

## 7. LAS ADMINISTRACIONES PANISTAS

De esta manera llegaba el fin de siglo, y con ello la sucesión presidencial, una nueva época se acercaba en el sentido de resultados electorales más competitivos (De la Madrid fue el último que obtuvo una mayoría considerable, con el 72% de los votos; Salinas apenas logró rebasar el 50%, mientras la oposición obtuvo poco más del 49% (sumando los votos de Cárdenas y Clouthier), Zedillo igualmente apenas tuvo poco más del 50%, una ligera mayoría relativa lograda con el sufragio de los indecisos y el entonces llamado ‘voto el miedo’ que optaron hasta el momento de ejercer ese derecho; es decir, que desde 1988, uno de cada dos mexicanos ya no votó por el régimen oficial. Para entonces, los tiempos y actividades preelectorales se habían adelantado como nunca antes, desde 1997, Vicente Fox anunciaría su candidatura para las elecciones del 2000, es decir, tres años antes.

La vida política nacional volvió a ofrecer nuevas situaciones hasta entonces inéditas, los tiempos de la sucesión se adelantaron más de tres años y abrieron a todas las fuerzas políticas y aspiraciones individuales partidistas, los medios de comunicación jugaron un papel más activo. En esta ocasión, fueron varios los contendientes, primero para lograr la nominación de su partido y luego para enfrentarse a los otros candidatos de cada partido. Así aparecieron las aspiraciones de una lista que cada vez se volvía más amplia, ya no eran solo los cinco, seis, destacados integrantes del gabinete presidencial. En esta ocasión aparecieron los nombres de, entre otros más (Roberto Madrazo, José Ángel Gurria, Humberto Roque, Miguel Alemán Velasco, Esteban Moctezuma, Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Manuel Camacho, Carlos Medina Plascencia, Francisco Barrio, Ernesto Rufo, Vicente Fox). En febrero de 1998 Fox construyó una estructura paralela al PAN, llamada ‘Amigos de Fox’ para ampliar su base de apoyo social y obtener recursos económicos y materiales para su campaña. El 13 de noviembre de 1999 rindió protesta como candidato presidencial del PAN y en enero siguiente se registró ante el IFE, postulado por la alianza PAN-PVEM.

El nuevo gobierno tenía frente a sí el manejo de las instituciones, dependencias y entidades político administrativas encargadas de las relaciones con el exterior, la seguridad interior, el desarrollo de las actividades económicas, la lucha contra los riesgos sociales derivados de la pobreza, violencia y crimen, desempleo, ignorancia, enfermedad, entre otros más. Con el cambio de titulares en las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, en las responsabilidades públicas, se esperaba el rediseño e innovación en la organización y políticas gubernamentales, ya que se había venido desarrollado una amplia expectativa sobre el cambio gubernamental, sin embargo con el correr de los meses y años, el cambio no llegó al sentir social y opinión pública. Para atender todos estos asuntos públicos, al igual que los otros aspectos, se mantuvo prácticamente la misma estructura del aparato político-administrativo del Ejecutivo Federal, lo mismo que las políticas públicas.

Si bien se introdujeron algunas innovaciones, que se verán enseguida, se continuó con la estructura y organización de la administración pública federal ya existente; contra todo lo esperado respecto del cambio en la conducción gubernamental, no se introdujeron mayores cambios a la estructura y políticas gubernamentales, ni hubo ‘peces gordos’, como solía decir el entonces Presidente Fox, por el contrario, las políticas públicas y la conducción del aparato gubernamental por parte de los nuevos titulares tuvo un gran apoyo en el orden y estructura administrativa existente, lo que acreditó una vez más que ante el cambio de régimen, la administración pública tenía un papel fundamental para continuar con programas y actividades públicas y mantener la estabilidad política, económica y social. Solo hubo cambios de nombres y aumento de recursos a unas partidas presupuestales, en detrimento de otras.

El régimen político empezó a modificar su naturaleza y correlación de fuerzas; algunos tramos funcionales de la administración y del manejo político de algunas áreas gubernamentales, derivarían en vacíos de operación y de poder, que motivaron un reacomodo en el funcionamiento total del régimen estatal. Los cambios surgieron en el reacomodo funcional de la división de poderes, el presidencialismo priista quedaba atrás, ahora el Ejecutivo Federal tendría en el Congreso de la Unión al principal oponente, crítico y revisor de los actos presidenciales, de igual manera, quedó atrás la época de los gobernadores sumisos, disciplinados, los gobiernos estatales crecieron y se organizaron como instancia independiente, más allá de los senadores que los representan en el Congreso, cuerpo colegislador que parecería actuar más como segunda Cámara, ya de origen o bien de revisión, que como Cámara federal, lo cual no necesariamente pone en tela de juicio su función, que resulta importante para el equilibrio de las fuerzas y poderes.

En la exposición de motivos de la INICIATIVA DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, enviada por los diputados federales del Partido Acción Nacional al Congreso de la Unión, en septiembre del 2000, se reconoció que:

“la administración pública es el instrumento del poder público que da sustento material a las instituciones políticas. Así, a cada etapa de la historia patria ha correspondido una estructura orgánica adecuada a las necesidades y demandas de la población y a las prioridades nacionales... Del buen funcionamiento de la administración pública depende, en buena medida, la consolidación del sistema democrático... El nuevo gobierno federal tiene la enorme responsabilidad de convertir los retos en oportunidades y las oportunidades en beneficios sociales concretos. Las instituciones son el espacio en el que se deben procesar de manera pacífica los conflictos, las demandas y las aspiraciones sociales.

Es interés del Partido Acción Nacional que tenga lugar un proceso de transformación de la Secretaría de Gobernación, de manera que ésta pase a ser un instrumento que dé soporte a la nueva gobernabilidad democrática de México... (ya que) actualmente existen funciones que no están directamente vinculadas a la tarea de la gobernabilidad democrática.

En consecuencia, puso a consideración del Congreso de la Unión, la transferencia de las siguientes funciones a otros ramos de la administración pública federal: la reivindicación de la propiedad de la Nación, que pasaría de Gobernación a la Secretaría de Contraloría y Desa-

rrrollo Administrativo; lo relativo a las tareas de seguridad pública, quedan fuera del ámbito de facultades de la Secretaría de Gobernación, para dar lugar a la Secretaría de Seguridad Pública; la tarea de promover la producción cinematográfica, de radio y televisión, pasó a la Secretaría de Educación Pública; transferir el fomento de la actividad acuícola y pesquera de la Secretaría del Medio Ambiente a la de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; se propone modificar el nombre de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial por el de Economía.”<sup>450</sup>

Estas propuestas fueron aprobadas, no así la de cambiar de nombre a la Secretaría de Desarrollo Social por el de Desarrollo Humano. De esta manera, la nueva estructura administrativa quedó como sigue:

#### PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

- » SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
- » SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.
- » SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.
- » SECRETARÍA DE MARINA.
- » SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA.
- » HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
- » SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.
- » SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.
- » SECRETARÍA DE ENERGÍA.
- » SECRETARÍA DE ECONOMÍA.
- » SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN.
- » SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
- » SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO\*.
- » SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.
- » SECRETARÍA DE SALUD.
- » SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.
- » SECRETARÍA DE REFORMA AGRARIA.
- » SECRETARÍA DE TURISMO.
- » PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Se crearon nuevos órganos de apoyo a la Presidencia, tales como: la Coordinación de Asesores de Políticas Públicas, la de Opinión Pública e Imagen, la de la Alianza Ciudadana. Asimismo, las Comisiones de Asuntos de la Frontera Norte, y, la de Desarrollo

<sup>450</sup> Iniciativa de decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Poder Ejecutivo Federal, septiembre 2000.

\* Cambio su nombre por el de Función Pública, a partir del 10 de abril del 2003.

Humano. Las Oficinas para, el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la de Atención a Migrantes, la de Promoción e Integración Social para Personas Discapacitadas, y, la de Innovación Gubernamental, la del Plan Puebla-Panamá, y, la Embajadora Especial para los Derechos Humanos y la Democracia.

Al final del sexenio foxista, la administración pública centralizada estaba integrada por la Presidencia de la República, las dieciocho secretarías de Estado señaladas, la Consejería Jurídica, la Procuraduría General de la República, los tribunales agrarios, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En adición a ello se tenían 73 órganos descentrados, unidades administrativas que dependen jurídica y presupuestalmente de las secretarías de Estado, pero que cuentan con autonomía técnica. Hasta entonces, la APF contaba con 2'866,800 plazas, incluyendo las 1'362,100 del sector educación en los estados y el Distrito Federal, pero sin considerar las contrataciones por honorarios.

En cuanto al sector paraestatal, se continuó con el proceso de privatización ahora tocó su turno a los aeropuertos, ingenios azucareros, Aseguradora Hidalgo, el Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC); se propició la desaparición o fusión de instituciones o programas como el caso del Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla (FIDELIST). En su tercer informe, el Presidente señaló ‘Continuaremos impulsando el acuerdo para una transferencia accionaria equilibrada y justa de las administraciones portuarias integrales, en coordinación con las cámaras del Congreso, los gobiernos estatales y los municipios correspondientes’.

El 10 de abril del 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA, con la que también se llevó a cabo la transformación de la, hasta entonces, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) por la Secretaría de la Función Pública. Esta última, a través de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la APF, asume las funciones de planeación y administración de personal, mientras que la SHCP, mediante la Unidad de Política y Control Presupuestal, quedó como responsable de ejercer el control presupuestario global de los servicios personales, así como de expedir las normas y fijar las políticas y los lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro. Estas funciones se deben llevar a cabo de manera coordinada entre ambas dependencias.

Al observar el gasto neto ejercido por el sector público federal (en su clasificación económica) es de destacar que EL COSTO DE LOS SERVICIOS PERSONALES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL PASÓ DE \$199,535 MILLONES DE PESOS, EN EL AÑO 2000, A \$287,270 MILLONES DE PESOS EN EL AÑO 2005.<sup>451</sup> En otras palabras, el costo de la nómina federal se encareció en casi un 50%.

<sup>451</sup> Cuadros 2.2.1.6 primera y segunda parte, en El gasto público en México SHCP, Subsecretaría de Ingresos, México, 2000.

Mediante reforma al art. 113 constitucional (Diario Oficial del 14 de junio del 2002), se reconoció la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares. El pago de la indemnización quedará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del año fiscal de que se trate.

Ante las dificultades del Congreso para aprobar el presupuesto de egresos (como muestra del enfrentamiento entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, que se aprobaba en la madrugada del fin de año), en el año 2004, se estableció constitucionalmente, que el Ejecutivo Federal deberá enviar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos a más tardar el 8 de septiembre, excepto al inicio del encargo, en que será el 15 de diciembre. A su vez, la Cámara deberá aprobar el presupuesto a más tardar el 15 de noviembre. En paralelo a ello, se determinó que el Congreso de la Unión se reunirá a partir del 1 de febrero para iniciar su segundo periodo de sesiones ordinarias.

Otros hechos relevantes dentro del conjunto de la administración foxista fueron el haber reconocido la labor del Ejecutivo en las tareas de seguridad nacional, en el 2004, esclareciendo con ello la labor del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN, adscrito a la Secretaría de Gobernación), al facultar, por un lado al Congreso para expedir leyes en materia de seguridad nacional, y por otro, al Ejecutivo para preservar la misma. Se dispuso también que el Estado contará con un sistema nacional de información estadística y geográfica (INEGI, que salía de la SHCP para pasar a formar parte de los órganos autónomos constitucionales) cuyos datos serán considerados oficiales, quedando a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, en el 2006. En este mismo año, se facultó al Congreso para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

En cuanto a las POLÍTICAS PÚBLICAS las notas distintivas fueron las siguientes: En materia de POLÍTICA SOCIAL, y específicamente en el combate a la pobreza, se continuó con el esquema salinista, que fue continuado por la administración zedillista y de nueva cuenta por esta administración. En su primer Informe de gobierno, el Presidente Fox señaló: “Se ha aumentado el gasto destinado a la lucha contra la pobreza en 16.2 por ciento, en términos reales, con respecto al año 2000. Estamos incorporando a más de 763 mil familias adicionales AL NUEVO PROGRESA, lo que permitirá atender un total de 3.2 millones de familias al término del año, esto es 24 por ciento más que en el año 2000”.<sup>452</sup>

<sup>452</sup> Primer Informe de Gobierno, Vicente Fox, 2001.

Al año siguiente, EL NUEVO PROGRESA YA TENÍA NOMBRE PROPIO, PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO ‘OPORTUNIDADES’, contigo, que junto al programa ‘micro regiones’, fueron los elementos para atender la pobreza extrema. Con ‘microrregiones’, se buscaba promover servicios y equipamiento de las comunidades más pobres del país para ofrecer mínimos de bienestar a sus habitantes (agua potable, electricidad, caminos, escuelas, etc.); en cambio ‘oportunidades’ orientó su acción a la atención directa de las familias en pobreza extrema.

En cuanto al conflicto en Chiapas, el gobierno federal continuó buscando el diálogo con el EZLN. Se continuó liberando a presos de origen zapatista; el ejército se replegó de las posiciones demandadas. Continuaron los programas federales de inversión, desarrollo y atención a las necesidades más apremiantes de las comunidades indígenas. Finalmente, el Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas. En el 2001 se crearon dos apartados, A y B, en el artículo 2 constitucional para, por un lado, establecer que se reconoce la composición pluricultural de la Nación, y en consecuencia de ello se garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, para elegir a sus autoridades conforme a sus formas propias de gobierno interno. En el apartado B, se dispone que la federación, estados, municipios, establecerán instituciones y políticas para garantizar la vigencia de los derechos indígenas. Se reconoce el derecho de las comunidades y pueblos indígenas a coordinarse y asociarse para los efectos anteriores.

En materia de relaciones exteriores, algunos hechos caracterizan la administración foxista, uno de ellos fue la falta de oficio político del nuevo Presidente, y las deficiencias de su cancillería, hicieron ver mal la relación con Cuba a raíz de la plática telefónica tenida entre ambos mandatarios, en la que Vicente Fox le decía a Fidel Castro, ‘... vienes, comes y te vas’, buscando así evitar que estuviese en la reunión inaugural que tendría la asistencia del Presidente Bush de los EU, en la Conferencia sobre financiamiento para el desarrollo, celebrada en Monterrey, en el 2002.

En medio del conflicto mundial causado con la destrucción de las torres gemelas en Nueva York aquél 11 de septiembre del 2001, México participó en las reuniones y deliberaciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde la postura de Estados Unidos era la de iniciar de inmediato la guerra contra Irak, y la de nuestro país, representado por Adolfo Aguilar Zínzer, mantuvo el principio de la solución pacífica de los conflictos, emitiendo su voto por la paz.

Ante el tema de los trabajadores migratorios, el gobierno mexicano asumió la postura cómoda, la del menor esfuerzo, en lugar de buscar la construcción de alternativas para evitar la fuga de mano de obra, se prefirió buscar un acuerdo con los EU para la legalización de la estancia de los indocumentados. Al respecto el presidente Fox señalaba ante el Congreso “Sabemos lo importante que son, para sus familias en México, los

recursos que envían los trabajadores migrantes. Tan sólo en el año 2002, las remesas alcanzaron la cifra récord de \$9 mil 814 millones de dólares, 26% más que el año anterior. Hemos trabajado para que estos recursos puedan llegar, al menor costo posible y de la manera más segura, a sus destinatarios, logrando una disminución de 58% en el costo del envío. Seguiremos impulsando la mayor reducción de dicho costo".<sup>453</sup>

Tema fundamental de la vida nacional se convirtió el petróleo por el alza de sus precios de venta en el mercado internacional que rebasó los cien dólares por barril, y los excedentes de la renta petrolera fueron a parar al gasto corriente, lo que provocó reclamos de los gobernadores y legisladores, y para la siguiente administración motivaría un debate nacional. En su tercer informe señaló: "Este año, PEMEX alcanzó una producción histórica de crudo de más de 3 millones 550 mil barriles diarios, lo que representa un aumento de 17 por ciento con respecto a 2000."<sup>454</sup> El problema que ello trajo fue el manejo de los ingresos excedentes que se destinaron a gasto corriente, lo que provocó la inconformidad de los gobernadores.

## 7.1 La CONAGO y el federalismo presupuestario

Al mediar el sexenio el régimen mostraba nuevos rasgos, algunos derivados de los vacíos que se iban generando con motivo del relevo institucional, del modelo presidencialista, de la lucha entre los nuevos y viejos factores reales de poder (empresarios, televisoras, partidos políticos, legisladores, jueces, delincuentes, etc.). Por un lado, el Congreso de la Unión mostraba renuencia a aprobar la reforma hacendaria, que en realidad era una miscelánea fiscal de avanzada, propuesta por el Ejecutivo. Por otro lado, el cargo de gobernador adquirió un papel más fuerte e influyente hasta cierto punto, el que conjuntado con la fuerza de presión del Poder Legislativo restaron fuerza al centro de gravedad del régimen presidencial. Los ejecutivos estatales crearon su propia organización –la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)– para hacer recomendaciones y demandas políticas (por lo general financieras y presupuestarias, lo que también hace cómoda la relación federalista), actuando como mecanismo de presión hacia el centro del Ejecutivo Federal, que ahora también se ve débil frente a un Congreso legislativo federal crítico, opositor en veces, aliado en otras, actuando como revisor de los actos del Ejecutivo. Ahora más que antes, los gobernadores, buscan mantenerse activos en la carrera hacia la contienda presidencial. La mayoría de los precandidatos han servido, o sirven, como gobernadores. Una secretaría de Estado, ya no sería el único trampolín a Los Pinos. Anteriormente la carrera política iba ascendiendo hasta alcanzar un escaño legislativo y de ahí a la gubernatura de su estado. Los presidentes antes fueron los secretarios de Gobernación, de Programación. Hasta la década de los

<sup>453</sup> Tercer Informe de Gobierno, Vicente Fox.

<sup>454</sup> *Ibid.*

noventa, aunque formalmente nominados por el partido estatal, electos por los votantes locales y obligados con la legislatura estatal, los gobernadores fueron seleccionados, electos, monitoreados, removidos y hasta desterrados por el Presidente en turno.<sup>455</sup>

Sin embargo, la derrota del PRI, cambió drásticamente la dinámica de fuerzas entre los poderes federales y los gobernadores de los estados. El Presidente Fox, ya no pudo continuar con las viejas relaciones de dominio priista y presidencialista, con los estados de la República, y carecía de operadores políticos efectivos para hacer que los gobernadores se apegaran a la línea del Presidente.

La CONAGO se constituyó el 13 de julio de 2002 en Cancún, Quintana Roo, con la presencia de Gobernadores de los partidos PRI y PRD, siendo el 21 de febrero de 2003 donde se unen Gobernadores del partido político PAN y finalmente el 30 de julio de 2003 se integran plenamente Gobernadores de todos los partidos políticos reafirmando así la voluntad superior de los estados con el pacto federal.

La CONAGO, es un espacio institucional permanente para lograr un mayor equilibrio y mejor distribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal. Impulsa el fortalecimiento de las entidades federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, así como para que cuenten con los recursos y capacidad de respuesta de las demandas de sus comunidades. Reafirma el compromiso de las entidades federativas con el pacto federal y con el deber de impulsar un proceso político de auténtica descentralización y de fortalecimiento del federalismo. Propone el diseño de programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia. Busca promover la consolidación de una nueva relación de respeto y colaboración entre los órdenes de gobierno. Tiene dentro de sus objetivos realizar proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos, para así deliberar y proponer soluciones sobre asuntos relativos a política presupuestaria, transferencia de potestades y recursos, desarrollo social, seguridad pública, servicios públicos, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, políticas de inversión pública, fortalecimiento a los gobiernos locales y relaciones intergubernamentales.<sup>456</sup>

<sup>455</sup> Empezando por el presidente Lázaro Cárdenas, que hizo esto último con Plutarco Elías Calles y sus leales. Carlos Salinas se ganó un lugar por haber removido a 16 gobernadores, uno más que Cárdenas, y aún removió a su ex regente antes de que pudiese asumir el puesto. De acuerdo con las encuestas y los registros oficiales, el ex regente capitalino Ramón Aguirre Velásquez venció a Vicente Fox (PAN) y a Porfirio Muñoz Ledo (PRD) en la contienda por el gobierno de Guanajuato, en agosto de 1991. Fox y Muñoz Ledo organizaron una campaña de agitación y de denuncias de fraude. En este punto, Salinas, que buscaba el apoyo de Estados Unidos para el TLC, quería probar que México era un país pluralista. Por lo tanto, convenció al gobernador electo del PRI que dejara el cargo para entregarlo al panista Carlos Medina Plascencia.

<sup>456</sup> <http://www.veracruz.gob.mx/oficinadelgobernador/que-es-la-conago/>

El Presidente Fox no tuvo más que reconocer la situación de los nuevos centros de poder. “Hemos conducido la relación con las entidades federativas sin pretensiones centralistas. Al respecto a la soberanía de los estados, hemos sumado un espíritu de colaboración y concordia. Ahora los gobiernos estatales cuentan no sólo con el espacio político para ejercer plenamente sus facultades, sino también para hacerlo con mayores recursos. Se ha fortalecido el pacto federal. El total de transferencias estimadas para este año a los estados y municipios crecerán 28.5% por ciento, en términos reales, respecto a lo que recibieron en el año 2000. La esencia del federalismo radica en el gobierno de responsabilidad compartida y en la solución de los problemas locales con una visión nacional. Juntos hemos tomado la decisión histórica de realizar una Convención Nacional Hacendaria, que nos lleve a un mejor equilibrio entre la autonomía de los municipios, la soberanía de los estados y las atribuciones de la federación. Debemos actualizar el significado profundo del federalismo. Reitero mi voluntad política para asegurar el éxito de este encuentro... Ha llegado la hora de institucionalizar esta relación a través de un nuevo sistema de coordinación fiscal. Celebro las reuniones realizadas por la Conferencia Nacional de Gobernadores. Reconozco también los esfuerzos de la Conferencia Nacional de Municipios de México. Los gobiernos estatales y municipales demuestran, así, su voluntad de asumir un importante papel en el proceso de consolidación democrática.”<sup>457</sup>

Al año siguiente se llevó a cabo una nueva Convención fiscal. El 5 de febrero de 2004, en Juriquilla, Querétaro, se materializó el gran acuerdo nacional para llevar a cabo la Primera Convención Nacional Hacendaria, concebida como una reunión republicana, democrática y participativa. Esta convocatoria es suscrita por los principales actores políticos económicos de México entre los que destacan el Presidente de la República, los gobernadores de los estados y el Congreso de la Unión. Las mesas de análisis y propuestas parten de los siete temas que dan vida a esta convención y son: Gasto público, Ingresos, Deuda pública, Patrimonio público, Modernización y simplificación de la administración hacendaria, Colaboración y coordinación intergubernamentales, y Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

El reflejo más claro de esta nueva relación federalista está en el presupuesto de egresos, al incorporarle, cada vez más, partidas destinadas a estados y municipios.

A partir de 2008 el FAEB se distribuye entre los Estados conforme a:

- Número de alumnos.
- Hay una variable para cerrar la brecha de gasto federal por alumno (con topes anuales).

<sup>457</sup> Tercer Informe de Gobierno, Vicente Fox.

- Existe un fondo que una vez que se cierre la brecha, se distribuye tomando en cuenta: matrícula pública, índice de calidad educativa y gasto estatal en educación.
- Si hay sobrantes del fondo se distribuirán entre todos los estados de acuerdo a su proporción de matrícula pública como porcentaje del total nacional.
- Existe obligación legal de reunirse anualmente autoridades federales y estatales para revisar propuestas más equitativas (art. 28, LCF).
- PEF 2009 instruye que SEP concilie cifras de matrícula escolar y número y tipo de plazas con entidades federativas.
- Coordinarse con entidades federativas para que los pagos de nómina se realicen sólo a quienes cuenten con RFC.
- Se acordó no pagar salarios de comisionados del SNTE (el recurso no debe ir dirigido a pagar labores sindicales).
- Las entidades federativas deberán reportar a la Cámara de Diputados el número total, nombres y funciones del personal comisionado.
- Se instruye a la Auditoría Superior de la Federación auditar: matrícula escolar, nóminas y confronta de plazas autorizadas comparadas con las pagadas en 2008. Con base en resultados de auditoría, SEP y entidades federativas deberán emitir disposiciones para evitar mal uso de recursos.<sup>458</sup>

Con base en lo anterior, se observan elementos para comprobar cierta inequidad en la distribución de los recursos: la variable relacionada con la población abierta es una muestra de esto, ya que la población abierta que existía al momento de celebrar los Acuerdos ha variado considerablemente y ello no ha sido tomado en cuenta para la distribución que se realiza año con año de este Fondo. Existen estados que han aumentado su población abierta, y dicho aumento no se ha reflejado en mayores recursos y, por otro lado, existen otros estados que han visto reducida su población abierta y que sin embargo, continúan obteniendo la misma proporción de recursos que recibían hace cuatro años, o incluso asignaciones mayores.

En el caso del FORTAMUN, los Acuerdos de distribución en los estados permiten conocer con detalle tanto el monto como las fechas específicas de pagos de cada municipio (el número de estados con transparencia en este aspecto ha avanzado con el paso de los años). Son diez los Estados que proveen esta información desde 2007, y 11 más desde el 2008.

Por otro lado, sólo diez Estados cuentan con una legislación estatal permanente en materia del Ramo 33, a pesar de que varios Estados han reformado sus leyes de Coordi-

<sup>458</sup> Véase Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales, capítulo I, pp. 36-60. Secretaría de Hacienda, Unidad de Coordinación con entidades federativas. México 2007.

nación Fiscal y de Presupuesto en los dos últimos años. Tamaulipas fue el único estado entre los que reformaron su LCF estatal en los dos últimos años que incluyó disposiciones específicas para mejorar la información de sus Acuerdos.

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), surge en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 como un programa federal de subsidios a los estados, el cual fue incluido para su administración en el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas estableciendo que su aplicación por parte de las entidades federativas tendría que ser a los rubros de: saneamiento financiero; apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales; a la inversión en la infraestructura de las entidades federativas. Se prohibió desde su origen, su aplicación a gasto corriente.

El PAFEF evolucionó y para el ejercicio fiscal 2003 ya fue considerado como Ramo General 39 Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, y el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación en su artículo 10 los definió como transferencias a las entidades federativas; es cuestionable el uso del término “transferencias” ya que este se utiliza para identificar los recursos que aportan las dependencias a las entidades paraestatales apoyadas y a sus órganos desconcentrados, para su operación. En el 2003 mantuvo como destinos el saneamiento financiero y la inversión en infraestructura con énfasis en la infraestructura hidroagrícola. Se incorporó en este Ramo 39 el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, derivado de la preocupación sobre la aplicación que a nivel estatal se realiza no sólo de los recursos del PAFEF, sino del Ramo 33 y del gasto reasignado.

Para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 adicionalmente a los destinos originarios de infraestructura y saneamiento financiero, se retomó el apoyo a los sistemas de pensiones y se adicionaron la modernización de catastros y de los sistemas locales de recaudación. Asimismo se eliminó del Ramo 39 PAFEF el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, el cual pasó a formar parte del presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación.

En los Presupuestos de Egresos de la Federación 2005 y 2006 se mantuvieron los mismos destinos, pero se adicionó la posibilidad de destinar el recurso al fortalecimiento de proyectos en educación, cultura, investigación científica y desarrollo de empresas y actividades de bases tecnológicas, así como para los sistemas de protección civil en las entidades federativas.<sup>459</sup>

---

<sup>459</sup> *Ibid.*

En el mes de marzo del 2006 se aprobó la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la que se dio carácter de permanente al Ramo General 39, eliminando la incertidumbre que año con año se presentaba en las negociaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, sobre su inclusión o no en el mismo. Sin embargo en el mes de diciembre del 2006 se dio un paso más al realizarse la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en la que se incorpora el PAFEF como un fondo adicional al Ramo 33 Aportaciones Federales, con esto se logra no sólo darle permanencia, sino que también se garantiza un monto de recursos al referenciar este fondo a un porcentaje de la recaudación federal participable. Aprovechando esta reforma, se incorpora como destino para los recursos del PAFEF la modernización de los registros públicos de la propiedad y el comercio locales, y para la educación pública siempre y cuando los recursos locales aportados para este rubro presenten incrementos reales.

“La distribución de este nuevo fondo del Ramo 33 no responde a criterios de transparencia, ni de incentivo a la recaudación estatal, ya que se realiza conforme a la distribución de dicho Fondo en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal inmediato anterior. Con la inclusión en el Ramo 33 del PAFEF, se incrementan las asignaciones de recursos federales a las entidades federativas, pero es lamentable que esto continúe ocurriendo sin que se avance en la transparencia y equidad entre las diferentes regiones, y que la distribución continúe dependiendo de la discrecionalidad y de la coyuntura política, como lo fue en la negociación del primer Presupuesto de Egresos de la Federación de la Administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa.”<sup>460</sup>

La SHCP enterará los recursos de este fondo mensualmente, y se integra en el Presupuesto de Egresos de la Federación con el 1.4% de la RFP.

Los Estados pueden convenir con el Gobierno Federal su aplicación, asimismo estos deben enviar un informe trimestral sobre su aplicación.

Los recursos se destinan a:

- Inversión en infraestructura física; equipamiento de obras; infraestructura hidroagrícola; 3% gastos indirectos (estudios, supervisión obra...).
- Saneamiento financiero y del sistema de pensiones.
- Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio locales así como de sistemas de recaudación locales.
- Fortalecimiento de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico.
- Para los sistemas de protección civil de los estados y del D.F.
- Para apoyar la educación pública.

---

<sup>460</sup> Ortega, Jorge, *op. cit.*

Es de destacar lo relativo al ejercicio de los recursos del Ramo 33, ya que la mayoría de los Estados lo colocan en el nivel más bajo de normatividad, con lo que existe el riesgo de que cada año o cada administración cambie las reglas de aplicación y fiscalización de estos recursos.

Es importante referir las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que reconocen incluso que los recursos correspondientes a las aportaciones federales, si bien ingresan a las haciendas estatales y municipales, no pierden el carácter federal, incluso las distingue claramente de las participaciones federales, al señalar que las participaciones y las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal (en el caso del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal, y del Fondo de Fortalecimiento Municipal), pero que sólo las primeras quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria previsto en el artículo 115 Constitucional.

*“Libre administración hacendaria. El artículo 51 de la Ley de Planeación del estado de Tamaulipas, reformado mediante decreto 298 del Congreso local, publicado el treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y ocho, que condiciona el ejercicio de los recursos correspondientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, mediante la introducción de fórmulas, concertaciones y acuerdos con grupos sociales o con particulares interesados, no viola dicho régimen.*

*El referido precepto que impone a los Municipios la obligación de concertar con los grupos sociales o con los particulares interesados, a través de los Consejos de Desarrollo para el Bienestar Social, las acciones a realizar con los recursos correspondientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros, los provenientes del Ramo 33 previstos para el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho, relativos a las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban de los Estados y los Municipios, no viola el régimen de libre administración hacendaria consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal. Ello es así, por que los Municipios no tienen derecho a disponer libremente de los mencionados recursos, en virtud de que la partida presupuestaria del citado ramo y el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal se refieren a recursos federales, cuya aplicación corresponde a las autoridades federales en términos de lo dispuesto en los artículos 3º y 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación; 35 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal; 31 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; además de que conforme a lo previsto en la tesis de Jurisprudencia P.J. 9/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, de rubro: “Hacienda municipal. Las participaciones y aportaciones federales forman parte de aquélla, pero sólo las primeras quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria”, las aportaciones federales si bien son recursos que ingresan a la hacienda munici-*

*pal, no quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria, por tratarse de recursos federales que se rigen por disposiciones también federales.*<sup>461</sup>

Es así que podemos concluir que los recursos correspondientes a las aportaciones federales nunca pierden su carácter federal, y que en consecuencia las dependencias tienen la obligación de verificar que el gasto que realicen las entidades federativas y los municipios, cumpla con sus objetivos. Por lo que en todo caso, existirá corresponsabilidad por parte de las dependencias federales y los gobiernos estatales.

El marco jurídico en materia del Ramo 33 juega un papel importante para la administración eficiente de los fondos que componen este ramo. Cada entidad federativa tiene facultades para establecer su propio marco normativo del Ramo 33, así como sus propias instancias y métodos de fiscalización. Por lo tanto, es probable que haya un alto grado de heterogeneidad en el tratamiento de los fondos en cada estado. En este capítulo se identifican las disposiciones que prevén los mejores mecanismos de control y seguimiento en la entrega y aplicación de los recursos del Ramo 33, a través de la detección de las mejores prácticas en cada una de las normatividades estatales. Para lograr esto, se revisan las leyes estatales de presupuesto, y la legislación estatal en materia de coordinación fiscal. La Ley de Coordinación Fiscal en su Capítulo V correspondiente a Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios es la que regula a nivel federal el destino y la distribución de los recursos del Ramo 33. Dicha legislación federal regula la coordinación que debe existir entre la federación y las entidades federativas, por otro lado, la coordinación entre cada entidad federativa y sus respectivos municipios se encuentra regulada en las Leyes de Coordinación Fiscal estatales.

Las Leyes de Coordinación Fiscal estatales contienen la normatividad básica para sistematizar la entrega de los recursos por parte de los gobiernos estatales a los gobiernos municipales, es por ello que resulta muy importante analizar el contenido de estas legislaciones.

En primer lugar se considera importante conocer si las legislaciones estatales reconocen los ingresos provenientes del Ramo 33, como un tema de coordinación fiscal con sus municipios. En principio, se esperaría que todas las entidades federativas incorporaran en su legislación de coordinación fiscal este Ramo 33 tan relevante por la cuantía de recursos que asigna hacia los municipios y por la estrecha coordinación que se requiere para su adecuado ejercicio y comprobación del gasto a la federación.

Respecto a la entrega de los recursos por parte de las entidades federativas, existen algunos casos en que están previstas las fechas en que se deben entregar a los municipios

<sup>461</sup> Novena Época Instancia: Pleno Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XII, diciembre de 2000. Tesis: P/J. 151/2000: 1114, Materia: Constitucional Jurisprudencia.

sus aportaciones, disposición que representa un enorme beneficio para los gobiernos locales, ya que se tiene la posibilidad de planear sus obras y acciones con oportunidad. Además, se limita a los gobiernos estatales para realizar operaciones donde la demora en la entrega de los recursos, que pertenecen a los municipios, les permite la obtención de intereses generados por el paso del tiempo. Esta es una de las disposiciones que se considera más relevante en materia de transparencia en el manejo de los recursos del Ramo 33 por parte de los gobiernos estatales, ya que al existir calendarios con montos y fechas de entrega, se reduce la discrecionalidad y el manejo político de los Gobernadores sobre estos recursos.

Del análisis de las 32 Leyes de Coordinación Fiscal o su equivalente se destaca que la mayoría de las LCF estatales no contemplan a las aportaciones federales como un tema de coordinación fiscal, sino como un tema de presupuesto y gasto público. Hasta que se realiza el análisis de las leyes Estatales de Presupuesto y los Decretos de Presupuesto de Egresos Estatales se puede concluir que las aportaciones federales del Ramo 33 no se regulan en la coordinación fiscal.

Cabe mencionar que cuatro de los dieciocho estados que no contemplan regulación sobre las aportaciones federales cuentan con Leyes de Coordinación Fiscal anteriores a la fecha de creación del Ramo 33 en la Ley de Coordinación Fiscal federal. Por otro lado, llaman la atención aquellas Leyes de Coordinación Fiscal estatales –que aunque han tenido varias reformas de 1998 a la fecha– no han actualizado sus leyes conforme a la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal federal que en 1998 dio origen al Ramo 33.

La legislación de coordinación fiscal estatal en la mayoría de los estados presenta una omisión sobre el Ramo 33 y, en muchos casos, un gran desconocimiento sobre la naturaleza de estos recursos federales. Por ejemplo, la Ley de Coordinación Fiscal de Sonora, regula el FORTAMUN dentro de su capítulo de Participaciones Federales, es decir, confunde estos recursos con aquellos correspondientes a la recaudación federal participable del Ramo 28 (Participaciones Federales).<sup>462</sup> Otro ejemplo de este resultado se encuentra en la ley de Hidalgo que prevé que los municipios deben entregar información del FORTAMUN a la SEDESOL, cuando la SEDESOL en términos de la Ley de Coordinación Fiscal a nivel federal sólo establece la obligación de reportar acerca del FAISM.<sup>463</sup>

Entre las leyes que presentan avances en materia de transparencia y fiscalización se encuentran los siguientes casos:

<sup>462</sup> Existe una gran diferencia entre las participaciones federales del Ramo 28 y las aportaciones federales del Ramo 33, ya que las primeras forman parte de la libre hacienda del municipio y, las aportaciones nunca pierden el carácter federal, además de que tienen un destino determinado.

<sup>463</sup> Ortega, Jorge, *op. cit.*

- La ley de Morelos, que prevé que los Gobiernos Estatales entreguen a los municipios el FAISM y FORTAMUN dentro de los 5 días de recibidos los recursos por parte de la federación; así como que el retraso en la entrega de los recursos genera intereses. Esta es una excelente medida para evitar la obtención de intereses que se genera por parte de las Secretarías de Finanzas Estatales, en beneficio de la hacienda estatal, por demorar la entrega de los recursos del Ramo 33 hacia los municipios.
- Las leyes de Oaxaca, Puebla y de Quintana Roo establecen que no sólo en el caso del FAISM, sino también para el caso del FORTAMUN los municipios deben informar a los habitantes sobre las obras y montos que apliquen, así como sobre los resultados alcanzados al final del ejercicio, otorgando con esto transparencia hacia la población.
- La ley de Puebla indica que el Estado podrá convenir con los municipios, destinar el 2% del FAISM o del FORTAMUN para el control y vigilancia de los mismos, disposición que garantiza contar con recursos para financiar las tareas de fiscalización del Ramo 33. Asimismo, los municipios que no cuenten con la capacidad e infraestructura administrativa para aplicar los recursos, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de la aplicación de los recursos.
- La ley de Quintana Roo se destaca por establecer la obligación de la Secretaría Estatal de Desarrollo Social de calcular la distribución del FAISM y de publicarla en el periódico oficial del Estado. Asimismo, prevé la creación de un Comité de Planeación para el Desarrollo Institucional, responsable de vigilar el destino de los recursos del FAISM y de que se cumpla con las obligaciones de transparencia. Finalmente, establece una coordinación entre Ejecutivo Estatal (a través de la Unidad de Programas Coordinados Federación-Estado) y Legislativo Estatal (a través de la Contaduría Mayor de Hacienda) para vigilar la correcta aplicación de los recursos.

En sentido estricto, la salida de recurso de la hacienda estatal se debe considerar como gasto público estatal. Se considera que en los casos en que no aplica la ley estatal de presupuesto a los municipios, existe una gran carencia de normatividad para regular el gasto que realiza el gobierno estatal al momento de entregar el recurso al municipio, a menos que no registre esa entidad federativa el Ramo 33 como ingreso y gasto público. En el caso de que los gobiernos estatales registren en su ley de ingresos los recursos provenientes de los fondos de aportaciones del Ramo 33, entonces necesariamente tienen que registrar la salida de ese recurso en su presupuesto, al momento de ser entregado a los municipios, y en ese sentido, debieran existir disposiciones que regulen dichas erogaciones. Por lo tanto, solo se justificaría su ausencia de registro como gasto, en los casos en que tampoco se registrara como ingreso.

Existe la hipótesis de que los gobiernos estatales entregan el recurso al municipio sin recibir información sobre el destino de los recursos. Por ello, considerando que los Mu-

nicipios reciben el recurso del Ramo 33 por conducto de los gobiernos estatales, es relevante diagnosticar a través de las leyes estatales de presupuesto las obligaciones que en su caso, pudieran existir para que los municipios informen al Congreso Estatal o al Ejecutivo Estatal el ejercicio presupuestal del Ramo 33. El que se contemplen disposiciones que obliguen a los municipios a rendir este tipo de información, reflejaría por un lado transparencia sobre la aplicación última que del Ramo 33 realicen los municipios. Y por otro, representaría el seguimiento que los gobiernos estatales realizan sobre los recursos que entregan del Ramo 33.

En la aplicación de los recursos del Ramo 33 es muy relevante analizar si se realiza la evaluación del ejercicio de estos recursos. La evaluación puede estar regulada de manera general en la ley, o de manera específica, reconociendo las características especiales del Ramo 33. Debido a lo *sui generis* del Ramo 33 –y de los montos tan importantes que se entregan a los municipios a través de los fondos de aportaciones– lo deseable es que existan disposiciones especiales para su evaluación. La existencia de disposiciones genéricas es positiva, pero es más valiosa la existencia de disposiciones específicas.

La mayoría de las legislaciones estatales de presupuesto no contemplan como gasto público a las asignaciones del Ramo 33, a pesar de ser erogaciones importantes que se realizan con cargo al presupuesto de las entidades federativas. En algunos casos<sup>464</sup> ello se debe a que las leyes de presupuesto se aprobaron antes de la creación del Ramo 33 y aún no han sido actualizadas. Solamente seis leyes estatales de presupuesto hacen referencia expresa de las aportaciones federales del Ramo 33. Esto cobra más relevancia si consideramos que el análisis de las leyes de Coordinación Fiscal mostró que muchas de ellas omiten también el tema de las aportaciones federales. De esta manera, identificamos la existencia de seis entidades federativas que no consideran en sus leyes el Ramo 33, ni como tema de coordinación fiscal, ni como tema de gasto público estatal. (Campeche; Chihuahua; Durango; Guerrero; Nuevo León y, Yucatán).

Solo Baja California y Sinaloa contemplan la obligación de los municipios de informar al Congreso del Estado, durante el ejercicio fiscal, los avances en la ejecución del presupuesto, con lo que se demuestra que hacen falta mecanismos para que el Gobierno Estatal se allegue de la información necesaria para evaluar los beneficios de los recursos del Ramo 33.

En el caso de Durango se prevé que los funcionarios de los municipios serán responsables de cualquier daño a la hacienda pública. Asimismo, se prevé la responsabilidad solidaria de los particulares que hayan participado. Es importante considerar la mención expresa y clara que dicha legislación hace respecto a la responsabilidad de los funcionarios municipales sobre el daño a la hacienda pública.

<sup>464</sup> Baja California, Campeche, Coahuila, Durango, Morelos, Yucatán.

En el caso de Michoacán se establece que cuando los ayuntamientos reciban recursos provenientes de fuente estatal o federal destinados a un fin específico deberán controlar su ejercicio en una cuenta bancaria específica. Esta se considera una disposición muy adecuada y de gran utilidad para la fiscalización de los recursos, toda vez que la mayoría de los municipios mezclan los recursos provenientes del Ramo 33 con sus recursos propios, lo que afecta el seguimiento y sobre todo la fiscalización y evaluación de los fondos de aportaciones federales y sus metas.

En el caso de Sinaloa la ley indica que el Proyecto de Presupuesto de Egresos que el Ejecutivo Estatal presente al Congreso del Estado contendrá la información clasificada por la aplicación y distribución de recursos federalizados, disposición que facilita y transparenta la entrega de recursos a los municipios.

En general, las leyes de presupuesto son muy endebles en cuanto al tratamiento de los recursos provenientes del Ramo 33 y no reconocen la naturaleza federal de los mismos, lo que ha generado que las autoridades municipales incluso los reconozcan como recursos estatales.

LAS ELECCIONES DEL 2 DE JULIO DE 2006 fueron las más competidas, cerradas y plurales que experimentase el país. Como ya se refirió, la contienda se había perfilado rápidamente entre los mandatarios del D.F. y del país, si bien desde el inicio del sexenio fueron apareciendo los numerosos aspirantes que llevaron entre otras cosas a la pugna interna de los partidos políticos, especialmente la del PRI con la escisión de la líder magisterial, Elba Esther Gordillo, formando un nuevo partido para con ello buscar restarle votos al PRI.

El número de partidos políticos y coaliciones que registraron candidatos en las elecciones pasó de 11, en el año 2000, a 8, en el 2006; éstos fueron: PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, PC (Convergencia) PNA (Nueva Alianza), PASC (Alternativa Socialdemócrata y Campesina); las coaliciones formadas fueron 'Alianza por México' (PRI y PVEM), 'Por el bien de todos' (PRD, PT y Convergencia). El PAN, que formó alianza con el PVEM en el 2000, en el 2006 fue solo; por contrario el PRI que fue solo en el 2000, formó alianza en el Partido Verde en el 2006. Si en el 2000 todos fueron contra el PRI, en el 2006 todos contra AMLO. En las elecciones de Chiapas, el PRI y el PAN fueron aliados contra el PRD.

Los partidos políticos y coaliciones participantes habían acordado llevar a cabo dos debates públicos entre los candidatos a la Presidencia, mismos que fueron organizados por el IFE y se realizaron los días 25 de abril y 6 de junio del 2006. El primer debate se centraría en los temas de 'economía y desarrollo' y el segundo 'política y gobierno'. Al primer debate no asistió AMLO, tanto por que se excedió en su confianza de ganar la carrera, con o sin el debate, así como por evitar el desgaste político a que se tuvo que enfrentar con los casos que derivaban de su relación antagónica con el Presidente Fox.

Con ello las encuestas se nivelaron entre los candidatos del PRD y del PAN, el del PRI siempre fue tercero.

El padrón electoral pasó de 59.5 millones en el 2000, a 71.7 millones en el 2006. La participación electoral de los ciudadanos fue bajando desde el año 1994, en que se tuvo el 77%, 63.9% en el 2000, y 58.5% en el 2006 con 41.7 millones de votantes. Las personas acreditadas como observadores en el 2006 fue de 25,321, mientras que en el 2000 fueron 38,443; a su vez el número de organizaciones acreditadas como observadores fue de 230, en el 2006, 15 más que en el 2000, la mayor parte de Estados Unidos, Canadá y España.<sup>465</sup>

EL COSTO DE LA DEMOCRACIA, sin considerar la posible cifra negra del financiamiento, se reflejaba en el Presupuesto autorizado al IFE para el 2006: \$11,892 millones de pesos (en el 2000 \$11,291 millones). Gasto de operación: \$6,842 millones (en el 2000 \$6,829 millones). Prerrogativas a partidos políticos: \$4,783 millones de pesos (en el 2000 \$4,461 millones).<sup>466</sup>

EL CÓMPUTO FINAL del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la elección para Presidente de la República de 2006 dio 14'916,927 votos al PAN y su candidato Felipe Calderón; 14'683,096 a la Alianza por el Bien de Todos con Andrés Manuel López Obrador; la Alianza por México 9'237,000 votos a su candidato Roberto Madrazo.<sup>467</sup>

El número de ACTAS IRREGULARES EN LA ELECCIÓN DEL 2006 fue de 316 mil, la diferencia de votos entre el primer y segundo lugar de la contienda presidencial fue de 233 mil votos, de manera que la decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal de no esclarecer las irregularidades anuló el principio de certeza que deben tener.<sup>468</sup> Una diferencia tan mínima, en un país democrático hubiera obligado al recuento de votos, máxime cuando el desempeño de las autoridades del Instituto Federal Electoral fue tan cuestionado.

Para su primer informe sobre el estado que guarda la administración, el Presidente acudió, el 1 de septiembre, al Congreso a entregarlo en forma escrita; al día siguiente, en el **Mensaje a la Nación que el Presidente Calderón dio con ese motivo**, reconoció:

“Gracias al esfuerzo de todos los mexicanos recibí un país con estabilidad económica, hemos mantenido y consolidado esta situación favorable con bajas tasas de inflación y de interés. Lo hemos hecho porque no estamos dispuestos a volver a vivir otra crisis económica en el país.

<sup>465</sup> IFE. La jornada electoral del 2 de julio. México 2006.

<sup>466</sup> IFE. Elecciones federales. Equidad y transparencia en la contienda electoral. México 2006.

<sup>467</sup> IFE. Encuestas y resultados electorales. México 2006.

<sup>468</sup> Veáse Crespo, José Antonio. 2006: *Hablan las actas*. Ed. Debate, México, 2008.

Mi administración ha dado señales claras de rumbo, de firmeza y de certidumbre a los inversionistas. En parte por ello, la confianza internacional en México ha crecido notablemente. El riesgo-país, por ejemplo, alcanzó su punto más bajo en nuestra historia en junio de este año. Turbulencias recientes en los mercados financieros internacionales, han obligado a los bancos centrales de otros países a inyectar cientos de miles de millones de dólares a su sistema financiero para atender problemas de solvencia. No ha sido el caso de la economía mexicana que ha demostrado solidez en su sistema financiero y monetario... Las reservas del Banco de México han registrado en los últimos años cifras sin precedente. Hoy tenemos reservas por más de 71 mil millones de dólares, que incluso son superiores al saldo total de nuestra deuda externa... Hoy le digo a los mexicanos que la única vía para crecer y generar empleos es la inversión: inversión pública, inversión privada, inversión nacional o global, inversión que detone el crecimiento y permita generar los empleos que tanto necesitamos. Necesitamos que la gente invierta en México, que instale fábricas, talleres, invernaderos, hoteles, oficinas... Precisamente gracias a la inversión, México ha logrado sostener importantes tasas de crecimiento del empleo a pesar del bajo crecimiento de la economía de Estados Unidos que ha limitado la expansión de nuestra propia economía.”<sup>469</sup>

El 14 de septiembre de 2007 el Congreso de la Unión aprobó un paquete de incrementos fiscales, llamado reforma hacendaria, con los que se introdujo el Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU) como un impuesto directo que grava a la actividad empresarial con una tasa uniforme. La tasa del IETU se fijó en 16.5% para 2008, 17% para 2009 y en 17.5% a partir de 2010. Además es un gravamen que se suma al del Impuesto sobre la Renta (ISR), estableciendo un monto mínimo a pagar para el contribuyente, y sustituye al Impuesto al Activo. Igualmente, se aprobó gravar con una tasa de 20% del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) para la realización de juegos con apuestas y sorteos que requieran permiso para llevarlos a cabo. En este conjunto destaca el incremento periódico al precio de la gasolina y similares que mantuvieron las presiones inflacionarias al alza, en dos años de administración. Con el propósito de gravar a la economía informal, a partir del 1o. de julio de 2008 entró en vigor el Impuesto a los depósitos en efectivo, el cual grava a una tasa de 2% los depósitos en efectivo que excedan de \$25 mil pesos mensuales acumulados.

La reforma hacendaria consistió principalmente en alza de impuestos al contribuyente, lo que obliga a variadas reflexiones, una de ellas, ¿en quién recae el peso fiscal del país? Se podrá ver que este es uno de los problemas fiscales y financieros más importantes que se tiene, ya que el tamaño de la PEA es casi del doble, la economía informal tan extendida y laxa en su control que no alimenta la hacienda pública sino a los partidos políticos.

El Presidente Calderón señaló en su segundo informe: “Al mes de junio de 2008, el UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES ACTIVOS localizados ascendió a 23.07 millones de personas, lo

<sup>469</sup> Mensaje con motivo del Primer Informe de Gobierno, *Ib.*

que significó un incremento de 2% respecto al mismo periodo del año anterior. Del total de contribuyentes, el 62.3% correspondió a personas físicas con régimen de sueldos y salarios, 34.4% a personas físicas con regímenes distintos a sueldos y salarios, y el 3.3% restante a personas morales. En el periodo de enero a junio de 2008, se recibieron 3'086,393 declaraciones anuales, cifra superior en 2.6% respecto a las recibidas en el mismo periodo de 2007, de las cuales el 83% correspondieron a personas físicas y el 17% restante a personas morales. Las declaraciones vía electrónica se incrementaron en 5.5%, mientras que las presentadas a través de papel disminuyeron en 7.7%”.<sup>470</sup>

En materia de POLÍTICA SOCIAL, con el fin de medir el tamaño de la pobreza en el país, el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL), presentó en agosto de 2007 las estimaciones de la pobreza en México, con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2006: Los resultados determinaron que 44.7 millones de mexicanos vivían en condición de pobreza de patrimonio (42.6% de la población total); mientras que 21.7 millones de mexicanos vivían en condición de pobreza de capacidades (20.7%); 14.4 millones de mexicanos vivían en condición de pobreza alimentaria (13.8%), de ellos, 9.4 millones de mexicanos se ubicaban en zonas rurales y 5 millones en urbanas, lo que indica que dos de cada tres personas en situación de pobreza alimentaria se localizan en las zonas rurales. Se observa una distribución similar en los otros dos grupos: los de pobreza de patrimonio y de capacidades. Los estados con mayor grado de rezago social son Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla.

Frente a esta situación, al iniciar septiembre del 2007, el Presidente reconoció la eficacia de los programas diseñados veinte años atrás: “Aún con sus limitaciones, los programas sociales establecidos hace más de una década, programas que están orientados a fortalecer educación y salud, por un lado; y por otro, a darle un ingreso directo a las familias más pobres, es decir, programas orientados a fortalecer la capacidad de las personas, como el Programa Oportunidades, estos han demostrado su eficacia.”<sup>471</sup>

Al igual que a su antecesor, al nuevo gobierno le llevó un año poner nombre propio al programa contra la pobreza, ya que es el tiempo requerido para elaborar por vez primera su presupuesto, de esta manera vemos como, de alguna manera, la estructura presupuestaria de egresos rige a la actividad gubernamental, así, el Presidente Calderón informó, en septiembre del 2008: “A través de la Estrategia Vivir Mejor, el Gobierno Federal ratifica su política de atención a los mexicanos que padecen el flagelo de la pobreza y la marginación, fortalece los programas sociales existentes para superar la pobreza y propicia la convergencia de objetivos que sectorialmente se realizan en la

<sup>470</sup> Segundo Informe de Gobierno, Felipe Calderón.

<sup>471</sup> Primer Informe de Gobierno, Felipe Calderón.

materia, a fin de evitar su dispersión y sacar el mayor provecho de los recursos públicos invertidos... Los programas, se centran principalmente en ciertos grupos como son: mujeres, indígenas, adultos mayores, discapacitados o personas en condiciones de pobreza extrema, así como en las regiones y municipios con los más bajos índices de desarrollo humano. La estrategia contempla programas de superación de pobreza alimentaria, programas puente y de desarrollo de capacidades... En la consecución de estos objetivos, se han ampliado y fortalecido los instrumentos para la superación de la pobreza, a la vez que se han creado nuevos programas en esta Administración, como son el Programa de Infraestructura Elemental en Educación Básica, Mejores Espacios Educativos; Seguro Médico para una Nueva Generación; Caravanas de Salud; Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y más en Zonas Rurales, Apoyo Especial de Seguridad Alimentaria, Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, Apoyo en Zonas de Atención Prioritaria y Rescate de Espacios Públicos, entre otros.”<sup>472</sup>

En complemento a los anteriores programas, se diseñó la Estrategia 100x100, dirigida a zonas indígenas y que “es un esquema de coordinación de todos los programas y acciones de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, cuyo objetivo es impulsar el desarrollo integral –social y económico– de los 125 municipios con mayores niveles de marginación y pobreza del país, sobre seis ejes de actuación: educación; salud; generación de opciones de ingreso y fortalecimiento de la actividad económica; infraestructura social básica; vivienda; y protección de los recursos naturales.

Los compromisos de inversión que se establecen responden al Programa de Trabajo 2008-2012, integrado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con la aportación de las demás dependencias federales en el seno de la Comisión Intersecretarial, basado en 34 indicadores de resultados y 51 metas de alto impacto en los ejes mencionados.<sup>473</sup>

<sup>472</sup> Segundo Informe de Gobierno, Felipe Calderón.

<sup>473</sup> Los 125 municipios de la Estrategia están ubicados en siete estados: Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla, Veracruz, Durango y Nayarit. En ellos viven más de 1.4 millones de mexicanos, de los que aproximadamente el 85% es hablante de una de las 18 lenguas indígenas que se registran en estos territorios. Del total de los municipios, 90 están ubicados en Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Guerrero. La población está distribuida en más de 5,520 localidades, de las cuales el 41.7% registran menos de 50 habitantes y sólo 187 tienen más de mil habitantes. La dispersión poblacional sumada al aislamiento, las condiciones orográficas, la ausencia de caminos y la degradación de los recursos naturales se transforman en causa-efecto de los problemas estructurales de pobreza y marginación de sus pobladores. La inversión federal se destina a educación, salud, productividad, infraestructura, vivienda, medio ambiente, ejercida por la Secretaría de Desarrollo Social. Del total de recursos, el 56% es aportado por los programas de la SEDESOL y sus organismos sectorizados; 14% por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; 10% por las dependencias sectorizadas en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); 6.7% las vinculadas a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); y 6.1% las de la Secretaría de Energía. El 7.2% restante es aportado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Economía, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Segundo Informe de Gobierno, Felipe Calderón.

Esta administración continuó con los programas foxistas: El PROGRAMA OPORTUNIDADES contó para 2008 con un presupuesto autorizado original de \$38,082 millones de pesos. El monto promedio mensual de transferencia por familia equivale a \$655 pesos (incluye el apoyo alimentario de \$120 pesos), que representan más del doble de los asignados al inicio de la administración pasada. Del monto total, a la SEDESOL se autorizaron \$17,301.8 millones de pesos, a la SEP \$17,350 millones y a la Secretaría de Salud \$3,430.2 millones de pesos.

La Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones impulsa el desarrollo de los municipios con los mayores niveles de marginación del país, mediante el equipamiento de localidades estratégicas en las 263 microrregiones definidas en el territorio nacional.

En materia de salud, la crisis financiera de las instituciones de seguridad social, las carencias e insuficiencias de la secretaría del ramo, repercutieron en la calidad y oportunidad de la atención médica, el frecuente reclamo social sobre la calidad de la atención, el desabasto en las farmacias, la insuficiencia de ambulancias, fueron el contexto en el que se crea el COMITÉ NACIONAL POR LA CALIDAD EN SALUD, como órgano asesor de la Secretaría de Salud (DOF, 24-XII-2007), con el propósito de fortalecer la coordinación de acciones federales, estatales, de las organizaciones civiles y de la población, para la mejora de la calidad en la prestación de los servicios, la capacitación y operación de los mismos. Para la atención a los derechohabientes de manera oportuna, se continuó con el programa denominado PREVENCIÓN DEL REZAGO DE ATENCIÓN MÉDICA. Prosiguieron los trabajos para actualizar el Cuadro básico y catálogo de insumos del sector salud.

A fin de asegurar el buen funcionamiento en la operación del Seguro Popular a nivel nacional, se realizan visitas a las entidades federativas para corregir oportunamente los posibles errores. “En 2007 se supervisaron aspectos vinculados con el desempeño en afiliación y operación, gestión de servicios de salud, así como de financiamiento, en 12 entidades federativas. De este ejercicio, se emitieron en promedio 75 recomendaciones para cada una de las entidades, las cuales se encuentran en proceso de atención. Como instrumento financiero, el Seguro Popular ha permitido fortalecer la operación de los servicios de salud en las entidades federativas.”<sup>474</sup>

En MATERIA EDUCATIVA, el Presidente señaló en su Segundo Informe:

“El gasto educativo constituye la apuesta más rentable de cualquier país para promover su desarrollo, ya que merced a éste se forma el capital humano que lo hará posible. El gasto nacional se estima represente para 2008, el 6.3% del Producto Interno Bruto. En educación preescolar se estimó un gasto público promedio por alumno de \$11.9 miles de pesos en el ciclo escolar 2007-2008; en educación primaria de \$10.8 miles de pesos y de \$16.6 miles en secundaria; en bachillerato de \$22.9 miles y en profesional técnico de \$16 miles de pesos. El

<sup>474</sup> Segundo Informe de Gobierno, Felipe Calderón.

mayor gasto por alumno se ubica en la educación superior, con un monto de \$51.3 miles de pesos por alumno, casi cinco veces más de lo ejercido en la educación primaria... Durante el ciclo escolar 2007-2008 fueron distribuidos un total de 161.1 millones de libros de texto gratuitos, de los cuales 109.2 millones correspondieron al nivel de primaria, 28.1 millones a secundaria, 13 millones a telesecundaria, 9.3 millones a preescolar y 1.5 millones a educación indígena. Para el ciclo escolar 2008-2009 se estima distribuir 161.8 millones de libros... El grado promedio de escolaridad de la población (edad entre 25 a 64 años): 8.4 años. La eficiencia terminal: en educación primaria 93%; en secundaria 79% y en educación media superior 58%.<sup>475</sup>

Bajo la perspectiva internacional, en el ‘Panorama de Educación 2008’, elaborado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), México quedó colocado en el segundo lugar de deserción educativa, en educación media superior. El estudio dio a conocer que mientras en México se invierten \$2,405 dólares al año en promedio por alumno, en Estados Unidos se destinan \$12,788 y en Suiza \$12,195 dólares.

Por otro lado, el Ejecutivo Federal informó que la base de datos de la Clave Única de Registro de Población (CURP), ha llegado a la certificación de un total de 63,881,807 claves, registros de personas, de un total de 106 millones de habitantes.

Por primera vez se aprobó, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, un monto histórico de \$7,024 millones de pesos etiquetados en 68 programas presupuestarios federales que incorporan la perspectiva de género. En conjunto con las acciones de educación, salud y alimentación dirigidas a mujeres por medio del Programa Oportunidades, la cantidad de recursos asciende a un total de \$31,003 millones de pesos.

En cuanto al esquema funcional del federalismo se continuó con el modelo seguido desde el siglo pasado, las competencias, recursos y estructuras centralizados en el ámbito federal, a los estados y municipios se les participa y aporta algunos fondos financieros. De esta manera, en el año 2008, se modificaron las fórmulas de distribución del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal para reflejar el mejor desempeño tributario y premiar la actividad económica y los esfuerzos de recaudación. Con ello los estados que perdieron recursos fueron el D.F., Chiapas, Tabasco, Nuevo León, Campeche, Sonora. Los que ganaron fueron los estados de México, Oaxaca, Veracruz, Guerrero y Michoacán.

Al mismo tiempo, se crearon TRES FONDOS PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: 1) el de fiscalización, para premiar las labores de fiscalización y la recaudación de las entidades federativas; 2) el de compensación, para las 10 entidades federativas con menor producto interno bruto (PIB) per cápita no minero y no petrolero; y 3) el de extracción

<sup>475</sup> Datos tomados del Segundo Informe de Gobierno.

de hidrocarburos, el cual será financiado con el 0.46% del derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por PEMEX y se destinará a los estados donde se extrae petróleo, con el propósito de que las entidades federativas puedan hacer frente a los efectos transitorios derivados de la reforma y en especial en relación con las nuevas fórmulas de distribución de los fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal.

Igualmente, se adecuaron las reglas de distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, ya que todas las entidades federativas deberán percibir los montos nominales que recibieron en 2007 y sumar los incrementos que se obtengan por la mayor recaudación federal participable de acuerdo a una fórmula de distribución inversa al PIB per cápita de la entidad federativa. También se modificaron los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, los cuales permiten a los estados satisfacer la demanda educativa al reflejar los cambios en el número de alumnos, así como la calidad de la educación en cada entidad federativa.

#### **GASTO PROGRAMABLE POR NIVEL INSTITUCIONAL Y ORDEN DE GOBIERNO, 2007-2008**

(cifras en millones de pesos)

|                                | <b>2007</b> | <b>2008</b> |
|--------------------------------|-------------|-------------|
| Total                          | 1'895,106.2 | 1'899,925.0 |
| Gobiernos estados y municipios | 485,138.5   | 489,084.7   |
| Poder Ejecutivo Federal        | 1'615,180.2 | 1'581,914.1 |
| Poderes y Entes Autónomos      | 41,060.7    | 47,774.9    |
| Legislativo                    | 7,595.7     | 8,978.6     |
| Judicial                       | 25,229.6    | 29,963.3    |
| Instituto Federal Electoral    | 7,434.4     | 7,967.0     |

Fuente: Segundo Informe de Gobierno, Felipe Calderón.

#### **GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO** Clasificación económica, 2007-2008 (millones de pesos)

|                          |             |             |
|--------------------------|-------------|-------------|
| Total . . . . .          | 1,895,106.2 | 1,899,925.0 |
| Gasto corriente . . .    | 1,491,414.3 | 1,508,979.2 |
| SERVICIOS PERSONALES     | 653,947.6   | 705,643.3   |
| Pensiones y jubilaciones | 231,998.9   | 226,579.0   |

Fuente: Segundo Informe de Gobierno, Felipe Calderón.

De estos cuadros son de observar los siguientes aspectos: por un lado, lo centralizado del federalismo mexicano, que concentra en el Ejecutivo Federal una alta porción de gasto, comparado con cualquier otro renglón de gasto y nivel institucional, en cambio, a estados y municipios se asigna alrededor de un 25% del total de egresos. Por otro lado, el costo de la nómina del sector público federal ascendió a casi un tercio del total de gasto.

El 21 de diciembre de 2007 se publicó en el DOF la modificación al artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, mediante la cual se establece la posibilidad de que las entidades federativas incluyan en su legislación, impuestos a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se grave con el IEPS siempre que no esté reservado a la Federación. Igualmente, se aprobó la reforma al artículo 2-A, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a fin de incorporar un gravamen federal a la venta final de gasolina y diesel. En el artículo 29 de dicha ley, se dispuso que la administración del IEPS sobre juegos con apuestas y sorteos corresponde a las entidades federativas que tengan celebrado convenio con la SHCP para la administración del ISR a cargo de los pequeños contribuyentes.

Otra innovación fue la expedición de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, mediante la cual se dispone, entre otras cosas, que los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, deben ser evaluados con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos.<sup>476</sup>

Adicionalmente, mediante los recursos del Ramo 33, en sus distintos fondos, se atendieron aspectos relacionados con la seguridad pública y el fortalecimiento de las finanzas públicas locales, para el cumplimiento de los respectivos programas de gobierno, conforme a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal.

De acuerdo con lo establecido en el presupuesto para 2008, las dependencias y entidades federales, con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios de coordinación, quedaron obligadas a la transferencia de recursos presupuestarios a las entidades federativas. En este contexto, los recursos transferidos a las entidades federativas a través de convenios de descentralización, de colaboración y de reasignación, en el año 2008,

<sup>476</sup> Véanse los arts. 85, 106, 107, 110, principalmente. En el mismo sentido, en el artículo 49, fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece que el ejercicio de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, debe sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la LFPRH. Asimismo, dispone que los resultados del ejercicio de las aportaciones federales deben ser evaluados, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados.

sumaron \$31,935.1 millones de pesos, lo que significó un crecimiento de 30.2% en términos reales a lo registrado en el primer semestre de 2007. Bajo este marco de operación, se incluyeron las aportaciones al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) y al Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES), así como asignaciones previstas en el del Ramo General 23 –Provisiones Salariales y Económicas–, para programas regionales, Fondo de Modernización de los Municipios, Fondo Regional y Poder Judicial en las entidades federativas, así como los recursos aportados al Fondo Municipal para Seguridad Pública del Ramo 36.

Ante las dificultades tenidas años atrás para que el Presidente asistiera al Congreso a dar su INFORME PRESIDENCIAL, mediante reforma constitucional a los artículos 69 y 93, de agosto del 2008, se dispuso que el Presidente entregará un informe sobre el estado que guarda la administración pública federal, sin el requisito de asistir a la inauguración del periodo de sesiones del Congreso. El informe presidencial se presentará por escrito, y tras su análisis, los legisladores podrán enviarle, de la misma forma, las preguntas que despejen sus dudas, mismas que se contestarán por el mismo medio, y lo que se denominará ‘pregunta parlamentaria’. En complemento a ello, el Presidente dirige un mensaje a la Nación en forma televisiva. Este nuevo formato empezó a funcionar desde el segundo informe, es decir, desde septiembre del 2008.

Otras reformas constitucionales que tuvieron relevancia fueron las siguientes: La hecha al artículo 116 constitucional, para establecer el requisito de tener cuando menos 30 años de edad al día de la elección para poder ser gobernador de alguna entidad federativa. La reforma al artículo 88 constitucional (DOF, 29 agosto 2008), la cual faculta al Presidente de la República para que pueda ausentarse del territorio nacional sin solicitar autorización del Congreso, hasta por siete días al mes, debiendo comunicar previamente al Poder Legislativo su decisión de ausentarse, así como los motivos para hacerlo. En apego a los principios de transparencia y rendición de cuentas a su regreso deberá enviar al Congreso de la Unión un informe detallado de las actividades oficiales realizadas, así como de los costos y la comitiva que lo acompañó.

No se puede soslayar la aparición y rápida expansión en el mundo de un nuevo virus de influenza humana, A/H1N1, fue dado a conocer por México, y ello desafió la capacidad del sistema nacional de salud. La actuación oportuna de las autoridades, empezando por la del DF, que aplicó medidas rígidas y aunado a la responsabilidad y madurez de los mexicanos, lograron contener la velocidad de propagación del virus y disminuir su letalidad, sin embargo, ello tuvo un impacto adicional en la economía.

A lo anterior se sumaron, por un lado, la sequía registrada en el campo por la onda de calor y que la hizo una de las más graves de la historia nacional, y por otro lado, la caída de la renta petrolera, debida tanto a la caída de la producción de petróleo, que respecto a 2008 cayó en más de 215 mil barriles diarios. Esto significa una reducción de casi

\$70 mil millones de pesos en los ingresos públicos, y por otro a la disminución de los precios del barril de petróleo.<sup>477</sup>

En materia de SEGURIDAD PÚBLICA, eje principal de las acciones y discursos del Ejecutivo destacan varios hechos que brevemente se refieren: La reforma constitucional a los artículos 16 al 22 y otros más, en junio del 2008, con la que se establecen las bases del nuevo sistema procesal penal, que será acusatorio y oral, se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, dando así margen a las autoridades locales para expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios al fin señalado, y en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito. También se señalan los derechos de toda persona imputada, así como los derechos de la víctima o del ofendido. Los poderes judiciales contarán con jueces de control que resolverán las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Se creará un sistema integral de justicia para los menores de edad, y sean presuntos autores de conductas tipificadas como delito por las leyes penales.

La reforma señalada estableció que, la investigación de los delitos, corresponde al ministerio público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél. Si bien el ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al ministerio público, la ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

En la vida cotidiana, la actividad delictiva mantuvo sus cifras por arriba del millón y medio de averiguaciones previas al año, sin considerar la cifra negra del delito, ello no obstante las sucesivas reformas constitucionales, las nuevas leyes y el creciente volumen de recursos financieros y tecnológicos canalizados a este ramo (de los 1.8 millones de pesos de 1997, a los más de 100 mil millones del año 2009). El secuestro continuó siendo un flagelo social que involucraba a los elementos y organizaciones policiales con los grupos delictivos organizados. La crisis del modelo llegó en agosto del 2008 con el secuestro y muerte del hijo del empresario Martí, las granadas lanzadas a la población civil en los festejos del 15 de septiembre en Michoacán, las bombas a los ductos de PEMEX en el 2007, la quema del casino en Monterrey, las cifras de personas ejecutadas, entre muchos otros más.

En las elecciones celebradas en julio del 2009, se eligieron autoridades ejecutivas, legislativas y municipales en 585 municipios, 10 estados y el Distrito Federal, Campe-

<sup>477</sup> Tercer Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2009.

che, Colima, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora. Las alianzas partidistas fueron otra vez el signo de la época, sin importar la ideología propia de cada uno, lo relevante fue la lucha por el poder, la lucha fue de todos contra todos, lo importante era derrotar al partido en el poder, de todo ello el PRI fue el más beneficiado de ellos, ya con el PAN; el PVEM, el PANAL; el perdedor fue el PRD y el PT, mientras el PAN disminuyó ligeramente su simpatía del electorado. El PRI y aliados ganaron poco más del 50% de los municipios, las gubernaturas de Querétaro, Nuevo León, y también obtuvo mayoría simple en el Congreso de la Unión. El PAN ganó Sonora.