar el funcionamiento de los órganos creados para motivar la participación de los sectores sociales en la elaboración de planes estatales y municipales. Como primer rasgo encontrado, los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) suelen combinar las funciones de integrar la participación ciudadana y las de coordinar la implementación de algunas políticas intergubernamentales. Para el caso de la COPLADE, el centralismo reproducido a nivel estatal ha conformado en la mayoría de los comités simulaciones de Sistemas Estatales de Planeación Democrática. En tal sentido, el desarrollo de los foros y consultas dentro del proceso de planeación cuenta con la propensión de imponer el criterio del ejecutivo estatal en lugar de promover la deliberación coordinada con los sectores sociales. En sí, el mecanismo generalizado de imposición es que los foros y consultas sirvan como filtro para captar propuestas afines a la central y mediar las escasas divergencias mediante arreglos informales. En

---

<sup>412</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Acción Pública y Desarrollo Local*, México, Fondo de cultura económica, 2005, p. 53.

consecuencia, las sesiones plenarias son asambleas de mero trámite, la asistencia y votaciones son poco formales y hábilmente controladas ante el consenso tácito de los representantes sociales, cumpliendo de esta manera con el marco jurídico.

Por su parte, los ayuntamientos han intentando modelos híbridos de organización ciudadana que suman al sistema formal las estructuras tradicionales de organización vecinal, valiéndose del funcionamiento central de la COPLADEM para cumplir con los preceptos legales. En la representación ciudadana pueden encontrarse diferentes grados de participación inducida: a) la más descentralizada se refiere a autodiagnósticos comunitarios y toma de decisiones por consenso, esto es, existe una cobertura territorial de demandas y una elección de representantes a través de consejos territoriales para realizar una ponderación de acciones a través de un consejo general ciudadano; b) le sigue en el orden ascendente una mayor intervención de los actores gubernamentales mediante la disposición de una dependencia desconcentrada para la recepción directa de propuestas, con la difusión consecuente de información de programas de desarrollo comunitario de alcance microregional; y c) con el mayor desempeño de funcionarios públicos, puede disponerse de delegados para hacer un diagnóstico participativo de la problemática por comunidad. Con esquemas similares a los anteriores, se pretende disminuir el solitario protagonismo gubernamental y aumentar el peso de los individuos y de sus organizaciones<sup>413</sup>.

Como variante municipal en el ámbito de la descentralización administrativa de carácter urbano-estratégico, algunos municipios han creado Institutos de Planeación (IMPLAN) similar al modelo implantado en la municipalidad de Curitiba, Paraná (Brasil). En este caso, se pretende que el carácter semiautónomo del instituto logre estrechar la interacción con la iniciativa privada, la cual se hace representar en el órgano directivo. Se busca así mejorar la regulación del desarrollo urbano, frenar el crecimiento y, en algunos casos, desplazar la atención gubernamental hacia proyectos pequeños que sirvan a la mayoría de los ciudadanos en lugar obras magnas para acreditar méritos políticos.

Pese a la variedad, resulta claro que los modelos de participación social en el diseño de políticas públicas no garantizan por sí mismos eficiencia para la planeación democrática. Si en las estructuras gubernamentales no existe la voluntad política de favorecer la inclusión ciudadana, la complejidad

---

<sup>413</sup> Rodrigo Sánchez citado por Raúl Olmedo Carranza, *Op. Cit.*, p. 34.

organizativa puede aprovecharse para distanciar sistemáticamente el trabajo de los diferentes comités con respecto de las decisiones gubernamentales. En el reciente paradigma de la alternancia de las autoridades locales, el acercamiento constante hacia la sociedad se ha basado en la multiplicación de eventos de inclusión ciudadana como la celebración de sesiones de cabildo abierto, el uso de instituciones jurídicas como el plebiscito y el referéndum, los informes continuos de gobierno, y otras novedades de gestión como los días ciudadanos. Sin embargo, todas las formas de participación pueden surgir como una necesidad propia de la comunidad pero también pueden transformarse en instrumentos de manipulación social del gobierno<sup>414</sup>.

En la congruencia subsidiaria, se debe erradicar el efecto legitimador a través de mecanismos de participación simulada o distrayente como la organización corporativizada, el clientelismo, la rutinización, la multiplicación de consejos o comités no ejecutivos, y las consultas ciudadanas. Más aún, en el intento del trabajo conjunto sociedad-gobierno dentro del proceso de planeación, se hace necesario vencer las imágenes negativas o prejuicios que existen entre la autoridad y la ciudadanía. Por un lado, la ciudadanía suele percibir a la participación ciudadana como una abrogación de la responsabilidad gubernamental<sup>415</sup>, pues después de muchos años de paternalismo estatal le resulta difícil aceptar que de pronto le asignen responsabilidades y compromisos<sup>416</sup>. Por otra parte, pareciera que los gobernantes temen que los vecinos se organicen porque adquieren un poder que incrementará sus demandas de servicios y de seguridad, la organización vecinal es percibida como un problema y no como una solución<sup>417</sup>. Más allá de la norma, las actitudes anteriores condensan la contradicción existente con respecto al *Elemento de Conciencia Social del Principio de Subsidiariedad*, no obstante, por la época de alternancia política que se vive en México se suponen avances que podrían constituir una aprendizaje en la materia, lo cual se describe en los siguiente párrafos.

Para una integración efectiva entre actores públicos y sociales, las instancias gubernamentales deben considerar que en la labor de organizar la planeación democrática se deben prever la comunicación y los tiempos adecuados. Lo anterior en virtud de que es difícil esperar que los protagonistas

---

<sup>414</sup> Raúl Olmedo Carranza, *Op. Cit.*, p. 50.

<sup>415</sup> Victoria E. Rodríguez, *Op. Cit.*, p. 245.

<sup>416</sup> Lorenzo Rodríguez Gallardo, *Op. Cit.*, p. 294.

<sup>417</sup> Raúl Olmedo Carranza, *Op. Cit.*, p. 10.

utilicen el lenguaje, las categorías cognoscitivas y las formas institucionales adecuadas para nuevas relaciones sociedad-gobierno<sup>418</sup>. Los ritmos lentos y graduales de la vida pública permiten que la organización vecinal asimile una nueva actitud política, esto es, una nueva ética ciudadana en la que puedan percibir transformaciones duraderas en los individuos que integran las organizaciones. Merece especial atención también el tamaño de las metas propuestas, las cuales deben ser alcanzables mediante tareas específicas y concretas. Apelar a la participación ciudadana por medio de diferentes instancias y programas de gobierno puede contribuir a generar un efecto social contrario cercano al inmovilismo social<sup>419</sup>. Si la integración estratégica de actores sociales es alcanzada, en una etapa sucesiva se deben modificar los procedimientos administrativos para involucrar a los ciudadanos en la operatividad del gobierno<sup>420</sup>.

Otro aspecto a considerar es el respeto que la autoridad debe guardar con respecto a la diversidad encontrada en el conjunto social. Una actitud contraria recurrente se presenta cuando los gobiernos de la alternancia tratan de romper con formas de representación basadas en la corporativización sectorial laboral, como lo son gremios de transportistas, profesores, comerciantes organizados, pepenadores, etc.; mismos que consideran lógico centralizar las decisiones por encima de algunas instancias como los municipales<sup>421</sup>. Con ello ponen a prueba la gobernabilidad<sup>422</sup>, ya que se afectan los intereses de importantes grupos locales que han actuado tradicionalmente como verdaderos grupos de presión. La efectividad en la capacidad de negociar y conseguir resultados es el aspecto determinante en estos casos, reconociendo en estas organizaciones la capacidad de utilizar las formas organizativas y políticas que la cultura tradicional de la comunidad considera como legítimas.

Finalmente, la organización de la participación social en el diseño de políticas públicas no debe pasar por alto que también los actores sociales pueden presentar limitaciones de asociación. En este sentido, las capacidades intelectuales de los individuos, en la búsqueda preferente del sustento diario y

---

<sup>418</sup> Luís García Abusaid y Victoria Zúñiga, *Democracia Cotidiana: Criterios y Límites*. En Mauricio Merino, *Op. Cit.*, p. 96.

<sup>419</sup> Alicia Ziccardi, *La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas*, México, IIS-UNAM Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 29.

<sup>420</sup> Victoria E. Rodríguez, *Op. Cit.*, p. 243.

<sup>421</sup> Luís Alfonso Ramírez, *Sociedad, Gobierno y Desarrollo Urbano*. En Mauricio Merino, *Op. Cit.*, p. 198.

<sup>422</sup> Alicia Ziccardi, *Op. Cit.*, p. 31.

de la seguridad familiar, se ramifican en múltiples direcciones de interés, por lo que las carencias o problemáticas comunes las percibe ajenas. La autoconservación se logra al precio de devaluar todo el mundo contextual, esto le concede al individuo un espacio y un tipo de libertad personal cerrada firmemente frente a los círculos vecinos, extraños o antagónicos. De este modo, la capacidad de asociación se limita y los contactos interpersonales pasan a ser breves y escasos. Otro obstáculo de la capacidad ciudadana de asociación es cuando ésta si se alcanza pero con autolimitación territorial y/o temática, esto es, cuando la acción conjunta carece de una visión amplia para interactuar en un radio de influencia que incluya más comunidades aparte de la propia, y que vislumbren un desarrollo general incluyendo sectores complejos como la Seguridad Pública y el Desarrollo Económico.

### **En Aguascalientes: Foros Estatales y Debates Municipales.**

Como plataforma de la participación ciudadana, la Ley de Planeación del Estado de Aguascalientes dispone que el Sistema de Planeación Democrática Estatal se orienta a consultar permanentemente las *opiniones de las representaciones de obreros, campesinos, comités de solidaridad y demás organizaciones del sector social; de los empresarios profesionales e instituciones de investigación científica, académica y de desarrollo cultural y artístico* (artículo 35); para lo cual se vale de foros (artículo 36). El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE, artículo 3), según el Decreto Número 106 relativo a la Ley del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes, integra a los siguientes sectores sociales por invitación del gobernador: a) representantes de organizaciones registradas de empresarios, b) representantes de educación superior, y c) representantes de organizaciones civiles registradas.

En cuanto al funcionamiento del COPLADE, el Reglamento Interno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes asienta que la Asamblea Plenaria (AP) celebrará dos sesiones ordinarias al año (artículo 11, f. I), y que la Comisión Permanente (CP) se integra por funcionarios estatales y federales que, cuando consideren necesario, podrán integrar presidentes municipales o representantes del sector público, social o privado (artículo 12). En el desarrollo del trabajo de la CP, los subcomités sectoriales y especiales deben celebrar sesiones ordinarias trimestrales (artículo

17, f. I) y los subgrupos de trabajo derivaran su agenda de las instrucciones de la AP (artículo 20).

Con base en lo anterior, se hace evidente que el registro de organizaciones civiles y empresariales actúa como instrumento selectivo para acceder al órgano coordinador de la planeación estatal. En cuanto a la incidencia de actores ciudadanos en el trabajo continuo de planeación, el reglamento interno del COPLADE tiende a excluir representantes de la base social y de los ayuntamientos al hacer específica la legislación de la materia, limitando la participación ciudadana solo a la ocasión de los foros. Además de lo anterior, la revisión de la Minuta correspondiente a la VIII Asamblea Plenaria del COPLADE, celebrada el 30 de septiembre del 2008<sup>423</sup>, permite afirmar que estas asambleas son dedicadas a la presentación de resultados por temas, tendiendo así al cierre de ciclos depurados en el trabajo continuo.

En cuanto al ámbito municipal de planeación democrática, tomando como ejemplo el del Municipio de Aguascalientes, se observa concretamente una ampliación de la base social en el Consejo de la Ciudad como nuevo órgano responsable de un proceso de debate ciudadano. Se intuye que lo anterior corresponde al proceso de alternancia política en la renovación del ayuntamiento. Sin embargo, en forma análoga a lo que sucede en el COPLADE, se incluye un instrumento selectivo de ingreso mediante la cobertura de requisitos y la inscripción en el Registro de Participación Ciudadana.

## **Las Consultas Ciudadanas de Baja California.**

La Ley de Planeación para el Estado de Baja California establece que en el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo *concurrirán los sectores social y privado en forma concentrada o inducida, y la comunidad a través de las demandas que formule o participando en la consulta* (artículo 12). Según decreto publicado en el periódico oficial del estado de fecha 23 de julio de 1999, para consolidar la planeación para el desarrollo en el estado se creó el organismo público descentralizado denominado Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California (COPLADE, artículo 1), el cual incluyó como representantes sociales a los titulares de organizaciones cuyas

---

<sup>423</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional Aguascalientes según solicitud con el número de expediente 4833 del Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública de Aguascalientes, 25 de enero del año 2009.

acciones incidan en el desarrollo socioeconómico, a los representantes de organizaciones sociales registradas, y a los representantes de instituciones de educación superior (artículo 3).

El Reglamento Interno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California, para definir el funcionamiento del COPLADE, incluye como órganos ejecutivos a la Asamblea Plenaria (AP), a la Junta Directiva (JD), a un Director y al Comisariato (artículo 6). El trabajo de planeación continua se desarrolla a través de los subcomités, que son entidades auxiliares del COPLADE con orientación sectorial, tales subcomités son coordinados por el titular de cada sector administrativo quien además propone la composición del mismo (artículo 21 y 22).

Por lo expuesto, se determina que en forma similar al caso anterior el ingreso de organizaciones sociales al COPLADE queda condicionado a una inscripción previa en los registros estatales. Adicionalmente, el reglamento interno del COPLADE induce una participación selectiva de los representantes sociales en el trabajo continuo. Para señalar los mecanismos específicos de participación ciudadana, la revisión del acta correspondiente a la Asamblea Plenaria del COPLADE del 14 de mayo del 2008, señala alcances de trabajo a razón de *5 000 propuestas de la ciudadanía a través de la consulta pública así como de los trabajos en los subcomités para la obtención de la información de los apartados del Plan Estatal de Desarrollo 2008-2013*<sup>424</sup>. De este modo, quedó definida la consulta como evento único de participación ciudadana y el trabajo de los subcomités sectoriales en la función de síntesis y diagnóstico de planeación.

Tomando como prototipo al sistema de planeación democrática de Tijuana, la asamblea general del COPLADEM prácticamente excluye la participación de actores ciudadanos, sin embargo, sienta las bases para organizar la inclusión social en el trabajo continuo tanto de los subcomités sectoriales como de los delegacionales. Por ello, en estas dos orientaciones del proceso de planeación la autoridad municipal dio cuenta de una consulta ciudadana muy activa, los foros delegacionales consistieron en el registro de propuestas y los sectoriales organizaron mesas de trabajo<sup>425</sup>.

---

<sup>424</sup> Información proporcionada por Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California según solicitud con el número de expediente 02812 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 9 de enero del año 2009.

<sup>425</sup> Información proporcionada para esta investigación por el Área de Transparencia de la Sindicatura Municipal de Tijuana, 28 de mayo de 2008.

## Los Institutos de Planeación de Guanajuato.

Para conformar el Sistema Estatal de Planeación, la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato dispone que la operación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato (COPLADEG) se basa en la interrelación de tres tipos de consejos: el técnico (CT), los regionales (CR) y los sectoriales (CS, artículo 20). El CT coordina al sistema en general, elabora la propuesta del Plan Estatal de Desarrollo y le da seguimiento (artículo 21). Los CR y CS participan en el diagnóstico y seguimiento del referido plan e impulsan el tipo de planeación de su competencia, estableciendo comisiones de trabajo (artículo 22). Los CR se integran por un representante social por cada COPLADEM de la región, tres representantes de dependencias estatales designados por el gobernador, un delegado relacionado con la planeación federal, los presidentes municipales de la región, y representantes sociales a propuesta del mismo CR (artículo 28); debiéndose reunir cada dos meses (artículo 55). Los CS involucran a los integrantes de los órganos consultivos de las entidades estatales y a representantes de los consejos especiales que se formen (artículo 39), sus reuniones se celebrarán por lo menos cada cuatro meses (artículo 55).

Para la integración del COPLADEG se define un proceso de selección de actores ciudadanos basado en dos tamices: en el ingreso a los CR o a los CS y en la elección como representante de estos para integrar el CT. El análisis de la última Sesión Ordinaria del Consejo Técnico del COPLADEG, celebrada el 7 de diciembre de 2006<sup>426</sup>, muestra que en ese momento existía la integración de representantes ciudadanos a comisiones de trabajo para la revisión de diversos asuntos relacionados con el proceso de planeación, sin embargo, lo remoto de ese evento indica una interrupción considerable en las formas anteriores de inclusión ciudadana.

Como complemento del Sistema Estatal de Planeación, y tomando como ejemplo el caso del municipio de León, el Sistema de Planeación Democrática Municipal funciona a través de un COPLADEM cuyo trabajo continuo, según el Reglamento de Planeación Democrática Municipal, lo ejercen las comisiones de trabajo (CT) y los consejos municipales (CM, artículo 15). Las CT son ocho y analizan las propuestas surgidas en los CM

---

<sup>426</sup> Información proporcionada por la Coordinación General de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo según solicitud con el número de expediente 5796, 9 de febrero del 2009.

(artículo 25); debiéndose integrar por el titular de la dependencia relacionada con el tema, un representante ciudadano de cada CM involucrado en el tema, un representante del ayuntamiento, un secretario, y especialistas convocados (artículo 26). Los CM han sido diversificados integrando la participación de los colonos de las zonas urbanas, de las comunidades y del ámbito rural; constituyendo así el Comité Municipal de Comités Convive, el Consejo Municipal de Comités Comunitarios y el Consejo Municipal Rural, respectivamente<sup>427</sup>. Los CM se dedican a obtener las aportaciones y propuestas surgidas de la participación organizada de la sociedad; componiéndose por un presidente, un secretario, un tesorero, y un mínimo de cuatro vocales. Tanto los CT como los CM definen su agenda por normatividad interna.

De este modo, la estructura general del COPLADEM reproduce el proceso de selección ciudadana del COPLADEG basado en dos filtros: en el ingreso a los CM y en la elección como representante de estos para integrar los CT. No obstante, como virtud del modelo, la revisión del acta correspondiente a la última Sesión Ordinaria de la Comisión Permanente del COPLADEM, celebrada el 12 de noviembre del 2008, permite apreciar los resultados parciales de una agenda anual denominada Proceso COPLADEM 2008-2009. Su programa de actividades incluye un calendario para el desahogo de diversas etapas, la consulta institucional se basó en el tema de Desarrollo Social y fue realizada entre el 30 de mayo y el 26 de junio del 2008, las consultas ciudadanas urbana y rural ocurrieron simultáneamente entre el 7 de julio y el 1º de agosto del mismo año. Posteriormente, la priorización de las propuestas derivadas de las consultas fue realizada en el mes de agosto del 2008 a través de reuniones con representantes ciudadanos. La factibilidad técnica se realizó durante el mes de octubre del 2008 con la participación de consejeros ciudadanos<sup>428</sup>. Todo la agenda fue coordinada por la Directora General del IMPLAN en su calidad de secretaria técnica del COPLADEM. De esta manera, el modelo de leonense constituye un proceso continuo de planeación con la intervención de actores sociales en diversas etapas.

---

<sup>427</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Op. Cit.*, pp. 225-226.

<sup>428</sup> Información proporcionada por la Dirección de la Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública según solicitud con el número de expediente 0077/2009 del Sistema de Acceso a la Información Pública, 28 de enero del año 2009.

## **La Gran Alianza por Jalisco.**

La inclusión de actores sociales en el Comité de Planeación del Estado de Jalisco (COPLADE), según la legislación en la materia, se realiza por invitación del gobernador hacia los representantes de las organizaciones obreras, campesinas y empresariales registradas. En cuanto a su funcionamiento, el Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios señala que el COPLADE tendrá como órganos una Asamblea Plenaria (AP), una Comisión Permanente (CP), los subcomités, la Unidad de Control y Evaluación (UCE) y los grupos de trabajo (artículo segundo). Los subcomités participan en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo definiendo prioridades sectoriales, especiales o regionales (artículo 20); los subcomités sectoriales o especiales se componen según el acuerdo del Gobernador del Estado, los regionales tienen una composición y funcionamiento análogo al COPLADE y existe uno por cada región del estado (artículo 22). A su vez, los grupos de trabajo son instancias auxiliares del COPLADE y tienen la integración y funciones que este determine (artículo 9, f XI).

Como esquema espacial desarrollado en la presente administración estatal, el ejecutivo del estado puso en marcha el Programa Sectorial de Participación Ciudadana cuyos objetivos son: 1) incrementar la participación de la sociedad organizada en el quehacer público, a través de la capacitación y desarrollo de liderazgos y el fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana; 2) generar el acceso a canales de información y comunicación permanente a los ciudadanos; 3) establecer un sistema integral de seguimiento a los asuntos ciudadanos; 4) fortalecer la coordinación de las instancias, dependencias y entidades del ejecutivo, de manera que se atiendan, se de seguimiento y se satisfagan las demandas ciudadanas; 5) impulsar el fortalecimiento institucional de las instancias de participación ciudadana dentro de las estructuras del Gobierno del Estado; 6) formar y capacitar ciudadanos para su participación real en la toma de decisiones; 7) impulsar la transparencia y la rendición de cuentas; y 8) revisar y promover la actualización del marco jurídico de la participación ciudadana. La implementación estratégica es asumida por dependencia denominada *La Gran Alianza por Jalisco*, mientras que otras entidades involucradas en acciones específicas son la Secretaría de Desarrollo Humano (incisos 1, 5, 6 y 8), la Secretaría General de Gobierno

(incisos 1, 2, 5, 6 y 8) y la Coordinación General de Políticas Públicas (1, 3, 3 y 7)<sup>429</sup>.

El enfoque aplicado en el Programa Sectorial de Participación Ciudadana reproduce las definiciones, principios y recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la cual *reconoce que cuando el ciudadano se organiza y participa en la dirección de su propia vida, este ciudadano adquiere poder político y la capacidad de producir un cambio colectivo*. El programa aludido diagnóstica que en México la concepción común de los derechos ciudadanos tiende a conducir hacia la exigibilidad y no hacia la participación, por ello, es necesario encauzar a las asociaciones civiles *al compromiso de los sujetos con el destino de la sociedad, a la participación de los individuos en la actividad comunitaria, al control ciudadano sobre los poderes públicos y a la presencia de los individuos en la circulación de ideas y opiniones en el espacio público. El Estado debe ser capaz de absorber y reflejar las nuevas prácticas de los movimientos sociales y combinar las políticas públicas con el capital social que la propia sociedad, a través de sus organizaciones, va forjando... construyendo su representación frente al Estado y frente a los poderes económicos*.

La Gran Alianza por Jalisco ha puesto en marcha la estrategia señalada mediante la instalación de mesas de participación ciudadana, las cuales tienen como coordinador a un ciudadano y como secretario técnico a un funcionario público. Con ello, se pretende llegar a la ejecución de un presupuesto 100% ciudadanizado, las mesas existentes en marzo del 2008 eran 83 regionales que cubrían 21 temas, 41 temáticas organizadas en torno a cuatro ejes estratégicos, y 55 municipales para el desarrollo de 22 temas<sup>430</sup>. Para noviembre de 2008, la nueva alianza se encontraba conformando 125 mesas municipales para la separación de residuos sólidos en apoyo a la Secretaría de Medio Ambiente, se había inducido la actuación del Consejo Estatal de Infraestructura preferentemente sobre decisiones ciudadanas, y las mesas habían iniciado acciones de ejecución y vigilancia.

Sobre el presupuesto ciudadanizado, la página web de La Gran Alianza por Jalisco reporta avances en tres tipos de decisiones ciudadanas: 1) directa, cuando los ciudadanos deciden la aplicación y el gobierno aporta el recurso; 2)

---

<sup>429</sup> Gobierno del Estado de Jalisco, *Programa Sectorial 19 "Participación Ciudadana", Programas Sectoriales y Especiales (CD)*, Secretaría de Planeación, México, 2008.

<sup>430</sup> Gobierno del Estado de Jalisco, *Mesas de la Gran Alianza por Jalisco*, Presentación Power Point, Coordinación General de la Gran Alianza por Jalisco, 2008.

coparticipativa, si ciudadanos y gobierno deciden juntos; y 3) de validación ciudadana, si el recursos etiquetado es validado por los ciudadanos. Hasta el 2 de octubre del 2008, las dependencias estatales habían reportado el siguiente presupuesto: a) \$ 1 784 468 825.00 (mil setecientos ochenta y cuatro millones cuatrocientos sesenta y ocho mil pesos ochocientos veinticinco pesos, 45%) de presupuesto directo, b) \$ 1 459 981 302.00 (mil cuatrocientos cincuenta y nueve millones novecientos ochenta y un mil trescientos dos pesos, 36%) de presupuesto coparticipativo, y c) \$ 750 869 116.00 (setecientos cincuenta millones ochocientos sesenta y nueve mil ciento dieciséis pesos, 19%) de presupuesto de validación ciudadana<sup>431</sup>. Pese a las cifras oficiales, una revisión por rubros permite detectar coincidencias en las cifras publicadas con respecto a los montos asignados en programas federales que establecen como requisito la autorización ciudadanizada, por lo que resulta difícil establecer los logros efectivos del Programa Sectorial de Participación Ciudadana.

En suma, las aparentes bondades del Sistema de Participación Democrática de Jalisco son: 1) la organización regional de la participación ciudadana en la aparente búsqueda de mayores coberturas para las consultas, y 2) la existencia de un programa que intenta formar capacidades ciudadanas para su mejor participación en los asuntos públicos. Con relación al primer inciso, el análisis del acta correspondientes a la Tercera Reunión del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco, celebrada el 26 de mayo del 2008, arroja como resultados de participación social un *foro de consulta ciudadano realizado en el mes de enero del presente año, con una participación de 900 ciudadanos de los diferentes municipios del estado*<sup>432</sup>. En tal sentido, y considerando que actualmente la administración jalisciense está concluyendo la elaboración de los 22 programas sectoriales y que continuará con los regionales, se vislumbra una participación ciudadana cuya continuidad va al paralelo de una instrumentación técnica y exhaustiva que desarrolla la Secretaría de Planeación del estado. No se puede pasar por alto que el número de ciudadanos consultados es menor que el registrado en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, o que el correspondiente a procesos de consulta celebrados en otros estados con población menor.

---

<sup>431</sup> *Presupuesto Ciudadanizado*, Información publicada en <http://granalianza.jalisco.gob.mx/>

<sup>432</sup> Porcentajes calculados por el autor con información proporcionada por la Secretaría de Planeación Jalisco según solicitud con el número de expediente 00819608 del Sistema INFOMEX Jalisco, 13 de enero del 2009.

Por su parte, como modelo municipal de diseño normativo muy similar al de León, los resultados efectivos del trabajo del COPLADEM Zapopan son cuestionables dada la reserva de las autoridades locales ante la solicitud de información correspondiente a su desempeño específico.

## **Morelos, sin Evidencias de su Participación Social.**

El Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado de Morelos (COPLADE), con base en su Reglamento Interior, integra como actores ciudadanos a los representantes de organizaciones gremiales que invite el gobernador, a los representantes de organizaciones empresariales registradas, a los representantes de organizaciones de educación superior, y los partidos políticos que lo soliciten (artículo 3). El funcionamiento del COPLADE incluye como órganos operativos a la Asamblea Plenaria (AP); a los Subcomités sectoriales (SS), especiales (SE) y regionales (SR); y los Grupos de Trabajo (GT). Los SS son cinco (artículo 18) y se integran por un coordinador sectorial, un secretario técnico, un vocal, los titulares de los organismos federales con representación regional, y los representantes sociales que realicen actividades relacionadas con el sector (artículo 19). Los SE pueden ser hasta 20 (artículo 22) y tendrán una función y una composición análoga a los sectoriales en el ámbito de su competencia (artículo 21 y 23). Los GT serán creados por los SS y SE para fines específicos, su composición queda sujeta al acuerdo del subcomité respectivo (artículo 25). Los SR corresponderán a la regionalización vigente (artículo 26) y se componen por un coordinador, un representante del gobierno del estado, un secretario técnico, los funcionarios federales y estatales con representación regional, y los representantes sociales que realicen actividades relacionadas con la región (artículo 27). Todos los Subcomités deben sesionar cuando menos cada tres meses (artículo 29).

No obstante, la actividad efectiva del COPLADE queda en entredicho por la inexistencia de registros de su trabajo continuo, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado señaló que *la extinta Dirección General de Organización y Funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Morelos (COPLADEMOR) no levantó acta de la asamblea*<sup>433</sup>. Para estas circunstancias, pudiera resultar significativa la integración al

---

<sup>433</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Planeación Morelos, según solicitud con el número de Folio 00222208 de la Unidad de Transparencia del Municipio de Cuernavaca, 15 de enero del 2009.

COPLADE de *partidos políticos que lo soliciten*, cuando Morelos es un estado caracterizado por sus pugnas políticas. En el contexto municipal morelense, considerando la representatividad del municipio de Cuernavaca (capital estatal), la participación democrática en el proceso de planeación se resume en el hecho de que la estructura del COPLADEM no incluye Subcomités para la organización territorial, por lo que el trabajo continuo de la ciudadanía es omitido desde la misma reglamentación municipal.

## **Los Consejos de Concertación Ciudadana de Querétaro.**

La Ley de Planeación del Estado de Querétaro incluye como actores ciudadanos a los representantes de los sectores social y privado que invite el gobernador (artículo 23). En cuanto al funcionamiento del sistema, la Comisión Permanente (CP) realiza la coordinación general, integrándose para ello por un secretario técnico, un coordinador de control y evaluación, un coordinador operativo, un representante de los coordinadores de los Consejos de Concertación Ciudadana, y un representante del congreso del estado (artículo 23, f III). Por su parte, los Subcomités están conformados por funcionarios de los tres niveles de gobierno y tienen como propósito apoyar en la instrumentación de propuestas y proyectos institucionales, asimismo, en aquellos planteados por los Consejos de Concertación Ciudadana (CCC) mediante el trabajo conjunto de la sociedad y el sector público (artículo 24). Los CCC se integrarán por un coordinador general de origen ciudadano, un secretario que será un funcionario público según la materia de consejo, un asesor técnico que será un funcionario federal, las comisiones de trabajo que el coordinador determine, los representantes de los Consejos de Participación Social Municipales correspondientes, invitados del gobernador del estado, y un representante de la legislatura local (artículo 36). Los CCC están facultados para promover consultas ciudadanas y servir como órganos consultivos (artículo 35).

En síntesis, el modelo queretano de integración social en el proceso de planeación estatal minimiza la representación ciudadana en la asamblea plenaria, al realizarse a través de un sólo representante de los coordinadores de los CCC, cuya estructura se ocupa como mecanismo de selección piramidal. En cuanto al trabajo continuo, este se vale de 13 consejos sectoriales y ninguno regional, lo cual de inicio representa una limitante de acceso participativo basada en un centralismo territorial. La visión de la dependencia coordinadora

de los CCC se refiere a la consolidación de una democracia participativa mediante un solo camino que tiene además un carácter político: *la concertación sociedad-gobierno*. De este modo, se impulsa el manejo del conjunto social mediante la concesión de la información pública, un ambiente de colaboración en los planes de gobierno, y un sentido de cumplir con la práctica de valores cívicos. Los medios se orientan hacia el encuentro mutuo entre la voluntad política de los órganos de gobierno y el inicio de una cultura de participación y responsabilidad compartida, estimulando así la confianza suficiente entre sociedad y gobierno. Sin embargo, el programa de los CCC se encuentra limitado por metas temáticas mínimas de sentido político, previéndose así únicamente al desarrollo de planes de obra pública y la difusión oportuna de sus logros<sup>434</sup>.

De manera similar, tomando como ejemplo al sistema de planeación municipal de Querétaro (Capital), la función del COPLADEM sigue la misma tendencia señalada anteriormente para los CCC. Esto se comprueba mediante la revisión del Acta de la Quinta Sesión Ordinaria del COPLADEM 2006-2009, celebrada el 5 de diciembre del 2008<sup>435</sup>, la cual sólo incluye la presentación de los techos financieros autorizados para el ejercicio del Ramo 33 (FISM y FORTAMUNDF).

## **Conclusiones del Capítulo VIII.**

La contrastación de los elementos del *Principio de Subsidiariedad* con relación a la *Organización Ciudadana para el diseño de Políticas Públicas*, permite llegar a los siguientes resultados:

Con referencia al *Elemento de Conciencia Social*, la revisión funcional de los órganos coordinadores de la planeación estatal para el desarrollo permite una jerarquización, en cuyo caso, las posiciones de cada estado de la muestra se ubican entre un grado muy alejado hasta otro de cumplimiento mínimo para la asociación estratégica sociedad-gobierno. El Estado de Morelos, en el sitio más alejado del status ideal, muestra la inoperatividad de unos subcomités regionales y sectoriales que solo se enuncian en la ley. Los Estados de

---

<sup>434</sup> Conclusión del autor mediante el análisis de: Gobierno del Estado de Querétaro, COPLADEQ, *Manual Operativo de los Consejos de Concertación Ciudadana*, información publicada en [www.queretaro.gob.mx](http://www.queretaro.gob.mx).

<sup>435</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social Querétaro Qro. según solicitud con el número de expediente 135 del Sistema de Solicitudes de Información Vía Internet del Municipio de Querétaro Qro., 21 de enero del año 2009.

Aguascalientes y Baja California suelen permitir una integración ciudadana ocasional a criterio de los funcionarios públicos. El Estado de Jalisco desarrolla una integración regional mal implementada que reincide en esquemas de expresión ciudadana muy generales. El Estado de Guanajuato promovió una integración ciudadana por comisiones que ha sido interrumpida. En el mejor de los casos, el Estado de Querétaro ha impulsado una asociación estratégica continua de capacidades ciudadanas en la definición de políticas públicas, con logros mínimos y oficialmente controlados.

En el ámbito local de gobierno, la jerarquización lograda inicia en el mismo grado distante, sin embargo, la posición máxima alcanza una cercanía muy aceptable con respecto al ideal asociativo sociedad-gobierno. El Municipio de Cuernavaca representa la inexistencia de subcomités para integrar actores sociales al trabajo continuo de planeación. El Municipio de Zapopan describe un trabajo continuo de planeación sin registro de resultados. El Municipio de Querétaro presenta un trabajo consecutivo sesgado hacia la limitante de desarrollar solo las decisiones colegiadas para dirigir la inversión pública local. El Municipio de Aguascalientes muestra un trabajo permanente recientemente organizado mediante un debate ciudadano de representantes ciudadanos. El Municipio de Tijuana ha desarrollado un trabajo caracterizado por la realización de consultas ciudadanas en los subcomités regionales. En cambio, El Municipio de León cuenta con un trabajo organizado en periodos continuos de recepción, priorización y factibilidad de las propuestas; cuya única observación es no haber cedido aún algunas funciones organizativas para aspirar a un proceso 100% ciudadanizado.

Sobre el *Elemento de Delimitación Competencial*, la distribución de rangos resulta más cercana al extremo que corresponde a la visión del *Principio de Subsidiariedad*, lo cual revela una asignación de competencias superior a las prácticas asociativas descrita en los párrafos anteriores. Se hace así evidente la intervención de una mano política que se apoya en la autolimitación del conjunto social en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. Para referir la distribución gradual, el rango más distante corresponde a la legislación de los estados de Aguascalientes y Baja California, que atribuye una integración social ocasional al trabajo continuo y un acceso a la asamblea plenaria por invitación y registro. Las leyes de Jalisco describen un trabajo consecutivo por regiones y un acceso a la asamblea plenaria por invitación y registro. La normatividad de los estados de Morelos y Querétaro impulsa un trabajo permanente por subcomités y un acceso a la asamblea plenaria por invitación. Las reglas del Estado de Guanajuato, muy próximas al status ideal, indican una

organización integral del trabajo continuo por subcomités que incluye una representación selectiva en la asamblea plenaria.

Por su parte, la delimitación competencial de los municipios muestreados sigue una jerarquización muy similar a la de los estados. La reglamentación del Municipio de Cuernavaca no instituye un trabajo continuo y a cambio otorga un acceso diversificado de grupos sociales a la asamblea plenaria. Los ordenamientos del Municipio de Aguascalientes integran el trabajo permanente en una asamblea de debate cuyo ingreso es selectivo y limitado. Las normas de los municipios de Tijuana, León, Zapopan y Querétaro; definen una organización integral del trabajo continuo por subcomités que incluye una representación selectiva en la asamblea plenaria.

Para el *Elemento de Exactitud de Aplicación*, solo en el Estado de Jalisco existe un diagnóstico adaptado de las incapacidades sociales generales, por el cual se aplican estrategias para el incremento de la participación ciudadana. No obstante, esta experiencia no alcanza a representar un diagnóstico permanente de las capacidades sociales ni a especializar las estrategias hacia una capacitación ciudadana para el diseño de políticas públicas. Como fue expresado, la *Gran Alianza por Jalisco* solo llega a ser escuela de conocimiento básico, de estímulo de liderazgo, y de integración social a la toma de decisiones de la inversión. En el resto de los estados de la muestra, la evaluación constante de la participación ciudadana no es factor para la depuración de las políticas públicas.

Con respecto al *Elemento de Derecho Social*, los gobiernos estatales y municipales revisados coinciden en posibilitar derechos ciudadanos mínimos de propuesta, exigencia y crítica en los procesos de planeación; como una actitud de tolerancia política. Sólo el Municipio de León, en la experiencia más avanzada del conjunto, se encuentra en la misión de posibilitar la integración constante de ciudadanos y asociaciones civiles en los procesos de planeación, con detalles funcionales de asociación intervenida por actores gubernamentales.

## **Conclusiones Generales.**

*El principio de subsidiariedad tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose constantemente que la acción que debe emprenderse a escala comunitaria se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local. Concretamente, es un principio según el cual la Unión no actúa, excepto para los sectores de su competencia exclusiva, hasta que su acción es más eficaz que una acción emprendida a nivel nacional, regional o local...*

Conceptos Básicos Comunitarios de la Unión Europea, 2007.

## Las Escalas Subsidiarias para Evaluar.

Los dilemas de la *inexactitud de aplicación* del *Principio de Subsidiariedad* en las relaciones intergubernamentales y sociedad-gobierno, fueron el motivo para proponer el desarrollo de escalas de evaluación. En el aprovechamiento del desglose administrativo desarrollado en los ocho capítulos precedentes, cada tema permitió una comparativa diferencial del cumplimiento subsidiario según los diferentes casos de la muestra de estados, perfilando una jerarquización inicial al interior de los contextos extremos. Una confrontación en paralelo permitió además intercalar aquellos grados que los teóricos de la *Gobernanza* han construido para el desenvolvimiento de las interacciones sociedad-gobierno y multinivel en Europa, de tal modo que en la mayoría de los casos las interacciones posicionadas por la *Gobernanza* en el grado intermedio coincidieron con grados mínimos subsidiarios, hacia abajo se graduó el desapego subsidiario y hacia arriba mayores niveles de congruencia. De este modo, fueron definidas ocho escalas con nueve graduaciones (del cero al ocho) para cada uno de los *Elementos del Principio de Subsidiariedad*.

Para el uso de las escalas, la observación de cada caso de la muestra permite asociar su *status* con la graduación de la escala que le corresponda, y la comparativa de posiciones y/o el promedio computado arrojará el sentido de evaluación por elemento. Con el dato anterior, una evaluación integrativa puede continuar por el cómputo de promedios, o bien, por la comparativa por temas o por elementos de diversos temas. En consecuencia, la evaluación integrativa puede pasar a definir un avance subsidiario por tema o sector administrativo, o bien, un grado de desarrollo para cada uno de los elementos anteriores a través de varios temas. Asimismo, un promedio general daría como resultado una evaluación subsidiaria total para el Sistema Federal Mexicano. En una siguiente etapa, la evaluación practicada a varios Sistemas Federales podría dar como resultado un *Federalismo Comparado Subsidiario*; basado en el cotejo simultáneo de los alcances asociativos, los límites de acción jerárquica, así como las capacidades evaluadas y las garantías de acción. Dado lo anterior, las escalas de evaluación del *Principio de Subsidiariedad* aplicadas al Federalismo Mexicano son las siguientes:

## Cuadro 1.- Escala de Evaluación del Área Temática *Las Relaciones Federación-Estados en la Función Recaudatoria.*

	<b>Analogía Jerárquica.</b>	<b>Delimitación Competencial.</b>	<b>Exactitud de Aplicación.</b>	<b>Derecho Social.</b>
<b>8</b>	El SNCF promueve la mayor autonomía recaudatoria de los estados en relación a las principales partidas de ingreso de la federación.	Existencia de legislación para la descentralización hacia los estados de las principales partidas de ingreso de la federación.	Evaluación continua e integral del desempeño intergubernamental en las principales partidas de ingreso federal.	Participación estatal en la conformación de una administración concurrente de los principales ingresos de la federación.
<b>7</b>	El SNCF promueve una descentralización en la recaudación de los regímenes intermedios, con una planeación concurrente federación-estados.	Existencia de legislación para la descentralización recaudatoria de regímenes intermedios y para la planeación concurrente federación-estados.	Evaluación continua e integral del desempeño intergubernamental en la recaudación de regímenes intermedios.	Participación estatal en la descentralización recaudatoria de regímenes intermedios con la planeación concurrente federación-estados.
<b>6</b>	El SNCF promueve facultar a los estados de competencias exclusivas sobre personas físicas, a la par de conservar las transferencias compensatorias.	Existencia de legislación que faculte a los estados de competencias exclusivas sobre personas físicas, conservando acciones compensatorias.	Evaluación continua e integral del desempeño estatal en recaudación exclusiva delegada, y de las transferencias compensatorias federales.	Participación estatal en el ejercicio de competencias exclusivas sobre personas físicas, conservando acciones compensatorias.
<b>5</b>	El SNCF promueve acuerdos de descentralización que conserven procesos decisorios independientes para cada estado, sin inducir mayores capacidades estatales.	Existencia convenios de colaboración administrativa para descentralizar múltiples funciones fiscales asequibles para cada una de las haciendas estatales.	Evaluación continua e integral del desempeño de múltiples funciones fiscales convenidas por ser asequibles para cada una de las haciendas estatales.	Participación estatal en la celebración de convenios de colaboración administrativa para descentralizar funciones fiscales en función de desempeño ascendente.
<b>4</b>	El SNCF promueve una coordinación controlada jerárquicamente por la colaboración administrativa y por estrategias de eficiencia conjunta.	Existencia convenios de colaboración administrativa para descentralizar funciones fiscales estandarizadas y para evaluar su eficiencia.	Evaluación continua e integral del desempeño de la colaboración administrativa para descentralizar funciones fiscales estandarizadas.	Propensión ascendente en los programas de fiscalización y 100 en los programas de recaudación.
<b>3</b>	El SNCF promueve una coordinación controlada jerárquicamente por la colaboración administrativa.	Existencia convenios de colaboración administrativa para descentralizar funciones fiscales estandarizadas.	Evaluación continua del desempeño de la colaboración administrativa para descentralizar funciones fiscales estandarizadas.	Propensión estable en los programas de fiscalización y 75 en los programas de recaudación.
<b>2</b>	El SNCF promueve estrategias de eficiencia solo de las recaudaciones estatales exclusivas.	Existencia de acuerdos sobre fuentes de ingreso local.	Evaluación continua del desempeño de estrategias de eficiencia de las recaudaciones estatales exclusivas.	Propensión estable en los programas de fiscalización y 50 en los programas de recaudación.
<b>1</b>	El SNCF solo aborda aspectos de gasto intergubernamental y excluye temas de ingreso.	Existencia de acuerdos sobre gasto público intergubernamental.	Evaluación continua del desempeño de estrategias de eficiencia del gasto intergubernamental.	Propensión descendente en los programas de fiscalización y 25 en los programas de recaudación.
<b>0</b>	El SNCF promueve la extralimitación fiscal del orden federal.	Ausencia de instrumentos jurídicos para la coordinación fiscal intergubernamental.	La evaluación fiscal intergubernamental no es factor para redefinir los ámbitos inherentes.	Ausencia estatal del ejercicio de procesos de descentralización fiscal.

## Cuadro 2.- Escala de Evaluación del Área Temática *Las Relaciones Estados-Municipios en la Función Recaudatoria.*

	<b>Analogía Jerárquica.</b>	<b>Delimitación Competencial.</b>	<b>Exactitud de Aplicación.</b>	<b>Derecho Social.</b>
<b>8</b>	Los SECF promueven la mayor participación de los municipios en la eficiencia de las recaudaciones estatales.	Existencia de legislación para la descentralización hacia los municipios de las principales partidas de ingreso estatal.	Evaluación continua e integral del desempeño intergubernamental en las principales partidas de ingreso estatal.	Participación municipal en la eficiencia hacendaria estatal mediante la concurrencia recaudatoria de las principales partidas estatales.
<b>7</b>	Los SECF promueven una descentralización estandarizada y concurrente estado-municipios con relación a las recaudaciones estatales.	Existencia de legislación para la descentralización estandarizada y concurrente estado-municipios con relación a facultades recaudatorias estatales.	Evaluación continua e integral del desempeño intergubernamental en las recaudaciones estatales descentralizadas.	Participación municipal en la descentralización estandarizada y concurrente de facultades recaudatorias estatales.
<b>6</b>	Los SECF promueven acuerdos independientes de descentralización estado-municipios con relación a las recaudaciones estatales.	Existencia de convenios independientes para la descentralización estado-municipios de algunas recaudaciones estatales.	Evaluación continua e integral del desempeño municipal en las recaudaciones estatales descentralizadas.	Participación municipal en acuerdos independientes de descentralización de recaudaciones estatales.
<b>5</b>	Los SECF promueven acuerdos jerárquicos de descentralización estado-municipios con relación a materias administrativas reguladas y redituables.	Existencia de convenios jerárquicos para la descentralización estado-municipios de materias administrativas reguladas y redituables.	Evaluación continua del desempeño municipal en las materias estatales reguladas y redituables que fueron descentralizadas.	Participación municipal en acuerdos jerárquicos de descentralización de materias estatales reguladas y redituables.
<b>4</b>	Los SNCF someten a consenso la delegación de funciones recaudatorias federales coordinadas, promoviendo además el trabajo en grupos.	Existencia de convenios jerárquicos para la descentralización estado-municipios de materias administrativas reguladas no redituables.	Evaluación continua del desempeño municipal en las materias estatales reguladas no redituables que fueron descentralizadas.	Participación municipal en acuerdos jerárquicos de descentralización de materias estatales reguladas no redituables.
<b>3</b>	Los SNCF informan en sus sesiones plenarias sobre las reformas en funciones recaudatorias coordinadas, y planean estrategias conjuntas estado-municipios.	Existencia de convenios para la descentralización estado-municipios de funciones recaudatorias estatales comprometidas con el sector privado.	Evaluación continua del desempeño municipal en las funciones recaudatorias estatales comprometidas con el sector privado que fueron descentralizadas.	Participación municipal en acuerdos para la descentralización de funciones recaudatorias estatales comprometidas con el sector privado.
<b>2</b>	Los SNCF informan en sus sesiones plenarias sobre las reformas en funciones recaudatorias coordinadas, sin acciones consecuentes.	Existencia de convenios para la descentralización estado-municipios de funciones recaudatorias federales coordinadas.	Evaluación continua del desempeño municipal en las funciones recaudatorias federales que fueron descentralizadas.	Participación municipal en acuerdos para la descentralización de funciones recaudatorias federales coordinadas.
<b>1</b>	Los SNCF informan en sus sesiones plenarias sobre las transferencias federales y estatales, se excluyen las funciones recaudatorias.	Existencia de convenios para la descentralización estado-municipios de aprovechamientos federales coordinados.	Evaluación continua del desempeño municipal en las aprovechamientos federales que fueron descentralizados.	Participación municipal en acuerdos para la descentralización de aprovechamientos federales coordinados.
<b>0</b>	Los SECF no existen.	Ausencia jurídica para la descentralización fiscal municipal.	La evaluación municipal no es factor para incluir al municipio en funciones fiscales.	Ausencia municipal del ejercicio de procesos de descentralización fiscal.

### Cuadro 3.- Escala de Evaluación del Área Temática *El Gasto Intergubernamental en Servicios Públicos.*

	<b>Analogía Jerárquica.</b>	<b>Delimitación Competencial.</b>	<b>Exactitud de Aplicación.</b>	<b>Derecho Social.</b>
<b>8</b>	Los órganos y fondos estatales relacionados con los servicios públicos promueven la implementación de PPS y el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Existencia de legislación estatal para la implementación de PPS y del mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento público y privado inducido por los órganos y fondos estatales relacionados con los servicios públicos.	Participación de estados y municipios en la implementación de PPS y en el 50% de cofinanciamiento en servicios públicos.
<b>7</b>	Los órganos y fondos estatales relacionados con los servicios públicos promueven el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Existencia de legislación estatal para promover el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por los órganos y fondos estatales relacionados con los servicios públicos.	Participación de estados y municipios con un 43.75% de cofinanciamiento en servicios públicos.
<b>6</b>	El SNCF promueve el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal en servicios públicos.	Existencia de legislación federal para promover el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por el SECF.	Participación de estados y municipios con un 37.50% de cofinanciamiento en servicios públicos.
<b>5</b>	Los órganos intergubernamentales relacionados con los servicios públicos promueven el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Existencia de reglamentos orgánicos para proyectar el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por los órganos intergubernamentales relacionados con los servicios públicos.	Participación de estados y municipios con un 31.25% de cofinanciamiento en servicios públicos.
<b>4</b>	Las aportaciones, rendimientos petroleros y convenios promueven el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal en servicios públicos.	Existencia de reglas de operación, fideicomisos y convenios para proyectar el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por las aportaciones, rendimientos petroleros y convenios.	Participación de estados y municipios con un 25% de cofinanciamiento en servicios públicos.
<b>3</b>	Las aportaciones y convenios promueven el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal en servicios públicos.	Existencia de reglas de operación y convenios para proyectar el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por las aportaciones y convenios.	Participación de estados y municipios con un 18.75% de cofinanciamiento en servicios públicos.
<b>2</b>	Los convenios sectoriales y especiales promueven el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal en servicios públicos.	Existencia de convenios sectoriales y especiales para proyectar el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por los convenios sectoriales y especiales.	Participación de estados y municipios con un 13% de cofinanciamiento en servicios públicos.
<b>1</b>	Los convenios especiales promueven el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal en servicios públicos.	Existencia de convenios especiales para proyectar el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por los convenios especiales.	Participación de estados y municipios con un 6.25% de cofinanciamiento en servicios públicos.
<b>0</b>	Los órganos y fondos federales y estatales promueven la extralimitación financiera del orden federal.	Los instrumentos jurídicos existentes omiten proyectar un gasto cofinanciado estatal y municipal.	La Evaluación del cofinanciamiento estatal y municipal no es factor para optimizar el gasto en servicios públicos.	0% de cofinanciamiento de estados y municipios en servicios públicos.

## Cuadro 4.- Escala de Evaluación del Área Temática *Las Políticas Distributivas que Gestionan los Gobiernos Estatales.*

	<b>Analogía Jerárquica.</b>	<b>Delimitación Competencial.</b>	<b>Exactitud de Aplicación.</b>	<b>Derecho Social.</b>
<b>8</b>	Los gobiernos estatales diseñan políticas distributivas que orientan eficientemente la acción gubernamental conjunta y la privada.	Existencia exclusiva de acuerdos estatales para la orientación eficiente de la acción gubernamental conjunta y la privada en las políticas distributivas.	Evaluación continua e integral de la acción gubernamental conjunta y la privada en las políticas distributivas estatales.	Liderazgo de los gobiernos estatales en el diseño de políticas distributivas con acciones gubernamentales conjuntas y privadas.
<b>7</b>	Los gobiernos federal y estatal diseñan políticas distributivas en paralelo, siendo necesario negociar las intervenciones mutuas.	Existencia de acuerdos federales y estatales para la orientación de las acciones en cuanto a sus intervenciones recíprocas de carácter distributivo.	Evaluación continua e integral de la intervención recíproca federal y estatal en cada una de sus políticas distributivas.	Participación de los gobiernos estatales en el diseño de políticas distributivas en paralelo a las estrategias regionales del gobierno federal.
<b>6</b>	El gobierno federal diseña políticas distributivas que delegan total o parcialmente a los gobiernos estatales.	Existencia exclusiva de acuerdos federales de delegación de políticas distributivas a los gobiernos estatales.	Evaluación continua e integral de la delegación de políticas distributivas a los gobiernos estatales.	Participación de los gobiernos estatales en las políticas distributivas que le delegue el gobierno federal.
<b>5</b>	El gobierno federal diseña políticas distributivas que involucran acciones de determinadas dependencias estatales.	Existencia exclusiva de acuerdos federales que involucren acciones estatales en las políticas distributivas.	Evaluación continua e integral de las acciones estatales en las políticas distributivas federales.	Participación mínima de los gobiernos estatales en las políticas distributivas del gobierno federal.
<b>4</b>	La gestión estatal de recursos PEF logra una coordinación intersectorial integral en el trámite y en la ejecución de los recursos PEF.	Celebración de cuatro convenios sectoriales para la descentralización de recursos PEF.	Evaluación continua de la coordinación intersectorial integral en el trámite y en la ejecución de los recursos PEF.	Ejercicio anual de los recursos PEF al 100%.
<b>3</b>	La gestión estatal de recursos PEF no cuenta con una coordinación intersectorial para el trámite y presenta una ejecución de acciones parcialmente coordinada.	Celebración de tres convenios sectoriales para la descentralización de recursos PEF.	Evaluación continua de la coordinación intersectorial en la ejecución de los recursos PEF.	Ejercicio anual de los recursos PEF al 75%.
<b>2</b>	La gestión estatal de recursos PEF no cuenta con una coordinación intersectorial para el trámite y presenta una ejecución de acciones centralizada en una dependencia.	Celebración de dos convenios sectoriales para la descentralización de recursos PEF.	Evaluación continua de la ejecución centralizada de los recursos PEF.	Ejercicio anual de los recursos PEF al 50%.
<b>1</b>	La gestión estatal de recursos PEF no cuenta con una coordinación intersectorial para el trámite y presenta precariedad en la ejecución de los recursos.	Celebración de un convenio sectorial para la descentralización de recursos PEF.	Evaluación continua del avance físico de los recursos PEF.	Ejercicio anual de los recursos PEF al 25%.
<b>0</b>	Las acciones distributivas estatales no son coordinadas.	Celebración de ningún convenio sectorial para la descentralización de recursos PEF.	La evaluación no es factor para la depuración de las políticas distributivas.	Ejercicio anual de los recursos PEF al 0%.

## Cuadro 5.- Escala de Evaluación del Área Temática *La Coordinación de las Políticas Redistributivas.*

	Analogía Jerárquica.	Delimitación Competencial.	Exactitud de Aplicación.	Derecho Social.
<b>8</b>	La coordinación sectorial estatal implementa una política redistributiva focalizada y estratégicamente equilibrada.	Aplicación puntual de los programas federales por los sectores estatales en virtud del predominio general de una estrategia redistributiva estatal.	Evaluación continua e integral de la política redistributiva estatal focalizada y estratégicamente equilibrada.	Más de cuatro sectores estatales implementan programas compensatorios propios.
<b>7</b>	La coordinación sectorial estatal implementa una política redistributiva basada en estrategias federales complementadas con estrategias estatales.	Aplicación preferente de los programas federales en un sector estatal en el marco de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua e integral de la política redistributiva estatal basada en estrategias federales complementadas con estrategias estatales.	Cuatro sectores estatales implementan programas compensatorios propios, con énfasis en la focalización y el equilibrio estratégico.
<b>6</b>	La coordinación sectorial estatal implementa una política redistributiva basada en estrategias federales complementadas con programas estatales.	Aplicación exclusiva de los programas federales en un sector estatal por la inexistencia de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua e integral de la política redistributiva estatal basada en estrategias federales complementadas con programas estatales.	Cuatro sectores estatales implementan programas compensatorios propios, sin que ellos representen adecuaciones estratégicas.
<b>5</b>	La coordinación sectorial estatal organiza y cofinancia la asistencia privada y la producción social de vivienda.	Aplicación preferente de los programas federales en dos sectores estatales en el marco de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua e integral de la organización y cofinanciamiento de la asistencia privada y de la producción social de vivienda.	Tres sectores estatales implementan programas compensatorios propios, con énfasis en la focalización y el equilibrio estratégico.
<b>4</b>	La coordinación sectorial estatal implementa programas federales inconexos y los complementa con programas estatales.	Aplicación exclusiva de los programas federales en dos sectores estatales por la inexistencia de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua de la implementación de programas federales inconexos complementados con programas estatales.	Tres sectores estatales implementan programas compensatorios propios, sin que ellos representen adecuaciones estratégicas.
<b>3</b>	La coordinación sectorial estatal se basa en que algunas dependencias integran al resto en la ejecución de los programas redistributivos federales.	Aplicación preferente de los programas federales en tres sectores estatales en el marco de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua de la coordinación basada en que algunas dependencias integran al resto en la ejecución de los programas redistributivos federales.	Dos sectores estatales implementan programas compensatorios propios, con énfasis en la focalización y el equilibrio estratégico.
<b>2</b>	La coordinación sectorial estatal se basa en que dos dependencias integran al resto en la ejecución de los programas redistributivos federales.	Aplicación exclusiva de los programas federales en tres sectores estatales por la inexistencia de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua de la coordinación basada en que dos dependencias integran al resto en la ejecución de los programas redistributivos federales.	Dos sectores estatales implementan programas compensatorios propios, sin que ellos representen adecuaciones estratégicas.
<b>1</b>	La coordinación sectorial estatal se basa en la intervención de una dependencia en programas federales implementados por otras para facilitar la focalización.	Aplicación preferente de los programas federales en cuatro sectores estatales en el marco de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua de la coordinación basada en la intervención de una dependencia en programas federales implementados por otras para facilitar la focalización.	Un sector estatal implementa programas compensatorios propios.
<b>0</b>	Las acciones redistributivas estatales no son coordinadas.	Aplicación exclusiva de los programas federales en los sectores estatales.	La evaluación no es factor para la depuración redistributiva.	Ningún sector estatal implementa programas compensatorios propios.

## Cuadro 6.- Escala de Evaluación del Área Temática *La Legislación Urbana y las Políticas Habitacionales.*

	Analogía Jerárquica.	Delimitación Competencial.	Exactitud de Aplicación.	Derecho Social.
<b>8</b>	Los gobiernos estatales diseñan políticas de vivienda social que orientan eficientemente la acción gubernamental conjunta y la privada.	Existencia de convenios para una política social de suelo y vivienda que oriente eficientemente la acción gubernamental conjunta y la privada.	Evaluación continua e integral de la acción gubernamental conjunta y la privada en materia de vivienda popular y de RTT.	Política estatal en: coordinación técnico-social, inversión social múltiple, adquisición de suelo social, estímulos privados, y RTT.
<b>7</b>	Los gobiernos estatales diseñan políticas de vivienda social que orientan la inversión privada y que resuelven la dotación de suelo y RTT.	Existencia de convenios para una política social de suelo y vivienda que oriente eficientemente la acción privada.	Evaluación continua e integral de la inducción privada de vivienda social y las acciones gubernamentales en la dotación de suelo y RTT.	Política estatal en: inversión social múltiple, adquisición de suelo social, estímulos privados, y RTT.
<b>6</b>	Los gobiernos estatales complementan los programas federales de subsidio a la vivienda con inversiones privadas y con programas de suelo.	Existencia de convenios para complementar los programas federales de vivienda social con inversiones privadas y programas de suelo.	Evaluación continua e integral del complemento en los programas federales de subsidio a la vivienda con inversiones privadas y con programas de suelo.	Política estatal en: adquisición de suelo social, estímulos privados, y RTT.
<b>5</b>	Los gobiernos estatales complementan los programas federales de subsidio a la vivienda con inversiones privadas, sin soluciones de suelo.	Existencia de convenios para complementar los programas federales de subsidio a la vivienda con inversiones privadas, sin soluciones de suelo.	Evaluación continua e integral del complemento en los programas federales de subsidio a la vivienda con inversiones privadas, sin soluciones de suelo.	Política estatal en: estímulos privados y RTT.
<b>4</b>	Los gobiernos estatales implementan programas habitacionales de diseño estatal en la concurrencia estado-municipios.	Existencia de legislación estatal para el ejercicio de facultades urbanas concurrentes, y para acciones coordinadas de suelo y vivienda.	Evaluación continua de la implementación de programas habitacionales de diseño estatal en la concurrencia estado-municipios.	Acciones estatales preferentes para la concurrencia urbano-administrativa, con acciones coordinadas de suelo y vivienda.
<b>3</b>	Los gobiernos estatales implementan programas de RTT en la concurrencia federación-estado.	Existencia de legislación estatal para el ejercicio de facultades urbanas concurrentes, y para acciones coordinadas de RTT.	Evaluación continua de la implementación de programas de RTT en la concurrencia federación-estados.	Acciones estatales preferentes para la concurrencia urbano-administrativa, con acciones coordinadas de RTT.
<b>2</b>	Los gobiernos municipales implementan programas de RTT en la concurrencia federación-municipios.	Existencia de legislación estatal para el ejercicio de facultades urbanas concurrentes, sin acciones de suelo o vivienda.	Evaluación continua de la implementación de programas de RTT en la concurrencia federación-municipios.	Acciones estatales preferentes para la concurrencia urbano-administrativa, sin acciones de suelo o vivienda.
<b>1</b>	Los gobiernos estatales implementan exclusivamente los programas federales descentralizados de subsidio a la vivienda.	Existencia de legislación estatal para el ejercicio de facultades urbanas municipales, sin política propia de suelo o vivienda.	Evaluación continua de la implementación exclusiva de programas federales descentralizados de subsidio a la vivienda.	Ausencia estatal de la administración urbana, sin política propia de suelo o de vivienda.
<b>0</b>	Las acciones de vivienda popular no son coordinadas.	Facultades urbanas estatales, sin políticas de suelo o vivienda.	La evaluación no es factor para la depuración socio-habitacional.	Administración urbana estatal, sin acciones de suelo o vivienda.

**Nota:** RTT son las siglas de Regularización de la Tenencia de la Tierra.

## Cuadro 7.- Escala de Evaluación del Área Temática *La Organización Ciudadana y el Financiamiento Público.*

	<b>Conciencia Social.</b>	<b>Delimitación Competencial.</b>	<b>Exactitud de Aplicación.</b>	<b>Derecho Social.</b>
<b>8</b>	Los órganos ciudadanos son capaces de la auto-organización y logran una participación financiera y ejecutiva continua.	Existencia de normatividad y políticas para la organización social auto-gestiva y para la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Evaluación continua e integral en la organización social auto-gestiva y en la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Participación social cofinanciera del 50%.
<b>7</b>	Los órganos ciudadanos cuentan con una auto-organización deficiente, aunque aún se logra una participación financiera y ejecutiva continua.	Existencia de normatividad para la organización social auto-gestiva y para la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Evaluación continua en la organización social auto-gestiva o en la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Participación social cofinanciera del 43.75%.
<b>6</b>	La interacción sociedad-gobierno logra una participación social financiera y ejecutiva continua.	Existencia de normatividad para la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Evaluación continua e integral en la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Participación social cofinanciera del 37.50%.
<b>5</b>	La interacción sociedad-gobierno logra una participación social financiera y ejecutiva por acción.	Existencia de convenios específicos y políticas para la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Evaluación continua en la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Participación social cofinanciera del 31.25%.
<b>4</b>	La interacción sociedad-gobierno es deficiente, aunque aún logra una participación social financiera y ejecutiva por acción.	Existencia de convenios específicos para la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Evaluación coyuntural en la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Participación social cofinanciera del 25%.
<b>3</b>	La interacción sociedad-gobierno logra una participación social financiera por acción.	Existencia de convenios específicos y políticas para la participación social cofinanciera en la inversión pública.	Evaluación continua e integral de la participación social cofinanciera en la inversión pública.	Participación social cofinanciera del 18.75%.
<b>2</b>	La interacción sociedad-gobierno es deficiente, aunque aun logra una participación social financiera por acción.	Existencia de convenios específicos para la participación social cofinanciera en la inversión pública.	Evaluación continua de la participación social cofinanciera en la inversión pública.	Participación social cofinanciera del 13%.
<b>1</b>	La interacción sociedad-gobierno tiende a la inoperatividad del cofinanciamiento social.	Existencia de programas decadentes para la participación social cofinanciera en la inversión pública.	Evaluación coyuntural de la participación social cofinanciera en la inversión pública.	Participación social cofinanciera del 6.25%.
<b>0</b>	Financiamiento gubernamental exclusivo.	Omisión del cofinanciamiento social en la inversión pública.	La evaluación del cofinanciamiento social no es factor para la depuración del financiamiento público.	Participación social cofinanciera del 0%.

## Cuadro 8.- Escala de Evaluación del Área Temática *La Organización Ciudadana y las Políticas Públicas.*

	Conciencia Social.	Delimitación Competencial.	Exactitud de Aplicación.	Derecho Social.
<b>8</b>	Los órganos ciudadanos son capaces de la auto-organización para protagonizar el proceso de planeación.	Existencia de legislación y políticas para la auto-organización ciudadana en el proceso de planeación.	Evaluación continua e integral de la auto-organización para protagonizar el proceso de planeación.	Participación social eficientemente capacitada en la ética social para participar así en los procesos de planeación.
<b>7</b>	Los órganos ciudadanos cuentan con una auto-organización deficiente, aunque se logra la planeación democrática.	Existencia de legislación para el trabajo continuo por subcomités y para su representación selectiva en la Asamblea Plenaria.	Evaluación continua de la auto-organización para protagonizar el proceso de planeación.	Participación social medianamente capacitada en la ética social para participar así en los procesos de planeación.
<b>6</b>	La interacción sociedad-gobierno logra la planeación democrática.	Existencia de legislación para el trabajo continuo por subcomités y para el acceso a la Asamblea Plenaria por invitación.	Evaluación continua e integral de la interacción sociedad-gobierno para lograr la planeación democrática.	Participación social vagamente capacitada en la ética social para participar así en los procesos de planeación.
<b>5</b>	La interacción sociedad-gobierno logra procesos decisorios ciudadanizados de la inversión pública.	Existencia de legislación para procesos decisorios ciudadanizados de la inversión pública y para el acceso a la Asamblea Plenaria por invitación.	Evaluación continua e integral de la interacción sociedad-gobierno para lograr procesos decisorios ciudadanizados de la inversión pública.	Participación social vagamente capacitada en la ética social que ejerce derechos ciudadanos mínimos de propuesta, exigencia y crítica en los procesos de planeación.
<b>4</b>	La interacción sociedad-gobierno logra una integración ciudadana intermitente por comisiones en el trabajo continuo del COPLADE.	Existencia de legislación para la integración ciudadana ocasional al trabajo continuo y para el acceso a la Asamblea Plenaria por invitación y registro.	Evaluación continua de la interacción sociedad-gobierno para lograr una integración ciudadana intermitente a comisiones del COPLADE.	Participación social mediante mecanismos de expresión amplia de la ciudadanía (sin capacitación socio-ética) en algunos temas públicos.
<b>3</b>	La interacción sociedad-gobierno logra una integración ciudadana regional y/o sectorial que reincide en esquemas de expresión muy generales.	Existencia de legislación para el trabajo ciudadano continuo por regiones y para el acceso a la Asamblea Plenaria por invitación y registro.	Evaluación continua de la interacción sociedad-gobierno para lograr una integración ciudadana regional y/o sectorial que reincide en esquemas de expresión muy generales.	Participación social mediante mecanismos de expresión moderada de la ciudadanía (sin capacitación socio-ética) en algunos temas públicos.
<b>2</b>	La interacción sociedad-gobierno logra la integración ciudadana ocasional y a criterio de funcionarios públicos.	Existencia de legislación para la integración ciudadana solo en consultas y para el acceso a la Asamblea Plenaria por invitación y registro.	Evaluación continua de la interacción sociedad-gobierno para lograr la integración ciudadana ocasional y a criterio de funcionarios públicos.	Participación social mediante mecanismos de expresión mínima de la ciudadanía (sin capacitación socio-ética) en algunos temas públicos.
<b>1</b>	La interacción sociedad-gobierno tiende a la inoperatividad ciudadana regional y/o sectorial.	Existencia de legislación para la integración ciudadana solo en foros y acceso a la Asamblea Plenaria por invitación y registro.	Evaluación continua de la interacción sociedad-gobierno con operatividad ciudadana regional y/o sectorial muy controlada.	Participación social mediante mecanismos indirectos de expresión (sin capacitación socio-ética) en algunos temas públicos.
<b>0</b>	Planeación gubernamental exclusiva.	Existencia de legislación que omite la intervención social en la planeación.	La evaluación de la participación ciudadana no es factor para la depuración de las políticas públicas.	Omisión de la expresión ciudadana en el proceso de planeación.

## La Evaluación del Federalismo Mexicano.

En la aplicación de las escalas de evaluación al Sistema Federal Mexicano, la valoración se realiza en primer término por temas (capítulos), después por las tres partes que agruparon los capítulos de la presente investigación, para finalizar con un promedio general. Los valores parciales se indican al interior de paréntesis, de acuerdo a lo que a continuación se presenta:

Las relaciones federación-estado en la función recaudatoria muestran un SNCF (4.16) como órgano de estandarización participativa cuyo desempeño conjunto se ubica por debajo del mínimo aceptable en la *Analogía Jerárquica*. De la muestra destacan dos variables, dos estados aspiran a llegar a diferentes grados de descentralización recaudatoria general (Morelos y Baja California) y otro estado sostiene negociaciones intergubernamentales para lograr una descentralización individual (Aguascalientes), el resto presenta un acato tácito. Los convenios de colaboración administrativa (4.16) representan los instrumentos de la acción jerárquica en la *Delimitación Competencial*, las negociaciones intergubernamentales son la única opción para ascender más allá del desempeño estandarizado. La evaluación de los componentes federales (4.0) se realiza en forma continua a los programas convenidos de la colaboración administrativa, sentando las bases para una posible *Exactitud de Aplicación*. El *Derecho Social* (2.0) clasifican esfuerzos, tres estados (Morelos, Aguascalientes y Baja California) tienen una propensión estable en fiscalización y un ejercicio aceptable en recaudación, y otros tres estados (Querétaro, Jalisco y Guanajuato) muestran una tendencia decreciente en fiscalización y una mala aptitud en recaudación. El promedio general es de 3.58.

Las relaciones estados-municipios en la función recaudatoria incluyen SECF (1.83) que en general abordan temas fiscales ajenos a la eficiencia hacendaria estatal, generando para la *Analogía Jerárquica* una dispersión de intereses. Los convenios de colaboración administrativa (2.33) también representan los instrumentos de la acción jerárquica en la *Delimitación Competencial*, a diferencia de que no se observan negociaciones intergubernamentales como en el caso anterior. La evaluación del desempeño municipal (0.0) no es factor para incluir al municipio en competencias tributarias estatales, para contradicción total de la *Exactitud de Aplicación*. El *Derecho Social* (2.0) clasifica esfuerzos en función de conceptos derivados de

los convenidos de colaboración administrativa federal y de algunos estatales no tributarios y poco redituables. El promedio general es 1.54.

En el gasto intergubernamental en servicios públicos se reducen los alcances de la asociación cofinanciera federación-estados (2.0) a convenios sectoriales que promueven este tipo de estructura de inversión, afectando de este modo al *Elemento de Analogía Jerárquica*. Por lo anterior, contrasta un gran número de conceptos que no promueven lo mismo: aportaciones, rendimientos petroleros, órganos y fondos estatales, órganos federales relacionados con servicios públicos determinados, y el SNCF. Los convenios sectoriales (3.0) y en su caso las respectivas normas de operación constituyen los instrumentos de la acción jerárquica en la *Delimitación Competencial*. La evaluación del cofinanciamiento estatal (0.0) no es factor para optimizar el gasto en servicios públicos, para contradicción sistemática de la *Exactitud de Aplicación*. El *Derecho Social* (2.5) muestra una secuencia de porcentajes de cofinanciamiento muy exiguos: Baja California 26.78%, Aguascalientes 25.51%, Querétaro 19.42%, Jalisco 12.84%, Guanajuato 10.32%, y Morelos 8.53%. Para una muestra de municipios, la cual fue desarrollada en paralelo a la de estados, la asociación cofinanciera se reduce dado que los convenios sectoriales dejan de ser frecuentes para los municipios. Sin embargo, considerando una comparativa local entre fondos federales y municipales, los porcentajes de cofinanciamiento indirecto son mayores que los de los estados, lo cual ratifica la lógica subsidiaria de que ante la desaparición de instrumentos de jerarquía responde un mejor desempeño: Zapopan 76.99%, Querétaro (capital) 74.43%, Aguascalientes (capital) 69.65%, León 63.97%, Tijuana 58.20%, y Cuernavaca 56.55%. Considerando solo las evaluaciones estatales, el promedio general es de 1.87.

Las políticas distributivas que gestionan los gobiernos estatales definen dos tipos de asociaciones diferentes (4.5). Un grupo compuesto por cuatro estados (Aguascalientes, Jalisco, Morelos y Querétaro), con poco a la *Analogía Jerárquica*, regularmente gestiona cada año asignaciones distributivas durante el proceso de aprobación del PEF, mientras otro grupo compuesto por dos estados (Baja California y Guanajuato), con mayor sentido subsidiario, logra diseñar políticas regionales que orientan las intervenciones federales, además de realizar adicionalmente lo mismo que los primeros. Para los primeros, el financiamiento federal establece el instrumento de la acción jerárquica en la *Delimitación Competencial*, y para los segundos, la ausencia del orden federal en proyectos de desarrollo regional extingue la referida acción jerárquica (4.50). La evaluación de la política estatal de desarrollo (0.0) no es factor para

optimizar la materia, para contradicción de la *Exactitud de Aplicación*. Los dos grupos de estados definen grados extremos de *Derecho Social* (3.66) en sus formas de operar las políticas distributivas. El promedio general es 3.08.

En función de seis sectores administrativos estatales que se considera deben concurrir en materia compensatoria, la coordinación efectiva de las políticas redistributivas define dos tipos de asociaciones diferentes en los estados de la muestra (3.33). Un grupo compuesto por cuatro estados (Baja California, Querétaro, Aguascalientes y Morelos), en acción contraria a la *Analogía Jerárquica*, varía desde la inconcurrencia hasta un máximo de dos sectores que se apoyan mutuamente, mientras otro grupo compuesto por dos estados (Guanajuato y Jalisco), con mayor sentido subsidiario, utiliza órganos de coordinación horizontal para proyectar mayor eficiencia en la función redistributiva. En ambos casos, el financiamiento federal establece el instrumento de la acción jerárquica en la *Delimitación Competencial* (3.5), sin embargo, para el segundo grupo la concurrencia estatal y el complemento financiero son factibles para solventar los efectos de los desequilibrios en su origen. La evaluación de la política redistributiva estatal (0.0) no es factor para optimizar la materia, para contradicción de la *Exactitud de Aplicación*. Los dos grupos de estados definen grados extremos de *Derecho Social* (1.83) en su coordinación de estrategias compensatorias. Es importante mencionar que en el último aspecto, el estado de Guanajuato reduce considerablemente su posición en la escala, lo que indica que ejecuta muy pocos programas compensatorios propios prevaleciendo así una asimetría por el predominio operativo de esquemas federales. De este modo, Guanajuato queda a la par de Aguascalientes, Baja California y Querétaro; cada uno de ellos con un solo sector que desarrolla programas de diseño propio; Morelos queda en el fondo sin ninguna iniciativa propia; y solo Jalisco permanece en un nivel aceptable con 4 sectores que operan esquemas propios. El promedio general es 2.16.

La legislación urbana y las políticas habitacionales establecen dos tipos de asociaciones diferentes (3.5). Un grupo compuesto por cuatro estados (Jalisco, Aguascalientes, Querétaro y Morelos), denotando poco apego hacia la *Analogía Jerárquica*, establece en forma diferenciada y con distintos alcances la concurrencia federación-estados ó estados-municipios para ejecutar programas de regularización de la tenencia de la tierra y de vivienda social respectivamente, mientras que otro grupo compuesto por dos estados (Baja California y Guanajuato) implementa programas que conjuntan inversión pública y privada en programas de vivienda social, difiriendo las soluciones en cuanto a que un solo estado resuelve la dotación de suelo y la regularización

del mismo. En ambos casos, el financiamiento federal establece el instrumento de la acción jerárquica (4.0) en la *Delimitación Competencial*, sin embargo, para el segundo grupo el financiamiento privado se traduce en un aprovechamiento para confrontar una solución costosa. La evaluación de la política estatal de vivienda social (0.0) no es factor para optimizar la materia, para contradicción de la *Exactitud de Aplicación*. Los dos grupos de estados definen grados extremos de *Derecho Social* (3.5) en la manera de operar las políticas de vivienda social. El promedio general es 2.75.

La organización ciudadana y el financiamiento público constituyen tres variantes de asociación cofinanciera sociedad-gobierno (2.83). En un grupo de dos municipios existe carencia total (Aguascalientes y Querétaro), en otro grupo de tres municipios la asociación es coyuntural (Zapopan, León y Cuernavaca), y solo en el último caso tiende a ser continua (Tijuana) para constituir un mayor apego al *Elemento de Conciencia Social*. Cabe señalar que en Cuernavaca el programa esta en franca decadencia, por lo que pasaría a formar parte del primer grupo. El financiamiento gubernamental establece el instrumento de la acción jerárquica en la *Delimitación Competencial* (2.83), sin embargo, en dos casos (Tijuana y León) la limitante se presenta como estímulo por la disposición de instituciones *ex profeso*. La evaluación del desempeño social (1.33), para observancia del *Elemento de Exactitud de Aplicación*, solo en un caso es factor para motivar al ciudadano en la inversión pública (Guanajuato). El *Derecho Social* (2.16) muestra una secuencia variada de porcentajes de cofinanciamiento: León 50%, Tijuana 20%, Zapopan 12%. El promedio general es de 2.28.

La organización ciudadana y las políticas públicas definen dos tipos de asociaciones estratégicas sociedad-gobierno (3.0). Un grupo compuesto por cinco estados (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco y Morelos) muestran un desempeño por debajo del mínimo aceptable en el *Elemento de Conciencia Social*, describiendo así varios grados de integración ciudadana selectiva a la diversidad funcional de los COPLADE, mientras que en el estado restante (Querétaro) se considera que existe un órgano de planeación ciudadana con capacidad de participar en la planeación estatal pero con incapacidad de auto-organización para tal efecto. Los foros y las consultas ciudadanas organizadas por funcionarios públicos constituyen los instrumentos de la acción jerárquica en la *Delimitación Competencial* (4.16), sin embargo, tres estados (Guanajuato, Morelos y Querétaro) han instituido el trabajo continuo por subcomités como concesión ciudadana que permite mayor integración. La evaluación del desempeño estatal (0.83) no es factor para la depuración de las

políticas públicas para contradicción de la *Exactitud de Aplicación*, a excepción de un caso (Jalisco) que presenta un diagnóstico adaptado a las incapacidades sociales generales, con la aplicación adicional de un programa destinado al incremento de la participación ciudadana. El *Derecho Social* (5.0) coincide en el nivel de posibilitar derechos ciudadanos mínimos de exigencia y crítica en los procesos de planeación. El promedio general es de 3.24. Para una muestra de municipios, la cual fue desarrollada en paralelo a la de estados, los resultados guardan paralelismo y solo destaca el caso de León Gto., por su trabajo organizado en ciclos anuales de recepción, priorización y factibilidad de las propuestas.

En suma, la evaluación integrada por cada una de las partes en las que se agrupan los capítulos de la presente tesis es del siguiente orden: 2.33 para la *Primera Parte, Sentido Descendente, Finanzas Públicas*; 2.66 para la *Segunda Parte, Sentido Descendente, Finanzas Públicas*; y 2.76 para la *Tercera Parte, Sentido Ascendente, Organización Social*. En una comparativa de las dos primeras, se indica un menor apego subsidiario de las finanzas multinivel con respecto a las políticas intergubernamentales, lo cual es un reflejo de que la mayor dosis de jerarquía se aplica en el ámbito financiero del Sistema Federal Mexicano. En cuyo caso, ante una concentración de desempeños abajo del mínimo subsidiario, el mayor ascenso en la escala es aquel que se da por la vía de las negociaciones intergubernamentales (Aguascalientes: punto medio de las interacciones multinivel). Para las políticas intergubernamentales, lo que más llama la atención es la conformación de grupos en el cuerpo de las escalas de evaluación, casi por regla el 33% de la muestra ocupa las partes superiores de las escalas y el 66% restante las partes bajas. Estas últimas evidencian que el desempeño histórico de Federalismo Mexicano ha dejado una *Inercia de Jerarquía*, la cual se percibe también en las mismas escalas cuando las evaluaciones del *Elemento de Delimitación Competencial* registran valores ligeramente mayores que las relativas al *Elemento de Derecho Social*, demostrando así que a mayor limitación normativa del orden federal no necesariamente corresponde mayor desempeño de los gobiernos estatales (*Autolimitación*). Son en consecuencia los gobiernos estatales, aquellas organizaciones que en teoría constituyen el origen y el fundamento de la federación, los que componen en realidad un orden sensiblemente ausente en el federalismo mexicano, en algunas ocasiones superados en méritos subsidiarios por sus propios municipios. La evaluación de la Tercera Parte se interpreta como un ascenso social muy rezagado, en donde sólo algunos elementos de la muestra (Municipios de Tijuana, León y Zapopan; y Estado de Querétaro)

avanzan diferencialmente en cada caso a la parte superior de la escala de evaluación para apuntar tímidamente hacia un mayor apego subsidiario. Al término de la evaluación integrada, el promedio general es de 2.58 en la escala del cero al ocho.

Sin embargo, la insensibilidad del resultado numérico no debe ser desánimo terminal, la presente investigación ha permitido ubicar ocho casos que obtienen individualmente evaluaciones aceptables. Con ellos, basta para iniciar un objeto de estudio creciente para una *Gobernanza Mexicana*. En Europa seguramente están haciendo lo mismo ante la crisis de integración europea, nosotros los mexicanos, ¿porqué no hacer lo mismo ante la *Inercia de Jerarquía*? Las negociaciones intergubernamentales del gobierno estatal de Aguascalientes para una mayor colaboración fiscal (5.0) son ejemplo de una interacción intermedia en las relaciones que define la *Gobernanza Multinivel*, pero con síntomas de individualismo que dañan la función asociativa en el *Elemento de Analogía Jerárquica*. El proyecto Guanajuato Puerto Interior (7.2) es una buena experiencia de políticas distributivas estatales, en donde se hace necesaria una vinculación general con las políticas distributivas que se derivan anualmente de la descentralización de recursos PEF.

La asociación inmobiliaria público-privada en el estado de Baja California (7.0) es modelo de política de vivienda social en el marco de la *Nueva Gestión Pública*, previniendo sus deficiencias en cuanto a que la asociación público-privada tiende a sustituir la coordinación intergubernamental. El Sistema Integral de Transporte Optibus (SIT Optibus, 3.2) de León se puede aplicar también como prototipo de *Nueva Gestión Pública*. Asimismo, el Fideicomiso de Obras por Cooperación (FIDOC) y el COPLADEM León son ejemplos de instituciones y normas en el proceso valorativo del *Gobierno Interactivo o Sociopolítico*, aunque el primero tiene deficiencias de continuidad de interacción y el segundo es un proceso que no ha evolucionado hacia la auto-organización plena. La Estrategia de Desarrollo Social Vive (6.8) en Jalisco es modelo de coordinación sectorial redistributiva, pese a que no ha alcanzado a equilibrar los programas por objetivos de capacidades, de oportunidades de ingreso, de patrimonio y de asistencia. El Sistema de Agua Potable Acueducto II (2.6) en Querétaro, también se puede aplicar como prototipo de *Nueva Gestión Pública*, aunque su fundamento jurídico gravemente omitió sentar las bases para evolucionar hacia un gobierno empresarial con principios.



## **Bibliografía.**



- Aguilar Villanueva, Luis F.; *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 2007, Segunda Reimpresión.
- Althusius, Johannes; *La Política: Metodológicamente Concebida e Ilustrada con Ejemplos Sagrados y Profanos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- Amaro, Javier; *Las Dos Caras de la Moneda*; Revista Obras, Editorial Expansión, Año XXVII, No 333, Septiembre 2000.
- Aristóteles, *La Política*, México, 2006, Editores Mexicanos Unidos S. A.
- Astudillo Moya, Marcela; *La Coordinación Fiscal en México. Logros y desafíos*. Artículo publicado en *Problemas del Desarrollo*, Revista latinoamericana de economía, Volumen 36, Número 141, México, 2005.
- Benedicto XVI, *Carta Encíclica Deus Caritas Et*, texto publicado en [www.vatican.va](http://www.vatican.va).
- Breña S., Roberto; *El Principio de Subsidiariedad y la Construcción de una Europa Social* en El Colegio de México, *Foro Internacional*, México, Centro de estudios internacionales, 2000.
- Burgoa Orihuela, Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1994.
- Cabrero Mendoza, Enrique; *Acción Pública y Desarrollo Local*, México, Fondo de cultura económica, 2005.
- Carero Mendoza, Enrique; *La Acción Pública en Municipios Urbanos. Una Propuesta de Marco Teórico para su Estudio*, México, CIDE, Documentos de Trabajo del CIDE, Número 104, 2001.
- Calzada Falcón, Fernando; *Federalismo y Finanzas Públicas, 2001-2004: ante la Convención Nacional Hacendaria*; México, Universidad popular de la Chontalpa, 2004.
- Camara de diputados, LX Legislatura, Centro de estudios de las finanzas públicas, *Procedimiento para Registrar Programas y Proyectos de Inversión en la Cartera de la SHCP Susceptibles de Obtener Financiamiento*, México, 2006.
- Carrera, Ady; Martínez, Gabriela; “*El Esfuerzo Fiscal Municipal en el Marco de los Sistemas de Coordinación Fiscal Estados-Municipios*”, en *los Retos de la Democracia Local. El Papel de los Gobiernos Municipales, Indígenas y Delegacionales en la Superación de la Pobreza y la Desigualdad Social*, V Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), Memoria electrónica, 2007, (ISBN 978-970-9876-04-8).

- Castillo Velasco, Jaime; *Las Fuentes de la Democracia Cristiana*, Chile, Editorial del Pacífico, 1968.
- Cayota, Mario; *Los Orígenes de la Democracia Cristiana*, texto ubicado en [www.chasque.apc.org](http://www.chasque.apc.org).
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Régimen Fiscal de PEMEX, Efectos de los Cambios en los Derechos Petroleros 2006*, Octubre de 2005, documento publicado en [www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx).
- Cerrillo I. Martínez, Agustí; *La Gobernanza Hoy. 10 Textos de Referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- Colmenares Páramo, David; *Coordinación y Colaboración Gubernamental en México*, Presentación realizada durante el International Consortium on Governmental Financial Management, Miami Fl., Mayo 2006.
- CONAGO, *Declamatorias de las Reuniones de la CONAGO y de la Convención Nacional Hacendaria*, textos ubicados en [www.conago.org.mx](http://www.conago.org.mx).
- CONAGUA, *Programas*, información publicada en [www.conagua.gob.mx](http://www.conagua.gob.mx).
- Comisión de Hacienda, LV Legislatura de Querétaro, *Comunicado del 24 de Septiembre de 2008*, [www.legislaturaqro.gob.mx](http://www.legislaturaqro.gob.mx).
- Connolly, Priscilla; *Desarrollo Metropolitano y División Mundial del Trabajo*. En Rodríguez y Rodríguez, Salvador y otros (Comps.); *El Desarrollo Regional en México*, Primera Edición, México, 1996, Talleres ¡Buena Idea! Impresores.
- Croisat, Maurice; *El Federalismo en las Democracias Contemporáneas*, Barcelona, Editorial Hacer, 1994.
- De Areilza Carvajal, José María de; *El Principio de Subsidiariedad en la Construcción de la Unión Europea*, Madrid, Fundación para el análisis y los estudios sociales, 1996.
- De la Brosse, O.; Henry, Antonin-Marie; Rouillard, Philippe; *Diccionario del Cristianismo*, Barcelona, Editorial Herder, 1986, Biblioteca Herder, Sección de Teología y Filosofía, Volumen 131.
- De Tocqueville, Alexis; *La Democracia en América*, México, Editorial Gernika, 2008.
- Diario de Querétaro, 1º de mayo del 2007, [www.oem.com.mx](http://www.oem.com.mx).
- Fernández Díaz, Andrés; *François Perroux: Trayectoria de un Gran Maestro*, Madrid, Texto publicado en [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/11/RECP\\_083\\_007.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/11/RECP_083_007.pdf).

- Foucault, Alberto; *Federico Ozanam y las Conferencias de San Vicente de Paul*, Buenos Aires, 1942.
- FOVI, *Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda*, texto publicado en <http://www.fovi.gob.mx/PROSAVI.html>.
- Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal, con el apoyo de la Comisión Nacional de la Vivienda y Joint Center for Housing Studies de la Universidad de Harvard; *Estado Actual de la Vivienda en México 2007*; México, CIDOC-SHF, 2007.
- Fundación Este País, *La Federación a Debate*, México, 2004, [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx).
- García Rocha, Adalberto; *Las Políticas contra la Desigualdad y la Pobreza en México*. En el nuevo milenio mexicano, [www.milenio.analisiseconomico.com.mx](http://www.milenio.analisiseconomico.com.mx).
- Garza, Gustavo (compilador), *Una Década de Planeación Urbano-Regional 1978-1988*, Primera edición y primera reimpresión, México, 1992, El Colegio de México.
- Gaudín, Stéphane, *La Subsidiariedad, Entre la Libertad y la Autoridad*, para Breizh-2004, Movimiento Federalista Bretón y Europeo, <http://www40.brinkster.com>.
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, 3 de febrero de 1983.
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, 23 de diciembre de 1999.
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, 28 de diciembre de 2007.
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, 30 de diciembre de 2007, séptima sección.
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 2007, *Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social para el Ejercicio Fiscal 2008*.
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, 29 de diciembre de 2008, *Reglas de Operación del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)*.
- Gobierno del Estado de Aguascalientes, *Leyes Estatales*, textos ubicados en [www.aguascalientes.gob.mx](http://www.aguascalientes.gob.mx).

- Gobierno del Estado de Aguascalientes, Comité de Planeación del Desarrollo del Estado de Aguascalientes COPLADE, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional SEPLADE, *Plan de Desarrollo del Estado de Aguascalientes 2004-2010*, México, COPLADE, 2005.
- Gobierno del Estado de Baja California, *Acuerdo para el Apoyo a la Vivienda que Celebraron el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, la Cámara Nacional de la Industria y Promoción de Vivienda de Baja California (CANADEVI), y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción de Baja California (CMIC)*, 1º de enero de 2008.
- Gobierno del Estado de Baja California, *Leyes*, textos ubicados en [www.transparenciabc.gob.mx](http://www.transparenciabc.gob.mx).
- Gobierno del Estado de Baja California, *Mecanismo para el Pago de los Apoyos del Programa de Fomento y Apoyo a la Vivienda Económica y de Interés Social*, documento anexo al Acuerdo para el apoyo a la vivienda, 1º de enero de 2008.
- Gobierno del Estado de Baja California, *Plan Estatal de Desarrollo 2008-2013*, México, 2008.
- Gobierno del Estado de Guanajuato, *Guanajuato Puerto Interior*, información publicada en [www.puertointerior.com.mx](http://www.puertointerior.com.mx).
- Gobierno del Estado de Guanajuato, *Leyes*, textos ubicados en [www.congresogto.gob.mx](http://www.congresogto.gob.mx).
- Gobierno del Estado de Guanajuato, *Estrategia Contigo Vamos por Más Oportunidades*, [www.guanajuato.gob.mx/sdsh/programas/contigo\\_vamos.php](http://www.guanajuato.gob.mx/sdsh/programas/contigo_vamos.php).
- Gobierno del Estado de Guanajuato, *Ficha Ejecutiva del Evento, Firma del Convenio IVEG-PROVIVAH-COMEX*.
- Gobierno del Estado de Guanajuato, *Plan de Gobierno 2006-2012*, México, 2006, Tomo I.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Leyes Estatales*, textos ubicados en [www.congresojal.gob.mx](http://www.congresojal.gob.mx).
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Mesas de la Gran Alianza por Jalisco*, Presentación Power Point, Coordinación General de la Gran Alianza por Jalisco, 2008.
- Gobierno del Estado de Jalisco, Gran Alianza por Jalisco, *Presupuesto Ciudadanizado*, información publicada en <http://granalianza.jalisco.gob.mx/>

- Gobierno del Estado de Jalisco, *Programa Sectorial 08 “Protección y Atención Integral de la Salud”*, *Programas Sectoriales y Especiales (CD)*, Secretaría de Planeación, México, 2008.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Programa Sectorial 10 “Desarrollo Humano y Social Sustentable”*, *Programas Sectoriales y Especiales (CD)*, Secretaría de Planeación, México, 2008.
- Gobierno del Estado de Jalisco, *Programa Sectorial 19 “Participación Ciudadana”*, *Programas Sectoriales y Especiales (CD)*, Secretaría de Planeación, México, 2008.
- Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Desarrollo Humano, *Programas y Acciones de la Secretaría de Desarrollo Humano, Archivo Electrónico Titulado Información\_de\_SDH\_para\_CGPP\_(Febrero\_2008)*, Dirección de Planeación para el Desarrollo Humano, 2008.
- Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Desarrollo Humano, *VIVE Estrategia de Política Social Integral*, México, 2008, SDH.
- Gobierno del Estado de México, Gaceta del gobierno, Número 23, 17 de septiembre del 1919, Decreto número 116, *Ley Orgánica Municipal*.
- Gobierno del Estado de México, Gaceta del gobierno, Número 48, 13 de diciembre del 1950, Decreto número 101, *Ley Orgánica Municipal*.
- Gobierno del Estado de México, Gaceta del gobierno, Número 5, 18 de julio del 1973, Decreto número 57, *Ley Orgánica Municipal*.
- Gobierno del Estado de México, Gaceta del gobierno, Número 7, 10 de enero del 2006, *Manual de Operación para el Ejercicio de los Recursos del Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios para el Ejercicio Fiscal 2006*.
- Gobierno del Estado de México, Gaceta del gobierno, Número 36, 21 de agosto del 2006, *Decreto Número 292*.
- Gobierno del Estado de México, Gaceta del gobierno, Número 28, 8 de agosto del 2007, *Decreto Número 56*.
- Gobierno del Estado de México, *Ley que Crea la Junta de Caminos*, [www.transparencia.edomex.gob.mx/jcem](http://www.transparencia.edomex.gob.mx/jcem).
- Gobierno del Estado de Morelos, *Leyes*, textos ubicados en [www.morelos.gob.mx](http://www.morelos.gob.mx).
- Gobierno del Estado de Querétaro, COPLADEQ, *Manual Operativo de los Consejos de Concertación Ciudadana*, información publicada en [www.querétaro.gob.mx](http://www.querétaro.gob.mx).

- Gobierno del Estado de Querétaro, *Normatividad*, textos ubicados en [www.queretaro.gob.mx](http://www.queretaro.gob.mx).
- Gobierno del Estado de Querétaro, *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009*, México, 2004.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, Número 4521, 6ª época, 29 de marzo de 2007, *Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012*.
- Gómez Robledo, Antonio; *Fundadores del Derecho Internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989.
- González de la O, Eduardo; Hernández Saldaña, Víctor; *Origen y Operación del Fideicomiso para la infraestructura de los Estados (FIES)*, México, INDETEC, publicado en [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx).
- González Morfín, Efraín; *Subsidiariedad*, México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 2009.
- Guillén López, Tonatiuh; *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*; México, Instituto Federal Electoral, 1999.
- Gutiérrez García, José Luis; *Introducción a la Doctrina Social de la Iglesia*, Barcelona, Editorial Ariel, 2001.
- Hammeke-Malta, *Enciclopedia de la Religión Católica*, Barcelona, 1953, Dalmau y Jover S. A., Tomo IV.
- H. Ayuntamiento de Cuernavaca 2006-2009, *Plan Municipal de Desarrollo de Cuernavaca 2006-2009*, México, 2006.
- H. Ayuntamiento de Zapopan, *Plan Municipal de Desarrollo Zapopan 2007-2009*, México, 2007.
- H. Ayuntamiento de Zapopan, *Segundo Informe de Gobierno*, información publicada en [www.zapopan.gob.mx](http://www.zapopan.gob.mx).
- Hammeke-Malta, *Enciclopedia de la Religión Católica*, Barcelona, 1953, Dalmau y Jover S. A., Tomo IV.
- Hernández Chávez, Alicia; *¿Hacia un Nuevo federalismo?*, México, El Colegio de México, Fondo Cultura de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Höffe, Otfried; Ícense, Josef (compiladores); *Panoramas de Filosofía Política*, Alemania, Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

- Höffner, Joseph (Cardenal); *Doctrina Social Cristiana*, Barcelona, Empresa Editorial Herder S. A., 2001.
- Honorable Ayuntamiento de Aguascalientes 2008-2010, *Plan de Desarrollo Municipal 2008-2010*, México, 2008.
- Honorable Ayuntamiento de León 2006-2009, *Plan de Gobierno Administración Municipal 2006-2009 (Versión Integra)*, México, 2006.
- INEGI, *Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, www.inegi.gob.mx.
- INEGI, *II Censo Nacional de Población y Vivienda 2005*.
- Instituto de investigaciones legislativas del senado de la república, *Modelos de Recaudación Fiscal*, México, 2003.
- Jiménez Sánchez, Pedro Leobardo, *Simplificación Administrativa y Promoción de Vivienda Popular y Social en el Estado de México 1994-1997*; México, Editorial IAPEM, 1998.
- Juan XXIII, *Carta Encíclica Mater Et Magistra*, México, Ediciones paulinas S.A. de C.V., Décima sexta edición, 2000.
- Juan XXIII, *Carta Encíclica Pacem in Terris*, texto ubicado en www.vatican.va.
- Juan Pablo II, *Carta Encíclica Centesimus Annus*, México, Ediciones paulinas S.A. de C.V., VI edición, 1997.
- Kasper, Walter; Baukgartner, Konrad; Bürkle, Hosrt; Kertelge, Klaus; Korff, Wilhelm; Walter, Peter; *Diccionario Enciclopédico de la Historia de la Iglesia*, Barcelona, 2005, Herder, Tomo I.
- Komonchak, Joseph A.; *Subsidiarity in the Church: The State of the Cuestion*, The jurist 48, 1988, pp. 301. citado en <http://www.scielo.cl>.
- Lenin; *El Estado y la Revolución*, México, Ediciones de cultura popular S.A., Editorial Progreso, 1978.
- Le Play, Federico; *Federico Le Play Según él Mismo*, Madrid, Saturnino Calleja Fernandez Casa Editorial, Versión española por C. Gallardo.
- León XIII, *Rerum Novarum la Cuestión Obrera*, México, Ediciones paulinas S.A. de C.V., XIX edición, 1999.
- *Ley de Coordinación Fiscal*, texto ubicado en www.diputados.gob.mx.

- Locke, John; *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, México, Editorial Porrúa, 2005.
- Merino, Mauricio; *En Busca de la Democracia Municipal, la Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano*, México, El colegio de México, 1994.
- Merino, Mauricio; *Los Gobiernos Municipales de México; el Problema del Diseño Institucional*; México, CIDE, 2004.
- Mill, John Stuart; *Sobre la Libertad*, España, Alianza Editorial, 2007.
- Moreno Espinosa, Roberto y otros; *Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México*; México, Gobierno del Estado de México, Coordinación general de apoyo municipal, Primera edición, 1992.
- Ochoa Campos, Moisés; *El Municipio, Su Evolución Institucional*; México, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS, 1981.
- Ockenfels, Wolfgang F.; *Manual de Doctrina Social Cristiana*, Alemania, Wissenschaftliche Vereinigung zur Förderung der Christlichen Gesellschaftslehre e. V.
- Olmedo Carranza, Raúl; *El Desafío Municipal*; México, Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Primera reimpresión CNEM, 1985.
- Olmedo Carranza, Raúl; *El Cuarto Orden de Estado. El gobierno de la Comunidad*, México, Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios A. C., 2005.
- Olmedo Carranza, Raúl; *Participación Ciudadana y Organización Vecinal*, México, Proyecto PAPIME EN302803, 2007.
- Ostrom, Vincent; *El Federalismo en la Vida Cotidiana. En Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo*, México, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 1997.
- Palacios Alcocer, Mariano; *Federalismo y Relaciones Intergubernamentales*, México, Senado de la República, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Partido Acción Nacional, *Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional 2002*, México, 2002.
- Partido de la Revolución Democrática, *Declaración de Principios del Partido de la Revolución Democrática*, México, 2009.
- Partido Revolucionario Institucional, *Declaración de Principios “Un México Compartido”*, México, 2008.

- Perroux, François; *La Creación Colectiva en la Economía de Nuestro Tiempo*, El Economista Mexicano, Revista del Colegio Nacional de Economistas, Volumen IV, Número 7, 1964, México D. F.
- Pío XI, *Carta Encíclica Quadragésimo Anno*, México, Ediciones paulinas S.A. de C.V., Octava edición, 1990.
- Presidencia Municipal de Querétaro, *Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009*, México, COPLADEM, 2006.
- Proudhon, Pedro J.; *El Principio Federativo*, México, Gernika, 2001.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel; *Carácter y Contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos*, México, 1983, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Cuaderno de Investigación Social Número 8.
- Reyes Tepach, Marcial; *La Asignación Presupuestaria del Gasto Federalizado y de las Aportaciones Federales en México, 1998-2005*, México, Cámara de diputados, Servicio de investigación y análisis, División de economía y comercio, 2005.
- Riding, Alan; *Vecinos Distantes. Un Retrato de los Mexicanos*; México, Editorial Joaquín Mortiz.
- Rodríguez Gallardo, Lorenzo; *Administración Pública y Asistencia Social en México*, Tesis doctoral, México, UNAM.
- Rodríguez, Victoria E.; *La Descentralización en México, de la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo*, México, Fondo de cultura económica, 1999.
- Sánchez González, José Juan; *Gestión Pública y Gobernance*, México, 2006.
- Sánchez Ildelfonso, Luís Alfredo; *La Administración Pública y los Programas de Combate a la Pobreza en México*, Tesis de Maestría en gobierno y asuntos públicos, México, UNAM, 2006.
- Santo Tomás de Aquino, *Tratado de la Ley, Tratado de la Justicia, Gobierno de los Príncipes*; México, 2004, Editorial Porrúa.
- Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Morelos; *Programa de Trabajo 2008 del Subgrupo de Trabajo de Ingresos Coordinados, Fuentes de Ingreso Local y Potestades Tributarias*; Presentación Power Point, México, 2008.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, México, 1985, Tomo I, Editorial SPP-FCE, pp. 49-50.

- SEDESOL, *Programas Sociales*, información publicada en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).
- SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, versiones 2003 al 2007.
- *Tratado de Lisboa*, texto ubicado en <http://eur-lex.europa.eu>.
- *Tratado de Maastrich*, texto ubicado en <http://eur-lex.europa.eu>.
- Valladares Valle, Yolanda Guadalupe; *Paramunicipales, Instrumento de Descentralización para el Desarrollo de los Servicios Públicos. El Caso del Municipio de Campeche*, México, Tesis de maestría en administración pública, 1991.
- Watts, Ronald L.; *Sistemas Federales Comparados*, Madrid-Barcelona España, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S. A., 2006.
- Wright, Deil S.; *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- XIX Ayuntamiento 2007-2010, *Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010*, México, COPLADEM.
- Ziccardi, Alicia; *La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas*, México, IIS-UNAM Miguel Ángel Porrúa, 1995.