

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 8 años de trabajo"

# Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social

Cornelio Martínez López



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 103  
2010

---

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Comité del CESOP  
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz  
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas  
Secretario

Dip. Alberto Esquer Gutiérrez  
Secretario

Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz  
Secretario

**Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez  
Directora General

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

Efrén Arellano Trejo  
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez  
Subdirector de Análisis  
y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva  
Coordinadora Técnica

Juan Pablo Aguirre Quezada  
José Guadalupe Cárdenas Sánchez  
Gabriel Fernández Espejel  
José de Jesús González Rodríguez  
Cornelio Martínez López  
Jesús Mena Vázquez  
Salvador Moreno Pérez  
Alejandro Navarro Arredondo  
Roberto Ocampo Hurtado  
Gabriela Ponce Sernicharo  
Investigadores

Trinidad Otilia Becerra Moreno  
Elizabeth Cabrera Robles  
Carena Díaz Petit  
Luz García San Vicente  
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo  
Editor

José Olalde Montes de Oca  
Asistente Editorial

## **Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social básica**

Cornelio Martínez López<sup>1</sup>

*Este trabajo se enfoca en el análisis de las relaciones intergubernamentales asociadas a la inversión en infraestructura y a la ejecución de programas sociales correspondientes a la infraestructura social básica en los estados y municipios. Su objetivo es recapitular y presentar la forma en que han llegado a concretarse en México las competencias y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, las relaciones que rigen la inversión en la infraestructura asociada al ejercicio del gasto social desde 1997 y la infraestructura en general, especialmente a partir de 2007, año en que se dio a conocer el Programa Nacional de Infraestructura.*

*El texto se apoya en la evidencia de que durante estos años han sido varios y no sólo uno, los patrones y alcances con que se ejecuta la inversión en infraestructura, y de que, por ello, es sano matizar la idea que la inversión pública en infraestructura económica (e.g., carreteras, aeropuertos, puertos, puentes, telecomunicaciones, parques industriales) es factor determinante para promover el crecimiento de las actividades económicas en cualquier región.*

### **Introducción**

En México, como en otras partes del mundo y sobre todo en países de organización federal, las interacciones entre distintos órdenes de gobierno son de naturaleza dinámica. Parte de este dinamismo son los esfuerzos que estados y municipios llevan a cabo para coordinarse, horizontal y verticalmente, con distintos propósitos.

<sup>1</sup> El autor es Candidato a Doctor en Ciencia Política por la UNAM e Investigador del área de Estudios Regionales del CESOP.

Sin embargo, el marco jurídico-institucional en que se interrelacionan los tres órdenes no ha sido actualizado con la velocidad o con la pertinencia necesaria, por lo que la falta de coordinación para realizar acciones sociales se hace evidente en la generalizada capacidad de gestión de la mayoría de gobiernos locales.

Revertir esta situación es uno de los principales retos para que las relaciones entre los tres niveles de gobierno en México evolucionen hacia uno más acorde con la organización federal del país.

Para exponer de forma breve el desarrollo de las relaciones entre los órdenes de gobierno en México, en la primera parte este trabajo expone la naturaleza del enfoque; en él se destaca la importancia organizativa de la coordinación intergubernamental. Posteriormente se retoma y complementa una propuesta de periodización de la evolución de las relaciones entre los tres órdenes de gobierno, retomando la propuesta realizada por Ady Carrera<sup>2</sup>, pero acotándola con la infraestructura como eje articulador. Es así como se definen cuatro periodos y se enfatiza la explicación de la dinámica del periodo que va del año 2000 al 2010.

Especial atención se pone en resaltar las características e identificación de dinámicas de desenvolvimiento de la infraestructura social básica y de la infraestructura que detona a partir de 2007 con el Programa nacional de Infraestructura.

### **El desarrollo de la infraestructura y la naturaleza de su coordinación en el marco de las relaciones intergubernamentales**

Originado en los Estados Unidos de América durante los 1930s,<sup>3</sup> el término de relaciones intergubernamentales (RIG) ha sido definido de diversas formas. Abarca

<sup>2</sup> Ady, Carrera, "Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)", ponencia presentada en el *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.

<sup>3</sup> Una de las primeras veces que el término apareció fue en 1937, cuando Clyde Snider escribió un artículo acerca de condados y ayuntamientos. Muchos estudiosos han señalado que la teoría

desde una “dimensión escondida del gobierno”,<sup>4</sup> el “conjunto de relaciones funcionales, financieras y administrativas, que no son estrictamente materia de arreglos formales, institucionales, jurídicos o legales”<sup>5</sup>, hasta las relaciones interpersonales que existen entre funcionarios de gobierno preocupados por asuntos comunes.<sup>6</sup>

Un tema asociado a las RIG es el federalismo, pues incluye conceptos y relaciones que no están contemplados en esta última disciplina. La relación entre ambos resulta más bien complementaria (véase Gráfica 1) en la dinámica y patrones de conducta de representantes de organizaciones en diferentes contextos de organización de los estados.

**Gráfica 1**

**FEDERALISMO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**



En los análisis realizados con el instrumental de las RIG, el interés se centra en el papel de autoridades y funcionarios de todas las esferas de gobierno, así como de los grupos

de RIGs evolucionó en los Estados Unidos debido al fortalecimiento del papel de estados y gobiernos locales como tomadores de decisiones y en el escenario político.

<sup>4</sup> McCulloch “Intergovernmental Relations as Seen by Public Officials”; en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 359, mayo de 1965.

<sup>5</sup> *Ibíd*, p. 132.

<sup>6</sup> Thomas, Graves “IGR and the Executive Branch: the New Federalism”; en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*; vol. 414, Julio de 1974.

de interés. Estos actores están en permanente interacción y tienen objetivos y metas bien definidas. Con el fin de lograr acuerdos relacionados con esos objetivos y metas, emplean canales de información, tanto formales como informales, para negociar y llegar a acuerdos.

De las opciones de análisis que ofrecen las relaciones intergubernamentales, predomina la influencia de los asuntos fiscales<sup>7</sup> para explicar su evolución. Sin embargo, con frecuencia se reconoce que es necesario ir más allá de las arenas fiscal y económica para tener un panorama integral de las fuerzas que influyen en el desarrollo de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Considerar los asuntos fiscales como la principal arena de las RIG subestima el poder relativo que posee cada ámbito o nivel de gobierno<sup>8</sup>, pues los actores políticos disponen de una gran variedad de recursos para llevar a cabo el proceso de negociación, mismos que pueden clasificarse en cuatro categorías:

- i) constitucionales o legales,
- ii) financieros,
- iii) políticos,
- iv) de información.

El asunto de la coordinación entre órdenes de gobierno también ha sido abordado de manera destacada desde el punto de vista organizacional. Enrique Cabrero<sup>9</sup> ha señalado que hace varias décadas Lawrence y Lorsch<sup>10</sup> observaron, en un estudio realizado para analizar el comportamiento de las organizaciones adaptables al medio ambiente cambiante en que se desenvuelven, que en la medida en que el entorno es

<sup>7</sup> Thomas, Graves "IGR and the Executive Branch: the New Federalism"; en *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*; Vol. 414, julio de 1974.

<sup>8</sup> Rhodes, R.A *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Gower Publishing Company.1981.

<sup>9</sup> Enrique, Cabrero *De la Descentralización como aspiración a la descentralización como problema; el reto de la coordinación intergubernamentales en las políticas sociales*, DAP-CIDE Núm. 197, septiembre de 2007.

<sup>10</sup> P.R., Lawrence, y J.W., Lorsch *organization and environment managing differentiation and integration*, Cambridge Mass., Harvard graduate School of Business Administration,1967.

más dinámico, las organizaciones se ven obligadas a desplegar dos funciones simultáneas: la de diferenciación y la de integración.

Ambas son contradictorias entre sí: La primera es de carácter centrífugo, intenta fragmentar las partes, intentando comprender los problemas a que se enfrenta la organización, se maximiza la especialización del trabajo de cada parte, se desarrollan lenguajes diversos, incluso valores e identidades propias. Sólo a partir de esta función las organizaciones entienden de mejor forma los retos que enfrentan. Para procesarlas e imaginar nuevas formas de abordarlas.

Sin embargo, si estas fuerzas centrífugas no se equilibran de alguna forma que las contenga, entonces las organizaciones tenderían inevitablemente a su desarticulación, a la fractura y desarticulación entre sus partes. Por ello, simultáneamente se ven obligadas a desplegar una función contraria, de carácter centrípeto, que intenta cohesionar; a encontrar valores comunes que coherencia institucional.

Aunque ambas fuerzas son necesarias para tener una acción organizada y eficaz, además de coherente. La coordinación es el instrumento que equilibra ambos procesos, es una contención a la diferenciación, aunque la permite; mantiene la integración, pero no a costa de la centralización.

Visto así, desde la perspectiva de Cabrero, la coordinación es el elemento regulador que le permite a la acción social diversa mantener el atributo de la acción organizada en un marco institucional.

En ese mismo nivel de análisis del marco institucional, pero en la materia específica de infraestructura, autores como Aschauer<sup>11</sup> sugieren que la inversión pública tiene un efecto significativo en las tasas de crecimiento económico de los países. Sin embargo, estudios con perspectiva más amplia como el realizado por Barro<sup>12</sup> al iniciar los años

<sup>11</sup> David, Aschauer "Public expenditure productive" en *Journal of monetary economics*, núm. 23 1989 p. 177.

<sup>12</sup> Barro, Robert "Economic Growth in a cross section of countries", en *Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, mayo de 1991, vol. 106(2), pp, 407-43,

noventa, apuntan a señalar que no existe evidencia de los efectos de la inversión pública en el crecimiento de 98 economías.

Este contraste hace necesario poner atención en el impacto, así como en la experiencia disponible para cada país.

Para el caso específico de México, los investigadores Noriega y Fontenla<sup>13</sup> muestran que la infraestructura (referida en cantidades de kilowatts de electricidad y kilómetros de carreteras) tiene un efecto significativo y positivo en la actividad económica a nivel nacional. Pero aún cuando este planteamiento es acorde con los postulados que han orientado varias acciones gubernamentales, existen señalamientos de que las relaciones entre inversión en infraestructura no son únicas, ni directas, ni tan automáticas. Para Laura Sour<sup>14</sup> por ejemplo, al analizar entre 1998 y 2005 el gasto en inversión en México, no queda suficientemente clara la autoría –del Ejecutivo, el Legislativo o el sector privado- que define los distintos niveles de inversión que se detonan en los estados.

<sup>13</sup> Antonio, Noriega y Matías Fontenla, “Infraestructura y crecimiento económico en México” El Trimestre Económico, Núm. 296, 2007, p. 885

<sup>14</sup> Laura, Sour “Regional Differences in Infrastructure Investment at the State Level in México 1982-2005”, Documento de Trabajo CIDE-DAP, Núm. 220 p. 2.

## **Evolución de las transferencias y aportaciones que han regido el gasto destinado a la infraestructura en México.**

Al analizar la forma en que México se ha organizado para financiar el gasto en infraestructura, podemos elegir como ejemplo de desarrollo de las relaciones entre federación, estados y municipios al FAIS, que en tanto fondo del Ramo 33 reemplazó a una serie de programas que lo antecedieron en el Ramo 26.

Desde su creación en 1983, este ramo ha tenido cinco denominaciones: Promoción Regional (1983-1984), Desarrollo Regional (1984-1989), Solidaridad y Desarrollo Regional (1990-1995), Superación de la Pobreza (1996-1997), y Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza (1998). Desde entonces este ramo del presupuesto se ha orientado a impulsar el desarrollo y combatir la pobreza en las entidades de la República y los municipios; se destina a acciones sociales básicas y a inversiones que benefician directamente a sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago social y pobreza extrema.<sup>15</sup>

A lo largo de casi tres décadas, se ha definido un marco normativo que rige los mecanismos de financiamiento intergubernamental de la infraestructura social hacia los gobiernos estatales y municipales y, a partir de 2007, la puesta en marcha de nuevos mecanismos de financiamiento de infraestructura, que se sintetizan en el Programa Nacional de Infraestructura (PNI).

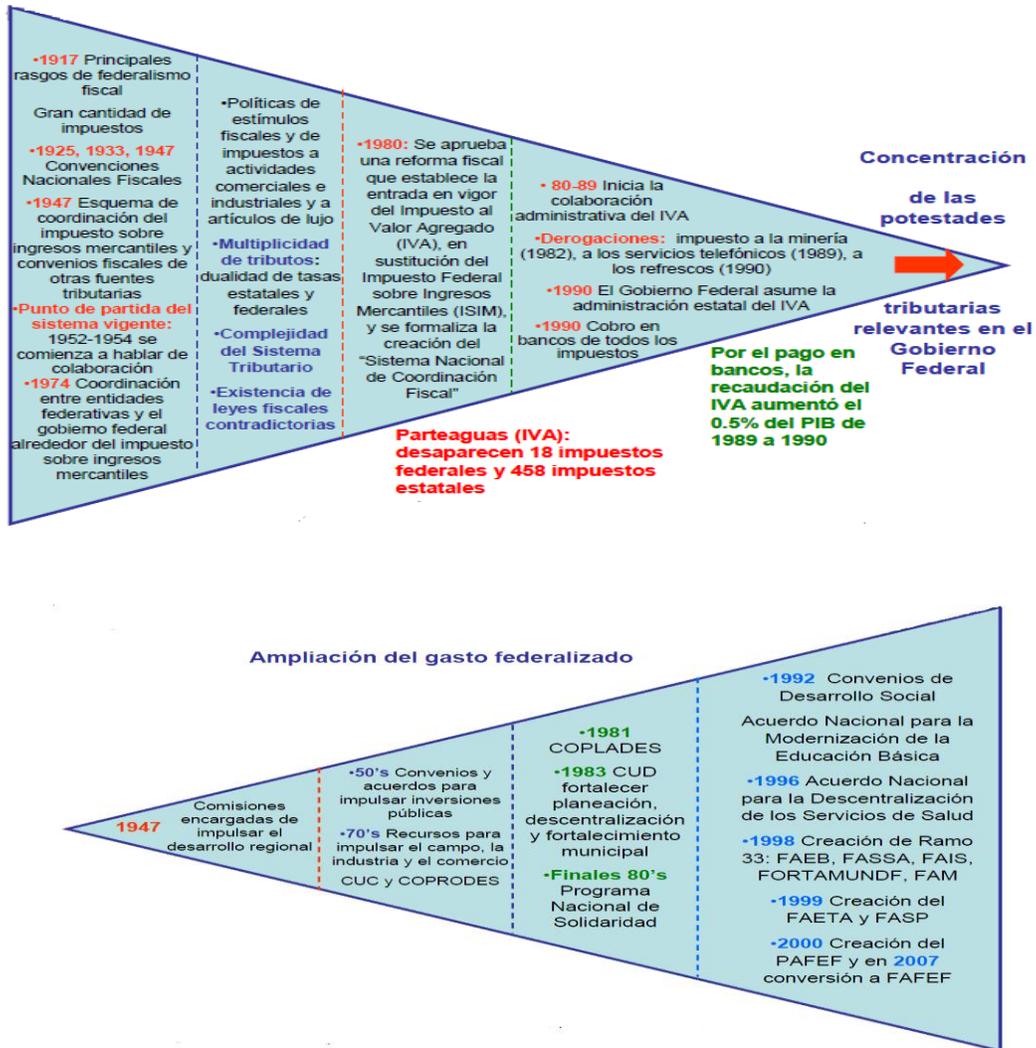
En ambos casos, las características del primer tipo de fondos, y los objetivos y avances del PNI, se refieren a inversión en infraestructura, pero en dimensiones, escalas y lógicas tan distintas, que pueden inducir a pensar en escasa articulación y complementariedad entre ambas.

La trayectoria de ambos tipos de proyectos en el desarrollo reciente del país, bien puede ayudar a aclarar estas diferencias, como se aprecia en la gráfica 1, primero ocurrió una concentración de facultades tributarias relevantes en el gobierno federal y, después, un

<sup>15</sup> Guillermo Cejudo y Roberto Gerhad, *La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales: el caso del FAIS*, CIDE-DAP, México, 2008.

proceso de ampliación de gasto federalizado. Como parte de la evolución en materia de coordinación intergubernamental, muy probablemente estemos ante ejemplos concretos de integración y diferenciación a las que se hizo referencia en el apartado precedente.

**Gráfica 1**



**Fuente:** SHCP "Evaluación del desempeño del gasto federalizado" ponencia presentada en el *Foro de análisis de análisis del desempeño y el proceso presupuestal 2009, perspectivas y oportunidades*, México, octubre de 2008, pp. 3 y 4.

**Tabla 1**  
**Principales fases de las relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura en México**

Primera fase (hasta 1980)	1989-1996	1997-2000	2000-2010
<p>RIG obedecían al modelo de Autoridad Inclusiva; ya que los gobiernos estatales y municipales dependían completamente de las decisiones tomadas por el gobierno federal.</p> <p>Dinámica de la relación entre federación, estados y municipios basada en relación de dependencia de los gobiernos subnacionales.</p> <p>Aunque no señalaba a la descentralización principal objetivo, identificaba el fortalecimiento financiero de estados y municipios como uno de sus principales propósitos, y la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), como el principal instrumento para fortalecer a los gobiernos subnacionales.</p> <p>El gobierno federal recortó subsidios, redujo el control de precios, e incrementó el precio de los bienes públicos. Sin embargo, estas medidas no restauraron el crecimiento económico.</p> <p>La reforma municipal de 1983, validó en la arena fiscal el control que el SNCF le había otorgado a los estados sobre los municipios en 1980.</p> <p>A través del Art. 115 estableció que las transferencias federales que correspondían a los gobiernos locales, serían determinadas por la Ley de Coordinación Fiscal, debiendo ser distribuidas con base en los criterios fijados por los congresos estatales</p>	<p>A mediados de los 80 el monopolio por parte de un solo partido empezó a transformarse. El número de municipios de oposición aumentó significativamente de 1989 en adelante por diversas razones.</p> <p>Desde el primer gobierno estatal panista, se insistió en revisar los mecanismos de recaudación y asignación de partidas, así como la libertad de aplicarlas en programas propios, diseñados en la entidad.</p> <p>Tres fueron las estrategias identificadas para combatir los problemas derivados de la centralización:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) fortalecimiento del federalismo,</li> <li>ii) promoción del desarrollo regional,</li> <li>iii) vigorización de la vida municipal.</li> </ul>	<p>La crisis económica de 1995 agudizó las tensiones entre el centro y el gobierno federal, pues las transferencias federales a estados y municipios se redujeron considerablemente.</p> <p>El nuevo poder de los gobernadores y la mayor competencia electoral unieron a actores políticos de los ámbitos estatales y municipales en busca del mismo objetivo: la descentralización.</p> <p>El Presidente Zedillo denominó Nuevo Federalismo a su política de descentralización. Vinculó el problema de desarrollo regional a las políticas federales más importantes: el fortalecimiento del federalismo y la reducción de la pobreza.</p> <p>En 1995, el gobierno federal anunció la transferencia del Ramo 26 del presupuesto federal, Programa de Superación de la Pobreza, hacia los estados y los municipios.</p> <p>En 1996, se llevó a cabo un cambio sustancial ya que estos recursos fueron divididos entre estados y municipios con base en criterios bien definidos.</p> <p>La política de descentralización desarrollada entre 1996 y 2000, careció de un elemento fundamental: el fortalecimiento institucional de los municipios.</p> <p>Hasta 1997 el presupuesto federal había sido el principal mecanismo para transferir recursos a los gobiernos subnacionales, y el presidente había tenido la capacidad de adaptar esas transferencias a los intereses económicos y políticos del sistema.</p>	<p>Creciente transmisión de los fondos federales a los estados y a algunos municipios.</p> <p>En los diagnósticos sobre pendientes en infraestructura se argumenta la necesidad de incrementar la competitividad del país por la vía de mejorar sus ventajas en mundo abierto y competitivo.</p> <p>Se proyecta y busca concretar el rol de la inversión pública como detonadora, y no sólo como inversión única frente a una amplia gama de posibilidades de asociaciones con inversión privada en el sector de infraestructura.</p> <p>Las expectativas de crecimiento de inversión son muy altas.</p> <p>Uno de los mayores obstáculos es la crisis de 2009 y la complejidad que implica atraer inversión haciendo compatibles los compromisos de rentabilidad prometidos en las modalidades de inversión, con los requerimientos económicos y sociales de las regiones.</p> <p>Adicionalmente, prevalece la división entre las lógicas de inversión por la vía de recursos transferidos</p>

**Fuente:** Elaboración a partir de Rogelio Hernández Rodríguez, "Los gobernadores y el federalismo. La descentralización del poder", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (Coords.) *Una historia contemporánea de México: las instituciones*, Ed. Oceano- El Colegio de México, México, 2009, p. 207. Asimismo, a partir de Ady Carrera, "Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)", ponencia presentada en el *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 - 5 de noviembre de 2004.

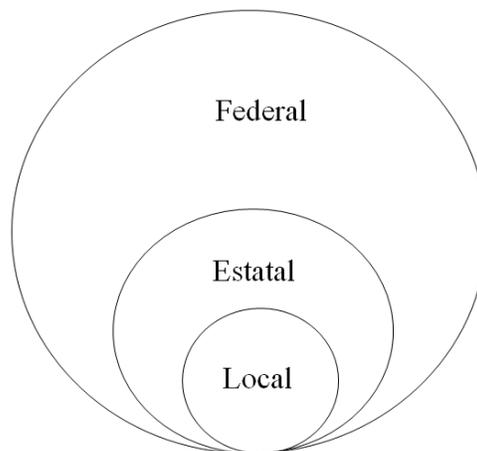
### Primera fase (hasta 1980)

Hasta la década de 1980, las RIG en el México posrevolucionario obedecían al modelo llamado de "Autoridad Inclusiva"; ya que los gobiernos estatales y municipales dependían completamente de las decisiones tomadas por el gobierno federal.

La relación entre federación, estados y municipios se basaba en la dependencia de los gobiernos subnacionales<sup>16</sup>, y la pauta de autoridad que prevalecía era más bien jerárquica. Este tipo de relaciones pueden representarse como se muestra en la grafica 2.

**Gráfica 2**

Modelo de "Autoridad incluyente"  
Relación dependiente  
Patrón de autoridad : Jerárquico



Durante la década de 1980, la administración federal identificó el fortalecimiento financiero de estados y municipios como uno de sus principales propósitos; asimismo, se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) como instrumento principal para fortalecer a los gobiernos subnacionales y se convirtió en el más importante de todos los instrumentos fiscales para apoyar el federalismo.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Por gobiernos subnacionales se entienden estados y municipios.

<sup>17</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Filosofía Política de José López Portillo*, México, 1980, p. 46.

Aunque el nuevo sistema estableció fórmulas bien definidas para la distribución de recursos, fueron los actores políticos federales quienes, como se muestra en la gráfica 2, determinaron dichos criterios.

La Ley de Coordinación Fiscal<sup>18</sup> determinó que el porcentaje de las transferencias que los estados debían entregar a los municipios debía ser distribuido a partir de criterios fijados por cada legislatura estatal. Esto implicó que los gobiernos estatales reforzaran su control financiero y político sobre las municipalidades.<sup>19</sup>

El SNCF no redujo la concentración de recursos fiscales en el ámbito federal. La situación privilegiada del gobierno federal, en términos de ingreso, no cambió sustancialmente después de la creación del nuevo sistema.

Cuando el presidente de la Madrid asumió la presidencia en 1982, identificó a la descentralización como un componente clave en la agenda del gobierno federal. Su preocupación por la descentralización reflejaba los problemas enfrentados por el régimen. En ese sentido, su administración dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el que se definieron tres estrategias para combatir los problemas derivados de la centralización, todas ellas vinculadas con una transformación de la dinámica de las RIG:

- i) fortalecimiento del federalismo,
- ii) promoción del desarrollo regional,
- iii) vigorización de la vida municipal.<sup>20</sup>

El desarrollo regional fue la piedra de toque del proceso de descentralización, y una de las principales acciones para su implementación en la esfera fiscal fue la reforma del artículo 115 constitucional.

Adicionalmente la llamada reforma municipal de 1983 validó en la arena fiscal el control que el SNCF le había otorgado a los estados sobre los municipios en 1980. A través del

<sup>18</sup> Véase en la gráfica 1 la secuencia y contexto en el que ocurrió el surgimiento de la LCF.

<sup>19</sup> Bailey, John (1995); "Fiscal centralism and Pragmatic Accommodation in Nuevo Leon"; en Victoria Rodríguez, y Peter Ward (eds.); *Opposition Government in Mexico*; University of New Mexico Press; USA, p. 276.

<sup>20</sup> SPP, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, 1983, p. 375.

Art. 115 estableció que las transferencias federales que correspondían a los gobiernos locales, serían determinadas por la Ley de Coordinación Fiscal, debiendo ser distribuidas con base en los criterios fijados por los congresos estatales (véase la gráfica 1).

Además se reforzó el control de los estados sobre los municipios, pues la reforma señaló que también correspondía a las legislaturas estatales determinar las tasas del impuesto predial, fuente de ingresos recién asignada, con exclusividad, a las municipalidades.<sup>21</sup>

De acuerdo con Ady Carrera<sup>22</sup>, en términos de relaciones fiscales intergubernamentales, las bases de distribución del nuevo sistema fiscal eran meramente políticas y su objetivo principal era mantener la predominancia del gobierno federal por encima de estados y municipios.<sup>23</sup>

### **Segunda fase (1989-1996)**

Hacia el último tercio de los 80, se perfilaron varios y profundos cambios estimulados por los siguientes factores:

- El primero, y quizá el más poderoso, provino de los cambios experimentados por la sociedad. Stephen Morris explica que el acceso de mayor número de personas a la educación, la industrialización, el crecimiento urbano, y el desarrollo hicieron más difícil para el gobierno manejar con eficacia, las muchas veces contradictorias demandas a través de la estructura de un sistema de partido único<sup>24</sup>.
- En el segundo factor se aglutinan efectos de otra crisis económica; después de disfrutar de cuatro décadas de crecimiento económico, la economía mexicana no se pudo recuperar completamente de la crisis de 1982. El PIB disminuyó 0.6 por

<sup>21</sup> Planeación del uso del suelo, promoción del desarrollo, y protección ambiental. La reforma de 1983 también incorporó el principio de representación proporcional en la elección de los miembros del ayuntamiento.

<sup>22</sup> Ady, Carrera, Op. Cit. p. 9.

<sup>23</sup> De acuerdo con la teoría y práctica, un elemento esencial para la autonomía fiscal de los municipios es que éstos posean la capacidad para determinar las tasas y cuotas de sus ingresos propios. Si los gobiernos locales no pueden modificar sus tasas, no pueden empatar el nivel de sus servicios públicos con las preferencias locales; ello implica un serio conflicto entre esas necesidades y su capacidad fiscal.

<sup>24</sup> Stephen D Morris, *Political Reformism in Mexico. An Overview of Contemporary Mexican Politics*, Lynne Rienner Publishers; London, 1995 p. 61

ciento en 1982, y otro 4.2 por ciento en 1983. Después de una ligera recuperación durante 1984 y 1985, cayó de nuevo 3.7 por ciento en 1986, como resultado de una más grave disminución del precio del petróleo y de los devastadores terremotos de 1985.<sup>25</sup> La caída de la bolsa de valores en 1987, además, trajo una mayor devaluación, fuga de capitales e inflación más alta.

- El tercer factor fue una mezcla de los dos anteriores: los efectos políticos del proceso de estabilización y de reforma estructural de la economía que fueron implementados por la nueva élite política para enfrentar la crisis.

El gobierno federal recortó subsidios, redujo el control de precios, e incrementó el costo de los bienes públicos. Sin embargo, estas medidas no restauraron el crecimiento económico. El programa de reforma económica cambió la relación histórica entre los líderes de negocios, obreros, campesinos y otros sectores que habían operado durante largo tiempo como mediadores entre el gobierno y sus agremiados.

Fue en este contexto cuando la situación de monopolio por parte de un solo partido empezó a transformarse. A partir de 1989, el número de municipios de oposición aumentó significativamente por diversas razones.

Entre los primeros asuntos abiertamente denunciados por los presidentes municipales de oposición fue la discrecionalidad en el manejo de las transferencias federales de los municipios. Desde el primer gobierno estatal panista –el de Ernesto Ruffo en Baja California–, se insistió en revisar los mecanismos de recaudación y asignación de partidas, así como la libertad de aplicarlas en programas propios, diseñados en cada entidad.<sup>26</sup>

Como explica Rogelio Hernández, para los gobernadores que surgidos del seno y se desempeñaban en la lógica del régimen, se abrieron dos fuentes de conflicto; el local, en que la posición avanzaba y el priismo regional esperaba acciones que lo controlaran, y el federal, en que el presidente de la República deseaba que la oposición no fuera un motivo de inestabilidad política. Así, ante congresos opositores que buscaban más participación y

<sup>25</sup> *Ibíd* p. 52

<sup>26</sup> Rogelio Hernández Rodríguez, “Los gobernadores y el federalismo. La descentralización del poder”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (Coords.), *Una historia contemporánea de México: las instituciones*, Ed. Oceano-El Colegio de México, México, 2009, p. 207.

ejercían mayor vigilancia, y ayuntamientos que exigían más aportaciones del presupuesto federal y mayores atribuciones, los gobernadores fortalecieron el papel de intermediarios que ya venían desempeñando frente a la federación, aunque ahora como voceros de la oposición.<sup>27</sup>

En ese contexto se había implementado, desde el inicio del sexenio de Carlos Salinas, el Programa Nacional de Solidaridad, que estimuló el crecimiento de nuevos liderazgos a través de la participación de grupos sociales que habían sido ignorados por largo tiempo.<sup>28</sup> Solidaridad también proporcionó nuevos canales para hacer demandas, ayudando a desarrollar la noción de corresponsabilidad.<sup>29</sup> Sin embargo, los especialistas señalan que sus efectos en términos de relaciones intergubernamentales fueron muy negativos para los interlocutores locales tradicionales.<sup>30</sup>

Los estados y municipios tenían una participación muy limitada en la implementación de los programas del Solidaridad, pues los recursos llegaban etiquetados a los estados.

Se estableció un mecanismo efectivo para fortalecer la interlocución entre el Ejecutivo federal y los comités que éste promovía en los estados y municipios. La percepción entre las autoridades locales era que este mecanismo debilitaba a los gobiernos estatales y que perdían capacidad de decisión frente al gobierno federal. Los municipios no sólo no ganaron influencia en el proceso de toma de decisiones, sino que se vieron debilitados todavía más al sólo convertirse, en algunos casos, en meros canales para transferir recursos a organismos que representaban estructuras paralelas pero incluso con más poder, ya que disponían de fondos para financiar obra pública.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> *Ibíd.*

<sup>28</sup> Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox; "Mexico's National Solidarity Program: An Overview"; in Cornelius, Wayne, Ann Craig & Jonathan Fox; *Transforming State-Society Relations in México. The National Solidarity Strategy*; Centro de Estudios Estados Unidos-México, University of California, San Diego, 1994 p. 26.

<sup>29</sup> Nikki Craske, "Dismantling or Retrenchment? Salinas and Corporatims"; en Rob Aitken, N. Craske, G.A. Jones y D. E. Stansfield (eds.), *Dismantling the Mexican State?*, MacMillan Press LTD, Great Britain, 1996.

<sup>30</sup> Al respecto coinciden las posturas de Ady Carrera *Op.Cit* p. 12 y la de Rogelio Hernández, *op. cit.* p. 210.

<sup>31</sup> Véanse John Bailey, "Fiscal centralism and Pragmatic Accommodation in Nuevo Leon", en Victoria Rodríguez, y Peter Ward (eds.), *Opposition Government in Mexico*, University of New Mexico Press, USA, 1994, p.103. Alan Knight, "Salinas and Social Liberalism in Historical

Durante esta fase, el gobierno federal reforzó su posición dominante sobre estados y municipios, y el presidente fortaleció su rol como el actor más importante del país en la toma de decisiones. Desde la perspectiva propia de los actores locales de estados y municipios, éste proceso se percibió como un mecanismo para reforzar la institución presidencial y recuperar la legitimidad del régimen.<sup>32</sup>

### **Tercera Fase (1997-2000)**

A partir de varios esfuerzos de centralización, la economía había mantenido controladas las tensiones entre las regiones y el gobierno federal, pero la crisis económica de 1994, las agudizó aún más. Las transferencias federales a estados y municipios se redujeron considerablemente.

Durante la primera mitad de 1995, tres estados cambiaron a su Ejecutivo estatal por candidatos de oposición Jalisco, Guanajuato y Baja California.<sup>33</sup> En las mismas elecciones, pero en el ámbito municipal, el voto del PRI disminuyó de cerca de 70 por ciento a 52 por ciento. En las elecciones de 1996, el PRI también tuvo pérdidas importantes en estados que había controlado tradicionalmente: el Estado de México, Guerrero y Morelos.<sup>34</sup>

Los problemas derivados de la última crisis económica, el nuevo poder de los gobernadores y la mayor competencia electoral unieron a actores políticos de los ámbitos estatales y municipales en busca del mismo objetivo: descentralización.

Context"; en Rob Aitken, N. Craske, G. A. Jones, D. E. Stansfield (eds.), *Dismantling the Mexican State?*, Great Britain; MacMillan Press LTKnight, 1996, p. 40.

<sup>32</sup> Ady Carrera, op. cit. p. 13.

<sup>33</sup> Joy Langston, (); "Why Rules Matter: Changes in Candidate Selection in Mexico's PRI, 1988-2000", *Journal of Latin American Studies*, agosto de 2001, Vol. 33; no. 3, p. 504.

<sup>34</sup> Beatriz Magaloni, "Is the PRI Fading?" en Jorge Domínguez y Alejandro Portes (coords.), *Toward Mexico's Democratization*, Routledge, EUA, 1999, p. 208.

El Presidente Zedillo denominó Nuevo Federalismo a su política de descentralización. Vinculó el problema de desarrollo regional a las políticas federales más importantes: el fortalecimiento del federalismo y la reducción de la pobreza.<sup>35</sup>

En 1995 el gobierno federal anunció la transferencia del Ramo 26 del presupuesto federal, Programa de Superación de la Pobreza, hacia los estados y los municipios. En 1996, se llevó a cabo un cambio sustancial ya que estos recursos se dividieron entre estados y municipios con base en criterios bien definidos.

Un par de años después hubo cambios sustantivos aún mayores derivados de un evento político histórico, gracias al cual se avanzaría en materia de descentralización, fortalecimiento del federalismo y transformación del modelo de RIG. Durante las elecciones de 1997 se renovaron la Cámara de Diputados; una cuarta parte del Senado; seis gubernaturas; y congresos estatales y ayuntamientos en siete estados. Además, por primera vez en la historia moderna del país, se efectuó la elección directa del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Este proceso electoral representó un parteaguas, pues significó transformar sustancialmente la dinámica de las relaciones intergubernamentales.

El resultado más importante, por sus consecuencias en el sistema político y por su impacto en materia de federalismo, ocurrió en el nivel federal, pues el PRI perdió el control de la Cámara de Diputados por primera vez en la historia.<sup>36</sup>

Hasta 1996, el presidente Zedillo había sido capaz de decidir la evolución del proceso de descentralización. Las elecciones de 1997, no obstante, transformaron completamente este panorama, pues permitiendo el acceso de nuevos actores políticos al proceso de toma de decisiones.

El primer y más claro reto surgió con la aprobación del presupuesto anual de la federación para el ejercicio de 1998.<sup>37</sup> El presupuesto federal había sido el principal mecanismo para

<sup>35</sup> SHCP, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.

<sup>36</sup> La distribución de las curules en la Cámara fue: 238 para el PRI, 125 para el PRD, y 122 para el PAN. El Partido de los Trabajadores (PT) ganó 7 asientos y el Partido Verde Ecologista (PVEM) ganó 8.

<sup>37</sup> Rubio, Luis "Coping with Political Change"; en Susan Kaufman Purcell & Luis Rubio (eds.); *Mexico under Zedillo*, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 34.

transferir recursos a los gobiernos subnacionales, y el presidente había tenido la capacidad de adaptar esas transferencias a los intereses económicos y políticos del sistema.

Hasta entonces, el titular del Ejecutivo había podido decidir cómo transferir recursos a estados y municipios pero el fortalecimiento del Legislativo acotó ese poder. A partir de entonces, la legislatura compartiría la toma de decisiones acerca del diseño, implementación y control de esas transferencias.<sup>38</sup>

El proceso de descentralización, iniciado a finales de los 1990s, había mostrado una clara tendencia a fortalecer a los actores de la esfera estatal en la administración y control de las nuevas transferencias federales. Los gobernadores, desde entonces se mostraban como quien más se habían beneficiado de los nuevos arreglos fiscales. Aunque desde entonces se hablara de una mayor influencia y autonomía, cuyos elementos de contrapeso en sus legislaturas estatales, no necesariamente maduraban con la misma velocidad que la federal, con una composición pluripartidista.<sup>39</sup>

De acuerdo con Enrique Cabrero y Ady Carrera<sup>40</sup> La política de descentralización desarrollada entre 1996 y 2000, careció de un elemento fundamental: el fortalecimiento institucional de los municipios. La distribución de recursos fue llevada a cabo sin el diseño e implementación de una política consistente y sistemática de construir capacidad institucional en el ámbito municipal.

No obstante lo anterior, en esta fase se originaron cambios sustanciales en el modelo de RIG. La crisis económica de 1995, la mayor competencia electoral en estados y municipios, el decline del poder presidencial, y el fortalecimiento del Congreso federal, forzaron iniciar un auténtico proceso de descentralización.

<sup>38</sup> Rodríguez, Katya *Las relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM*, México, CIDE-DAP, 2000.

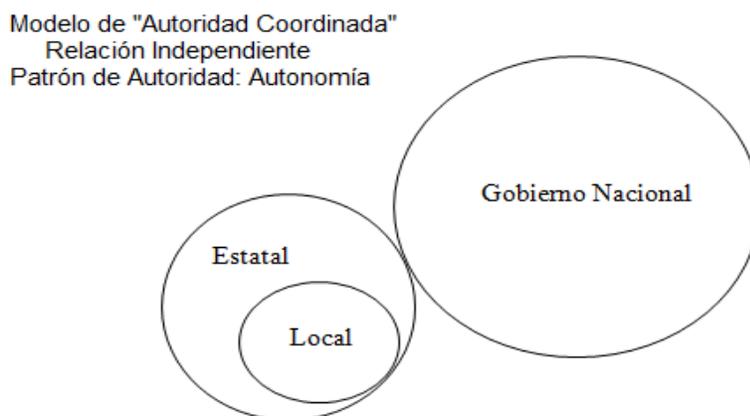
<sup>39</sup> Rodríguez, Victoria "Conclusions. Regents From the Opposition"; en Rodríguez, Victoria & Peter Ward; *Opposition Government in Mexico*, University of New Mexico Press.

<sup>40</sup> La diferencia entre la capacidad profesional de los servidores públicos, el marco legal, los sistemas de gestión y la infraestructura técnica, se vuelven particularmente importantes a fin de explicar y determinar los logros y fallas de la descentralización Enrique Cabrero, y Ady Carrera, *Fiscal Decentralisation and Institutional Constraints. Paradoxes of the Mexican Case*, CIDE-DAP, disponible en <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/DT%2085.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2010).

El aspecto fiscal de las RIG fue la primera arena en la que los nuevos actores iniciaron la transformación del modelo de RIG que había prevalecido durante más de medio siglo. Es importante destacar que el caso mexicano muestra claramente cómo, con base en recursos políticos y no financieros, los actores políticos de las esferas estatal y municipal fueron capaces de producir un cambio en la dinámica de las RIG.

A partir de los cambios políticos sucedidos de 1996 a la fecha, se podía presumir que el nuevo modelo a consolidar era el de "Autoridad Coordinada", en el cual los gobiernos federal y estatales cuentan con esferas de acción claramente señaladas, mientras que los gobiernos municipales siguen dependiendo de los estados.

**Gráfica 4**



#### **Cuarta fase 2000-2010**

En los años que siguieron a la alternancia del Ejecutivo federal, el papel de la inversión en infraestructura, y las relaciones intergubernamentales que les son asociadas evolucionaron a partir de varias condicionantes.

De acuerdo con Laura Sour<sup>41</sup>, después de la crisis de 1994, la inversión en infraestructura se ha incrementado, pero sin llegar a mantener una tasa estable de crecimiento; existe

<sup>41</sup> Laura Sour, *Regional Differences in Infrastructure Investment at the State Level in México*, 1998-2005, CIDE DAP, México, 2008.

además, evidencia de que la tendencia en su desarrollo estuvo influenciada por la evolución de los precios del petróleo.<sup>42</sup> Dejando de lado los recursos de los ramos 33 y 28, que en su definición han sido resultado de la negociación entre legisladores, el titular del Ejecutivo y los gobernadores, se puede analizar la inversión aprobada y ejecutada en infraestructura, Los resultados se muestran en la tabla 2:

**Tabla 2**

**INVERSION EN INFRAESTRUCTURA A ESTADOS Y MUNICIPIOS COMO PORCENTAJE DEL GASTO PROGRAMABLE (1998-2005)**

<b>INVERSION EN INFRAESTRUCTURA A ESTADOS Y MUNICIPIOS COMO PORCENTAJE DEL GASTO PROGRAMABLE (1998-2005)</b>			
<b>Año</b>	<b>Aprobada (A)</b>	<b>Ejercida (E)</b>	<b>Diferencia (E-A)</b>
1998	0.112	0.009	0.013
1999	0.092	0.083	0.009
2000	0.092	0.080	0.013
2001	0.039	0.059	-0.020
2002	0.048	0.05	-0.002
2003	0.046	0.047	-0.001
2004	0.104	0.162	-0.057
2005	0.111	0.169	-0.058
<b>Prom</b>			<b>-0.013</b>

**Fuente:** Laura Sour, *Regional Differences in Infrastructure Investment at the State Level in México, 1998-2005*, CIDE DAP, México, 2008. p. 6.

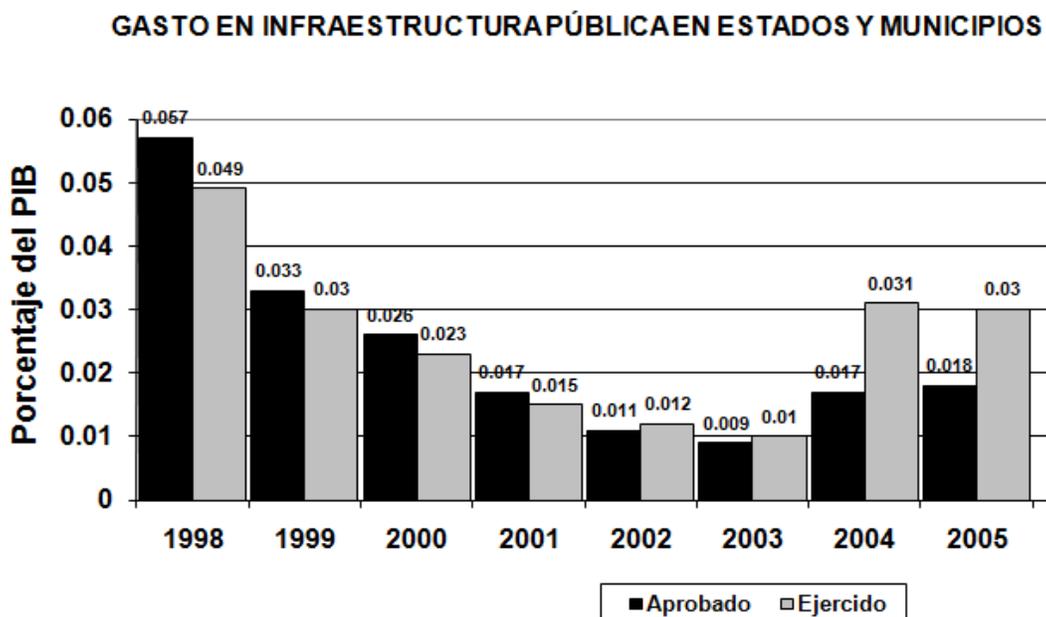
Durante los años que van de 1998 a 2001, indican que hubo un subejercicio de los recursos aprobados, pero que este se revirtió entre 2002 y 2005. La diferencia se puede apreciar en la tabla 2 anexa.

Esta diferencia implica que si bien el presupuesto de egresos es negociado y aprobado en el Congreso, durante el transcurso del año ocurren modificaciones que pueden ser diferentes con los montos originales. Con todo y ello, prevalece una tendencia ascendente

<sup>42</sup>Para Laura Sour, por ejemplo, desde 2001 es posible encontrar una alta correlación positiva de 0.931, entre el precio del petróleo mexicano y la inversión pública. Debe considerarse que durante esos años el comportamiento de los precios del petróleo fue ascendente (de 23.04 dólares en 2002 a 49.51 dólares en 2005).

en los recursos destinados a entidades y municipios, como bien puede apreciarse en la gráfica 4.

**Gráfica 4**



**Fuente:** Laura Sour, *Regional Differences in Infrastructure Investment at the State Level in México, 1998-2005*, CIDE DAP, México, 2008. p. 7.

En el periodo que se analiza, también se observa una sobreinversión de 8.96%, a pesar de que solamente 11 de 32 entidades presentan sobre inversión. Esto indica que los recursos ejercidos en las 11 entidades son considerablemente mayores que en el resto de los estados. Es en dichas entidades en las que se nota la aplicación del poder del Ejecutivo federal para relocalizar inversiones de infraestructura. Véase tabla 3.

Tabla 3

Estado	1998	1999	Promedio	2004	2005	Promedio
	Ernesto Zedillo			Vicente Fox		
Aguascalientes	-63.12%	129.39%	33.13%	-6.44%	-44.42%	-25.43%
Baja California	-53.45%	81.05%	13.80%	7.06%	-22.04%	-7.49%
Baja California Sur	-62.97%	81.96%	9.49%	-2.54%	-34.77%	-18.66%
Campeche	-52.56%	108.08%	27.76%	-0.27%	-46.21%	-23.24%
Chiapas	102.53%	-51.29%	25.62%	8.52%	-9.44%	-0.46%
Chihuahua	-22.69%	-2.04%	-12.37%	12.72%	-1.38%	5.67%
Coahuila	-62.57%	72.32%	4.87%	3.18%	-37.02%	-16.92%
Colima	-47.46%	70.98%	11.76%	-6.19%	-39.32%	-22.75%
DF	-5.02%	-35.88%	-20.45%	305.78%	211.71%	258.74%
Durango	-69.96%	9.65%	-30.16%	-25.49%	9.43%	-8.03%
Edo. de México	-53.05%	-33.41%	-43.23%	4.07%	1696.01%	850.04%
Guanajuato	-43.65%	1.73%	-20.96%	10.74%	119.33%	65.04%
Guerrero	10.71%	-8.44%	1.14%	-0.48%	-44.90%	-22.69%
Hidalgo	461.34%	90.05%	275.69%	18.89%	-12.58%	3.15%
Jalisco	-66.20%	-3.95%	-35.08%	-22.96%	-36.51%	-29.74%
Michoacán	-62.92%	33.59%	-14.67%	0.54%	20.25%	10.39%
Morelos	-56.58%	45.81%	-5.39%	100.98%	74.08%	87.53%
Nayarit	-85.46%	40.31%	-22.57%	9.99%	-18.90%	-4.45%
Nuevo León	-63.12%	129.39%	33.13%	-6.44%	-44.42%	-25.43%
Oaxaca	-28.25%	50.67%	11.21%	-30.81%	-7.15%	-18.98%
Puebla	-75.19%	198.85%	61.83%	-15.84%	-22.56%	-19.20%
Querétaro	-70.64%	16.32%	-27.16%	19.21%	7.06%	13.14%
Quintana roo	-57.14%	-9.66%	-33.40%	-47.70%	-21.44%	-34.57%
Sinaloa	-31.18%	25.98%	-2.60%	8.98%	-14.94%	-2.98%
SLP	-49.93%	-15.15%	-32.54%	4.73%	-10.16%	-2.72%
Sonora	-61.65%	12.12%	-24.76%	7.42%	53.08%	30.25%
Tabasco	-71.44%	46.05%	-12.69%	13.84%	-5.26%	4.29%
Tamaulipas	3.61%	68.04%	35.83%	-3.62%	-9.84%	-6.73%
Tlaxcala	-37.27%	4.35%	-16.46%	54.11%	74.55%	64.33%
Veracruz	-48.36%	127.64%	39.64%	-1.80%	-7.50%	-4.65%
Yucatán	-51.28%	7.61%	-21.84%	23.90%	32.97%	28.44%
Zacatecas	-23.67%	-21.25%	-22.46%	20.19%	10.50%	15.34%
Promedio	-28.08%	39.71%	5.82%	14.51%	56.82%	35.66%

Fuente: Laura Sour, *Regional Differences in Infrastructure Investment at the State Level in México*, 1998-2005, CIDE DAP, México, 2008. p. 8.

Al detallar las diferencias entre las inversiones aprobadas y apoyadas, es posible dividir el periodo de análisis entre las administraciones de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, con la intención de detectar si existen patrones de colocación de recursos. Si se contrasta el cuarto y quinto año de los gobiernos de ambos mandatarios, es posible apreciar que durante el primer caso, la diferencia entre inversión aprobada y ejecutada fue de 5.8%,

mientras que en la administración del presidente Fox hubo un sobrejercicio de 35.66%. A partir de este dato, Laura Sour afirma que ello obedece a que el presidente Fox empleó su poder discrecional de ejecución de recursos en los estados de forma más intensa que el presidente Zedillo.<sup>43</sup>

Durante la administración de Ernesto Zedillo la entidad con mayor sobreejercicio fue Hidalgo, con 275.69%, mientras que con Fox fue el Estado de México, con 850.04% (caso que contrasta con el subejercicio que reporta durante el mandato de Zedillo de 43.23%). En este último periodo presidencial en análisis Quintana Roo se detecta como la entidad con mayor subejercicio de recursos, con

Uno de los componentes más importantes del gasto federal ejercido en las entidades federativas son los asociados al financiamiento de la infraestructura en sus distintas modalidades. De hecho, a partir de ella, en los diagnósticos oficiales se ha argumentado la necesidad de incrementar la competitividad del país por la vía de mejorar sus ventajas en mundo abierto y competitivo.

Durante el periodo que va del año 2000 al 2010, se ha proyectado y buscado concretar el rol de la inversión pública como detonadora del desarrollo, y no sólo como inversión única frente a una amplia gama de posibilidades de asociaciones con inversión privada en el sector de infraestructura.

Sin embargo, a pesar de que las expectativas de crecimiento de inversión son muy altas, uno de los mayores obstáculos a este proyecto es la crisis de 2009 y la complejidad que implica atraer inversión haciendo compatibles los compromisos de rentabilidad prometidos en las modalidades de inversión, con los requerimientos económicos y sociales de las regiones.

<sup>43</sup> *Ibid.* pp 10-11

## Objetivos y alcances del Programa Nacional de Infraestructura, y los recursos destinados a infraestructura social.

### a) Infraestructura

Desde 2007, año en que se presentó el Plan Nacional de Desarrollo de la presente administración, las comparaciones internacionales disponibles señalan que, por la calidad y competitividad de su infraestructura, México se ubicaba entre el quinto y el séptimo lugar en América Latina. Asimismo, que los montos de inversión de nuestro país son relativamente bajos: la inversión en infraestructura, excluyendo petróleo, como porcentaje del PIB en México es de alrededor de 2 %. Chile invierte más del doble, mientras que China destina un monto equivalente a 9 % de su PIB para inversión en infraestructura.

Las metas para incrementar la inversión en el sector, han sido internalizadas por el gobierno federal, como se muestra en la tabla 4.

**Tabla 4**  
**Inversión Requerida y Metas Sociales**

Sector	Inversión (MMDD)	% del Total	Principales metas 2012
Carreteras	26.49	11.3%	Construir o modernizar 17,600 kilómetros de autopistas y caminos rurales
Ferrocarriles	4.52	1.9%	Construir 1,418 kilómetros de vías férreas
Puertos	6.55	2.8%	Construir 5 puertos nuevos y ampliar o modernizar otros 22
Aeropuertos	5.45	2.3%	Construir al menos 3 nuevos aeropuertos y ampliar otros 31
Telecomunicaciones	26.12	11.2%	Alcanzar una cobertura de 24 líneas fijas y 78 móviles por cada 100 habitantes. Aumentar el uso de Internet a 70 millones de usuarios
Agua Potable y Saneamiento	18.64	8.0%	Aumentar la cobertura de agua potable a 92% y la de alcantarillado a 88% de la población
Electricidad	35.07	15.0%	Incrementar la capacidad efectiva de generación en 9 mil Megawatts
Hidrocarburos	110.85	47.4%	Producción superior a los 2.5 millones de barriles diarios de petróleo (bdp). Producción de gas natural en 5 mil millones de pies cúbicos diarios. Incrementar la capacidad de proceso de crudo a por lo menos 1.4 millones de bdp
<b>TOTAL</b>	<b>233.69</b>	<b>100%</b>	

**Fuente:** SHyCP “Mecanismos Financiamiento de la Infraestructura en México” disponible en <http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/conferencias/index.html> (consultado el 2 de agosto de 2010).

El Banco Mundial ha estimado que, tan solo para alcanzar la cobertura universal en servicios básicos, atender el crecimiento de la demanda y dar un mantenimiento adecuado a la infraestructura existente, México debe incrementar su inversión entre 1.0 % y 1.25 % del PIB y que, para elevar la competitividad del país de manera significativa, la inversión en infraestructura como porcentaje del PIB debe incrementarse considerablemente.

El objetivo primordial del Plan Nacional de Desarrollo en esta materia es incrementar la cobertura, calidad y competitividad de la infraestructura, de modo que al final de la presente administración México se ubique entre los treinta países líderes en infraestructura de acuerdo a la evaluación del Foro Económico Mundial.

En el citado Plan se reconoce que no basta con incrementar los montos de inversión. Es necesario también establecer mecanismos para garantizar el acceso a recursos suficientes y a su mejor uso.

Para lograrlo, se ha puesto especial atención en los mecanismos con que se habían financiado la inversión en infraestructura; ahora se promueven mayores opciones con la finalidad de cumplir con una variedad más amplia y diversificada de metas, a partir de la promoción de opciones de inversión privada, enfocada como opciones de negocios en distintas modalidades y plazos (véase gráfica 6).

## Grafica 6

### ESQUEMAS UTILIZADOS PARA DESARROLLAR PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

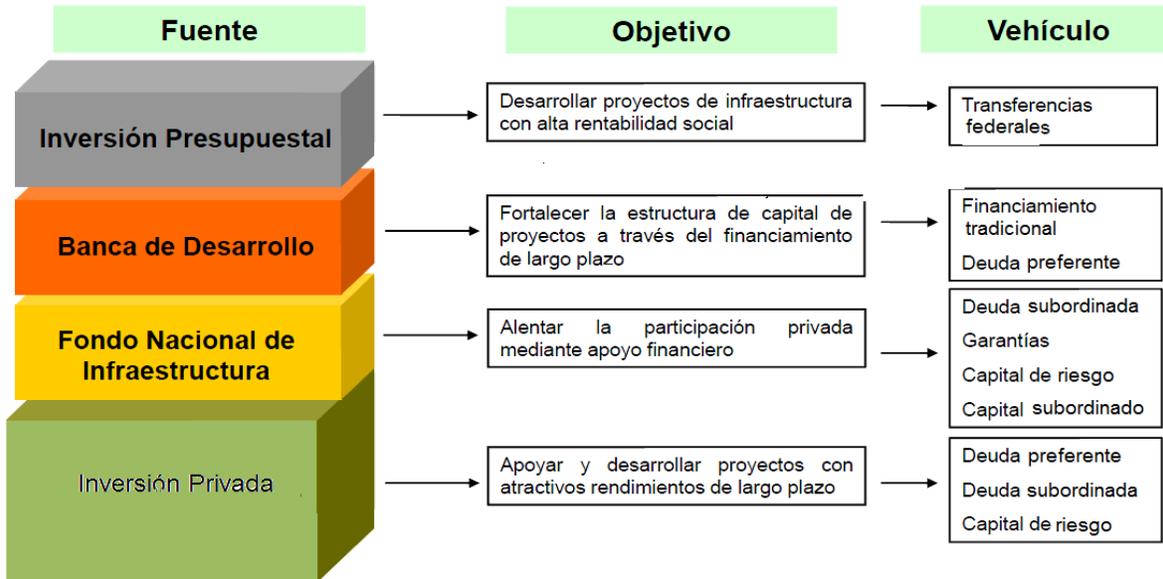


**Fuente:** Asociación de Bancos de México, “Mecanismos alternativos para apoyar financiar proyectos de infraestructura en México”. Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/conferencias/index.html> (consultado el 2 de agosto de 2010).

Combinar modalidades para promover la inversión en sectores tan disímiles como carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos ó telecomunicaciones ha implicado diferenciar las metas de cada sector; los objetivos de cada unos de los actores involucrados y definir claramente el alcance de los instrumentos con los que cuenta cada unos de los participantes. Esto ha llevado a madurar distintos esquemas para desarrollar proyectos de infraestructura, como puede apreciarse en la gráfica 6.

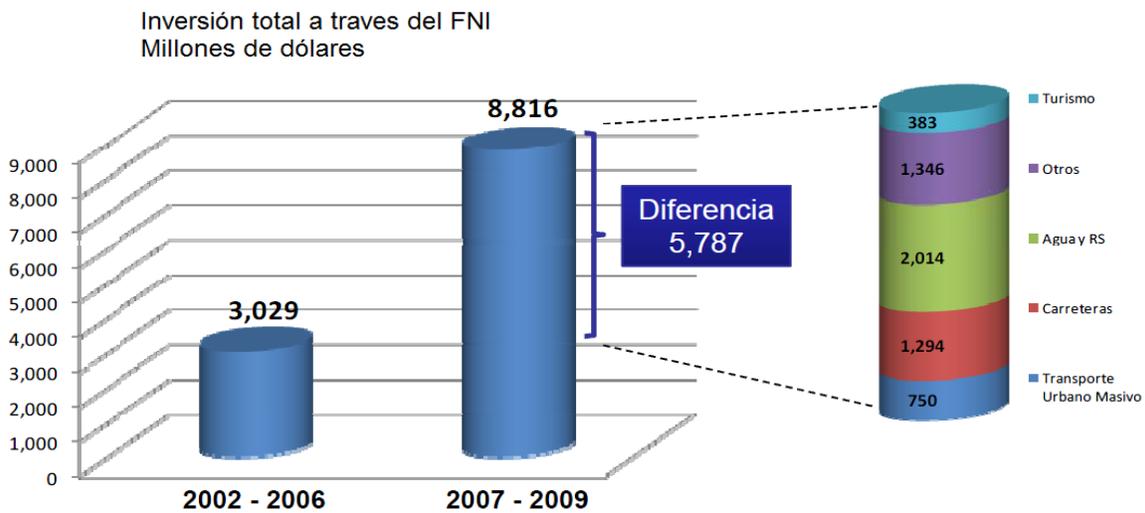
De esta forma, las fuentes de recursos destinados a infraestructura han diversificado sus fuentes, objetivos y vehículos. Además, se ha buscado ampliar considerablemente los recursos potencialmente aplicables a la infraestructura, mediante el uso de alternativas como financiamiento de la banca de desarrollo, créditos privados en obra pública y el desarrollo del mercado de deuda privada, tal como se muestra en las gráficas 7 y 8.

Gráfica 7



Gráfica 8

## Fondo Nacional de Infraestructura



**Fuente:** SHyCP, "Mecanismos Financiamiento de la Infraestructura en México". Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/conferencias/index.html> (consultado el 2 de agosto de 2010).

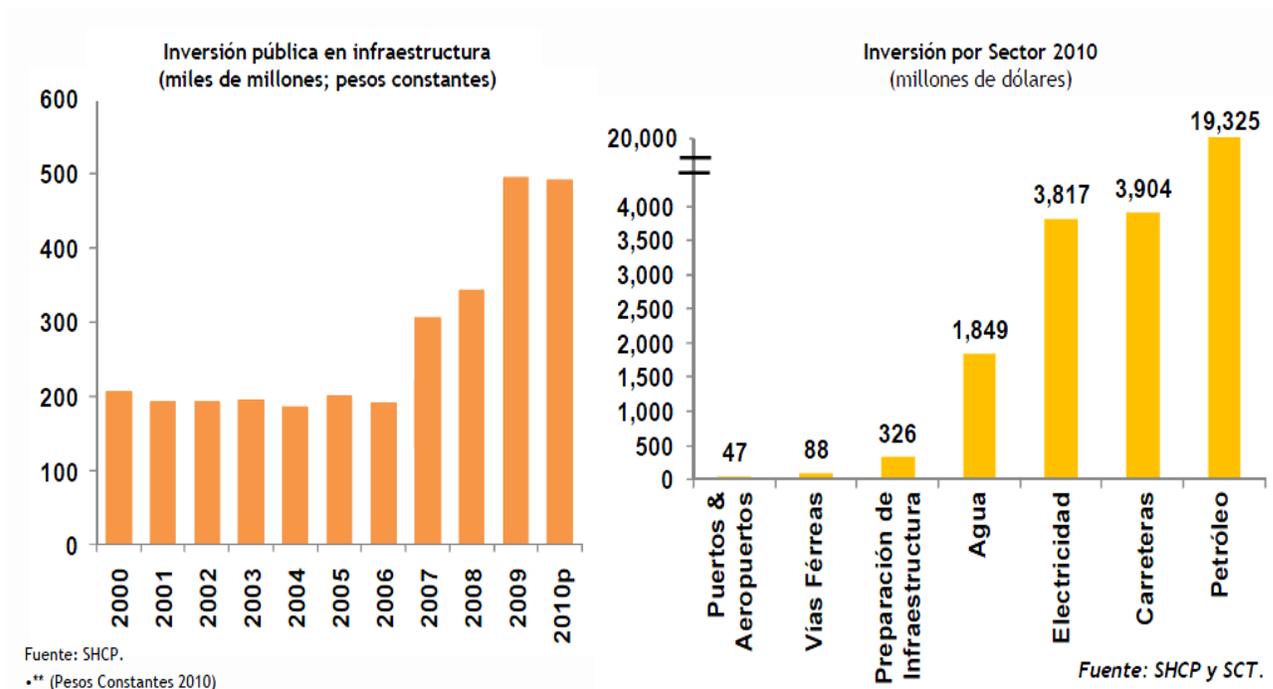
La dimensión de las inversiones proyectadas implican considerar que el gobierno federal ha reservado el manejo de tres áreas de competencia de naturaleza muy distinta, pero que convergen en un punto: crear, desarrollar y regular redes.

Se trata del fomento de inversión en industrias que conectan usuarios por medio de un sistema de infraestructura física compatible o inter-operable, que se componen de nodos y aristas, de número y complejidad variable. En el pasado, estas redes se concebían y desarrollaban de manera independiente y aislada. En la actualidad la tendencia es justo la opuesta. Por ejemplo, en el transporte cada vez se concreta más la composición de sistemas multimodales, y en contraste con las telecomunicaciones, hacia la convergencia total.

Esto implica no solamente revisar todas las etapas de desarrollo de los proyectos de infraestructura, desde la planeación y evaluación, sino además la presupuestación, contratación y ejecución, a fin de lograr que los proyectos que se desarrollen sean los de mayor rentabilidad social y económica, y que no se incurra en retrasos y sobrecostos innecesarios.

El gobierno federal debe además, a través de la SCT, resolver problemas de mediación de conflictos, inherentes a las industrias de redes que pueden generarse entre proveedores motivados por accesos, interconexión o interoperabilidad y entre proveedores y consumidores, con motivo de la definición de precios. Asimismo, debe hacerse cargo de fomentar y operar concertando entre los diferentes ordenes de gobierno en el marco del pacto federal y del mandato constitucional, desde la idea que el mercado no resuelve por si solo estos problemas.

## **Gráfica 9**



**Fuente:** SHyCP “Mecanismos Financiamiento de la Infraestructura en México” disponible en <http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/conferencias/index.html> (consultado el 2 de agosto de 2010).

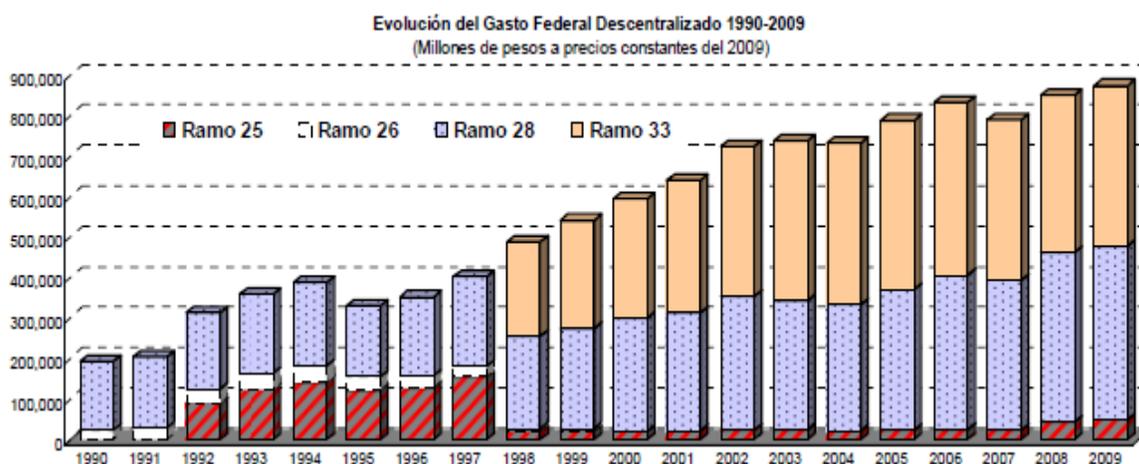
Siendo tan cuantiosos los recursos encaminados a tan diversos fines (véase gráfica 9 en que se desglosan los distintos rubros de electricidad, carreteras, agua...), así como el impacto a diferentes niveles de gobierno en las distintas zonas del país, será importante poner atención en la capacidad gubernamental para articular la promoción de las inversiones, su rentabilidad y beneficio social.

La consistencia con la que pueda mediarse entre estos elementos derivarán de la capacidad para planear con nuevos marcos normativos e instrumentos financieros, pero además, de la habilidad con que se propongan soluciones de significativo impacto social.

## b) La infraestructura social básica.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), es uno de los ocho fondos que conforman el Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Se integra por dos subfondos: el de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (*FAIS Municipal*) y el de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAIS Estatal). Su dimensión relativa, a lo largo de estos años, puede apreciarse en la gráfica 10.

**Gráfica 10**



**Fuente:** Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados *Federalismo*, México, agosto de 2009. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0542009.pdf>, consultado el 30 de julio de 2010.

El monto de los recursos para este fondo, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación; mientras que su objetivo o destino se encuentra establecido en el artículo 33 de dicha Ley.

El objetivo y destino de los recursos del FAIS son inversiones que beneficien directamente a la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Por su parte, el FAIS estatal, se destina a obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. (véase tabla 5).

**Tabla 5**

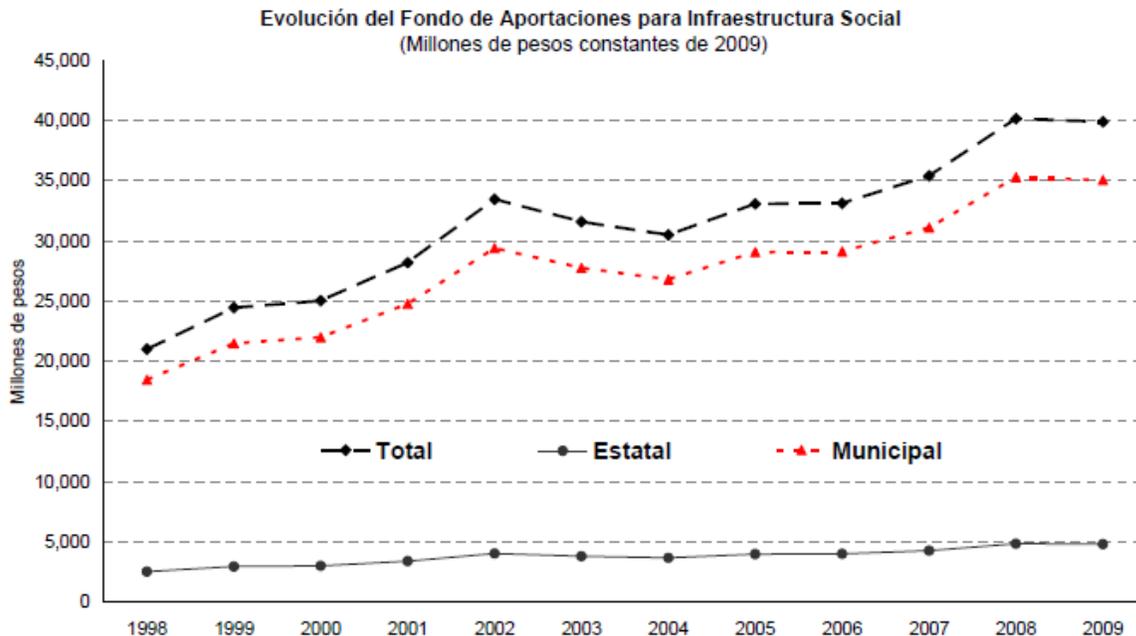
Destino de los recursos del FAIS según el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal	
FISM	FISE
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas</li> <li>● Urbanización municipal</li> <li>● Electrificación rural y de colonias pobres</li> <li>● Infraestructura básica de salud</li> <li>● Infraestructura básica educativa</li> <li>● Mejoramiento de vivienda</li> <li>● Caminos rurales</li> <li>● Infraestructura productiva rural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal</li> </ul>

**Fuente:** Guillermo Cejudo y Roberto Gerhad, *La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales: el caso del FAIS*, CIDE-DAP, México, 2008, p. 11.

De acuerdo con un estudio del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados,<sup>44</sup> en el periodo que abarca de 1998 a 2009, se observa que en los últimos años, *el 88 por ciento de esos recursos se destina al FAIS Municipal* y el 12 restante por ciento se canaliza al FAIS estatal. La tendencia está determinada por el peso que representa el comportamiento del *FAIS municipal*.

<sup>44</sup> CEFP, *Diagnóstico del Fondo de Aportaciones para las Infraestructura social municipal* México, 2009. p. 8.

**Gráfica 11**



**Fuente:** CEFP, *Diagnóstico del Fondo de Aportaciones para las Infraestructura social municipal* México, 2009, p. 8.

De acuerdo con el artículo 32 de la LCF, el monto anual se determina conforme a los criterios siguientes:

- El FAIS total se calcula, tomando en cuenta sólo para efectos de referencia, el equivalente a 2.5 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP) estimado en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año en curso.
- El FAIS estatal se calcula con base en el 0.303 por ciento y el FAIS municipal con el 2.197 por ciento de la RFP.
- Asimismo, se requiere identificar la proporción que comprende cada estado respecto de la pobreza extrema a nivel nacional; la cual se determina mediante la identificación de la Masa Carencial de cada entidad, en función del número total de hogares pobres extremos.

- Los hogares pobres se determinan en función de las brechas existentes para 5 necesidades básicas: ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar (una brecha es igual a la situación que guarda cada necesidad básica). Estas variables se aplican a una fórmula que se encuentra establecida en el artículo 34 de la LCF.

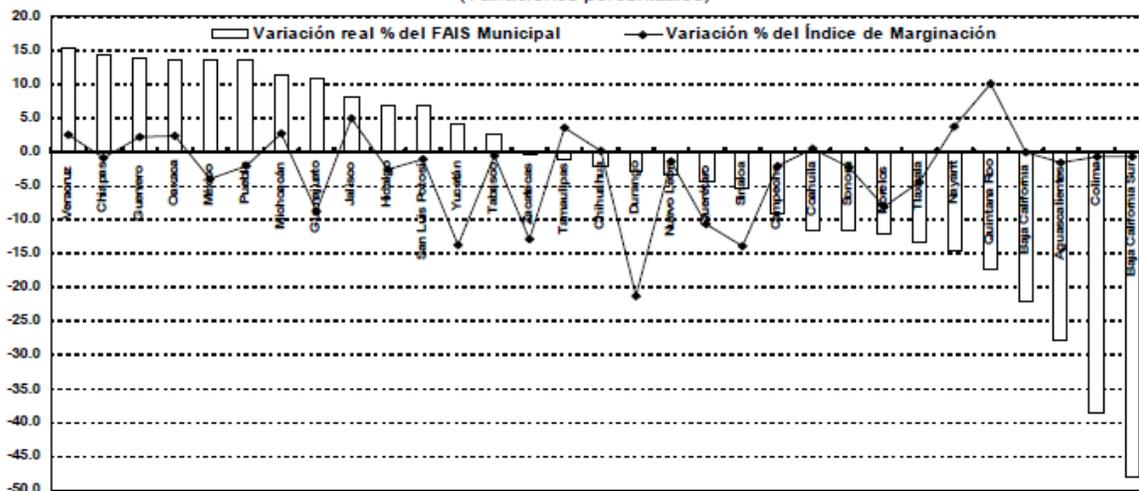
De acuerdo con el artículo 35 de la LCF la distribución entre estados y sus municipios, debe ser con la misma fórmula que la utilizada para la distribución de la federación hacia los estados; asimismo, en este artículo se establece que la metodología y el calendario de recursos para los municipios deberá comunicarse a los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales, y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial.

Debido a que la mayor parte de los recursos del FAIS se canaliza a los municipios, en el contexto nacional dicho Fondo registra un crecimiento constante y sostenido, con una Tasa Media de Crecimiento Anual de 6.0 por ciento en términos reales durante el período comprendido a partir de la creación de este fondo, esto es, de 1998 a 2009.

Los estados más favorecidos con los por el FAIS municipal, son los mismos que tradicionalmente y a través de los años han registrado los más bajos niveles de calidad humana y, por lo tanto, donde se localizan los núcleos de población con mayores rezagos sociales : Veracruz, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Estado de México, Puebla, Michoacán, Guanajuato, Jalisco, Hidalgo, San Luis Potosí, Yucatán y Tabasco.

**Gráfica 12**

Impacto de los recursos del FAISM municipal 1998-2000, sobre los índices de marginación 195-2000, por entidades federativas (Variaciones porcentuales)



**Fuente:** CEFP, *Diagnóstico del Fondo de Aportaciones para las Infraestructura social municipal México*, 2009, p. 12.

Por el contrario, la variación registrada en otro grupo de entidades federativas es negativa, lo cual demuestra que los recursos otorgados han disminuido durante el período en términos reales, estos son los casos de: Baja California Sur, Colima, Aguascalientes, Baja California, Quintana Roo, Nayarit, Tlaxcala, Morelos, Sonora, Coahuila, Campeche, Sinaloa, Querétaro, Nuevo León, Durango, Chihuahua, Tamaulipas y Zacatecas.

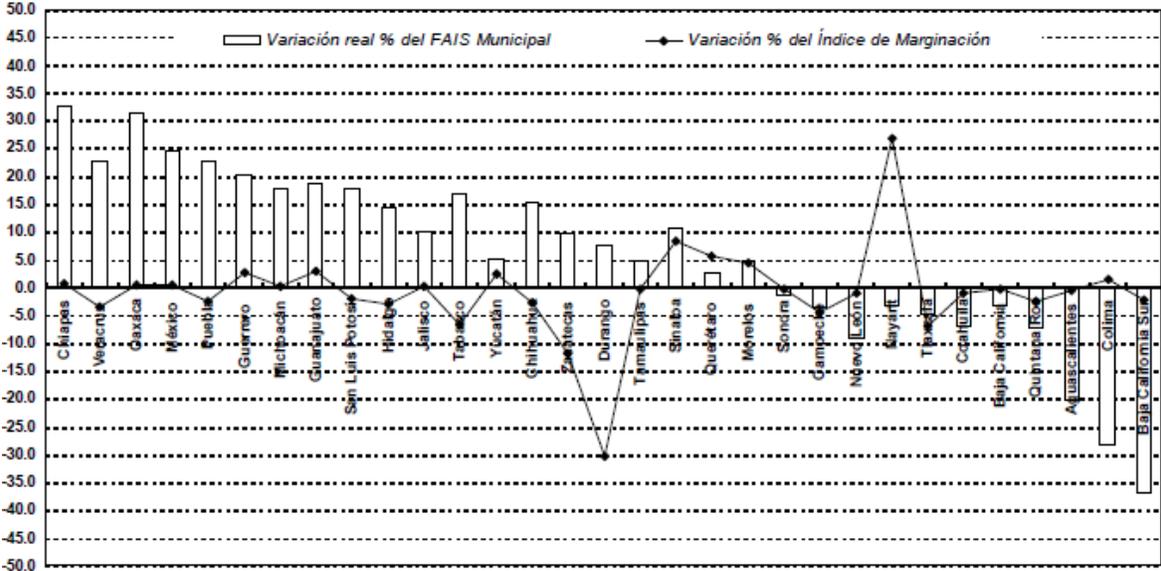
En lo que corresponde a la variación porcentual del Índice de Marginación registrada durante el período 1995-2000, no contribuye a esclarecer si se ha abatido la marginación en algunas entidades. Por el contrario, se observa que ésta se ha incrementado, en particular en Tamaulipas, Nayarit y Quintana Roo.

Si la comparación se hace para un período más amplio, es decir 1998-2005 para los recursos del FAIS municipal y 1995-2005 (debido a que no hay información más reciente) para el Índice de Marginación, no cambia la situación de las entidades federativas. La más alta variación de los recursos por mayor marginación sigue estando en Chiapas, Veracruz, Oaxaca, México, Puebla y Guerrero; en tanto que en el otro extremo se ubican los

estados de Baja California Sur, Colima, Aguascalientes, Quintana Roo, Baja California y Coahuila, con lo cual, las grandes tendencias que se observan en la gráfica anterior, no muestran mucha diferencia, como se aprecia en la gráfica siguiente.

**Gráfica13**

Impacto de los recursos del FAISM municipal 1998-2005 sobre los índices de Marginación 1995-2005, por entidades federativas (Variaciones porcentuales)



**Fuente:** CEFP, *Diagnóstico del Fondo de Aportaciones para la infraestructura social municipal*, México, 2009, p. 14.

Existen distintas dificultades para evaluar la efectividad de los recursos del FAIS para abatir la pobreza en las entidades federativas y municipios. Entre los argumentos más recurridos se encuentra que las posibilidades de gasto de estos recursos son muy amplias y que, en consecuencia, es muy difícil hacer el seguimiento de la eficacia de los recursos, o que la pulverización de los recursos es muy importante.

No obstante el incremento constante de los recursos del FAIS en términos reales hacia los programas de apoyo a la pobreza y a la marginación, no existe evidencia contundente de que en los municipios se hayan registrado mejoras significativas en las condiciones de vida de los hogares y, por consecuencia, los Índices de Marginación de 2005 registran cambios negativos con respecto a los observados en el 2000; razón por la cual no se

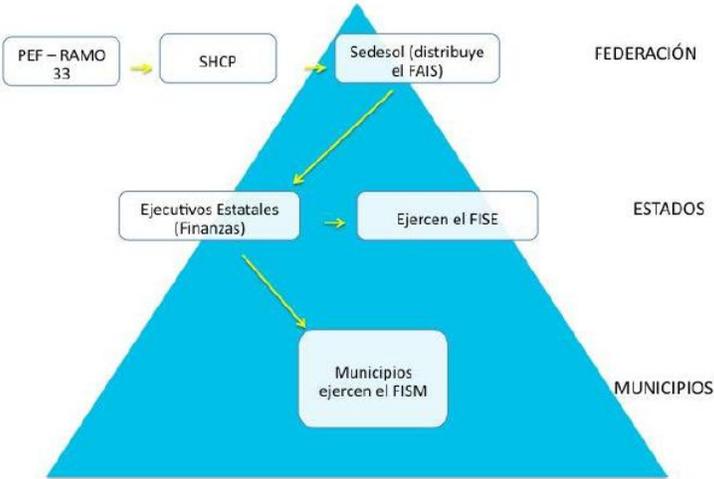
advierte con claridad una correlación entre inversión en infraestructura social y la disminución de la marginación y la pobreza.

Al analizar los cambios registrados en el Índice de Marginación entre el año 2000 y el 2005 en más de 2 mil 400 municipios del país, se observa que 53.2 por ciento de municipios mejoraron, en tanto el 46.8 por ciento declinaron.

Algunos problemas de diseño que presentan estos fondos consisten en que más allá de la Ley de Coordinación Fiscal, no existen reglas precisas sobre su funcionamiento; si bien hay requisitos generales sobre el tipo de obras que pueden financiarse, no hay mecanismos para hacerlos valer.

### Gráfica 14

Cómo bajan los recursos



**Fuente:** Guillermo Cejudo, y Roberto Gerhad *La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales: el caso del FAIS*, CIDE-DAP, México, 2008, p. 16.

Se ha construido un entramado complejo de relaciones entre los municipios y autoridades estatales y federales, en los Ejecutivos y en los Legislativos, que -sin embargo- no sólo no bastan para que los ciudadanos sepan a dónde se aplica el dinero, qué se logra con él y cómo se reduce con él la marginación, sino que no es posible saber si los criterios con los

que se aplican están enfilados con los acciones potencialmente más efectivas para contribuir al desarrollo de las regiones del País.

**Gráfica 15**



**Fuente:** Guillermo Cejudo, y Roberto Gerhad *La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales: el caso del FAIS*, CIDE-DAP, México, 2008, p. 22.

## Conclusiones

Aún hasta el periodo comprendido entre 1980 a 1988, la relación entre los diferentes ámbitos de gobierno obedecía a un patrón altamente centralizado basado en el sistema político construido por el anterior régimen.

Estados y municipios se encontraban subordinados a las directrices del gobierno federal, y el titular del Ejecutivo era el principal tomador de decisiones. La etapa de 1989 a 1996, puede ser definida como el principio de una transición hacia un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales (RIGS).

El proceso iniciado en esta etapa no rindió frutos sino años después. Durante esta fase, el modelo de RIG alcanzó su centralización más extrema, reforzándose el dominio del titular del Ejecutivo federal, mientras que estados y municipios se debilitaron más.

A partir de 1997 es posible observar con claridad un cambio en el modelo de RIG. El fortalecimiento de los gobiernos subnacionales a través de la descentralización fue un imperativo para la administración del presidente Zedillo, y tal vez su única alternativa para mantener la estabilidad del sistema.

Los recursos destinados a la infraestructura no han sido ajenos a esta dinámica.

En los años posteriores a los cambios aquí referidos, si bien la principal dificultad que ha enfrentado al desarrollo de la infraestructura es la escasez de recursos derivada de una insuficiente recaudación fiscal y de presiones de gasto derivadas de los distintos rescates.

A partir de 1997, ninguna fuerza política ha logrado ganar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y otro tanto ocurre en la de Senadores desde el año 2000. Además, desde la elección de gobernadores que no pertenecen al partido político del presidente, las discusiones sobre el tema del federalismo han trascendido los límites de la disciplina partidaria que prevaleció durante varias décadas, dando lugar al renacimiento en la defensa de facultades de los gobiernos estatales y municipales en materia de políticas de gasto. A la par, en lo concerniente a las políticas de ingresos las propuestas surgidas de los estados y municipios han sido mucho más conservadoras.

Las propuestas se han centrado, a partir de la organización de gobernadores y presidentes municipales, en incrementar el porcentaje de recaudación participable a estados y municipios, así como en aumentar la autonomía de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los ramos 26 y 33.

Han sido escasos los avances para revisar las competencias tributarias, revisar los mecanismos para incrementar la recaudación propia de estos niveles de gobierno, o lo que es la materia del presente estudio: revisar los mecanismos de colaboración y coordinación entre las partes integrantes del pacto federal en materia social, que permitan actualizar instrumentos, diseñar estrategias y evaluar resultados para acelerar el

desarrollo del país y lograr una más equilibrada distribución de los recursos destinados al gasto social.

Por ello, deberá ponerse atención en perfeccionar el sistema de toma de decisiones en materia de infraestructura, de manera que se tomen en cuenta las intersecciones intra e intersectoriales y exista la adecuada armonía para que la rentabilidad socioeconómica de la inversión pública en general se maximice. Es fundamental lograrlo para que la brecha en desarrollo regional se vaya cerrando. Esto necesariamente implica ligar el presupuesto con el PND.

Desde el punto de vista institucional se han realizado esfuerzos para detonar a partir de 2007 un mayor flujo de recursos destinados a la inversión. Sin embargo, persisten deficiencias en la aplicación del gasto que provienen de un sistema de presupuestación incapaz de costear las actividades en materia de inversión. Existen elementos para suponer que el gasto en inversión se realiza de manera inercial y no necesariamente obedece a un plan donde el beneficio social se maximice.

En el periodo que va de 2000 a 2010 es posible observar que cuando se ha abordado la perspectiva más general de la promoción de la infraestructura (carreteras, electricidad, telecomunicaciones, puertos), el Programa Nacional de Infraestructura parece ser un valioso instrumento de innovación institucional, pero hasta ahora la atención se ha centrado más en los mecanismos de promoción de la inversión de los proyectos, sin estar claro si los mecanismos de planeación que orientan a estos últimos son complementarios o no, con los esfuerzos de inversión pública que se financia con recursos federales en los gobiernos locales, al ampliar los beneficios sociales, reducir costos y ampliar las ventajas competitivas de las regiones.

Como puede apreciarse, durante este periodo es verificable la transmisión de los fondos federales a los estados y a algunos municipios.

En los diagnósticos oficiales sobre infraestructura se argumenta la necesidad de incrementar la competitividad del país por la vía de mejorar sus ventajas en mundo abierto y competitivo.

En la cuarta etapa comprendida entre 2000 y 2010, es posible apreciar que en los diagnósticos oficiales se proyecta y busca concretar el rol de la inversión pública como detonadora, y no sólo como inversión única frente a una amplia gama de posibilidades de asociaciones con inversión privada en el sector de infraestructura.

Sin embargo, a pesar de que las expectativas de crecimiento de inversión son muy altas, uno de los mayores obstáculos es la crisis de 2009 y la complejidad que implica atraer inversión haciendo compatibles los compromisos de rentabilidad prometidos en las modalidades de inversión, con los requerimientos económicos y sociales de las regiones.

Adicionalmente, prevalece la división entre las lógicas de inversión por la vía de recursos transferidos.

Siendo tan cuantiosos los recursos encaminados a tan diversos fines, (electricidad carreteras, agua...), así como el impacto a diferentes niveles de gobierno en las distintas zonas del país, será importante poner atención en la capacidad gubernamental para articular la promoción de las inversiones, su rentabilidad y beneficio social.

La consistencia con la que pueda mediar entre estos elementos seguramente impactará en la capacidad efectiva de planear con un marco normativo e instrumentos financieros, pero además en la capacidad con la que se propongan soluciones de significativo impacto social.

- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**  
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**  
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**  
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**  
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**  
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**  
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**  
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**  
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**  
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de los temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**  
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**  
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**  
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórica.**  
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**  
Efrén Arellano Trejo
- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntualizaciones.**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**  
Carlos Agustín Vázquez Hernández
- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**  
Salvador Moreno Pérez
- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**  
Jesús Mendoza Mendoza
- **2009, un año de crisis para el turismo**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública.**  
Efrén Arellano Trejo
- **Federalismo fiscal en México, entre la economía y la política.**  
Iván H. Pliego Moreno
- **La comunidad indígena en el contexto urbano. Desafíos de sobrevivencia.**  
Jesús Mendoza Mendoza
- **Proyectos productivos. La experiencia del programa Joven Emprendedor Rural. Premisas de diseño de políticas públicas y primeros resultados.**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Los resultados de los fondos metropolitanos en México**  
Salvador Moreno Pérez
- **Sector privado y generación de energía eléctrica**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Situación de la vivienda en el Estado de Tamaulipas 2005-2030**  
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Acercamiento al tema de desarrollo regional y a programas implementados en el periodo 2000-2010**  
Roberto Ocampo Hurtado
- **Reformas electorales en México: evolución y pendientes**  
Gustavo Meixueiro Nájera e Iván H. Pliego Moreno
- **Concepción de justicia social en las constituciones de México**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Jóvenes en conflicto con la ley. Situación posterior a la Reforma Constitucional**  
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **La cooperación técnica en las políticas de protección ambiental de los municipios mexicanos**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Panorama de la condición indígena en México**  
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Reflexiones sobre la obligatoriedad de la educación media superior en México**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Determinación de los precios de las gasolinas y el diesel en México**  
Gabriel Fernández Espejel
- **Migración y derechos humanos. La migración indocumentada en México y algunas opiniones sobre la ley SB1070.**  
Salvador Moreno Pérez
- **Mortalidad materna en México: análisis según proporción de población indígena a nivel municipal (2006)**  
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Vinculación entre los jóvenes y la educación media tecnológica**  
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Seguridad económica, desarrollo humano y pobreza**  
Jesús Mena Vázquez
- **Trabajo infantil. Datos para su análisis legislativo**  
José de Jesús González Rodríguez

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**  
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**  
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**  
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**  
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**  
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**  
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**  
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**  
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**  
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**  
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**  
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**  
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**  
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**  
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**  
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**  
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**  
Arturo Maldonado Tapia  
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**  
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**  
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**  
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**  
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**  
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**  
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**  
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**  
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**  
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**  
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**  
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**  
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**  
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**  
Octavio Ruiz Chávez