



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

EL FEDERALISMO MEXICANO 1995 - 2000, AVANCES Y PROPUESTAS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

JESSICA ELIZABETH PAREDES BENITEZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. ALFREDO CORDOBA KUTHY



MEXICO, D. F.

2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

A mis padres, Jael y Juan por su apoyo, motivación, sacrificios, amor y muchísimas cosas más; por ayudarme a realizar éste, uno de mis tantos sueños y por los anteriores. Sin el empuje de ellos no hubiera llegado ni a la mitad d donde he llegado.

Gracias por todo y más por traerme al mundo y enseñarme a disfrutar el estar aquí.

A mi hermana Jacqueline por apoyarme a su manera, por su confianza en todos los aspectos y por aguantarme ya tantos años.

Gracias Jacque., tú sigues.

Al amor de mi vida, Iván, por el amor que hemos tenido desde el primer día y seguimos conservando e incrementando, por su apoyo en todo lo que quiero y ayudarme a realizarlo, sin sus regaños aun no estaría terminado este trabajo.

Gracias Ivancito, Te amo.

A mis amigos de quienes no menciono nombres, por temor a que quede alguno fuera; por tantos años de compartir alegrías, triunfos, fracasos, exámenes, trabajos y también parte de nuestras vidas.

Sobre todo gracias a Laura, Ericka y Gustavo.

Aunque a muchos le sorprenda, también a Carlos Avilez, José Fors, Nacho González y Galileo Ochoa, por que a su manera me rescataron con su música y energía que me paso escuchando aún.

Carlos, gracias por aguantarme aún, lo prometido es deuda. Cuidate.

A mis tíos Mere y Socorro, tanto por su cariño incondicional, que he sentido desde el día en que vine al mundo, como por su cercanía emocional.

De la misma forma a Betsabé, Abime (cuida al bebé), Ada y Job. Los quiero, chamacos.

A mi tia Cesiah por aguantar tantas travesuras que junto con Jacque le hicimos durante el tiempo que vivimos juntas. Fero mucho más por que de una u otra manera me apoyó y motivó aunque esté lejos.

Gracias tia, te quiero mucho.

A mis abuelitos Flaviano y Tacho, que desde el cielo sé que me ven y cuidan, también sé que están orgullosos; y porque a toda hora siento su amor hacia mí y su familia.

A mis abuelitas Adela y Estefanía, por tanto amor, cariño, consentimos a mis primos y a mí, y por que las adoro.

A mis profesores, desde los primeros hasta los que ahora son mis sinodales, por forjarme académicamente, transmitirme sus conocimientos, algunos con cariño, otros con rigidez, pero siempre con responsabilidad.

Especialmente a mi asesor, Alfredo Córdoba Kuthy, por su paciencia al apoyarme a realizar este investigación.

A mis sinodales Lic. Pedro Anzures, Lic. Fernando Del Cueto, Lic. Juan Manuel Mancilla y Lic. Constantino Naranjo; por ayudarme a que este trabajo quedara como por fin se presenta, por sus comentarios y opiniones.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por tantas cosas que me dio, académicamente la mejor educación que se puede recibir es este país; por que en ella aprendía a convivir y a compartir, por la oportunidad que tuve de conocer a mis amigos y a Iván.

Por último y por ello no menos importante a Dios, por mis padres, mi familia, Iván y mis amigos, y sobre todo por tantas cosas que me ha dado, la principal, la vida.

Y a Igor, para que no se sienta, lo mismo a Konan, te sigo extrañando a pesar de los años.

# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>I. Estructura del Gobierno Federal Mexicano</b>	<b>4</b>
1.1 Poder Ejecutivo	4
1.1 Poder Legislativo	6
1.2 Poder Judicial	6
<b>II. Marco Conceptual</b>	<b>9</b>
2.1 Primeras formas de Federalismo	10
2.2 Aspectos que conforman al Federalismo	10
2.3 Elementos de un Estado Federal	11
2.4 Principios Fundamentales	11
2.5 Objetivos del Federalismo	11
2.6 Modelos de Federalismo	12
2.7 Marco Legal del Federalismo	16
<b>III. Antecedentes del Federalismo</b>	<b>18</b>
3.1 Etapa Independencia	18
3.2 El Porfiriato	19
3.3 Etapa Revolución	21
3.4 Etapa Cardenista	22
3.5 Desarrollo Estabilizador	22
3.6 Periodo 1970- 1988	24
3.7 Administración 1988-1994	27
<b>IV. Federalismo Fiscal</b>	<b>29</b>
4.1 Qué es Federalismo Fiscal	29
4.2 Clasificación del Gasto Público	33
4.3 Clasificación de los Ingresos Públicos	36
4.4 Sistema Nacional de Planeación Democrática	41
<b>V. El Impacto del Federalismo en la Economía</b>	<b>44</b>
5.1 Atribuciones y funciones de los Ayuntamientos	45
5.2 Programa de Fortalecimiento de la Vida Municipal	50
5.3 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	57
5.4 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	58

<b>VI. El Nuevo Federalismo 1995-2000</b>	<b>63</b>
6.1 Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000	66
6.2 evaluación del periodo 1995-2000	68
<b>VII. Avances y Propuestas</b>	<b>69</b>
7.1 Propuesta del Ejecutivo Federal	76
7.2 Sector Empresarial	77
7.3 Propuesta Académica	81
7.4 Informe del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.	83
7.5 Otras propuestas de partidos políticos	84
<b>VIII. Expectativas, Perspectivas y Soluciones</b>	<b>87</b>
8.1 Consecuencias, beneficios y costos	87
8.2 Propuestas y recomendaciones	88
<b>Anexos</b>	<b>93</b>
Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000	93
Cuadros	
1. Estados y Municipios de México	114
2. Municipios	114
3. Lugar que ocupan las entidades federativas respecto de algunas variables socioeconómicas	115
4. Artículo 115 Constitucional- Implementación en los estados	116
5. Estructura porcentual del gasto por órdenes de gobierno	117
6. Participaciones estatales 1995	118
7. La desigualdad en el Federalismo Fiscal 1995-1996	119
8. Ramo 33 por entidad federativa 1988-2002	120
9. Participaciones federales a estados y municipios respecto a la recaudación federal participable 1996	121
<b>Bibliografía</b>	<b>122</b>
<b>Sitios consultados en Internet</b>	<b>128</b>

## INTRODUCCIÓN

Ante la exigencia de estados y municipios de lograr un sistema más justo y eficiente de coordinación hacendaria entre los tres órdenes de gobierno, se necesita un nuevo federalismo fiscal.

La evolución histórica de nuestro país ha puesto de manifiesto en los últimos años la necesidad de una transformación política, económica y social.

En este sentido, la reforma del Estado Mexicano promovida por el gobierno de la República tiene como propósito orientar a la reflexión y la participación democrática de los diversos actores políticos en la búsqueda de nuevas líneas de acción para fortalecer la organización del Estado, su capacidad de respuesta a la dinámica social y establecer bases firmes para que nuestro país sea una nación digna del siglo XXI.

Uno de los retos para el Estado es el fortalecimiento de su Federalismo que ayude a la construcción de un sistema de competencias más acorde con los nuevos escenarios políticos-sociales, la consolidación de una efectiva coordinación intergubernamental y el fortalecimiento del municipio libre como base del gobierno del país.

Los procesos de inserción en los mercados internacionales, la llamada globalización, y de cambios políticos (democratización) en México durante los últimos años han llevado a una mayor descentralización de los recursos públicos y una demanda política para que el federalismo se convierta en la manera idónea de llevar a cabo la gestión gubernamental.

Se ha buscado que el federalismo fiscal sea el instrumento por medio del cual los gobiernos (federal, estatal y municipal) realicen sus funciones de manera más efectiva y con rendimiento de cuentas a la ciudadanía.

La globalización impacta de manera muy diferente a las distintas regiones mexicanas, porque varían en cuanto a su acceso a los mercados, su infraestructura física o su inserción a los flujos de comercio, finanzas y tecnología, dependiendo de las ventajas competitivas localizadas que se han generado a lo largo de los años.

La liberalización económica, si ha mejorado las condiciones del país, también marca de forma especial las diferencias entre regiones pobres y ricas, pues los beneficios del libre comercio se distribuyen regionalmente, en proporción directa con las desigualdades existentes.

Las regiones ricas, con mejores gobiernos, mejor infraestructura y más capital humano, presionan al gobierno federal para tener un federalismo fiscal en el que se conserven los recursos financieros en la localidad en que son generados, lo que les permite continuar en un "círculo virtuoso" de crecimiento.

Los estados pobres buscan que el federalismo fiscal dé preferencia a programas y políticas públicas que compensen las desventajas iniciales y redistribuyan recursos a favor de los estados y municipios más pobres.

Cambiar instituciones fiscales o políticas será difícil. Los actores políticos no tienen incentivos para cooperar en la Reforma, sino que tienden a buscar una especie de desquite con el centro y concentrar sus esfuerzos en obtener recursos y mejorar el trato que recibe su localidad específica por parte del gobierno federal.

Para construir este nuevo federalismo, los actores políticos tienen que superar obstáculos generados por los propios procesos de descentralización y democratización vividos en los últimos años.

Para atenuar la desigualdad regional del país se requiere que el federalismo sea visto como un juego de suma positiva en que todos ganan por pertenecer a la misma federación; y en el que un gobierno federal debe ser lo suficientemente fuerte como para aportar bienes públicos que beneficien a todos los miembros de la federación.

La autonomía municipal en México aún no está presente de manera real, ya que en varios estados de la república, los planes y programas de desarrollo municipales deben ser aprobados por el Ejecutivo estatal. Es necesario realizar reformas a nuestra Carta Magna que definan de manera muy específica las facultades a nivel federal, estatal y municipal.

La propuesta de una mayor autonomía del municipio no busca que el gobierno federal abandone las funciones de seguimiento, control y evaluación que le otorga la Constitución, pero sí que disminuya la tutela que se tiene sobre los ayuntamientos, permitiéndose que sean autogestivos para poder tomar mejor sus decisiones respecto de sus necesidades.

El municipio, al ser la instancia que puede atender de mejor manera las demandas de la población y territorios que lo conforman puede generar incentivos a la inversión privada en busca de mejores niveles de desarrollo, lo cual no podrá llevarse a cabo de seguir con la imposición de políticas centralizadoras que lo único que lograrán es agudizar el desarrollo desigual y asincrónico entre regiones, estados y municipios amenazándose la viabilidad de la federación.

El combate a la pobreza extrema en México como un problema nacional, podrá tener los resultados esperados a través de una mayor inversión en educación y salud. Los recursos de los ramos 26 y 33, son importantes para los estados y municipios con alto grado de marginación, porque a corto plazo no cuentan con muchas posibilidades de desarrollo, por lo que se debe dar importancia al nivel de población y al grado de marginación.

El presente trabajo está planteado de la siguiente manera: La primera parte es "*La Estructura del Gobierno Federal Mexicano*", que describe los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), desde el punto de vista horizontal y vertical. Trata también de la forma en que éstos se componen.

El siguiente capítulo, "*Marco Conceptual*", describe la temática bajo la cual se desarrolla el Federalismo, desde sus diferentes formas y definiciones; hasta los diversos modelos de Federalismo que existen.

En el capítulo "*Antecedentes del Federalismo*" se hace una reseña de este modelo en la historia política del país, desde la etapa de la Independencia hasta la administración del Dr. Ernesto Zedillo., eje de la investigación.

Después continúa "*Federalismo Fiscal*", que es la explicación teórica de cómo se lleva a cabo la repartición de las participaciones a los estados y municipios. La manera en que se distribuyen históricamente hasta la actualidad. Aborda también la forma en que se clasifican el gasto y los ingresos.

"*El Impacto del Federalismo en la economía*" trata de la manera en que de llevarse a cabo el Federalismo, como se ha planteado, repercutirá en los órdenes de gobierno estatal y municipal, quienes serían lo más beneficiados, así como atribuciones y obligaciones de los estos gobiernos ante sus representados.

"*El Nuevo Federalismo 1995-2000*" analiza si de verdad se cumplieron las metas que este presidente se propuso en su sexenio, en lo referente al Federalismo, por supuesto.

El capítulo "*Avances y Propuestas*" aborda los adelantos que en materia de Federalismo se refiere , principalmente desde el gobierno Federal, asimismo se recopilan las propuestas hechas por los sectores público y de docentes, así como la hecha entonces por Vicente Fox Quesada y demás partidos políticos

Por último "*Expectativas, perspectivas y soluciones*" hace el recuento de todo el trabajo presentado, para analizar si el camino tomado hacia esta forma de gobierno es el correcto.

A manera de anexo se presenta "*Programa para un Nuevo Federalismo*" que es la propuesta que el entonces Ejecutivo Federal realizó para llevar a cabo esta tarea, abarca desde la manera en que se formuló el Programa, hasta la manera en que se desarrolló; además de diferentes cuadros.

## I. ESTRUCTURA DEL GOBIERNO FEDERAL MEXICANO

La estructura de gobierno mexicano divide el poder público en dos sentidos, vertical y horizontal, de acuerdo con los planteamientos comunes de los sistemas federales. Verticalmente, se divide en tres órdenes de gobierno: central, estatal y municipal. Horizontalmente, el poder del gobierno central se divide en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. El objetivo de esta división y las funciones de cada uno es servir como un sistema de pesos y contrapesos en la emisión de leyes, la administración de los recursos públicos y la vigilancia del cumplimiento de la ley.<sup>1</sup>

La libertad de las entidades federativas está limitada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los estados deben adoptar como base de su división territorial, política y administrativa al municipio, la unidad más pequeña de gobierno que define la Constitución (cuadros 1 y 2).

La estructura del gobierno municipal se conforma de un Ayuntamiento dirigido por el cabildo e integrado por el presidente municipal y un número determinado de síndicos y regidores.

La ingeniería constitucional del federalismo mexicano ha propiciado la existencia de un gobierno federal fuerte, capaz de asegurar el predominio del poder ejecutivo frente a los poderes legislativo y judicial, para que su intervención en la solución de conflictos con y entre estados sea acordada fácilmente.

### 1.1 Poder Ejecutivo

La preeminencia del poder ejecutivo sobre el poder legislativo y judicial se basó en la existencia de un partido hegemónico que englobó los intereses de la clase política mexicana. El presidente, además de ser jefe del gobierno, era jefe máximo del Partido Revolucionario Institucional. La subordinación de los poderes legislativo y judicial derivó en la creación de un sistema presidencialista, que anuló la función de pesos y contrapesos dentro del sistema político.

El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, a quien se le denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", su elección es directa; ejerce su cargo por un lapso de seis años y después de transcurrido este tiempo, no puede volver a desempeñarlo.<sup>2</sup>

Entre sus facultades y obligaciones, se encuentran:

- "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no

---

<sup>1</sup> Rowland, Allison y Caire, Georgina, *Federalismo y Federalismo fíxal en México: Una Introducción*

<sup>2</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2001, 134ª Edición.

- esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.
  - Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda;
  - Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;
  - Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
  - Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76 constitucional.<sup>3</sup>
  - Declarar la guerra en nombre de los estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;
  - Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
  - Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. Observará la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y seguridad internacionales.
  - Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
  - Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
  - Habilitar toda clase de puertos, establecer adunas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;
  - Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;
  - Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
  - Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda y al Procurador General de la República, con aprobación de la Comisión Permanente;
  - Presente a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y sostener sus licencias y renunciias a la aprobación del propio Senado.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Facultades exclusivas del Senado.

<sup>4</sup> *Ibidem* 2

El sistema de pesos y contrapesos en México se aleja de generar los resultados que deberían producirse en un sistema federal debido a la excesiva centralización del poder que ha caracterizado el sistema político mexicano neutralizando al sistema encargado de conseguir un equilibrio entre los poderes. Se expone que el resultado de la presencia de elementos no jurídicos del sistema político desvían el objetivo real del federalismo; por otro lado, la concentración del poder y el centralismo del sistema político son el resultado de las disposiciones jurídicas que determinan el diseño institucional.

## 1.2 Poder Legislativo

El Poder legislativo está depositado en el Congreso General, que se compone de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.

Desde el reestablecimiento del Senado en 1874, tuvo como objetivo primordial ser órgano supervisor del Ejecutivo, mas careció de facultades para hacerlo.

A diferencia de otras federaciones, la función básica de los miembros del Senado mexicano es moderar las decisiones de la Cámara de Diputados, no como representante de las entidades de la federación, sino como un órgano al servicio del Ejecutivo Federal. Es posible observar que la ingeniería constitucional no está dirigido al objetivo de representar a los estados, ni ejerce un contrapeso sobre las decisiones del gobierno central.<sup>5</sup>

Esto es consecuencia, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, de dos elementos fundamentales: la no reelección y la existencia de un sistema de partidos hegemónico.

## 1.3 Poder Judicial

El Poder Judicial en México se deposita en cortes y tribunales, incluyendo la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación está formada por once ministros, los cuales son nombrados por el Senado, su nombramiento dura quince años y no pueden ser removidos de su cargo, excepto por falta a la Ley de Servidores Públicos. Los magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, órgano administrativo del Poder Judicial.

Las principales reformas orientadas al fortalecimiento del Poder Judicial suceden al iniciar el sexenio de Ernesto Zedillo. En 1997 se introduce el derecho de justicia como una garantía individual para los ciudadanos; y en 1994 se observa un avance en el principio de inamovilidad de los magistrados, aunque no de los jueces. Se establecen las acciones de inconstitucionalidad y se legitima la participación de los municipios para iniciar controversias constitucionales. Esta reforma únicamente modificó el Poder Judicial Federal, pero en el nivel estatal continua pendiente el

---

<sup>5</sup> Idem 2

establecimiento de una carrera judicial con reglas claras para la designación de los magistrados y la creación de un órgano de autogobierno del poder judicial.

En las últimas dos décadas, la evolución de las instituciones electorales mexicanas en términos de transparencia y credibilidad ha resultado en una nueva forma de gobierno. Entre que las reglas del sistema electoral poco han cambiado, el papel de los partidos y la relación entre representantes y electores muestran cambios que implican modificaciones en el Federalismo mexicano.

La situación en los ayuntamientos es similar en términos de la renovación total de funcionarios municipales. La diferencia es que este proceso pasa con más frecuencia, porque el presidente municipal, los síndicos y regidores duran sólo tres años en su cargo. Las elecciones municipales no se basan en individuos, sino en plantillas, y el presidente municipal electo es el jefe de la planilla que recibe más votos. Los síndicos y regidores, cuyo número está decidido por cada constitución estatal en función de la población municipal, integran el cabildo según los votos totales recibidos por cada partido, un sistema conocido como representación proporcional.

El Senado de la República se integra por cuatro senadores de cada estado y del Distrito federal, tres bajo el principio de mayoría relativa y uno asignado al partido que haya obtenido el segundo lugar en la votación, este órgano se renueva por mitad cada tres años.

La Cámara de Diputados está formada por 500 diputados, de los cuales 300 se eligen según el principio de mayoría relativa por medio de distritos uninominales y 200 según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Esta cámara se renueva en su totalidad cada tres años.

Mientras la elección del Ejecutivo federal y estatal es un juego en el que el ganador se lleva todo y la elección municipal favorece al ganador con un cabildo compressivo, la elección de las legislaturas combina ambos sistemas con el propósito de fomentar la pluralidad política.

Uno de los aspectos más llamativos de la discusión sobre el sistema de elecciones en México es la centralidad de los partidos políticos en el proceso. Durante la mayor parte del siglo XX, el país se caracterizó por un partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional. Este sistema presentaba una disciplina partidista y una cultura política. Sin embargo, siempre han existido otros partidos que sirvieron tanto como una opción para los inconformes como para legitimar la supuesta democracia de un sistema funcionalmente unipartidista.

La dominación del sistema político por parte del PRI empezó a derrumbarse a partir de 1988, al separarse un grupo de miembros inconformes y se unen a partidos de izquierda, creando después el Partido de la Revolución Democrática.

A partir del mismo año, se fueron reconociendo cada vez un mayor número de triunfos de la oposición en entidades federativas y municipios, pero ha sido el Partido Acción Nacional, el beneficiado de la transparencia del sistema electoral. Este partido inició con triunfos en estados y municipios al norte del país y rápidamente expande su influencia hacia las principales áreas urbanas.

En el 2000, Vicente Fox, candidato del PAN, llega la presidencia como el primer jefe de Estado de un partido diferente al PRI después de 71 años.

Por otro lado, el PRD ha triunfado principalmente en áreas rurales del centro y sur del país, con excepción de sus dos victorias consecutivas en el gobierno del Distrito Federal.

El tema de las relaciones intergubernamentales e intragubernamentales es reciente en nuestro país, por las relaciones tradicionales entre la federación, los estados y los municipios se han regido por la existencia de un partido único y de manera jerárquica de arriba hacia abajo. Las relaciones intragubernamentales se han desarrollado poco hasta la fecha.

Con la democratización, la alternancia de los partidos en los diferentes niveles de gobierno y la implementación del Nuevo Federalismo a partir de 1994, ha iniciado un proceso de definición de las responsabilidades políticas y administrativas para cada nivel de gobierno y de aquellas materias en que la responsabilidad está compartida. Los gobiernos estatales y municipales han comenzado a explorar el potencial de las relaciones horizontales entre sí. Con la participación de los nuevos actores en la política, hay un proceso paulatino que ha generado incentivos entre los gobiernos locales, independientemente de los partidos, para exigir autonomía en las decisiones que les afectan directamente, tales como asignaciones más equitativas de recursos y respeto a las instituciones locales.

## II. MARCO CONCEPTUAL

El Federalismo alude a una forma de organización del gobierno y de las relaciones intergubernamentales. Se apoya en distintas teorías que forman parte de la economía pública.<sup>6</sup>

Una de las principales es la de los bienes públicos, en particular la teoría de los bienes públicos locales se usa para estudiar los problemas relacionados con la provisión de estos bienes por parte del gobierno federal y de los gobiernos locales .

La teoría de la incidencia fiscal se aplica para analizar la capacidad de pago de impuestos de los gobiernos locales con respecto a su contribución a los impuestos federales. La teoría de la elección pública se aplica al estudio del papel de los procesos políticos que intervienen en la determinación del presupuesto federal y las participaciones de los estados de la federación, y de las negociaciones sobre la determinación de responsabilidad de los gobiernos de la federación en la provisión de bienes y servicios públicos.

El Federalismo es un tema importante en países donde está poco desarrollado, se buscan nuevos modelos que permitan mayor descentralización de la toma de decisiones, mayor eficiencia en la asignación de recursos y mejor distribución de responsabilidades fiscales entre niveles de gobierno para atender la necesidad de la equidad fiscal.

La descentralización cerraría la brecha entre las necesidades de los gobiernos locales y las posibilidades presupuestarias del gobierno federal, para mejorar la eficiencia y la equidad en la distribución de recursos fiscales. La descentralización no puede ser ilimitada, existen problemas como en la provisión de bienes públicos (Cuadro 3).

Musgrave dice que la descentralización permite ganancias de eficiencia en la función de asignación del gobierno, pero significa pérdidas en las funciones de estabilización y distribución.<sup>7</sup>

Una estructura crecientemente descentralizada no ayudaría a resolver problemas de externalidades entre gobiernos de la federación. Se pueden generar problemas interjurisdiccionales y dificultar los arreglos institucionales y sociales entre las jurisdicciones locales. La descentralización en la recaudación fiscal del gobierno como un todo puede afectar negativamente la capacidad del gobierno para realizar sus funciones tradicionales de estabilización y distribución.

Uno de los temas con mayor dificultad de los sistemas federalistas es delimitar la autonomía de los gobiernos locales en lo referente a los atributos jurídicos, fiscales, regulatorios, etc. Así como los límites del gobierno central o federal. El modelo normativo del Federalismo dice que se debe conseguir un equilibrio entre la unidad

---

<sup>6</sup> Aysala, José, *Economía Pública. Una guía para entender al Estado* UNAM México 1997

<sup>7</sup> Musgrave, Richard y Peggy Musgrave, *Hacienda Pública. Teoría y aplicada*, McGraw-Hill, México, 1992

nacional y la autonomía de gestión local.

En el caso de ciertas actividades en las que el gobierno federal puede desear alcanzar determinados objetivos, y al mismo tiempo cada localidad tiene diferentes puntos de vista y preferencias sobre el nivel y la combinación globales más adecuados de servicios públicos, la distribución apropiada de la responsabilidad de estas actividades depende de la factibilidad de un equilibrio entre los objetivos del gobierno federal y su comprensión hacia las preferencias locales.

Federalismo es el modo de organización política que vincula a unidades políticas distintas en un sistema político global y permite que cada uno mantenga su integridad política fundamental.

Los sistemas federales lo logran mediante una distribución del poder entre el gobierno general o central y los gobiernos constitutivos, que tiene por objetivo la existencia y autoridad de todos los gobiernos. El sistema permite que todos participen en los procesos de adopción y ejecución de decisiones exigiendo que las directrices políticas básicas sean formuladas y puestas en práctica mediante alguna forma de negociación.

### 2.1 Primeras formas del Federalismo.

"El Federalismo como forma de organización es un sistema dinámico que se ha modificado a lo largo del tiempo.

Las versiones más relevantes:

- *Sistemas protofederales de la antigüedad:* Antes de que se inventara el término federal, existieron sistemas políticos que contenían elementos del principio federal, la unión de estados por un sentimiento de necesidad común, pero sin la conciencia de una nacionalidad igual, se establecieron en el mundo griego. Se les confiaban ciertos asuntos de la política exterior y de la defensa, responsabilizándose ante todos los miembros de cada uno de los aspectos de su actuación.
- *Experimentos medievales:* La fusión de los elementos contractuales del feudalismo con los mecanismos políticos de las confederaciones comerciales constituyó el antecedente inmediato del Federalismo moderno.
- *Primeras formulaciones modernas:* En el siglo XIX el Federalismo se utilizó como apoyo al nacionalismo étnico, en el presente siglo se ha empleado como medio para unificar a naciones caracterizadas por su pluralismo étnico.

### 2.2 Aspectos que conforman al Estado Federal.

El Estado federal abarca aspectos jurídicos, económicos, fiscales, políticos y administrativos.

- **Jurídicos:** La Constitución, las leyes reglamentarias, la autonomía de los estados, la participación de los estados en la reforma del orden jurídico federal y en el quehacer nacional.
- **Económicos:** Actividades económicas, presupuestos públicos, asignación de recursos, planeación y presupuestación y obra pública.

- **Fiscales y financieros:** Autonomía financiera, delimitación de fuentes tributarias, aplicación de recursos y garantía de crédito.
- **Políticos:** Autonomía política, pluralismo político, participación política a través de representaciones partidarias y mejoramiento del sistema federal.
- **Administrativos:** Administración pública, recursos humanos, coordinación administrativa.

### 2.3 Elementos de un Estado Federal

- Una constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero coordinados entre sí: el de la Federación y el de las entidades federativas.
- Las entidades federativas tienen autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para conducir su régimen interno. Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales.
- Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades. Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional. Existe un sistema de coordinación fiscal en los órdenes federal, estatal y municipal.
- Un grupo de estados autónomos en sus asuntos internos.
- Un pacto por medio del cual dichos estados se unan de manera voluntaria.
- Un gobierno que se ocupe de asuntos de carácter general y que actúe de acuerdo con los intereses de todos los integrantes de la federación, se le llama gobierno federal

### 2.4 Principios fundamentales.

- **Principio de subsidiaridad:** Las unidades inferiores de gobierno deben tener todos los derechos y poderes para manejar sus propios asuntos libremente, y las unidades superiores deben restringirse a tareas que las unidades inferiores no pueden desarrollar con eficacia.
- **Pluralismo territorial:** es la garantía del federalismo, que proporciona al pluralismo territorial de las comunidades regionales la oportunidad para la diversidad y la competencia entre las unidades inferiores de gobierno dentro de un sistema político nacional mayor; este pluralismo conduce a una forma específica muy eficaz de balance de poder.
- **Sistema político:** el federalismo es un sistema político, una forma de expresión de la democracia en una sociedad y tiene sus propios valores de justificación, al margen de los factores económicos o administrativos aleatorios.<sup>6</sup>

### 2.5 Objetivos del Federalismo

El objetivo fundamental del sistema federal es mantener la convivencia y el equilibrio entre entidades miembros y los órganos de la federación, preservando la autonomía de los primeros, y dotando a los poderes federales de las facultades necesarias para mantener y desarrollar la unión.

---

<sup>6</sup> Ibidem G

El funcionamiento del Federalismo Fiscal es la clave para el éxito o fracaso del desempeño del nuevo gobierno federal, ya que este puede facilitar cambios y contribuir a asegurar la gobernabilidad o, por el contrario, provocar tensiones políticas.

La misión del Federalismo Fiscal en el siglo XXI es diseñar una infraestructura social e internacionalmente competitiva que permita a la población desarrollar, aumentar y emplear sus habilidades y capital humano, de forma sostenible, convirtiéndose en ciudadanos completos dentro de su sociedad, es decir, se incluye la consideración sobre los beneficios que el federalismo deberá generar para sus habitantes.

En este sentido, el Federalismo mexicano intenta pasar de un sistema de poder central, cuya preocupación son sus límites a uno cuyo eje sea el pacto social entre la diversidad de mexicanos.

Los temas centrales que el nuevo Federalismo debe incidir son:

- Asegurar la competitividad internacional de cada localidad, mediante la infraestructura básica necesaria para el aprovechamiento de oportunidades de crecimiento que ofrece el comercio internacional.
- Atender el fenómeno de la pobreza a través de la educación para igualar oportunidades y generar capacidades básicas que permitan superar las diferentes situaciones.
- Responsabilizar a los gobiernos estatales y municipales del desarrollo económico y social de su localidad.

La fortaleza del Federalismo radica en que puede sustituir el orden político centralista y aminorar los riesgos de inestabilidad, asimilando la diversidad y encontrando acuerdos políticos y económicos, como la distribución de recursos públicos entre los tres niveles de gobierno, que permitan el desarrollo del país en su conjunto.

## 2.6 Modelos de Federalismo.

Los modelos de Federalismo dirigen la atención a aspectos importantes de la forma en que opera un sistema federal. Se pueden clasificar en modelos competitivos, que dan importancia a la competencia entre los niveles de gobierno en el sistema; modelos funcionales, que tratan de las divisiones entre los diferentes especialistas burocráticos, como educadores, personal administrativo, sobrevaloran el grado de consenso que existe dentro de las especialidades funcionales; y modelos independientes, que ven la importancia de las responsabilidades compartidas, en diversos grados.

Según Rebollo Meza, el Federalismo puede clasificarse en:

*"Federalismo Política:* El estudio de la distribución y del ejercicio e institucionalización del poder político. En este sentido el Federalismo político permite comprender el problema de la unidad estatal y de la organización de la sociedad mexicana.

*Federalismo Social:* Se entiende cómo el conjunto de derechos individuales y sociales que el Estado debe garantizar y mediante ellos procurar el desarrollo de todos los miembros que lo componen.

*Federalismo Económico:* La intervención del Estado como conductor de los procesos económicos y como orientador de los sistemas de producción para el fomento de las actividades económicas”<sup>9</sup>

Para José Ayala existen los siguientes modelos:

“Modelos Competitivos:

- Federalismo centrado en la nación.
- Federalismo centrado en los estados.
- Federalismo dual.

Modelos Funcionales:

- Federalismo de la valla de postes.
- Federalismo de la valla de bambú.
- Modelos interdependientes:
- Federalismo cooperativo.
- Federalismo creativo
- Nuevo federalismo.
- Federalismo del bote de remos.

*Federalismo centrado en la nación:* El gobierno nacional es la fuerza predominante en un sistema federal. El modelo afirma que el gobierno nacional tiene una perspectiva más amplia sobre los asuntos y que los estados están atrás y mal equipados para manejar problemas difíciles.

Algunas veces el predominio nacional es indeseable y peligroso, produce pérdidas, ineficiencia burocrática, un gobierno inaccesible a las ciudadanos y falta de tacto en relación con los problemas del campo.

*Federalismo centrado en los estados:* Los estados se ven como la fuerza predominante en el sistema federal. Se ven más cercanos a la población y capaces de adaptarse a las variaciones en los problemas o preferencias de los ciudadanos de una parte del país a otra. Los diferentes estados pueden experimentar diferentes programas de gobierno para estimular políticas mejoradas.

---

<sup>9</sup> Jorge Rebollo Meza, *Federalismo y desarrollo social en México hasta la década de los años noventa.*

**Federalismo dual:** Llamado también de pan de capas, dice que cada nivel de gobierno, nacional y estatal, es supremo dentro de sus áreas de responsabilidad.

Ningún nivel es predominante y ningún nivel debe interferir en los asuntos de otros. En el proceso de tratar de trazar los límites de las funciones nacionales y estatales, algunos problemas pueden tener un final de frontera, resultando que ninguno de los niveles pueda hacer algo por ellos.

**Federalismo de la valla de postes:** Las funciones principales del sistema federal recaen en las diversas burocracias especializadas por funciones, y no en la burocracia central. Es un modelo más flexible que el basado en una burocracia central fuerte, permite la movilidad de los funcionarios en los distintos niveles de gobierno. Da importancia a las burocracias especializadas, y disminuye el protagonismo del gobierno central.

**Federalismo de la valla de bambú:** Reconoce la importancia de las relaciones verticales y horizontales en las relaciones intergubernamentales, fija una "valla" de contención frente a las presiones de los funcionarios federales. Reconoce las diferencias entre los niveles de gobierno y que los funcionarios públicos tienen distintas perspectivas sobre el pacto federal.

**Federalismo cooperativo:** Enfatiza el valor de la cooperación entre los niveles de gobierno, porque los esfuerzos conjuntos pueden producir mejoras que cualquier otro nivel que actúe solo.

El modelo refleja el enorme volumen de interacción que puede surgir en un sistema federal. La cooperación no es algo automático y no siempre se logra.

**Federalismo creativo:** Señala la necesidad de concebir y poner en práctica nuevas relaciones entre los distintos niveles de gobierno e incluso con el sector privado. El modelo admite la posibilidad de que los gobiernos locales exploren nuevas formas de financiamiento del gasto público.

**Nuevo federalismo:** Determinado por Nixon, era visto como una forma de volver a poner la democracia en manos del pueblo. El término se introdujo con la idea de un ingreso compartido, una transferencia de recursos del gobierno federal a los estatales, y de permitir en el nivel local, el uso deliberadamente discrecional y liberal de los recursos propios. En la práctica se lograron pocos resultados de estas ideas. Con Reagan se retomó el nuevo federalismo como fin político, se acompañó de privatizaciones y desregulación, con un impacto más importante que el mismo nuevo federalismo. Varios autores sugieren examinar las propuestas del nuevo federalismo, se puede llegar a un error al debilitar las estructuras centrales del gobierno que han sido importante para el fortalecimiento de las finanzas públicas y el bienestar social.

**Federalismo del bote de remos:** Describe al sistema federal en términos de tres personas en un bote: los gobiernos van en un mismo bote, dependientes de los remos de cada uno de los demás, cuando uno deja de remar se mueven más lentamente y las olas de vuelven más peligrosas para todos. Pero la cooperación es posible pero también puede ser un conflicto. El poder no es juego de suma cero, por medio de la

cooperación pueden ser capaces de alcanzar objetivos mutuos más fácilmente que a través de la acción individual. Pueden surgir circunstancias que creen una situación suma cero, sobre todo si los diferentes participantes mantienen objetivos mutuamente excluyentes.

*Federalismo ideal:* Es un modelo normativo que fija como meta que los gobiernos federal y estatales sean política y financieramente autónomos, sin conflictos en sus relaciones fiscales y financieras. La fórmula ideal sería Estado federal fuerte y estados de la unión igualmente fuertes.

Este modelo no existe en la realidad. El análisis positivo muestra que en la práctica el federalismo dista mucho de la norma ideal, pero los gobiernos siempre tienen la meta de acercarse tanto como sea posible a un federalismo mejorado.

*Federalismo mexicano:* Es la forma que asume históricamente el federalismo en México y que se expresa en la manera particular de organización de su gobierno. El federalismo mexicano es la síntesis de un arreglo político-territorial e institucional-jurídico propio, aunque influidos por las doctrinas universales del federalismo<sup>10</sup>.

Federal es la forma de Estado opuesta o diferente al central. Los estados en el sistema federal son libres y soberanos, porque sus ciudadanos tienen la facultad de elaborar su propio régimen jurídico y su constitución se deben sujetar a las disposiciones de la federal.

La Constitución une a las entidades libres en un todo común: la Federación. Pero, a través del tiempo, las inercias del centralismo han llegado a inhibir el desenvolvimiento de estados y municipios, concentrando dependencias, limitando facultades de otros órdenes de gobierno e iniciativas de la propia sociedad.

La necesidad de descentralizar y vigorizar el pacto federal es resultado de la misma complejidad y diversidad que caracteriza a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal. Las necesidades políticas del país condicionaron un federalismo centralizante para lograr un desarrollo económico acelerado con estabilidad política, pero la centralización se excedió y se ha convertido en una limitante para la continuidad del desenvolvimiento nacional.

Las causas que explican la aparición del nuevo Federalismo y la estrategia de descentralización se debe inscribir en tres órdenes: administrativo, económico y político. El crecimiento del aparato federal creó problemas de orden administrativo; la excesiva concentración de entidades del sector público en la capital de la República y la deficiente coordinación entre los gobiernos de la federación, estados y municipios.

Un ejemplo de concentración administrativa es el de la Ciudad de México. La concentración ha favorecido los procesos administrativos, porque ha puesto al alcance de las instituciones a bajos costos mercados de trabajo, servicios, insumos técnicos, mano de obra calificada, servicio de capacitación, etc. Pero ha producido

---

<sup>10</sup> Ibidem 6

otros costos sociales que resultan muy gravosos para la comunidad y para la sociedad en su conjunto, por ejemplo, la migración demográfica interna, los problemas de contaminación, congestionamiento de tránsito y la insuficiencia de servicios urbanos por exceso de demanda.

La forma como se produjo en México el desarrollo socioeconómico de los últimos años, ha conducido a la administración pública a enfrentarse a problemas ocasionados por la intensa concentración económica en unas cuantas ciudades y por la dispersión demográfica, atraso social observado en otras regiones del país, ha existido la necesidad de hacer frente a un desarrollo económico y social no balanceado. Un punto clave en esta materia es el centralismo excesivo de las decisiones políticas, situación que frena el desarrollo sano del Federalismo.

El nuevo Federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los ordenes gubernamentales para articular eficazmente la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del gobierno federal.

## 2.7 Marco legal del Federalismo

Los principales preceptos que norman la estructura y organización del federalismo en México se encuentran plasmados en la Constitución de 1917 y algunas de sus modificaciones posteriores.

El esquema federal como forma de gobierno se basa en el artículo 40 en que se estipula que México es "una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación."<sup>11</sup>

Los preceptos constitucionales principales respecto a la relación entre los estados y la federación se encuentran incluidos en los artículos 42 a 48 (que se refieren a la organización territorial del país) y 115 a 122 (bajo el título quinto "de los estados y la federación") de la Constitución.

Sin embargo, las disposiciones específicas respecto a qué áreas están reservadas a la jurisdicción de la federación y las que se otorgan con jurisdicciones concurrentes se encuentran dispersas por todo el documento. Asimismo, el principio inicial de toda federación, a saber, que lo que no está expresamente otorgado a ésta, se considera reservado a los estados, se encuentra en el artículo 124, que los faculta a delimitar su competencia complementando las atribuciones del gobierno federal, sin sobreponer funciones que ya están reguladas en la Constitución.

La misma Constitución señala que la célula más importante del Federalismo la constituye el Municipio Libre, base de la organización territorial y de la organización política y administrativa, según los lineamientos que establece el

---

<sup>11</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2001, 134ª Edición.

#### artículo 115 Constitucional.(Cuadro 4)

Además de la Constitución, existen leyes y convenios que estipulan el tipo de relación que se debe establecer entre los estados y la Federación. Dado que los estados son considerados soberanos, los convenios tienen un carácter voluntario constituyendo "contratos" entre un estado específico y la Federación (entre estos se encuentran los Convenios de Coordinación Fiscal, de Colaboración Administrativa o el Convenio de Desarrollo Social). Existen múltiples leyes federales que tienen carácter supletorio, es decir, son vigentes en los estados en la medida de que los éstos no promulguen sus propias leyes sobre el particular; pero también leyes federales con carácter obligatorio, ya sea porque se refieren a las áreas de exclusiva jurisdicción federal o de facto porque los estados no han expedido sus propias leyes.

Además de los aspectos de regulación formal de la relación entre estados y Federación incluidos en la Constitución tiene que hacerse mención de las reglas de negociación política que norman el vínculo entre los ejecutivos de ambos niveles de gobierno.

En la Constitución no existen preceptos específicos que expliquen cómo se deben llevar a cabo las relaciones gobernadores-Federación; pero existen reglas políticas, sobre todo en el esquema partidista que estructura la ambición política, que las norman.

### III. ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO

Gran parte del siglo XX en México se caracterizó por tener una tendencia centralista a través de un sistema corporativista que llevó a un partido hegemónico y la concentración del poder en la figura presidencial, factores que debilitaron los poderes locales. Las últimas décadas del siglo se empiezan a revertir estas tendencias.

La polémica entre partidarios de la descentralización y los de la centralización, no es nueva. En el siglo pasado fue incluso motivo de enfrentamientos armados entre liberales y conservadores, quienes, según la coyuntura política, se situaban en uno u otro bando.

Hoy todavía forma parte de la plataforma política de los partidos, ocupa un espacio importante en los planes y programas gubernamentales y hasta sirvió de pretexto para justificar la creación de subsecretarías de Estado.

#### 3.1 Etapa Independencia

La idea de un sistema federal en México ha estado presente a partir de la época independiente. En la historia de México de los últimos dos siglos se percibe una lucha entre las fuerzas centralizadoras y descentralizadoras, en la que ninguna de las dos pudo lograr una dominación definitiva. Esto resultó en un efecto "péndulo" entre los dos extremos, lo que implicó la negociación constante de la autonomía política y administrativa entre los estados y el gobierno central.<sup>12</sup>

Declarada la Independencia y con frecuentes levantamientos armados, se iniciaron esfuerzos para erigir un Congreso Constituyente para dar origen a la primera Constitución de México como país independiente. Se realizaron debates sobre la conveniencia de un sistema federal inspirado en las ideas liberales provenientes de Estados Unidos frente a la propuesta de un sistema central influida por las ideas españolas e incluso, la posibilidad de construir una monarquía constitucional.

Finalmente, la presión de las provincias para tener mayor libertad frente al gobierno central, y la necesidad de mantener unido al nuevo país ante los posibles ataques por parte de España; dieron como resultado que el Congreso Constituyente optara por un sistema federal para evitar la disgregación de las entidades.

Después de la guerra de Independencia, la lucha entre el Federalismo (liberales) y el centralismo (conservadores) se ve reflejada en los años siguientes: en 1824, la primera Constitución federal; en 1836, regresó al centralismo con las Siete Leyes Constitucionales; en 1842, una nueva tentativa federal emanada por el Congreso Constituyente; en 1843, las Bases Orgánicas con tendencia centralista; en 1847, el acta de reforma de índole federal; en 1853, Santa Anna promulgó las bases de

---

<sup>12</sup> Rowland, Allison y Caire, Georgina, *Federalismo y Federalismo Fiscal en México: Una Introducción*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública, México 2001

carácter centralistas; y finalmente, en 1857, los liberales llegan al poder, encabezados por Benito Juárez, instaurando el federalismo.

En 1824, el establecimiento de la república mexicana significó un arreglo político nacional que encumbró una forma política del Estado, el republicano, y una práctica política de representación y negociación, el registro federal, traducido en una cultura del pacto como medida de acuerdo y forma normativa de negociación.

El arreglo confederal representó para el gobierno central la cesión en favor de los estados de la federación, facultades y soberanías, particularmente en materia de fiscalización. El régimen interior de imposición, gestión fiscal y presupuestación, al quedar en manos de los gobiernos estatales, y dejaba a éstos el arreglo particular de su hacienda pública reservándose la federación, en lo fundamental, el control de las aduanas marítimas y fronterizas. A cambio de ello, los estados deberían cumplir con un contingente en proporción a su población y riqueza, expresada en sus ingresos fiscales.

Este arreglo consolidó una evolución del poder federal hasta revelar una pérdida tendencial de soberanía territorial del Estado central, la tensión entre estados y federación tuvo una dimensión adicional del conflicto: la distribución de facultades fiscales entre municipios y gobiernos estatales.

La tensión entre potestades fiscales del centro y las entidades estuvo marcada por otro obstáculo del antiguo régimen a la constitución de una hacienda pública moderna, las alcabalas (impuesto que se pagaban por comerciar en el interior del país), que sobrevivió durante más de un siglo desde que los Borbones tomaran su administración directa y el régimen porfiriano la suprimiera.

El éxito del federalismo en 1857 fue relativo en su aplicación en los años siguientes. El efímero imperio de Maximiliano de Habsburgo en 1867 y más tarde, la dictadura centralista de Porfirio Díaz, quien gobernó durante casi 30 años, fueron factores que debilitaron a las instituciones federales en la práctica, descubriendo paulatinamente a un gobierno cada vez más central, cuando en el papel, las reglas establecieran lo contrario.

### 3.2 El Porfiriato

Katz define a uno de los tres pilares de la estrategia política porfiriana como "la obsesión y la necesidad por mantener la estabilidad política alcanzada a cualquier precio. Para conseguirla se aplicó una compleja política de concesiones y represión"<sup>13</sup>. El objetivo consistía en construir un sistema político de características piramidales, con una absoluta lealtad a su líder, Díaz y de tal forma comienza una dictadura eficaz y duradera. En 1888 Díaz se había convertido en el árbitro de una nación que reclutaba a sus funcionarios gubernamentales de manera plutocrática; seleccionaba a los candidatos oficiales y por intermedio de elecciones fraudulentas mantenía el orden.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Katz, Friedrich: *Ensayos Mexicanos*.

<sup>14</sup> Womack, John jr. *Zapata y La Revolución Mexicana*.

El sistema electoral determinaba que las elecciones no dependieran de los gobernadores sino que conformasen un privilegio del gobierno federal. El México porfirista se comportaría, como una jurisdicción electoral única con un elector único: el presidente.

La consolidación de esta dictadura se vinculó con dos procesos: el logro de la estabilidad interna, por intermedio de la sustitución de caciques regionales por hombres leales a Díaz (que los liberales no habían podido conseguir) y el surgimiento de un Estado efectivo y poderoso, resguardo y garantía para las inversiones de capital en curso. Esta "pax porfiriana" se vinculó estrechamente con la formación del Estado mexicano.

El centralismo surge como una necesidad para alcanzar la paz en perjuicio de levantamientos militares, sublevaciones caudillescas, bandidaje, ataques de indios y rebeliones de campesinos. Este centralismo se nutre entonces del poder de sectores que hasta ese momento lo retenían.

La base del poder real se encuentra en las provincias, sobre todo durante los períodos de disturbios, pero una vez conquistado el poder se ejerce en la Ciudad de México.

Este desarrollo no trajo como consecuencia una mejora en la calidad de vida del campesinado en general, sino por el contrario, generaba hacendados ricos y campesinos empobrecidos. Este antagonismo social fue el que de a poco iba minando la "pax porfirista" en la que descansaba todo el sistema político y económico.

Este proceso centralizador terminaría (1900-1910) generando dos focos opositores de resistencia relacionados con las contradicciones insuperables de México.

Por un lado el campesinado, un sector marginado por los liberales de antaño, sufrió las consecuencias de esta centralización porfirista ya que en ese lapso el 90% perdió las tierras generando un fuerte resentimiento agrario que se traduciría en 1910 en una oposición activa <sup>13</sup>. A los ojos de este sector el centralismo político terminó siendo el requisito necesario e inmediato para el despojo agrario y la concentración de las tierras <sup>14</sup>. Por otro el porfiriato había perdido parte del apoyo de las clases medias y altas que pensaban que la pacificación era un logro ya definitivo y que el régimen había llegado a su límite.

En ese marco otros factores colaboraron: una depresión económica sin precedentes (1907), cambios políticos a nivel regional, una represión creciente, malas cosechas, sequías, el problema de la sucesión que se acercaba a debido a la edad avanzada de Díaz, un nuevo brote de nacionalismo, etc., fueron algunos de los diversos factores

---

<sup>13</sup> Idem 13

<sup>14</sup> Knight, Alan: *Caudillos y Campesinos en la Rev. Mexicana*

que hicieron mella en el régimen porfirista.

El progreso económico fue más pronunciado en los sectores de la economía orientados a la exportación dando lugar al denominado modelo agro-minero exportador. La minería registró el crecimiento más rápido. El centralismo resultó ser la garantía para ese estímulo de la demanda extranjera. La producción de la plata, del plomo, del cobre y la producción agrícola, sumado a la construcción de una vasta red ferroviaria, fueron los resultados de la consolidación del Estado Mexicano.

Por otro lado y opuesto a este proceso se produjo una fuerte disparidad regional en relación al desarrollo económico. Tanto el norte como el centro de México experimentaron un gran desarrollo económico debido a su inserción en el mercado mundial (diversificación productiva). En cambio el sudeste presentaba rasgos característicos de América Central (poca diversificación productiva).

La contradicción que encierra la aparente racionalidad de la economía porfiriana se debe a la "coexistencia en su interior de un área dedicada a la producción de auto consumo y otra dedicada al mercado. La unidad económica si bien se presentaba como mercantil existían en ella formas de trabajo fijo, no asalariado, como de trabajadores eventuales asalariados".<sup>17</sup>

### 3.3 Etapa Revolución

La Revolución de 1910 puede entenderse a partir de los varios movimientos regionales que surgieron para contrarrestar la tendencia centralista que dominada el sistema político mexicano, explicando así, la ratificación del Federalismo en la Constitución de 1917.

Las diferentes administraciones de los gobiernos mexicanos del siglo XX, se las arreglaron para neutralizar el sistema de pesos y contrapesos que debía mantenerse para lograr el equilibrio entre los poderes y los dos órdenes de gobierno, federal y estatal, establecidos en la Constitución de 1917. El poder que ejerció el Ejecutivo mediante un partido hegemónico y corporativista permitió el dominio sobre los poderes Legislativos y Judicial y el sistema político mexicano, lo que debilitó a los Estados, siendo subordinados más que parte cooperativa.

Cuando la Revolución estuvo consumada, existieron factores determinantes en el surgimiento de una dinámica de centralización del poder: la necesidad de reconstruir el país y de atender la agenda social inscrita en la Constitución por los nuevos grupos que aparecieron en la política.

La administración de las nuevas garantías sociales que se establecen en la Constitución de 1917 fue absorbida por el gobierno central, en especial después de las reformas de 1929.

---

<sup>17</sup> Bellingeri, Marco - Gil Sánchez, Isabel. Las estructuras agrarias bajo el Porfiriato.

### 3.4 Etapa Cardenista

El presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) logró centralizar el gobierno más, ampliando el alcance del presidencialismo mediante la aplicación de las teorías de desarrollo vigentes en gran parte del mundo hasta los años ochenta. Estas planteaban que la administración de los escasos recursos de la nación debe estar planeada, organizada, programada e instrumentada por el gobierno central, por lo que los estados y municipios fueron relegados a papeles menores. Se realizó la nacionalización de las industrias de energía y petróleo; surgieron la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC). A pesar de una constitución federalista, el sistema político y administrativo mexicano llegó a los años cuarenta con tendencias centralistas.

Los problemas del centralismo del sistema mexicano se manifestaron en las crisis políticas de los años sesenta, sobre todo en las grandes ciudades que habían crecido rápidamente. Los ciudadanos urbanos estaban fuera de la estructura corporativista desarrollada por el régimen posrevolucionario, que no fue capaz de integrarlos a las estrategias populistas de los años sesenta.

### 3.5 Desarrollo Estabilizador

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, la industria continuó su desarrollo gracias a la sustitución de productos que antes se importaban. Adolfo Ruiz Cortines aprovechó este crecimiento industrial y decidió apoyarlo durante su mandato (1952-1958) a través de su política económica conocida como Desarrollo Estabilizador, que pretendía mantener estables los precios de las mercancías, los salarios de los trabajadores, los costos de las materias primas y de los productos agropecuarios, con objeto de evitar el descontrol de los precios de las mercancías y del tipo de cambio. La política del desarrollo estabilizador se apoya en tres factores principalmente:

- Acciones gubernamentales ya mencionadas.
- Inversiones extranjeras a través de empresas transnacionales.
- El trabajo de los obreros mexicanos.

Diez años más tarde, en 1968, los beneficios del crecimiento industrial y el desarrollo estabilizador llegaban a su fin. La industria se redujo y la agricultura mantenía sus indicadores en muy bajos niveles: el único crecimiento registrado fue el de la población, que se aceleraba dramáticamente. Para 1970, los síntomas de la crisis eran los siguientes:

- Insuficiente producción de alimentos, por lo que hubo que importarlos.
- El valor del peso se redujo en comparación de otras monedas, en especial del dólar estadounidense.
- El país comenzó a solicitar préstamos monetarios a otras naciones y organismos internacionales, haciendo crecer enormemente la deuda externa.
- No se hicieron nuevas inversiones en la industria ni se modernizó la tecnología existente. De hecho, se comenzó a padecer desempleo y el salario de los trabajadores comenzó a ser insuficiente.

El país entró a la década de los ochenta como uno de los más endeudados del mundo debido a los préstamos solicitados. Con una deuda un poco mayor a los 100 mil millones de dólares y cerca de dos millones de desempleados, tanto en la industria como en el campo, al cual el programa Sistema Alimentario Mexicano (SAM) de 1980 no pudo impulsar lo suficiente.

La estrategia para este periodo se caracterizó por una apremiante renegociación de la deuda externa y una reestructuración de la economía interna a través de los siguientes puntos:

- Convencer a los bancos y organismos internacionales de reducir los intereses de la deuda, mejorar las condiciones del préstamo.
- Modernizar la industria tanto en sus proyectos impulsando la producción manufacturera a través de las maquiladoras como en su tecnología, a través de la llamada "reconversión industrial."
- Reducir los gastos dedicados a apoyar la economía de los sectores empobrecidos (alimentos, transporte, luz, gasolina y otros), con el fin de evitar un mayor endeudamiento.
- En cuanto al campo, aprovechar el potencial productivo de los suelos, elevar la productividad de la tierra, reorganizar los apoyos a la producción y garantizar la soberanía alimentaria en nuestro país.

López Mateos nacionalizó la industria eléctrica, creó la Comisión Nacional para los Libros de Texto Gratuitos y completó la nacionalización de los ferrocarriles, que había comenzado desde tiempos de Porfirio Díaz.

Al concluir este periodo presidencial, en 1964, el país llevaba más de treinta años de estabilidad política y crecimiento económico. No habían faltado problemas: entre otros, elecciones discutidas, corrupción, inflación, desigualdad en la repartición de la riqueza, falta de escuelas, injusticia, necesidad de mayor apoyo al campo. Pero la estabilidad y el crecimiento de México eran ejemplares en América Latina.

México se estaba transformando en una sociedad urbana; es decir, cada vez más gente vivía en las ciudades, que crecían con un ritmo vertiginoso. Había trabajo y educación. La esperanza de vida de los mexicanos había aumentado. Seguiría habiendo pobreza, pero una parte muy importante de los mexicanos había progresado.

Las administraciones de principios de los cincuenta y hasta fines de los sesenta equiparaban la estabilidad política con la estabilidad de los precios y con un aumento moderado pero sostenido de los salarios y de los ingresos reales de la clase media en rápida expansión.

Durante ese periodo se practicaron políticas con resultados exitosos, aunque no todo lo deseable. El símbolo de la época fue la estabilidad del tipo de cambio respecto al dólar de los Estados Unidos de América.

En este periodo ya estaban presentes dos elementos que habrían de constituir, según nuestra hipótesis, el basamento de una política económica que tendría importantes aciertos y no menos difíciles tropiezos: la industrialización y su relación

con el comercio exterior del país.

Al lograrse un tipo de cambio estable durante los años claramente identificados en el Desarrollo Estabilizador como uno de sus grandes méritos, confundida entre política y resultado, se generó una expectativa que rebasaba el sentido mismo del logro.

El Desarrollo Estabilizador y la Sustitución de Importaciones se vieron beneficiados por una reestructuración de la deuda externa, un buen desarrollo agropecuario que encuentra sus límites en 1965 y un gran éxito en las primeras etapas de sustitución de importaciones; lo que condujo a concluir *a priori* que la estrategia podía ser llevada mucho más lejos, con lo cual el tema del crecimiento económico estaría ya resuelto. El agotamiento de estos fundamentos del Desarrollo Estabilizador explica en parte lo que le aconteció a la economía mexicana en los años posteriores.

Como legado de la época de sustitución de importaciones se puede mencionar que el país creció a tasas aceleradas que hicieron hablar a muchos del "Milagro Mexicano", aunque los frutos del desarrollo se distribuyeron de forma sumamente inequitativa. La inequidad no sólo radicó en la distribución del ingreso entre clases o individuos, sino también en términos regionales. Por un lado, el modelo de desarrollo implicó un subsidio implícito a las ciudades en detrimento del campo, lo cual se tradujo en estancamiento para los estados más agrícolas y rurales. Por otra parte, los aranceles implicaron un desincentivo fenomenal a la exportación, por lo que los productores regionalmente bien posicionados no pudieron aprovechar las oportunidades de los mercados internacionales. Finalmente, mientras que en otros países las regiones convergían en términos de sus productos internos y los indicadores de bienestar social, en México, al menos en la primera parte del desarrollo estabilizador, los indicadores sociales mostraban divergencia: los estados más ricos mejoraban mucho más rápido que los más pobres. Esta situación se corrigió hacia los años setenta, pero como se discute más adelante, la década de los ochenta, con sus profundos efectos recesivos, golpeó mucho más a los estados pobres que a los ricos.

### 3.6 Período 1970-1988

Se iniciaron los primeros intentos para transformar el viejo sistema político. La alternativa adoptada incluyó como parte de su agenda la descentralización política y administrativa, mismas que se han ido implementando desde las reformas constitucionales al artículo 115 en 1983. Estas reformas plantearon las bases de un municipio más fuerte y autónomo con relación a los niveles estatal y federal, su observación y aplicación implicaría una reorganización substancial de la organización territorial de la administración y políticas públicas mexicanas.

El discurso de la descentralización, como discurso gubernamental, revivió a partir de 1982. Miguel De la Madrid recibió el siguiente diagnóstico:

"La concentración urbana era notable, unas cuantas ciudades servían de refugio a millones de mexicanos y la demanda de servicios desbordaba la capacidad de respuesta de las autoridades, como contra parte, existían miles de localidades semidespobladas e incomunicadas del resto del país; el Estado se había convertido en

un cuerpo obeso que concentraba el poder político, el empleo y los recursos económicos, mientras que las entidades y municipios habían perdido, poco a poco, su capacidad para atender las demandas ciudadanas que se acumulaban día con día.<sup>18</sup>

La concentración en el país no sólo era demográfica y económica, también era de carácter fiscal. El gasto público de los gobiernos estatales estaba financiado por los impuestos. Las tesorerías de cada entidad cubrían sus erogaciones de la siguiente manera: un 95% provenía de los impuestos estatales y el resto se recaudaba a través de los derechos, productos y aprovechamientos. Esta proporción se mantuvo hasta que el sexenio de Lázaro Cárdenas el financiamiento por concepto de impuestos cayó al 75%. El resto era cubierto por los conceptos tradicionales más un novedoso sistema de participaciones federales, que era del 18%.

En 1982 los gobiernos estatales apenas financiaban su gasto con un 25% de ingresos por impuestos. Las participaciones federales habían aumentado al 60% y el resto tuvo que obtenerse con el aumento en el precio de los servicios públicos y la venta de activos.

Miguel De la Madrid pone en práctica las medidas que, a su juicio, eran necesarias para iniciar el proceso de descentralización de la vida nacional. El 3 de febrero de 1983 se reforma el artículo 115 constitucional y se establece la autonomía municipal. Los ayuntamientos podían administrar libremente su hacienda, los servicios públicos y planear el desarrollo de sus centros urbanos, para esto, se transfirió hacia los municipios el uso de los ingresos provenientes del impuesto predial. Luego en el Plan Nacional de Desarrollo definiría tres líneas de trabajo encaminadas a la descentralización, fortalecer el federalismo, promover el desarrollo regional y vigorizar la vida municipal.

Se pretendía que los gobiernos estatales fortalecieran sus finanzas con la puesta en práctica de los Convenios Únicos de Desarrollo, que serían negociados directamente entre el Presidente de la República y cada gobernador. A través de ellos recibirían transferencias de recursos federales.

Se crearon una gran cantidad de organismos y dependencias encargadas de administrar y planear el proceso de descentralización administrativa; se acentuó la dependencia económica de los gobernadores hacia los poderes federales.

La descentralización del sistema mexicano ha estado limitada por disposiciones constitucionales, por la debilidad e incapacidad histórica de los municipios y por las prácticas burocráticas y políticas tradicionales a la sombra de un partido hegemónico.

México mantuvo, entre 1940 a 1980, un modelo de crecimiento económico que tenía al Estado como su principal protagonista. Sus características eran que buscaba

---

<sup>18</sup> Martínez del Villar, Marcial, *La reforma del Estado, del discurso descentralizador a la intervención de las finanzas públicas estatales*, Revista Mar y Arena, Universidad Autónoma de Sinaloa, Facultad de Ciencias Sociales.

la estabilidad económica y política a largo plazo, aunque para ello utilizara procedimientos autoritarios. Con el uso de métodos corporativos se pudo garantizar la lealtad de obreros y empresarios. Entre 1950 y 1980, el PIB creció a un promedio anual superior al 8%. Lo mismo ocurrió (con diferentes proporciones) con el empleo, los salarios y las utilidades de las empresas. Buscaba la estabilidad económica y política a largo plazo, aunque para ello utilizara procedimientos autoritarios. Con el uso de métodos corporativos se pudo garantizar la lealtad de obreros y empresarios.

El Estado determinaba, en gran medida, el cómo y para quién producir. Ejercía el control de empresas consideradas como estratégicas. El gobierno restringió, por medio de impuestos o cuotas, la introducción de productos extranjeros que significaran alguna competencia para la empresa nacional. Se estimuló la inversión privada por la vía de créditos, disminución de impuestos y con la aplicación de subsidios a los combustibles, electricidad y transporte.

Pero esta estrategia de crecimiento económico y de control político no podía sostenerse por mucho tiempo. Hacia 1970 eran ya varios los analistas que advertían sobre el "agotamiento del modelo".

Para poder sostener este modelo, México tuvo que multiplicar, entre 1970 y 1980, su deuda externa y recurrir a excedentes en el gasto público, con ello se presentan nuevamente los signos de la inflación. Este camino se le facilitó, pues los excedentes derivados del petróleo parecían estar convertidos en una fuente inagotable de recursos.

En 1982, en la etapa final del sexenio de López Portillo, México declaró la suspensión unilateral de pagos, argumentando problemas de liquidez. Ya con De la Madrid en el gobierno, se percibió que el problema era mucho más grave y tuvieron que ampliarse las negociaciones con los bancos acreedores y se resolvió para el servicio de la deuda.

Se planteó una nueva estrategia económica. En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se afirma que la solución no se encuentra en recetas ortodoxas o simples, sino en la reordenación económica y el cambio estructural.

La reordenación económica buscaba abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo, el consumo básico y la planta productiva. Para lograrlo se diseñó un programa de austeridad y disciplina fiscal, complementado con la reestructuración de la administración pública, la reforma tributaria y una reordenación del gasto público.

El cambio estructural se orientaba a dejar en manos de la empresa privada el protagonismo en materia de crecimiento económico, inversión y creación de nuevos empleos.

El programa de austeridad generó un decrecimiento de la economía. En el Plan Nacional se reconoce que en una primera etapa del gobierno caería el PIB, pero que después se recuperaría. La inflación se multiplicó durante todo el sexenio. La inestabilidad cambiaria continuó, el desempleo y la economía informal aumentaron.

Varios empresarios tuvieron que aceptar la quiebra de sus negocios y el PIB nunca creció.

Al concluir el sexenio de Miguel De la Madrid no se habían corregido las causas de la crisis, pero se llegó a la conclusión de que en México se necesitaban cambios más profundos:

- El gobierno tenía que apoyarse aun más en el sector privado. El proceso de privatización tendría que llegar a tocar aspectos que en algún momento parecían irrenunciables, como la petroquímica e industria eléctrica.
- Debía liberizarse la política comercial. Terminó un largo periodo de proteccionismo y pasó a firmar acuerdos de libre comercio con diversos países, destacando el firmado con Estados Unidos y Canadá (TLCAN).
- El Estado tendría que reducir, a la mínima expresión, su actividad económica, además de mantener una disciplina fiscal y concentrar sus recursos en inversiones orientadas a educación, salud e infraestructura; y se tendría que profundizar la reforma política.

La reforma económica trajo consecuencias más allá de la propia economía. Las relaciones políticas también sufrieron transformaciones. La liberalización comercial trajo consigo rupturas entre los grupos empresariales con el gobierno y el partido oficial.

El cierre de empresas paraestatales y la redefinición de las relaciones entre el Estado y las grandes centrales obreras fueron otro punto de conflicto. El adelgazamiento del sector público dejó en la calle a miles de burócratas, mientras que el sector social de la producción, quedó sujeto a las reglas del mercado. La reforma al artículo 27 constitucional acabó también con uno de los soportes tradicionales del sistema político mexicano.

Se planteó el necesario distanciamiento con el partido oficial y se respetaron algunos triunfos de la oposición, no sólo en los municipios sino en los gobiernos estatales.

El Estado ya no era garantía para mantener la cohesión política entre los diferentes grupos sociales. Tampoco garantizaba el bienestar de la población. La capacidad de compra de los salarios tuvo un pronunciado deterioro, mientras que el desempleo continuó en aumento, el empleo informal tomó las ciudades y el número de mexicanos en la pobreza extrema alcanzó cifras históricas.

### 3.7 Administración 1988-1994

Promover la descentralización del sistema político y económico en México es un objetivo planteado en el discurso de los periodos sexenales de Miguel De la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), pero es hasta 1995 cuando se expone con mayor formalidad la necesidad de descentralización y se introduce como una de las principales políticas de la administración.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se insiste de nuevo en la necesidad de profundizar las acciones para el desarrollo regional y el bienestar social.

El instrumento utilizado para ello fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), cuyos objetivos eran:

- Mejorar las condiciones de vida de los grupos marginados.
- Promover un desarrollo regional equilibrado
- Impulsar y fortalecer la participación de las organizaciones sociales y autoridades en el desarrollo de sus localidades.

El PRONASOL salió de la oficina de la Presidencia para convertirse en una secretaria de Estado. En ella se diseñaron diversos programas de apoyo al desarrollo y a la descentralización, pero también se concentró un enorme polo de poder que superó al de cualquier gobernador o delegado estatal.

Con el salinismo continuó la dependencia económica de las entidades estatales pues la estructura de los ingresos no fue modificada. Para hacer frente a los gastos los gobernadores tuvieron que recurrir a la deuda pública. Con esto, varios estados quedaron atrapados en una doble dependencia, ya que estaban "atados" al poder estatal y al sistema financiero, tanto privado como público.

#### **IV. FEDERALISMO FISCAL**

El sistema federal mexicano se ha caracterizado a lo largo de los años por un alto grado de centralismo, gracias a las altas tasas de crecimiento económico de los años sesenta y setenta y al sistema político prevaleciente, que se caracterizó por la existencia de un solo partido en el poder, fuertemente concentrado en la presidencia.

Durante los años ochenta México inició un proceso de liberalización que convirtió a su economía en una de las más abiertas del mundo. Este proceso se extendió a campo como la inversión y el sector financiero, impulsó a las privatizaciones, en el terreno político, el país ha experimentado una importante reforma, con resultado de que el Congreso está compuesto por los representantes de varios partidos políticos, así como también varios gobernadores de esos partidos.

La discusión política sobre la descentralización de recursos presupuestales ocurre en un momento en que la economía experimenta una baja capacidad financiera para recaudar ingresos públicos, y la evasión y elusión fiscal; por la dificultades para gravar a un sector informal creciente como resultado del bajo crecimiento económico de los últimos años.

En el centro de la insuficiente responsabilidad fiscal se encuentra sin duda la posibilidad de un rescate de la banca comercial por parte del gobierno federal. Tal vez el caso que mejor ejemplifica este incumplimiento se dio con la deuda de los estados, que se hizo impagable después del fuerte incremento de las tasas de interés de 1995. Lo que obligó a que el gobierno federal emprendiera el rescate financiero de los estados, cuyo servicio de deuda se hizo insostenible.

##### **4.1 Qué es el Federalismo Fiscal**

Es la forma en que los municipios tengan mayor disponibilidad de recursos financieros-presupuestarios para que puedan tener autonomía para cubrir sus servicios municipales de interés social de acuerdo con el artículo 115 constitucional.

El Federalismo Fiscal se preocupa de garantizar una mayor equidad en el tratamiento fiscal de las transferencias, los subsidios y las participaciones, como un medio privilegiado para equilibrar las deficiencias fiscales de un gobierno local, atribuibles a problemas demográficos, catástrofes naturales, conflictos sociales, falta de recursos naturales e incapacidad administrativa para cobrar impuestos.

Se entiende que existen en el sistema político mexicano, tres administraciones: la federal, la estatal y la municipal. De acuerdo con la Constitución de la República, éstas concurren (gravar simultáneamente) en el establecimiento y recaudación de contribuciones, las cuales según el caso, tendrán el carácter de contribuciones federales, estatales o municipales. Existe una sola excepción, en donde se establece que el Congreso Federal tiene facultades exclusivas para imponer contribuciones sobre el comercio exterior, sobre los servicios públicos concesionarios o explotados directamente por la Federación, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales (petróleo o minería, por ejemplo), sobre instituciones de crédito o sociedades de seguros, así como las contribuciones denominadas especiales sobre:

energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza. Se indica en la propia Constitución Federal, que las entidades federativas y los municipios participarán en el rendimiento de estos impuestos, en las proporciones que determine la ley secundada.

Dicho de otra manera es cómo se distribuyen las responsabilidades de recaudación, gasto y endeudamiento entre las partes de la federación. El Federalismo Fiscal puede verse como un proceso que refleja los costos y beneficios de la descentralización en las formas de gobierno, en los modelos de la administración pública, en mecanismos de vigilancia y control del gobierno y en la toma de decisiones.

La misión del Federalismo Fiscal en el siglo XXI debe diseñar una infraestructura social e internacionalmente competitiva que permita a la población desarrollar, aumentar y emplear sus habilidades y capital humano, de forma sostenible, convirtiéndose en ciudadanos completos dentro de su sociedad, es decir, se incluye la consideración sobre los beneficios que el federalismo deberá generar para sus habitantes.

México es una federación en la que los tres ámbitos de gobierno poseen algún grado de autonomía, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto, pero en la práctica, esta autonomía ha estado tradicionalmente muy limitada por la concentración excesiva de funciones en el gobierno federal. En promedio, en el periodo 1980-1995 este último participó con 79.9% de los ingresos, en tanto que las entidades federativas lo hicieron con 15.5% y los ayuntamientos con el restante 4.6%. Por el lado del gasto, las relaciones fueron de 76.1%, 19.8% y 4.1%, respectivamente.

Por lo que toca al ingreso, esta concentración de funciones en el ámbito federal de gobierno provino del llamado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

El gobierno federal realiza la recaudación a partir de las bases impositivas más amplias, como los impuestos sobre la renta (ISR) y al valor agregado (IVA), además de algunos otras, como los ingresos por energía (petróleo y electricidad), comercio exterior.

Los gobiernos estatales tienen acceso a bases impositivas muy reducidas, entre las que destaca el impuesto sobre nóminas y las participaciones en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios. Desde 1984 los gobiernos municipales tienen potestad sobre el impuesto predial, que es su principal fuente de ingresos, y algunas otras fuentes locales. (Cuadro 5)

En la práctica, la capacidad recaudatoria de los estados y municipios es muy reducida. En los últimos años la recaudación de las entidades federativas no sobrepasó de 3% de la total del sector público.

A cambio de delegar su capacidad recaudatoria, los estados reciben transferencias del gobierno federal. La ley estipula que los estados deben transferir a los ayuntamientos, en forma de participaciones, al menos 20% de sus ingresos. Durante

los últimos años las participaciones representan alrededor del 80% de los ingresos totales de las entidades federativas (Cuadro 6). Por el lado del gasto su funcionamiento ha sido mucho menos sistemático y muy discrecional debido a que, a diferencia de los ingresos, hasta hace poco no había una definición clara de funciones entre los ámbitos de gobierno. Tradicionalmente los gobiernos estatales han tenido una escasa autonomía en sus decisiones de gasto. En buena medida esto ha obedecido a que el componente más importante del gasto público estatal ha provenido de los convenios de desarrollo social (Cedes), en los que participan conjuntamente los gobiernos federal y estatales. El gobierno federal influye en demasía no sólo en el tipo de gasto, sino también en su asignación entre entidades federativas.

Durante los últimos cuatro o cinco años se han llevado a cabo algunos procesos de descentralización de gastos a estados y municipios, entre los que destacan, por su magnitud, los que se refieren a educación y salud. Si bien esos procesos no han estado exentos de dificultades, la asignación de recursos se ha hecho más transparente.

Con todo y esas reformas recientes, aún es posible afirmar que la capacidad de decisión en materia de gasto se concentra en el ámbito federal de gobierno. También, el hecho de que durante los últimos 15 años la economía mexicana ha registrado tasas muy bajas de crecimiento económico ha significado que, en su conjunto, los ingresos del sector público como proporción del PIB se hayan reducido. Así, durante el periodo 1980-1985 la tasa promedio anual de crecimiento del PIB fue de 1.7%, inferior al aumento de la población (2%). Como resultado, con la excepción del periodo 1988-1994, los ingresos tributarios no petroleros han permanecido, como proporción del PIB, debajo de 10 por ciento.

Los gobiernos estatales destinan el grueso de sus recursos a gasto operativo, básicamente salarios y gasto administrativo, y en consecuencia su capacidad para decidir la asignación del gasto se ha reducido significativamente. El comportamiento tan pobre de las finanzas públicas nacionales constituye, desde hace ya varios años, una restricción muy seria para los futuros intentos de descentralización del gobierno federal.

El SNCF ha implicado que el gobierno federal se haga cargo de las bases impositivas más amplias, y ello explica que tanto los gobiernos estatales como los municipales dependan en gran medida de las participaciones federales. Si bien esto ha significado que su capacidad de recaudación sea mínima, el sistema fiscal, en su conjunto, se ha vuelto más eficiente. Por el lado del gasto, sin embargo, la concentración de funciones en el gobierno federal se ha caracterizado por la falta de reglas claras de asignación, la que, al combinarse con un comportamiento pobre de la recaudación nacional, ha propiciado la existencia de un sistema fiscal con una muy baja responsabilidad fiscal en los tres ámbitos de gobierno. En cierta medida, esto explica la existencia de un gasto público poco eficiente en el país y, más generalmente, varios casos de incumplimiento en los tres órdenes de gobierno.

Las siguientes características institucionales son relevantes para determinar el grado de responsabilidad fiscal en un sistema federal:

- **Flexibilidad.** El sistema fiscal estatal debe ser lo suficientemente flexible y eficiente para que los estados financien sus obligaciones. Si se cuenta con él, los gobiernos locales pueden hacer frente a cualquier necesidad de gasto cambiando los parámetros fiscales, sin necesidad de subrogarse ante el gobierno federal.
- **El sistema político.** Si éste puede hacer que los estados gasten de la mejor forma posible. Esto se relaciona con la idea de que el sistema político o el electorado pueden penalizar a los gobiernos estatales que no gasten de forma adecuada los recursos. Es obvio que esta idea entraña la existencia de un sistema político lo suficientemente democrático y plural como para sustituir a un gobierno poco eficiente. Dentro de esta idea también entran matices de la relación entre los gobiernos federal y local relativos a que, sin mucho control político federal, este nivel de gobierno va a tender a ayudar a los estados gobernados por el mismo partido político. Por tanto, la pluralidad y la alternancia en el poder pueden hacer más difíciles esos comportamientos y más responsables a los estados. En muchos casos el gobierno federal puede tender a ayudar a los estados gobernados por partidos de la oposición. Sin embargo, para que esto ocurra es necesario que los acreedores de esos estados pertenezcan al partido del gobierno federal.
- **La disciplina de los mercados financieros.** Si éstos disciplinan el comportamiento de los gobiernos locales y los hacen, en cierta forma, más responsables. Para ello el mercado financiero penaliza a los deudores que considera sobreendeadados con condiciones más duras para el crédito. Este factor es muy importante en México, pues dadas las limitaciones de autofinanciamiento que presentan los estados, un mercado financiero que no los discipline puede llevar a un endeudamiento irresponsable.
- **El riesgo moral.** Factor determinante de la ausencia de responsabilidad fiscal es la posibilidad de que aparezcan fenómenos de riesgo moral, es decir que los estados contraigan más obligaciones de las que debieran, pues saben que en caso de insolvencia el gobierno federal procederá a cubrirlos.
- **La credibilidad del gobierno federal.** La pregunta es si los factores anteriores tienen la suficiente fuerza para evitar que el gobierno federal establezca un compromiso creíble que dejara soportar a los estados las consecuencias de sus acciones financieras equivocadas. Aquí lo que importa es cómo se penalicen económica o políticamente las desviaciones al compromiso de responsabilidad del nivel más bajo de gobierno.

El SNCF, creado a raíz del establecimiento del IVA, implicó que el gobierno federal se hiciera cargo de la recaudación de impuestos de base fiscal amplia. Esencialmente, los gobiernos estatales delegaron su capacidad recaudatoria en favor del gobierno federal, a cambio de recibir participaciones federales. En su origen, en 1980, el arreglo fiscal consistió en que cada entidad recibiría, al menos, los ingresos prevaletientes el año inmediato anterior (1979), cuando participaban en la recaudación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM). En consecuencia, el sistema se concibió con un espíritu fundamentalmente resarcitorio, es decir, el criterio fue tan sólo resarcir a las entidades el ingreso que habían dejado de recibir cuando el gobierno federal se hizo cargo de la recaudación del IVA. Sin embargo, durante las décadas de los ochenta y noventa el criterio resarcitorio fue perdiendo importancia a favor de otros criterios.

Dadas las fuertes diferencias regionales en términos de ingreso y desarrollo en el país, no sorprende la discusión sobre si la fórmula de distribución arriba descrita es

"justa". En la medida en que el componente poblacional (que refleja la necesidad de gasto) es importante, es razonable suponer una redistribución de recursos de las zonas de alto a bajo ingreso. Estas reformas han sido posibles debido a que el monto total de recursos transferidos a las entidades federativas ha crecido en forma permanente, como se mencionó, de 13% de la recaudación federal participable en 1980 a 20% en 1996. (Cuadro 7)

Son dos características favorables del sistema de reparto:

- Su creación ha significado un sistema de recaudación más eficiente.
- El proceso de distribución de participaciones entre estados se basa en un mecanismo transparente.

En lo que respecta a las participaciones de las entidades federativas a los municipios, la legislación establece que los ayuntamientos deben recibir, al menos, 20% de los ingresos estatales.

Sin embargo, a diferencia del mecanismo de reparto entre federación y estados, no existe una fórmula única de reparto, pues cada entidad establece sus propios criterios.

En la práctica, es común encontrar fórmulas de reparto poco claras, es decir, no todos los estados cuentan con fórmulas que establezcan mecanismos transparentes de distribución.

Si bien hay similitud entre la relación federación-estados con la relación estados-municipios, particularmente en el hecho de que tanto estados como municipios dependen fuertemente de las participaciones, es importante subrayar que los ayuntamientos tienen una mayor capacidad recaudatoria debido a su potestad sobre la recaudación del impuesto predial, mismo que tiene un potencial recaudatorio importante.

#### 4.2 Clasificación del Gasto Público.

El gasto gubernamental puede clasificarse de diversas maneras: gasto propio; gasto conjunto; gasto descentralizado; gasto bipartita, y gasto federal directo.

*Gasto propio:* Este primer componente se refiere de manera exclusiva al gasto de los estados y el que no sea condicionado es probablemente su característica más importante.

Los gobiernos estatales han sufrido una reducción permanente de ese tipo de gasto por diversas razones, entre ellas: población creciente; demanda en aumento de servicios de mayor calidad; deterioro de la infraestructura local, e inflación. Todos estos factores, sin duda, son en parte resultado del pobre comportamiento de los ingresos públicos durante los últimos 15 años.

Como resultado de esta evolución, parecería que los gobiernos estatales gradualmente han perdido la capacidad de crear infraestructura, pues en forma creciente ese gasto ha tenido que destinarse a gasto operativo. La proporción de recursos para infraestructura pública pasó de 20% en 1990 a 13% en 1994.

Durante los primeros años de la década de los noventa la deuda estatal se acumuló con gran rapidez. El servicio de la deuda como proporción de sus gastos propios pasó de 7.2% en 1990 a 10.1% en 1994.

*Gasto conjunto:* Como su nombre lo indica, este segundo gasto se refiere a aquel en donde ambos gobiernos, federal y estatales, destinan recursos a una misma función, y esencialmente está integrado por el gasto en educación básica. Quizás el punto más importante que hay que destacar en este tipo de gasto es que hay un fuerte desequilibrio en la proporción que cada estado destina a la educación básica. En promedio, en el periodo 1992-1994 los gobiernos estatales destinaron a ese rubro 20%, en tanto que el gobierno federal proporcionó el restante 80%.

En algunos años hay estados que debieron destinar más de 40% de su presupuesto de egresos a educación, en tanto que otros no le dedican más de 5%. En 1992 se inició el proceso de descentralización educativa, del gobierno federal hacia los estados, pero el sindicato de educación (SNTE) permaneció nacional. Las entidades que destinan una proporción alta de su presupuesto al gasto educativo resientan fuertemente los aumentos salariales, en particular si se considera que es mínima la participación de los estados en materia de política y estándares educativos.

*Gasto descentralizado:* Aquí básicamente se incluye el gasto que el gobierno federal ha estado transfiriendo en los últimos años a las entidades federativas, condicionado a que se destine a áreas específicas, como educación, salud, agricultura, etcétera.

Estos procesos de descentralización son recientes, por lo que es difícil evaluarlos. En todo caso, hasta ahora han ocasionado algunos costos, toda vez que lo que antes estados y federación ofrecían por separado, ahora se tiene que proporcionar como un servicio homogéneo, lo que ha implicado que en ocasiones los estados hayan tenido que aportar recursos adicionales para aumentos de salarios y mejora de equipo. Una vez más, los montos de estos recursos adicionales han variado mucho entre las entidades. En salud, por ejemplo, los recursos estatales adicionales en algunos casos han sido cerca de diez veces lo aportado por otros estados. Más aún, los montos transferidos a los estados no necesariamente se han relacionado con sus distintas necesidades, sino que se han determinado en función de la disponibilidad anual de recursos.

En la medida en que los procesos de descentralización han ignorado las diferencias regionales, es posible que se haya favorecido cierto incumplimiento.

*Gasto bipartito:* Este es quizá uno de los principales instrumentos con el que los estados pueden desarrollar su infraestructura. Este tipo de gasto opera mediante los llamados Convenios de Desarrollo Social (Cedes) y a juzgar por el monto de recursos involucrados ha sido uno de los mecanismos más importantes para dotar de fondos a estados y municipios.

Sin embargo, los montos asignados mediante este instrumento no se han sujetado a mecanismos claros y transparentes de asignación, favoreciéndose con ello la ocurrencia de casos de rescates. Si bien es cierto que formalmente la asignación de

estos recursos aparece delineada en los planes de desarrollo, la generalidad de éstos hace que en la práctica no exista un mecanismo claro.

Lo que ha sucedido con este tipo de gasto es que a menudo el gobierno federal ha logrado imponer sus prioridades sobre las estatales, reduciendo así el grado de autonomía de las entidades federativas.

Algunos años atrás los montos asignados a los estados dependían en ocasiones de la relación entre los gobernadores y el Presidente. En 1996 se crearon algunos mecanismos que han dotado de mayor claridad y transparencia al mecanismo de asignación. En primer lugar, los montos aportados por los estados se han reducido.

En 1996, 23 de 32 estados contribuyeron con no más de 15%. En segundo, se asignan mayores recursos en forma directa a los estados, y tercero, los recursos destinados a gasto social se distribuyen a los gobiernos estatales y locales de acuerdo con una fórmula explícita, lo que le confiere mucha más certidumbre al mecanismo de asignación.

En la medida en que los gobiernos estatales y municipales tienen hoy un mayor grado de certidumbre no sólo de montos sino también de tiempos, estos cambios sin duda han beneficiado a los gobiernos estatales y municipales. A pesar de estos avances importantes, subsisten algunos problemas, como el retraso en la transferencia de recursos y la falta de capacidad administrativa en algunos gobiernos locales.

*Gasto federal directo en los estados:* Este es un gasto ejercido y decidido en su totalidad por el gobierno federal. Las decisiones en cuanto a monto y estructura dependen de elementos tales como la disponibilidad de recursos, las prioridades federales, etc.

Por el lado del ingreso las fuentes más importantes están a cargo del gobierno federal. Esta centralización, sin embargo, parece haber redundado en una mayor eficiencia en la recaudación, en tanto que el reparto de recursos a las entidades se basa en un mecanismo transparente, independientemente de que la fórmula existente presente o no bondades.

En la relación entre los estados y los municipios, la asignación de participaciones no es en todos los casos transparente y sistemática.

Por el lado del gasto parece que, a diferencia del ingreso, la asignación de recursos ha sido menos sistemática y transparente. En los últimos dos o tres años hubo algunos intentos de descentralización y se establecieron mecanismos claros de asignación, lo que ha dotado a ésta de recursos de mayor claridad y transparencia. Sin embargo, esos procesos no han estado exentos de dificultades y quizás es aún muy prematuro hacer una evaluación de ellos. En general, se puede afirmar que las reglas para asignar los recursos son hoy más claras que en el pasado. A pesar de ello, el monto de recursos controlado por el gobierno federal es todavía significativo.

Debido al incremento de las tasas de interés después de 1994 y a la baja flexibilidad de sus ingresos públicos, los estados fueron incapaces de hacer frente a sus obligaciones financieras. Por ello el gobierno federal se vio forzado a asumir su

deuda mediante transferencias extraordinarias y condiciones especiales de pago.

Este rescate financiero se puede relacionar con los factores financieros y políticos mencionados.

En primer término, el salvamento es necesario porque los estados son incapaces de aumentar sus ingresos en proporción al aumento de sus obligaciones. En segundo, aquellos se sobreendeudan porque el mercado financiero no ejerce su disciplina en el caso estatal. En tercer lugar, al observar el cuadro destaca que las entidades más endeudadas son las gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que son los que más pérdida política redundarían al gobierno federal en caso de no proceder al salvamento. En cuarto lugar, se podría pensar que los estados se sobreendeudan porque saben que en caso de no poder servir su deuda, el gobierno federal acudiría a su rescate.

El gobierno federal acudiría al rescate de los estados en caso de que éstos hayan contraído demasiadas obligaciones. Estos hechos sientan un precedente, pues la falta de credibilidad se ha hecho evidente y si no se ponen medidas ello podría llevar a otros comportamientos oportunistas en el futuro.

La estructura de la política fiscal en México en materia de captación de recursos entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, ha favorecido a la Federación. La relación de dependencia de los gobiernos subnacionales sigue siendo evidente.

Desde los primeros años posteriores a la Revolución en 1920, los ingresos públicos se han concentrado en la Federación, dejando un porcentaje muy escaso para los estados y municipios, acentuándose desde los años cincuenta a principios de los años ochenta, cuando parece que los esfuerzos de descentralizar empezaron a tener resultados.

La introducción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980, y las reformas al mismo en 1990, han contribuido a la descentralización de ingreso en los últimos años.

El elemento más importante que ha logrado revertir la tendencia centralizadora han sido los esfuerzos de un grupo de municipios urbanos que dinamizaron sus fuentes propias de recursos durante esta época. El problema que queda pendiente es que este grupo de municipios representa una fracción mínima del total, lo que significa que la mayoría de los municipios cuentan con recursos escasos en relación con las atribuciones asignadas por la Constitución.

#### **4.3 Clasificación de los Ingresos Públicos.**

Existen diversas formas de clasificar los ingresos que obtiene el gobierno de cada país, lo que depende del enfoque utilizado para agrupar la diversidad de los mismos.

Utilizando la clasificación establecida en la Ley de Ingresos de la Federación, emitida anualmente por el Poder Legislativo, que incluye:

- Impuestos (contribuciones económicas establecidas por la ley que deben pagar personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica prevista por la misma. IVA, ISR, ISAN, Tenencia vehicular, etc.)
- Aportaciones de seguridad social (ingresos obtenidos por cuotas obrero-patronales para proporcionar servicios de seguridad social y pensiones por retiro o jubilación)
- Contribución de mejoras (recursos que reciben los gobiernos a cargo de los particulares que se benefician directamente de una obra pública);
- Derechos (contribuciones por servicios otorgados por el gobierno);
- Productos (ingresos provenientes de la enajenación y explotación de bienes patrimoniales);
- Aprovechamientos (ingresos percibidos por el gobierno por funciones de derechos público no clasificados en otros renglones pero que provienen de sus fuentes normales u ordinarias de ingresos: multas, recargos, gastos de ejecución, etc.);
- Ingresos derivados de financiamientos; otros ingresos.

La estructura de los ingresos en México ha cambiado desde los años ochenta con la liberalización de la economía. Los recursos derivados del petróleo en 1980 representaban el 23% de los ingresos de la federación, pero su proporción disminuyó al 18% para 1992. El Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) cobraron mayor importancia en el total de los ingresos públicos al pasar del 58% en 1980 al 60% respecto a los ingresos totales en 1992.

La dependencia de la economía pública nacional sobre los ingresos provenientes del petróleo es aún muy grande, en tanto que las otras fuentes de ingresos no han alcanzado el nivel de importancia que deberían presentar en el ingreso público.

La Constitución establece la asignación de facultades para gravar los diversos bienes y actividades de los particulares, señalando en forma expresa las materias exclusivas de la Federación y de los municipios y dejando una capacidad residual a los estados. La Norma Fundamental sigue el principio de evitar la doble tributación, al delimitar las materias para cada nivel de gobierno, y con el propósito de prevenir los casos de concurrencia impositiva se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), con el objetivo de lograr la coordinación entre Federación, estados y municipios para que, mediante acuerdo formales, los estados renuncien a gravar algunas de sus fuentes impositivas no prohibidas en la Constitución a cambio de las participaciones federales que incluyen ingresos tributarios, ingresos derivados de los Derechos Federales y aquellos obtenidos de la producción y venta del petróleo <sup>19</sup>.

Los municipios carecen de potestad tributaria y su capacidad tributaria la ejercen de acuerdo con las leyes emanadas de los congresos estatales.

La reforma constitucional de 1983 tuvo como objetivo el fortalecimiento de las finanzas y administración municipales, la disminución de su dependencia fiscal hacia el gobierno estatal y una asignación más clara de sus responsabilidades en materia de servicios públicos. Las reformas de 1999 fortalecieron su actuación

---

<sup>19</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2001, 134ª Edición.

política al reconocerlo como ámbito gubernamental y no como una división administrativas del estado.

No todos los municipios cuentan con recursos humanos calificados y con capacidad administrativa suficiente para hacerse cargo de las nuevas atribuciones y obligaciones que le otorga la Constitución, por lo que en muchos casos sigue siendo la entidad federativa la que realiza tales funciones, ya sea parcial o totalmente, manteniendo un alto grado de dependencia hacia ésta.

A pesar de los cambios en la estructura de los ingresos públicos de la Federación, hay aún una gran centralización de la potestad tributaria, y por lo tanto de los ingresos en el gobierno federal.

Parte de estos ingresos federales son distribuidos entre estados y municipios a través de las participaciones asignadas mediante el SNCF y las transferencias federales.

Los ingresos que reciben estados y municipios por parte del gobierno federal son clasificados en transferencias gubernamentales y participaciones federales. Estos ingresos públicos llegan a representar la mayor parte de los ingresos totales de los estados y municipios, pero no eliminan la brecha entre los recursos de la federación y las emanadas por servicios públicos que correspondan a los otros niveles de gobierno, especialmente en el caso de los estados.

Aunque las transferencias y las participaciones implican métodos de asignación y distribución, la diferencia entre éstos se encuentra en la capacidad que tienen los estados y municipios para decidir su uso y destino de estos recursos.

Las transferencias gubernamentales se refieren a las asignaciones que el gobierno central realiza para un fin específico (educación, salud, combate a la pobreza, obras públicas, etc.) y representa el 14.1% del gasto total del gobierno federal en 2000.

Las participaciones son recursos que pueden ser utilizados con mayor libertad en las necesidades específicas de cada estado y municipio, representando el 13.5% del gasto total del gobierno federal en 2000.

Las transferencias federales han incrementado a partir de 1994, al plantearse la necesidad de construir un federalismo renovado que se base en el reconocimiento de la autonomía de las comunidades y el respeto a las competencias de cada nivel de gobierno.

En el Plan Nacional de Desarrollo de 1995 se establece que "para fortalecer el pacto federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades".

Actualmente se puede observar que este intento descentralizador representó más un traslado de capacidad ejecutora que de autoridad, ya que el proceso de toma de decisiones sobre las políticas generales y la instrumentación de los programas queda reservada para el gobierno federal y deja fuera a estados y municipios.

Si se transfieren responsabilidades y recursos financieros, éstos todavía son insuficientes para atender las demandas para servicios públicos en la mayoría de los estados del país.

Las participaciones federales son la vía más importante de financiamiento al representar aproximadamente el 56% de los ingresos municipales totales y 50% de los ingresos estatales totales en 1997. Los municipios urbanos en particular y en menor medida los estados, han logrado en los últimos años incrementar sus ingresos propios con base en el desarrollo de las bases tributarias locales.

En el caso de los municipios se observa un cambio positivo en el comportamiento de los ingresos propios, especialmente en la recaudación del impuesto predial. La dinámica en los municipios pequeños y rurales en mucho menos positivo.

A pesar de la dependencia de los municipios en las participaciones federales, los más grandes y dinámicos de este grupo han mostrado no sólo su capacidad de incrementar sus propios presupuestos cuando los incentivos lo favorecen, sino también su potencial de gravar fuentes de ingreso público que hasta hace pocos años evadieron su contribución al gobierno.

La estructura que presenta el gasto de los diferentes ámbitos de gobierno muestra un comportamiento similar al del ingreso, ya que parte de los recursos públicos son utilizados a partir de las decisiones del gobierno federal.

La Federación mantiene el control de gran parte de los recursos, y si los beneficiarios son los habitantes de cada estado y municipio, el problema que representa la concentración de los recursos en el gobierno central es que sus criterios de asignación no son del todo transparentes, y se priva a los estados y municipios de participar en el proceso de decisión para determinar el destino final de estos recursos.

Uno de los principios rectores de la teoría de federalismo es el de subsidiaridad, que plantea que las responsabilidades gubernamentales deben de estar asignadas al orden más bajo de gobierno que sea capaz de ejercerlas de manera eficiente y eficaz.

Se considera que en numerosos sectores, el establecimiento de políticas y estándares y la vigilancia sobre la prestación, debe ser responsabilidad de un nivel diferente del que está encargado de su prestación y administración.

En cuanto a las funciones del gobierno municipal, la Constitución específica que serán su responsabilidad de los siguientes servicios públicos: la prestación de agua y alcantarillado, alumbrado público; saneamiento público; mercado y rastro; cementerios; calles, parques y jardines; seguridad pública y transporte; y planeación y reglamentos de uso de suelo. Los estados pueden asignar otras tareas a los municipios con la aprobación de la legislatura local.

En el caso de los estados, la Constitución no establece funciones específicas, pero se entiende que tienen a su cargo la función de promover su desarrollo y ofrecer las condiciones necesarias para el crecimiento económico como inversión en

infraestructura a través de carreteras y caminos estatales, educación, salud, seguridad pública, etc., asimismo, deben dar cumplimiento a los convenios que se establecen con la Federación y los municipios para la instrumentación de políticas en éstos y otros rubros.

Por parte del gobierno federal, las atribuciones sobre la ejecución de gasto pueden clasificarse en erogaciones para promover el desarrollo social y el desarrollo equilibrado entre las regiones y erogaciones para impulsar el crecimiento económico como la inversión en infraestructura regional, además de las utilizadas en los gastos de la administración pública centralizada.

La federación mexicana prevé la existencia tanto de responsabilidades exclusivas como concurrentes, dependiendo del sector de actividad, pero la atribución de la responsabilidad concurrente ha provocado diferencias intergubernamentales entre algunos estados y municipios en los últimos años.

Las reformas al artículo 115 especifica las atribuciones de los municipios, dejando a los estados la decisión de responsabilizarlos dependiendo del nivel de sus capacidades financieras y administrativas para poder ejercerlas debidamente. Eso permitió que numerosos estados aún que guarden para sí mismos la responsabilidad de los servicios más rentables (cobro de predial, servicio de agua y transporte). Las reformas de 1999 al artículo 115 buscan corregir esta situación, transformando de concurrentes a exclusivas todas las atribuciones municipales. Ahora, el estado sólo puede participar en la prestación de servicios cuando los municipios solicitan formalmente su intervención.

Este tipo de conflictos han sido menos frecuentes entre los estados y el gobierno central porque existen gran imprecisión en la definición de las responsabilidades de los estados. Éstos no pueden denunciar intervenciones del gobierno central puesto que sus atribuciones no están totalmente definidas.

Más preocupantes que los casos de concurrencia son aquellos en que la responsabilidad gubernamental no queda específicamente asignada en el marco legal. La falta de claridad en la asignación de responsabilidades ha provocado problemas porque las autoridades públicas no siempre han respondido a las demandas y necesidades de los ciudadanos. El nivel de gasto realizado en México no equivale al gasto necesario para la prestación óptima de servicios.

Ciertas regiones cuentan con niveles de cobertura mucho más altos que el promedio, mientras otros están más rezagados. Los mecanismos diseñados para revertir la inequidad regional en México (transferencias y participaciones federales) no han logrado superar este problema en la práctica, al contrario, se ha observado que los estados con menos índice de marginación son los que reciben mayores asignaciones por concepto de participaciones y concentran gran parte de la inversión pública federal.

#### 4.4 Sistema Nacional de Planeación Democrática

En México existe un sistema para coordinar las funciones de los diferentes órdenes de gobierno denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD); este sistema nace en 1983 como parte del proceso de descentralización que se inició en la administración nacional y ha cobrado una renovada importancia durante la administración del Presidente Zedillo como parte de su programa de Nuevo Federalismo.

El SNPD prevé una estructura de instituciones en los niveles estatales y municipales para elaborar planes y servir de enlace entre los órdenes de gobierno y sus múltiples dependencias. En el nivel estatal, los Coplade (Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados) se integran con representantes de los tres órdenes de gobierno. En el nivel municipal, el instrumento de planeación es el Copladem (Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal), cuyo objetivo es fomentar el desarrollo socioeconómico del municipio por medio de la integración de los principales actores locales en la planeación local (organizaciones sociales y privadas) con el compromiso de hacer compatibles sus metas con los planes de los órdenes de gobierno estatal y federal.

Existen instituciones paralelas al SNPD que minan su efectividad. A nivel federal, las Secretarías de Desarrollo Social, Salud y Educación, entre otros, firman cada año acuerdos específicos para la ejecución de los recursos provenientes del ramo 33 en las áreas locales. Estos Convenios de Desarrollo Social no son parte del SNPD sino acuerdos específicamente creados para ayudar en algunas decisiones de gasto del ejecutivo federal. Su contraparte al nivel municipal son los CDM (Consejos de Desarrollo Municipal) cuya función es parecida a la del Copladem, y en la práctica, muchos municipios han fusionado las funciones de ambos órganos.

El marco jurídico no siempre resulta determinante, de hecho muy pocos estados y municipios actualmente funcionan bajo la estructura del SNPD. Las razones de las fallas son principalmente políticas.

La deuda pública es el conjunto de préstamos que obtienen los gobiernos para financiar su déficit presupuestal. El gobierno puede contraer deuda pública como sujeto de crédito, debido a la confianza en la solvencia del Estado u otra corporación pública sobre el cumplimiento de los compromisos contraídos. La deuda pública puede ser de carácter interno o externo, el primero cuando los recursos provienen de particulares nacionales a través de instrumentos financieros como son los CETES, los Bonos Ajustables del gobierno federal, los bonos del petróleo, entre otros. Los segundos se obtienen de acreedores externo como bancos privados transnacionales y organismos financieros internacionales tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

El gobierno federal puede contraer deuda sobre el crédito de la Nación sujetándose a la aprobación del Congreso de la Unión. Asimismo se establece la obligación de que los empréstito contratado sea destinado a la ejecución de obras que produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Ejecutivo en términos del artículo 29 constitucional.

En relación con el endeudamiento del Distrito Federal y las entidades del sector público, éste deberá ser aprobado por el Congreso de la Unión, y tanto el Ejecutivo como el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, tendrán la obligación de informar a éste órgano legislativo sobre el uso y destino de los recursos obtenidos por esta vía.

Los estados y municipios pueden contraer deuda pública con la banca de desarrollo y banca comercial nacional, organizaciones privadas nacionales y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal como la CFE o la CNA, siempre y cuando ésta sea autorizada por los Congresos locales.

Tanto a los estados como al Distrito Federal se les permiten utilizar sus participaciones federales como garantía para contratar deuda con terceros. Los Congresos locales deben expedir sus propias leyes en materia de deuda pública y acordar con los acreedores los mecanismos de pago y sanciones en caso de incumplimiento, haciendo responsables a los gobiernos estatales del uso de sus recursos.

Las participaciones de los estados apenas logran cubrir el gasto de los gobiernos estatales; este se convierte en un elemento de vulnerabilidad en la contratación de deuda, el alto grado de dependencia de los gobiernos estatales hacia la Federación reducen el margen de flexibilidad económica para absorber el costo de la deuda.

Las relaciones fiscales entre el gobierno central, los estados y los municipios de la federación se han convertido en un campo complejo y altamente discutido por las partes.

Se ilustra la persistencia del patrón de centralización tanto en el marco legal como en las prácticas cotidianas, aun cuando el país se encuentra en un periodo de menor centralización en relación con años anteriores, esta situación parece ser reflejo del patrón "pendular" tradicional, pues no representa un cambio profundo en el planteamiento de la distribución de poder intergubernamental. Otro argumento establece la clara relación de dependencia financiera de los gobiernos estatales frente al Federal y la persistencia de graves carencias en el gasto público en estos niveles de gobierno. La presente discusión sobre la distribución del ingreso federal es de particular interés porque se trata de un área en la cual, los argumentos a favor y en contra de la descentralización están claramente articulados por los protagonistas.

El ingreso público en México se concentra en el orden federal de gobierno. No es el gobierno federal el encargado de gastar todo este dinero; cierta parte del monto recaudado por la federación se devuelve a los estados y municipios para su uso. El gasto de una parte del dinero regresado a los gobiernos estatales está restringido de acuerdo con las prioridades de la federación. Los recursos entregados a los estados como fondos de uso restringido son las transferencias, mientras los fondos de uso irrestricto se denominan participaciones.

El monto total de ingresos federales en México que se distribuye entre los estados y municipios no equivale al total de recaudación federal. El gobierno central dedica alrededor de una tercera parte de su presupuesto anual a gastos "no programables", es decir gastos mandados por ley (principalmente el pago de interés sobre la deuda

externa y las aportaciones al sistema de seguridad social, así como una parte del total de las participaciones). El gasto programable es utilizado por el gobierno federal para cubrir sus actividades propias, incluyendo programas, transferencias y todas las operaciones del gobierno, desde los sueldos de senadores, hasta la luz eléctrica de las oficinas gubernamentales.

## V. EL IMPACTO DEL FEDERALISMO EN LA ECONOMÍA

Para conocer el marco jurídico que reglamenta las atribuciones de los gobiernos municipales debemos recurrir, a cuatro fuente principales; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; las Constituciones Políticas de las entidades federativas; las Leyes Orgánicas Municipales que expiden los congresos locales; y finalmente, las Leyes reglamentarias de diferentes materias como la Ley de Planeación.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aparecen las principales áreas en las que deben intervenir los gobiernos municipales <sup>20</sup>:

- Agua potable y alcantarillado.
- Alumbrado Público.
- Limpia.
- Mercados y centrales de abastos.
- Panteones.
- Rastro.
- Calles, parques y jardines.
- Seguridad pública y tránsito
- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como a su capacidad administrativa financiera.

En lo concerniente a las atribuciones en materia hacendaria la constitución señala que los municipios:

- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria; los municipios en caso de solicitarlo celebrarán convenios con el Estado para que se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Como se puede observar, las atribuciones de los gobiernos municipales pueden parecer insuficientes ante las demandas ciudadanas, que en ocasiones rebasan con creces las capacidades jurídicas de los gobiernos municipales.

Las constituciones estatales, al referirse a la relación con los municipios, reiteran en su contenido el mismo modelo institucional del Artículo 115, autolimitándose así en sus facultades soberanas, sin mostrar prácticamente ninguna iniciativa política por "desplegar potencialidades regionales autónomas" en beneficio de sus gobiernos.

---

<sup>20</sup> Idem 20.

La gran mayoría de las constituciones estatales tampoco conceden a los municipios un poder público establecido (lo que sería una lógica consecuencia del carácter republicano y federal que tenemos), sino que se repite la idea de autoridad administrativa asignada a los ayuntamientos.

Aunque es bien conocido, es útil señalar en breve la integración del ayuntamiento y sus funciones: como órganos colegiados, los ayuntamientos se integran por el Presidente Municipal, un Síndico (o Síndicos) y los Regidores. El número de regidores es variable; pero puede observarse que oscila entre cinco y doce regidores para la mayoría de ayuntamientos, según cada estado estime la relación más adecuada entre el número de regidores y el número de habitantes en sus municipios.

Todos los integrantes del ayuntamiento son elegidos por votación popular y directa. Mientras que el mecanismo de mayoría relativa se aplica al presidente y al síndico, para los regidores se aplican las combinaciones de mayoría relativa y representación proporcional en su elección e integración a los ayuntamientos; las combinaciones varían mucho de unos estados a otros. Así, el principio constitucional de representación proporcional ha sido aplicado en forma desigual, pero ya abrió paso a una mayor pluralidad y mejor representación en los gobiernos locales, aunque todavía habrá que perfeccionar esos mecanismos.

### 5.1 Atribuciones y Funciones de los Ayuntamientos.

Entre las más importantes pueden señalarse:

- “Expedir reglamentos y bandos municipales, así como licencias y permisos de su competencia.
- Presentar iniciativas de ley al Congreso del estado en materias de su competencia.
- Aprobar su presupuesto de egresos.
- Formular la iniciativa de ingresos y someterla al Congreso del Estado para su aprobación.
- Nombrar Secretario y Tesorero del municipio. Algunas leyes establecen que también otros o todos los funcionarios del municipio sean nombrados por el ayuntamiento.
- Proponer planes y programas de desarrollo municipal.
- Celebrar convenios con los gobiernos y dependencias federales y estatales y con otros ayuntamientos, para la realización de obras, inversiones o la prestación de servicios públicos.
- Estructurar y vigilar las ramas de la administración pública municipal (normalmente ligadas a los servicios públicos a su cargo y a las cuestiones hacendarias y de la cuenta pública).
- Integrar y organizar las comisiones de trabajo para el desempeño de sus funciones”<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Idem 20

Por otro lado, al revisar las leyes orgánicas municipales, vemos que existe un conjunto de atribuciones del ayuntamiento para las cuales necesita la autorización de la legislatura local; éstas son:

- Obtener empréstitos cuando el plazo de su autorización o pago rebase el término de su gestión constitucional.
- Enajenar bienes inmuebles.
- Dar en arrendamiento sus bienes propios, por un término que exceda a la gestión del ayuntamiento.
- Celebrar contratos de administración de obras de prestación de servicios públicos que produzcan obligaciones que excedan la gestión del ayuntamiento.
- Cambiar de destino los bienes inmuebles dedicados a un servicio público común.
- Cambiar las categorías políticas de los centros de población, la residencia de las cabeceras municipales y para crear, fusionar o modificar los límites geográficos de los municipios.

En relación a las facultades del municipio en materia hacendaria, en las leyes orgánicas no aparecen elementos novedosos, por el contrario, las leyes orgánicas municipales reproducen lo que establece el texto constitucional.

Para finalizar este apartado mencionaremos que la organización básica de la administración municipal es:

- Secretaría del Ayuntamiento
- Tesorería Municipal
- Unidad de Obras y Servicios Públicos.
- Comandancia de Policía.

Si el municipio es más complejo, el esquema organizacional de la administración se asemeja al siguiente:

- Secretaría del Ayuntamiento.
- Tesorería y Hacienda Municipal.
- Gobierno y Reglamentos.
- Seguridad Pública, Tránsito y Transportes.
- Salud Pública y Asistencia Social.
- Obras y Servicios Públicos.
- Instrucción Pública, Recreación y Espectáculos.
- Comercio, Mercados y Rastro.
- Bienes Municipales y Panteones.
- Desarrollo Urbano y Ecología.

En ambos esquemas, la administración se encuentra bajo el mando inmediato del Presidente Municipal y subordinada a las directrices y políticas trazadas por el ayuntamiento.

Los estados tienen cierta autonomía estatal de gobernarse en su interior; la autonomía estatal está recorrida en varios preceptos constitucionales: el artículo 40 que declara a los estados "libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

interior" pero unidos en una Federación establecida según los principios constitucionales; el artículo 41 que declara que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de los estados por lo que toca a sus regimenes interiores de acuerdo con la Constitución Federal y las particulares de los estados "las que en ningún caso podrán controvertir las disposiciones del Pacto Federal"; y, por último, el artículo 124 que declara que las facultades no expresamente conferidas a los funcionarios federales se entienden reservados a los estados.

Los gobiernos locales ocupan una posición subordinada en relación con el eje central dualista del Estado federal. En general, no forman parte del modelo, en el sentido de que política y jurídicamente sean reconocidos por éste de manera directa, si bien cabe la posibilidad de que se reconozcan como elementos constitutivos de las entidades federadas.

El municipio constituye la institución fundamental del Estado actual. Entre los elementos que integran al municipio se encuentran:

- Autonomía política.
- Elección de ayuntamientos.
- Libre administración de la hacienda.
- Suficiencia económica.
- Personalidad jurídica.

Sin embargo, éstas no se han cumplido en su totalidad, por la tendencia centralizadora que presenta la administración federal que subordina a los municipios, en especial a los más pequeños, tanto política como económicamente.

La participación de los municipios en la conducción de su desarrollo histórico ha estado muy limitada, ya que en la mayoría de los casos, sólo son prestadores de servicios y dejan de lado su función de promotor del desarrollo integral de sus propias comunidades.

La descentralización se da en la instancia municipal desde dos vertientes:

- Político-administrativa.
- Territorial.

Tiene su sustento en el artículo 115 constitucional, que considera al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.<sup>22</sup>

La descentralización política se refiere a que los municipios tienen sus propias autoridades y que son electas de manera democrática a través del voto libre, directo y secreto de los ciudadanos, y que con la personalidad jurídica que están investidos, tiene en territorio, las facultades legislativas que se señalan en la Constitución

---

<sup>22</sup> Idem 20

**Política, las particulares de los estados y las leyes orgánicas municipales.**

La descentralización administrativa por región, constituida por municipios, surge del principio de que en determinada parte del territorio nacional coincide con la política, para atender necesidades colectivas que las leyes respectivas señalan.

Como entidad sociopolítica, el municipio no forma parte del pacto federal, pero se le considera por sus características, como una modalidad de descentralización por región.

El municipio tiene problemas derivados por una excesiva centralización del poder económico y político en los ámbitos federal y estatal; y por un acelerado proceso de urbanización, que transforma a pequeñas poblaciones en ciudades medianas, modificando la estructura de la organización de las localidades, la distribución espacial de la población y la conformación del país.

El centralismo aumenta la desigualdad, obstruye la democracia y no permite el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país y quienes lo conforman. El municipio y sus comunidades deben poseer de manera real, no solo declarada, facultades y recursos para generar su verdadero desarrollo y satisfacer las necesidades de la población.

El artículo 115 constitucional transfirió funciones en materia de control y ordenamiento del desarrollo urbano, mas no de los instrumentos suficientes y necesarios para ejercer estas atribuciones, sobre todo de tipo económico. Las reformas hechas tuvieron como meta fortalecer al municipio, mejorar su organización política y administrativa, crear las condiciones jurídicas necesarias que favorecieran su economía, sus finanzas y su libertad de decisión, congruente con la política descentralizadora.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece que para fortalecer la democracia se requiere de la distribución equilibrada del poder público entre los diversos órganos y ámbitos de gobierno y de una relación vigorosa entre el gobierno estatal y los municipios con base en la descentralización para que los ayuntamientos puedan cumplir sus responsabilidades <sup>23</sup>.

El Programa para el Nuevo Federalismo 1995-2000 señala como objetivo fundamental vigorizar la autonomía política de los estados con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de funciones, facultades, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y el municipio <sup>24</sup>.

La descentralización busca el fortalecimiento del municipio y el combate al centralismo. Fortalecer al municipio implica ampliar su capacidad para dar

---

<sup>23</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Presidencia de la República

<sup>24</sup> Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 Balance Sexenal, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación.

respuesta a las nuevas formas de participación social; a los movimientos que buscan satisfacer sus demandas de bienes y servicios y a las organizaciones sociales no gubernamentales, no lucrativas, de asociación voluntaria.

Las tendencias descentralizadoras y el traslado de responsabilidades al gobierno municipal obliga a mejorar y modernizar los procedimientos administrativos y de control para elevar los niveles de eficiencia y calidad que contribuyan a un mejor funcionamiento de la estructura, a una mejor capacidad de gestión y de respuesta a las demandas sociales.

Es importante pugnar por la autosuficiencia económica de la hacienda municipal. Los gobiernos municipales han cargado con las deficiencias de que adolece el marco constitucional en lo que a esta materia se refiere:

- No señalar específicamente las fuentes impositivas que en todo caso corresponden al municipio.
- La forma de resolver los conflictos con las autoridades del estado.

Ante esto, la autonomía financiera y la libertad municipal quedan sometidas a las legislaturas y al ejecutivo, que pueden aumentar o disminuir los recursos municipales.

Se ha generado un ambiente que tiende al fortalecimiento económico del municipio a través de la participación en programas de inversión tanto federales como estatales, que hace posible la participación comunitaria en las tareas de desarrollo fundamentales.

Los mecanismos de operación de estos programas son excesivamente técnicos y burocráticos, pero han permitido a los gobiernos municipales el adecuado manejo de los recursos que indirectamente les transfieren la federación y el estado.

La demanda social es la base fundamental de sus acciones, porque al ser los habitantes los destinatarios del quehacer gubernamental, son quienes mejor reflejan los problemas que no les permite alcanzar los niveles de bienestar a los que tiene derecho y que el gobierno municipal debe atender.

Son cuatro las tesis que rigen la actuación de la administración municipal:

- La participación ciudadana como eje de las acciones del gobierno municipal.
- La creación de la infraestructura y las condiciones sociales que generen oportunidades individuales y colectivas para el desarrollo armónico del municipio.
- La promoción de una cultura de legalidad, ética y eficiencia en la administración municipal.
- La integración familiar como base de los valores y tradiciones que nos dan identidad.

Cada acción y esfuerzo destinados a fortalecer a los municipios son bienvenidos por la Federación. De diferentes maneras y planos, el fortalecimiento del municipio va a la par de la vigorización del Federalismo para fortalecer el modelo de desarrollo descentralizado que requiere el país.

Debido a que el municipio es la entidad más cercana al individuo, resulta indispensable conocer sus problemas y plantear soluciones que permitan encaminar las acciones del gobierno para satisfacer las necesidades de la comunidad. Así, hacer desarrollo de la comunidad es propiciar las condiciones para la transformación de la vida de los individuos de la manera más rápida, dentro de una eficiente planeación y programación para el logro de los objetivos deseados.

Por eso, es indispensable revitalizar la institución municipal pero no sólo teniendo en mente los ámbitos oficialmente reconocidos, que en la mayoría de los casos se reducen a la cabecera municipal.

El Federalismo que se debe perseguir es aquel que busque el pleno ejercicio de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios, y con ello fortalecer el ejercicio de las facultades de cada gobierno local de la confianza a cada comunidad sobre sus autoridades.

Se debe perseguir, de igual manera, una redistribución equitativa de los recursos para romper con las desigualdades entre estados y regiones, de competencias, responsabilidades, capacidad de decisión y ejercicio de recursos fiscales, que favorezca la autonomía entre los estados y las capacidades políticas, administrativas y financieras del municipio.

En cuanto al municipio se refiere el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, propone <sup>25</sup>:

- Impulsar el desarrollo político institucional.
- Alcanzar un mayor desarrollo social.
- Contribuir al crecimiento económico.
- Fortalecer el desarrollo regional.
- Promover un mayor desarrollo administrativo.

La administración pública municipal debe responder a la dinámica social que exige organizaciones fuertes y administrativamente eficaces, que sean congruentes a lo establecido en el artículo 115 constitucional, que señala la importancia del municipio dentro del sistema político mexicano.

## **5.2 Programa de Fortalecimiento de la Vida Municipal**

En congruencia con la política nacional se puso en marcha el Programa de Fortalecimiento de la Vida Municipal, para fortalecer las capacidades administrativas, financieras y políticas de los ayuntamientos, poniendo especial atención a las demandas sociales y a las estrategias de desarrollo regionales y estatales <sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Idem 23

<sup>26</sup> Buendía Tirado, Ángel Augusto, Impulsar el fortalecimiento municipal: condición primaria para la viabilidad nacional

Se expresan y señalan acciones concretas, tales como:

- Instrumentar una política de sectorización municipal con la finalidad de aumentar las capacidades productivas locales, apoyada en la coordinación estrecha de acciones complementarias entre los tres órdenes de gobierno; que las acciones que son programadas por los ayuntamientos, sean conocidas por todos, para evitar la duplicidad, la ocurrencia o incongruencia en el ejercicio del gasto público.
- Rediseñar la estructura de colaboración comunitaria, otorgándole un espacio legal para tener un desarrollo democrático amplio y plural, para jerarquizar y canalizar las demandas de las localidades a través de una estructura democrática de organización social que propicie un esquema de trabajo ordenado y una eficiente interlocución entre pueblo y gobierno.
- Establecer reuniones periódicas entre los funcionarios federales, estatales y municipales para definir las líneas de acción, elementos de apoyo en la toma de decisiones así como programas de información y capacitación y adecuación e interpretación del marco normativo y regulatorio.
- Apoyar la capacidad de gestión de los ayuntamientos para aquellos servicio que no han sido descentralizados hacia ellos.

A través del Programa de Fortalecimiento de la Vida municipal se han logrado concretar acciones, de las que destacan el funcionamiento y operación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, la creación de la Coordinación General de Apoyo al Desarrollo Municipal, la estructuración de los Centros de Desarrollo Regional y la estructura de Organización Social.

#### • *Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.*

Permite establecer una sostenida vinculación con los sectores social y privado en la búsqueda de estrategias para el desarrollo de cada municipio. Se deben crear las condiciones para mejorar la capacidad de respuesta en el marco del Sistema Municipal de Planeación que, paralelamente al Sistema Estatal, propicia un proceso interno de trabajo y fortalece la comunicación entre los ayuntamientos y el gobierno estatal representado en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Los Coplademun han llevado a la práctica el sistema de planeación democrática basado en la participación de la ciudadanía; es por eso que las administraciones elaboran su Plan de Desarrollo Municipal basado en la consulta popular. Este Plan permite jerarquizar las necesidades de los distintos sectores de la población y formular sus estrategias y líneas de acción.

#### • *Convenio de Desarrollo Social Municipal.*

Se designa anualmente el Convenio de Desarrollo Social Municipal, a través del cual operan los recursos asignado a la lucha contra la pobreza. El convenio destaca la participación organizada de la sociedad y el acercamiento de una política de descentralización municipal, en donde la propia comunidad decide las obras a ejecutar con los recursos federales, estatales y municipales.

### • *Coordinación de Desarrollo Social.*

Para coordinar las acciones del Programa Superación de la Pobreza, opera la Coordinación de Desarrollo Social de cada gobierno estatal, que funge ante los municipios como el órgano de apoyo técnico administrativo para facilitar el manejo eficiente de los recursos, de acuerdo con las políticas de normatividad de asignación programático-presupuestal.

### • *Comité Administrador del Programa Estatal de Construcción de Escuelas.*

Es un organismo que pone en práctica la descentralización en la construcción de espacios entre los ayuntamientos, los cuales han participado con 40% de la inversión total que el estado destina a este rubro.

### • *Apoyo Financiero al Municipio.*

Con la creación de la Coordinación General de Apoyo al Desarrollo Municipal (CADEM) se ha logrado importantes avances en el desarrollo de las capacidades técnicas, administrativas, financieras y políticas de los ayuntamientos. El CADEM ha influido en el mejoramiento de la vida municipal en acciones como:

- Apoyo al régimen municipal organizando seminarios de información y capacitación en diversas materias solicitadas por los cabildos.
- Apoyo en el fortalecimiento de las formas de organización social para la participación democrática de los ciudadanos en la promoción de su propio desarrollo.
- Asistencia técnica específica a los municipios.
- Realización de reuniones periódicas entre los funcionarios estatales y municipales para agilizar acuerdos.
- Promoción en el Copladet de acuerdos y convenios de cooperación entre los ayuntamientos y los sectores social y privado, tendientes a orientar sus esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo regional.
- Integración de una carpeta de proyectos de inversión municipal.

Con este Programa se procura:

- Atender las prioridades sociales más solicitadas para cubrir las deficiencias para la atención de los centros regionales de desarrollo y las comunidades en su área de influencia.
- Fortalecer la función de los centros regionales de desarrollo, a través de acciones de reactivación económica y programas de desarrollo regional.
- Propiciar la recomposición del tejido social en torno a obras y proyectos prioritarios.

### • *Modelo de Desarrollo Regional.*

El gobierno promueve el desarrollo social a través de los centros de desarrollo regional, experiencia de descentralización administrativa, territorial y de desarrollo humano que surge de un análisis geopolítico, demográfico y de parámetros

socioeconómicos, donde se identificaron como centros aquellas localidades que son polo de atracción de comunidades aledañas consideradas como su área de influencia.

Un centro de desarrollo regional se configura en una demarcación territorial dentro del municipio; permite racionalizar los recursos validando los montos de inversión y fortaleciendo la comunidad directamente entre la sociedad y el gobierno.

• *Comités de Desarrollo Social*

Funcionan en cada uno de los centros de desarrollo regional, se les unen las unidades de apoyo comunitario, que son electas en las localidades del área de influencia de los centros. Son los miembros de la comunidad quienes plantean las necesidades sociales, proponen soluciones a las mismas, las jerarquizan y definen cinco acciones prioritarias, participando conjuntamente con las autoridades locales y estatales en su solución.

• *Comités Comunitarios.*

Son organismos de ejecución para definir las obras que se ejecutan dentro de los recursos del Fondo para el Desarrollo Social Municipal.

Los ayuntamientos emprenden la tarea de constituir dentro del marco de los Coplademun los Comités Comunitarios en las localidades donde se decidieron obras; éstos fueron electos democráticamente por los miembros de la comunidad en asamblea mayoritaria y llevaron a cabo la ejecución de las obras del Fondo en los siguientes rubros:

- Agua potable.
- Alcantarillado.
- Drenaje y letrinización.
- Urbanización.
- Apoyos e infraestructura educativa básica.
- Apoyos e infraestructura productiva rural.
- Electrificación.
- Infraestructura básica de salud.
- Equipamiento y capacitación técnica y administrativa a los municipios.

• *Consejos comunitarios de Organización Social.*

Se encargan de la vigilancia y control de las obras aprobadas por la comunidad, teniendo como resultado una contraloría social que garantiza la calidad de las obras autorizadas y el cumplimiento en tiempo y forma de los diferentes convenios.

• *Otros apoyos a la descentralización municipal.*

Se firmó con la Secretaría de Salud el Acuerdo de descentralización Integral de los Servicios de Salud, a mediados de 1996.

### Destaca:

- Descentralización de los servicios de salud a la población abierta. Modelo que constituye el instrumento normativo por medio del cual se regula la prestación de los servicios.
- Aplicación del paquete básico de los servicios de salud. Estrategia para ampliar el acceso regular a los servicios de salud a la población rural dispersa que carece de ellos, considerando intervenciones sencillas de instrumentar, de bajo costo y alto impacto, manejando los recursos con eficiencia y combatiendo las principales causas de muerte y enfermedad de estos grupos.
- Participación municipal mediante la estrategia de municipios saludables. Con ella se ha logrado la concertación de esfuerzos de las autoridades políticas y civiles, instituciones públicas y privadas, la iniciativa privada y la sociedad en su conjunto, para mejorar la calidad de vida, atendiendo los principales indicadores de pobreza que particularmente se presentan en cada municipio.

Son dos los aspectos del federalismo a debate: el primero tiene que ver con los ingresos públicos y el segundo, con la descentralización del gasto público.

En el primer caso, ya se puede realizar un balance de las reformas instrumentadas en 1990 a la fórmula de distribución de participaciones que, a iniciativa del gobierno de Oaxaca, en el grupo Técnico para el análisis de la Fórmula de Distribución de Participaciones, en la zona 7 de la Comisión Permanente de funcionarios fiscales y en el seno de la propia Comisión Permanente, fue aprobada por una abrumadora mayoría de las entidades.

La esencia de la fórmula consistió en darle un peso creciente al factor poblacional hasta igualarlo con la fracción fiscal del fondo general de participaciones y la creación de una tercera fracción compensatoria para las entidades menos favorecidas en el saldo de las otras dos.

Haciendo un recuento de los avances alcanzados con esta nueva fórmula de distribución de participaciones, encontramos muchos aciertos: El saldo ha beneficiado fundamentalmente a las entidades con mayores niveles de pobreza; todos los estados lograron avances importantes en cuanto a la recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua, se lograron resultados positivos también en la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos locales.

Se han registrado avances importantes acerca del monto de recaudación federal participable que se destina a las participaciones. Por el lado del ingreso, existe conciencia de que se puede avanzar en lo concerniente a la forma de su distribución existente entre los estados. Si se incrementa el peso del factor poblacional en la distribución del fondo general de participaciones y se distribuye una parte del fondo de fomento municipal en referencia con el número de municipios de cada entidad federativa.

Es por el lado del gasto donde quizá sea más factible avanzar. Ernesto Zedillo en su primer Informe de Gobierno, señaló como propósito de su administración al avanzar en dos vertientes vitales del nuevo federalismo: la revisión de la actual distribución de facultades impositivas para ceder potestades a las entidades federativas, y la

descentralización efectiva de aspectos fundamentales de la política social, del de salud, del sector agropecuario, de comunicaciones y transportes, de la política ambientales, etc.

Las participaciones en 1995 se integraron por medio de tres fondos: el Fondo General de Participaciones (FGP), que representó aproximadamente 95%, el Fondo de Fomento Municipal (FFM), que representó 2.7%, y el Fondo para el Reordenamiento del Comercio Urbano (FRCU), un 2.2%. Para 1996 integra el FRCU.

Los gobernadores con diferentes enfoques e intereses coinciden en la necesidad de revisar el marco de relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, aunque todos omiten hablar del papel de los municipios en el futuro esquema de coordinación hacendaria en el marco del nuevo federalismo fiscal.

La coordinación fiscal descansa en instituciones importantes que han significado un avance real. Es necesario realizar cambios para avanzar de acuerdo con la nueva realidad económica del país y con el tamaño de la crisis fiscal de una parte importante de las entidades, considerando además del incentivo al perfeccionamiento de los sistemas tributarios de los estados, la necesidad de compensar la tremenda desigualdad regional que se da en el país y que podemos sintetizar en el hecho de que en las entidades federativas más pobres la esperanza de vida al nacer es siete años menos que en las más prósperas.

Entre los estados hay diversas opiniones que coinciden en la necesaria revisión del federalismo fiscal en su conjunto. Sus inquietudes apuntan a incrementar el monto global de la recaudación fiscal participable que se destina a los estados.

Los problemas fiscales de los estados tienen su origen no solamente en una insuficiencia de recursos.

Gran parte de los déficit fiscales de los estados se deben a políticas de gastos inadecuados, a la ausencia de mecanismos de control presupuestal, en muchos casos de manera deliberada, lo cual se explica por el uso que se hizo del endeudamiento para financiar obras innecesarias en estados con necesidades sociales vitales.

En materia de gasto es importante destacar dos aspectos: la evolución del gasto social en su conjunto y la problemática del gasto educativo. No obstante lo poco significativo de los recursos del ramo 26 en el presupuesto de egresos de la federación, es muy importante su descentralización. El gasto social en su conjunto presenta rezagos importantes, aunque en los últimos años de la administración anterior (Salinas de Gortari) su participación en el presupuesto se incrementó notablemente.

En la década perdida (los 80) sufrió un severo deterioro. En los años 90 se consiguió recuperar cierto nivel de gasto social. La evolución del gasto social ha tenido un carácter procíclico en relación con el crecimiento económico, particularmente en los ramos educativo y de desarrollo urbano.

En el caso de México los recursos del ramo 26, destinados al combate a la pobreza extrema en los estados con mayores niveles de pobreza y desigualdad, con inversión

pública per cápita por debajo de la media nacional, han sido los recursos más importantes, pero insuficientes.

El peso del gasto programable se ha reducido en el presupuesto, debido a la necesidad de hacer frente al servicio de la deuda pública. Se debe incrementar paulatinamente, pero decididamente el gasto social, y ejerciendo con mayor eficiencia, en el marco de su descentralización y municipalización. El combate a la pobreza debe estar en el eje de la política social, y sus recursos deben, por lo menos ser duplicados.

Hay que prever el costo adicional que significa para los estados el proceso de descentralización y su financiamiento, se deben adecuar las estructuras administrativas de los estados y municipios a una nueva realidad, además de instrumentar programas de capacitación y asistencia técnica para que estos recursos se usen de manera eficiente y transparente.

En los procesos de descentralización en los países con nivel de desarrollo como el nuestro, las administraciones inferiores han dependido de la voluntad política de la administración central.

Un intento para revertir esta situación es el de la federalización educativa, en un sector caracterizado por su excesivo centralismo burocrático y presupuestal.

Una preocupación permanente de los estados tiene que ver con la descentralización del gasto y la necesidad de buscar mecanismos compensatorios para el peso creciente del gasto educativo en los presupuestos de algunas entidades. En 1991 se creó un subgrupo para el estudio del gasto público en la coordinación fiscal, dentro del grupo de análisis de la fórmula de distribución de participaciones para evaluar el impacto y las políticas a seguir en materia de gasto educativo y de salud.

Hay entidades que destinan cerca de la mitad o más de la mitad de sus participaciones a la educación básica, en clara desventaja respecto a otras, cuya situación financiera y social les haría imposible incrementar este porcentaje en su presupuesto con recursos propios.

La federalización debe avanzar en su fase de descentralización, hasta el nivel municipal. Existe una situación real de crisis fiscal en alguna entidad dado el peso del gasto público sobre sus presupuestos y el origen de su deuda.

Que la descentralización requiere recursos adicionales en sus primeros tiempos, y que a lo mejor resulta más costosa que la centralización, seguramente es cierto. Es un proceso que se tiene que hacer a mediano plazo, cuando las estructuras administrativas de los estados se hayan adaptado y cuando se pueda materializar sin burocracia la descentralización en el ámbito municipal. Resulta más costoso en términos políticos y sociales no hacerlo.

Lo anterior ha tenido impactos negativos, como la situación financiera derivada del impacto devaluatorio en las entidades ya endeudadas, que más o menos administraban su deuda.

### 5.3 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se creó para evitar los problemas asociados con la concurrencia impositiva prevista en la Constitución. Esta concurrencia se justifica por ser una forma de definir la soberanía de los estados que pertenecen a una federación y el poder de ésta sobre sus habitantes, sólo en la medida en que la autoridad tenga poder para recolectar impuestos de sus ciudadanos ésta posee poder sobre un territorio, sin embargo la concurrencia impositiva puede obstaculizar el diseño óptimo del sistema fiscal e incidir en el incremento de costos administrativos de recaudación. El SNCF es un mecanismo a cargo del Ejecutivo y aprobado por el Congreso que no emanan de la Constitución directamente. Su objetivo principal es armonizar el sistema tributario y distribuir a los estados miembros una proporción de la recaudación federal, mediante el establecimiento de convenios de adhesión que se suscriben entre poderes soberanos: la federación y los estados. Este mecanismo de coordinación se regula actualmente de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal vigente a partir de diciembre de 1989.

Los primeros sistemas de participaciones sobre la recaudación federal en México se establecieron en 1942, pero hasta 1948, con el establecimiento del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), se sienta el primer precedente del sistema existente.

La primera Ley de Coordinación Fiscal surge en 1953 con fundamento en el artículo 26, para armonizar el sistema tributario, ésta se mantuvo vigente hasta los 70. Todos los estados firmaron el convenio de adhesión al sistema, El principal incentivo para que los estados aceptaran fue el poder de disponer de más del 50% recaudado por concepto del ISIM.

La Ley de Coordinación Fiscal fue reformada en diciembre de 1979 para introducir el nuevo Impuesto al Valor Agregado (IVA) que sustituyó al ISIM en 1980, junto con la entrada en vigor de la Ley Federal de Derechos, con lo que se formalizó al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). El objetivo principal de esta ley fue regular la forma en que se asignan las participaciones federales mediante convenios que expresan el acuerdo de los estados para suspender o derogar múltiple impuestos de tipo indirecto, a cambio de que la federación les compense, por medio de su recaudación, lo que vino a llamarse impuesto participable. De esta manera, se creaba un sistema uniforme para todo el país con las ventajas de administración, recaudación y eficiencia económica que esto implica. Este diseño deja libre a cada estado y municipio para determinar en qué rubros gastar los fondos provenientes de las participaciones.

Se pueden distinguir dos etapas en relación con los mecanismos utilizados para determinar el monto correspondiente para cada entidad federativa. Durante las décadas de los ochenta las participaciones se asignaban en proporción a la recaudación del IVA realizada por cada estado; el SNCF estuvo ligado a evolución de la recaudación del IVA por que era la principal fuente de ingresos del poder federal. En la segunda etapa, a partir de 1989, se adoptaron métodos redistributivos que incluyeron nuevos factores para calcular las asignaciones correspondientes a cada estado. Las fórmulas se desligaron del IVA y se basaron más en factores demográficos, con lo que se redujo la importancia del esfuerzo de fiscalización de este impuesto en las entidades.

La nueva fórmula está orientada a realizar una asignación más equitativa entre regiones ricas y pobres, dado que antes, las primeras resultaban beneficiadas porque la recolección local del IVA es un reflejo directo del nivel de desarrollo. Para algunas entidades como el Distrito Federal, Jalisco y Nuevo León, los nuevos mecanismos redistributivo utilizados para determinar la asignación de participaciones federales implicaron reducciones respecto al monto que recibían en la década de los ochenta.

Los impuestos participables incluyen todos los ingresos tributarios más lo ingresos provenientes de FEMEX. Se estableció que los impuestos sobre automóviles nuevos y tenencia de vehículos, antes manejado por el gobierno federal, se entregarán íntegros a los estados como incentivos para incrementar su capacidad administrativa de recaudación.

Se estableció que los municipios en donde existieran carreteras de cuota pudieran contar con una proporción de los recolectado para ser utilizado como inversión en vialidad y transporte del mismo.

#### **5.4 Participaciones a Entidades Federativas y municipios.**

Las transferencias federales a los estados y municipios se han diseminado en las distintas dependencias federales. En 1997, con la intención de cambiar esta patrón y lograr un sistema más transparente en la distribución de estos recursos, algunos de los gastos fueron transferidos a los gobiernos estatales y municipales, para usos específicos por el gobierno central. A partir de ese año, la fuente principal de transferencias federales para los estados y municipios llegó a ser el Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. A diferencia de las participaciones, los recursos que reciben los estados y municipios a través de este fondo son establecidos como un elemento específico del presupuesto asignado cada año por el Presidente de la República y aprobado por la Cámara de Diputados. Este fondo forma parte del gasto programable de cada año, mismo que puede ser asignado para cualquiera de los otros rubros en los que el gobierno federal puede gastar su dinero. (Cuadro 8)

La distribución del Ramo 33 se regula a través de la Ley de Coordinación Fiscal, Este ramo crea siete fondos con destinos específicos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS)
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASPEDF)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

Este último fondo de divide en:

- Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)

De los siete fondos que componen en Ramo 33, sólo los dos últimos se transfieren a los municipios, por conducto de los estados. Los otros seis se ejercen a través de las dependencias federales responsables de asegurar su aplicación en las actividades señaladas anualmente por la Federación en el Presupuesto de Egresos.

Las participaciones se distribuyen por dos mecanismos distintos, uno que está definido en el nivel central para determinar el monto correspondiente a los estados y otro definido por cada estado para determinar el monto correspondiente a cada uno de los municipios en su jurisdicción. (Cuadro 9)

La distribución de las participaciones entre los estados depende esencialmente de tres criterios, mismos que han sufrido modificaciones desde la creación del SNCF. Desde 1994, el 45.17% del monto participable se distribuyó con base en el criterio de territorialidad, el otro 45.17% se asignó en proporción directa al número de habitantes de cada entidad y el 9.66% restante se distribuyó en proporción inversa a las participaciones por habitante recibidas al distribuir el 90.34% anterior.

- El primer criterio de territorialidad se refiere a los llamados impuestos asignables: impuesto federal sobre automóviles nuevos (ISAN), sobre tenencia o uso de vehículos y el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS). Estos impuestos corresponden a la Federación, se permite a las entidades que los recaudan utilizarlos libremente con el fin de crear incentivos que orienten a incrementar la capacidad administrativa de recaudación de las entidades y disminuir al costo de recaudación por parte del gobierno federal. Este criterio ha sido utilizado desde 1980 con el propósito de que se distribuyan participaciones en proporción al crecimiento de la recaudación asignable.
- El segundo criterio, de población, se asocia al principio de justicia distributiva que confirma el hecho de que todos los ciudadanos tiene derecho a niveles de bienes y servicios público similares, aunque se desconoce el costo de provisión de los mismos y su variación dependiendo de las regiones.
- El tercer criterio busca compensar a las entidades que recaudan menos recursos y cuya población es relativamente pequeña. Estos recursos pertenecían anteriormente al Fondo Complementario, con el mismo valor relativo y la misma forma de distribución.

Los estados también obtienen recursos de otros fondos, además del 20% del Fondo General de Participaciones (FGF), los cuales son:

- Uno por ciento de la RFP adicional para entidades coordinadas en materia de derechos.
- Resarcimiento a las entidades por la desaparición de las Bases Especiales de Tributación en virtud del cambio de la fórmula de las participaciones a la LCF en vigor a partir de 1990.

- Fondo de Reserva de Contingencia (antes Fondo Financiero Complementario), que tiene el fin de apoyar a las entidades cuyas participaciones totales, obtenidas a través de los otros dos fondos, no alcanzaran un crecimiento similar a de la RFP. Se constituye con el 0.25% de la RFP.
- Los accesorios de las contribuciones, según los Convenios de Colaboración Administrativa (CCA).
- El 50% de los productos provenientes de la explotación y venta de bienes y bosques nacionales.

En cuanto a los municipios, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establece que los estados deben distribuir entre sus municipios al menos el 20% del total que reciben cada año del gobierno federal, dejando como responsabilidad de las legislaciones locales el establecimiento de las bases, montos y plazos para distribuir los recursos entre sus municipios, situación que ha causado muchos problemas para los municipios. Aproximadamente la mitad de los estados todavía no han publicado tales criterios, lo que conforma un área recurrente de reclamación de parte de los gobiernos municipales a estados y federación.

Para empezar a solucionar este problema, en 1990, se estableció una garantía de entrega a los municipios del 100% de los recursos del Fondo de Fomento Municipal manejado por el gobierno central, que representa el 1% adicional de RFP y se adoptó un coeficiente de distribución que considera el esfuerzo en la recaudación local del impuesto predial y de los derechos de agua.

Los municipios de cada estado también obtienen ingresos por otros fondos relacionados con los siguientes conceptos:

- Parte de la Reserva de Contingencia que le corresponda al estado.
- Participaciones Directas en Impuestos Especiales. Son las bases mínimas que debe distribuir el estado a los municipios:
  - 20% de Impuestos Especiales por Productos y Servicios (IEPS) por bebidas refrescantes con contenido alcohólico menor a 6° gl. de alcohol (bebidas alcohólicas y cerveza), enajenadas en el estado.
  - 20% de IEPS por tabaco labrado enajenado en el estado.
- Incentivos por colaboración administrativa que incluyen una parte de la recaudación obtenida por el estado por concepto de Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), de multas federales no fiscales, de la recaudación obtenida de pequeños contribuyentes incorporados al Registro federal de Contribuyentes, de control de mercancía extranjera.
- Otros conceptos que no dependen de la colaboración administrativa y sólo se benefician a determinados municipios, de los cuales realizan actividades específicas como:
  - 3.17% de los derechos adicionales por la exportación de petróleo.
  - 50% de las aportaciones federales por ingresos en puentes de peaje.

Estos montos, para la mayoría de los municipios representan parte importante de sus presupuestos, principalmente en los municipios pequeños, en donde la recaudación del predial o de derechos es limitada por que su economía local no es tan dinámica como se desea.

Cada uno de los fondos del Ramo 33 son distribuidos con diferentes criterios, que dependen del área específica para el que son asignados. Estos recursos se dividen en dos categorías, los que son entregados directamente a estados y los recursos que son entregados a las dependencias federales para su eventual reasignación entre los estados.

El ejecutivo federal distribuye los recursos que reciben los estados provenientes del FISE, cuyo monto es determinado anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación. La distribución de este fondo se realiza bajo los criterios de extrema pobreza.

La reasignación de los recursos federales que realizan las dependencias como la Secretaría de Salud y de Educación Pública, deben ser transferidos a través de los Convenios de Desarrollo Social en cada entidad y sujetándose a las fórmulas de distribución establecidas en la LCF y en el Presupuesto de Egresos.

Los recursos provenientes del Ramo 33 que reciben los municipios son los provenientes del FAISM y FAFM. El primero se distribuye con base en criterio de marginalidad y pobreza extrema utilizando la misma fórmula de distribución de FISE. El segundo son los recursos federales que se entregan en proporción directa al número de habitantes de cada estado. Estos recursos se entregan a los estados, quienes deberán repartirlos entre sus municipios en pagos mensuales de acuerdo con el calendario establecido por los congresos locales.

La distribución de participaciones no sigue una tendencia de redistribución del ingreso, las entidades federativas con mayor desarrollo económico son las que reciben una mayor proporción de los recursos distribuidos por este concepto.

Los estados con mayores rezagos en servicios públicos son los que reciben menores recursos por concepto de participaciones, como Oaxaca, Puebla e Hidalgo, cuyas participaciones representan menores porcentajes respecto al total a pesar su alto grado de marginación.

La distribución de los recursos a través de este ramo implica la transferencia de recursos destinados a determinadas áreas de gasto, como educación, salud e infraestructura; atendiendo a las prioridades de gasto establecidas por la Federación. Los estados que más se han favorecido con estos recursos son Veracruz, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y México.

En la distribución del ramo 33 se han generado confusiones en términos de las competencias de cada nivel de gobierno sobre el control de los recursos y, por lo tanto, en la responsabilidad última. La Ley de Coordinación Fiscal y las leyes estatales correspondientes involucran un gran número de actores en el proceso de decisión para el ejercicio de estos recursos. La complejidad del asunto contribuye a la poca claridad percibida por los actores políticos sobre la aplicación de estos recursos.

Los cambios en la economía nacional que han acompañado la liberalización de la misma han transformado las bases a partir de las cuales se determina el gasto público.

Los cambios de los últimos años en la economía nacional aún no han sido reflejado en el diseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el sistema sigue funcionando sobre las mismas bases en las que se construyó en 1980. En la medida en que pueda ser deseable mantener el mismo sistema, también sería conveniente revisar las bases de distribución que actualmente se utilizan.

Las fórmulas de asignación de las participaciones pondere más los esfuerzos de recaudación que la equidad en la distribución, haciendo depender el ingreso de los estados de su recaudación potencial. La utilidad del SNCF como mecanismo de redistribución regional no ha sido totalmente ejercida en la práctica, pues la fórmula que determina la asignación de las participaciones tiende a beneficiar más a las entidades con mayor desarrollo y los gastos de éstas pueden ser mayores por las magnitudes de la infraestructura, existe un alto grado de inequidad en la provisión de bienes y servicios entre las regiones, aún sin tomar en cuenta su nivel de desarrollo e infraestructura. La cuestión de desigualdad en términos de desarrollo económico y social de las diferentes regiones ha sido el argumento principal del gobierno central para mantener el control sobre estos recursos.

## VI. EL NUEVO FEDERALISMO 1995-2000

El Federalismo sólo puede fortalecerse si se brinda a las regiones capacidad y fortaleza para superar sus problemas. No se puede dar vigencia al Federalismo, si no es a partir de las regiones y con un compromiso social.

Al gobierno en cualquier parte del país le corresponde la obligación de ser responsable de las condiciones de estabilidad política y social, de certidumbre jurídica para la inversión privada, e impulsor de la promoción económica, de los avances tecnológicos para acercarlos a pequeños y medianos empresarios, y de la infraestructura que los estados requieren para la competitividad.

El Dr. Ernesto Zedillo Fonce de León, expresó como una de sus prioridades de gobierno la necesidad de avanzar hacia un Nuevo Federalismo para fortalecer la soberanía y la unidad de la Nación.

Como parte de los trabajos para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Jefe del Ejecutivo Federal llamó a una consulta popular para avanzar en la propuesta por un Nuevo Federalismo. En los foros celebrados durante 1995 resaltó la necesidad de ampliar los espacios político-institucionales del Federalismo, mediante un profundo proceso de redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos a favor de estados y municipios.

En el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 se ampliaron y sistematizaron los compromisos del Ejecutivo Federal mediante una estrategia orientada a transformar la manera de trabajar de los gobiernos, que promovió la cooperación y la coordinación como principios para fortalecer el proceso redistributivo.

La cooperación puso énfasis en el propósito mayor de reivindicar la unidad nacional en el marco de una sociedad abierta, basada en la construcción de visiones compartidas y de alianzas estratégicas. La coordinación se orientó a ampliar la comunicación para hacer compatibles las prioridades y misiones diferenciadas de las entidades federativas y los municipios, competitivas pero complementarias, con las aspiraciones de justicia y equidad del Nuevo Federalismo.

Para llevar a cabo esta redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos había que incrementar la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público, mejorar la asignación del gasto con base en formulas que consideraron la naturaleza y alcance de cada función a descentralizar y reivindicar el principio de correspondencia entre las funciones y responsabilidades de cada gobierno.

A los propósitos mayores de reivindicar la unidad nacional y la autonomía política de los estados, se unieron otros tres objetivos instrumentales, que guiaron al Nuevo Federalismo: la descentralización profunda de la Administración Pública Federal, un sistema nacional de coordinación hacendaria y la renovación de la instancia municipal de gobierno.

Para el diseño e instrumentación de esta importante iniciativa política, en marzo de 1995 el jefe del Ejecutivo Federal creó la Comisión Intersecretarial para el Impulso

del Federalismo, cuya misión es coordinar los compromisos de los sectores de la Administración Pública Federal para otorgar factibilidad a cada una de las dimensiones de esta compleja iniciativa y establecer los tiempos adecuados para su instrumentación gradual.

La Comisión es presidida por el titular de la Secretaría de Gobernación y la integran los secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el asesor del Presidente de la República en materia de Federalismo.

El Secretariado Técnico es responsabilidad del subsecretario de Desarrollo Político y del referido asesor presidencial. La descentralización de la Administración Pública Federal se llevó a cabo mediante el análisis función por función y buscó una redistribución óptima, eficiente y eficaz, sin desarticular los avances previos en las políticas públicas, con base en los principios de cooperación y coordinación, a fin de fortalecer política e institucionalmente a los gobiernos locales.

La descentralización requirió de procesos diversos y graduales debido a que algunos estados podían asumir las nuevas competencias que le atribuía la Ley Suprema casi de inmediato, pero otros, por insuficiencia de recursos, infraestructura, capacidad técnica y personal calificado, entre una diversidad de razones, requerían de más tiempo y apoyo.

En este periodo (1994-2000), y después de más de una década de discurso en este sentido, el "péndulo" del Federalismo mexicano parece haber tomado otro rumbo hacia una descentralización real.

Existen razones para pensar que antes y durante el sexenio de Ernesto Zedillo, el balance de poder político en el país había cambiado sustancialmente, abriendo espacios de poder a nuevos actores políticos cuyos intereses respaldan una descentralización verdadera.

Este cambio político fue más notable en la pérdida del poder relativo del partido hegemónico (PRI), primero en un creciente número de administraciones municipales y estatales ganados por partidos de oposición. En 1997 se formó la primera Cámara de Diputados en la que el PRI perdió la mayoría relativa. En las elecciones de 2000, Ernesto Zedillo reconoció la victoria de Vicente Fox como su sucesor en la Presidencia de la República.

Los elementos del Nuevo Federalismo de Zedillo buscaban reorganizar la distribución del poder con el propósito de establecer relaciones de cooperación en vez de las relaciones de subordinación que existieron hasta 1994. El Nuevo Federalismo resultó más creíble a partir de que éste se convierte en una estrategia para impulsar una redistribución de poder hacia una verdadera autonomía de estados y municipios junto con la participación ciudadana en la conducción de políticas y la construcción de gobiernos más eficientes; todo esto plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Con el presidente Ernesto Zedillo se incorpora el concepto de Nuevo Federalismo que abarca varios campos <sup>27</sup>:

- Reforma del poder judicial.
- Reforma del sistema fiscal de distribución de los ingresos
- Una mayor y efectiva separación de los poderes.
- Reducción de los poderes de la presidencia.
- Fortalecimiento de los poderes estatales y municipales.
- Separación del gobierno y el partido oficial.
- La reforma electoral, etc..

En materia fiscal se plantea incrementar las participaciones federales a medida en que se transfieran nuevas responsabilidades. También se anuncia la apertura de diversas oportunidades para que los estados puedan obtener nuevos y mayores ingresos, a nivel local, mediante la aprobación de nuevos impuestos.

No existen elementos que frenen la dependencia. Aunque los estados que quieran incrementar sus ingresos deberán hacerlo con el costo político que significa aumentar los impuestos.

Dos problemas históricos han marcado el reciente debate político del país: la discusión del presupuesto federal de egresos y la soberanía de las entidades federativas para legislar reformas fiscales distributivas.

La discusión del presupuesto llama particularmente la atención que las fuerzas inerciales del viejo sistema político mexicano, presidencialista y autoritario, han sido puestas en tensión por un nuevo entorno en la representación parlamentaria de la sociedad y por fuerzas políticas disímiles, preocupadas por recuperar una vieja atribución del Congreso federal: la negociación del presupuesto con el ejecutivo.

La disputa constitucional sobre la soberanía de los ingresos fiscales y la equidad en su reparto, en los marcos de lo que se ha llamado Federalismo.

En el siglo pasado la discusión política giró en torno de la soberanía fiscal en los tres niveles de gobierno municipal, estatal y federal; significó una definición decisiva para la nueva nación constituida en un régimen confederal y corte pactista. A través de ella se procesó largamente el acomodo de intereses de los pueblos, los poderes regionales y los proyectos liberales en conflicto.

La discrecionalidad con que se manejan los recursos públicos no ha sido controlada aún, ni legal ni políticamente.

Si el dilema del presente se da entre la equidad fiscal y la redistribución política de los beneficios del gasto, en el pasado se encontraba en la construcción de instituciones estables de gobierno y fiscalización, en la definición de una

---

<sup>27</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Presidencia de la República

normatividad constitucional que estableciera los cauces de la negociación ajustados a la representación política de los intereses de grupo y región, partidariamente protagonizados, así como la edificación de una administración de los recursos fiscales que normara los pactos que daban vida a las instituciones.

Si pensamos que ahora, gracias a las muestras de cambio y al debilitamiento del modelo autoritario, podemos estar acercándonos a un nuevo pacto democrático nacional, es necesario advertir que una nueva definición de prácticas de fiscalización, control de los recursos públicos y mecanismos distributivos del gasto están en el centro de la reforma del Estado, como tantos años atrás, lo intentó el federalismo liberal mexicano.

La demanda de un nuevo constituyente señala la necesidad de un nuevo pacto estatal que integre la diversidad de proyectos regionales, si se consideran como tales las gubernaturas sustraídas al partido dominante, en favor de una nueva política en la gestión de la economía pública, los ingresos fiscales y las políticas tributarias.

Se ve ahora la cancelación de un régimen de administración fiscal fundado en el control presupuestario del ejecutivo y en la sujeción de sistemas regionales de tributación que de autonomizarse, podrían volvernos a un régimen fiscal confederativo.

### **6.1 Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000**

El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 expresó la iniciativa política del Jefe del Ejecutivo Federal mediante compromisos concretos orientados a: consolidar la descentralización de la educación pública; emprender la descentralización de los servicios de salud a población abierta; impulsar la descentralización de la infraestructura para el combate a la pobreza; convenir mayor participación de las entidades y los productores en el desarrollo rural; convenir un nuevo marco constitucional y la participación de los estados en el ámbito de medio ambiente y recursos naturales; descentralizar la red carretera secundaria; impulsar la concertación en la atención de los asuntos agrarios; promover la participación de las entidades federativas y de los prestadores de servicios en el diseño de estrategias para el desarrollo turístico; descentralizar la operación de los programas de capacitación para el trabajo; ampliar los cauces institucionales, programáticos y de recursos para la construcción de un sistema nacional de seguridad pública y para la coordinación en materia de protección civil; y racionalizar la exploración, explotación, producción, distribución, consumo y conservación de energéticos.

En la iniciativa política para un Nuevo Federalismo se propuso fortalecer y actualizar el Municipio Libre como instancia de gobierno, transfiriéndole recursos financieros que le otorgaran margen y capacidad de respuesta ciudadana.

Uno de los principales retos que enfrentó la Administración 1994-2000 fue avanzar hacia un Nuevo Federalismo mediante un proceso de redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos desde el Gobierno Federal hacia estados y municipios.

Desde esta perspectiva, la Administración Pública Federal ha instrumentado un conjunto de programas de descentralización que han fortalecido las capacidades político-institucionales de los gobiernos locales en materias tan relevantes como: salud, educación y desarrollo social. Para apoyar este proceso descentralizador, el Ejecutivo Federal impulsó la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria (SNCH), que incluyera los rubros de ingreso, gasto y crédito.

Había excesivas restricciones a la potestad tributaria de los estados, las cuales limitaban su capacidad de desarrollar una adecuada política fiscal.

Tampoco ellos mostraban interés en incrementar los recursos de sus bases tributarias o ampliar las existentes. Durante este periodo las participaciones se convirtieron en la principal fuente de financiamiento de los gobiernos estatales y municipales, y cualquier intento por incrementarlas en alguna entidad era resentido por otra al manifestarse el fenómeno estadístico conocido como "suma cero".

Al inicio de la Administración 1994-2000 se analizó la posibilidad de transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, como una de las estrategias para hacer frente a los cambios que se observaban en la economía nacional y a las necesidades crecientes de estados y municipios, derivadas del incipiente proceso de descentralización de la Administración Pública Federal, en el marco del Nuevo Federalismo.

El Gobierno Federal y los funcionarios fiscales de los estados, al interior de los órganos de Gobierno del SNCF, plantearon la necesidad de profundizar el federalismo fiscal mediante las siguientes estrategias:

- Contribuir a solventar las necesidades financieras que enfrentaban los gobiernos locales.
- Desarrollar el potencial de las fuentes locales de ingreso.
- Ampliar las potestades tributarias de los estados permitidas por el SNCF.
- Resolver la problemática relativa a la colaboración administrativa en materia fiscal federal y al gasto descentralizado y coordinado.
- Avanzar en el proceso de descentralización administrativa.
- Transferir fuentes y funciones federales de ingreso y competencias en materia de gasto a los gobiernos estatales y municipales.
- Crear una nueva coordinación hacendaria entre entidades y Federación.

El principal avance es el fortalecimiento de la comunicación de los organismos del SNCF a través del mejoramiento de su estructura, al establecer los subsistemas de coordinación tributaria, gasto público y deuda pública. Ello ha permitido la ampliación de las potestades tributarias de los estados y el perfeccionamiento del sistema de reparto, el incremento de los fondos participables y un aumento importante de recursos descentralizados hacia los estados y municipios del país, fundamentalmente por la incorporación del Capítulo V a la LCF, el cual da vida a la tercera vertiente del Federalismo Hacendario: las Aportaciones Federales o Ramo 33.

Respecto a las facultades del Gobierno Federal en materia de coordinación fiscal, entre los avances se encuentran: generación del presupuesto anual y asignación de

recursos con base en los criterios establecidos por la LCF; y publicación del calendario de entrega, porcentajes y montos estimados que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones (FGP) y de los Fondos de Aportaciones.

Los avances en materia de ingresos se concentran en una serie de reformas encaminadas al fortalecimiento de las haciendas públicas locales a través de mayores transferencias federales, mayores facultades de administración y fiscalización de gravámenes federales derivados de los Convenios de Colaboración Administrativa y mayores espacios tributarios a estados y municipios.

Durante el periodo 1994-2000 se promovió un importante proceso de redistribución de facultades y de responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno, que ha generado una mayor participación de los gobiernos estatales y municipales en la prestación de servicios básicos así como en la provisión de infraestructura. A consecuencia de ello, el ejercicio de los recursos federales se ha transformado de manera significativa. En la actualidad los gobiernos locales erogan una proporción importante de recursos, no sólo en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), sino también como proporción de la recaudación de impuestos que está regulada por la LCF.

La crisis 1994-1995 agravó la situación financiera de los estados, por lo que se estableció el Programa de Coordinación Hacendaria con las Entidades Federativas a través del cual se apoyó a los estados, con cargo a recursos federales del presupuesto, para reducir el saldo de sus deudas y la carga financiera de la misma.

Dicho Programa operó hasta 1998 y permitió que el saldo de las deudas estatales disminuyera 14.4% en términos reales en el periodo 1994-1998 y la proporción de intereses respecto a los ingresos estatales bajara de 7.9 en 1995 a 1.9% en el último año en que operó.

## 6.2 Evaluación del periodo 1995-2000

El Programa para un Nuevo Federalismo lo considero sólo como un buen intento de política económica que planteó en su momento Ernesto Zedillo, ya que a pesar del esfuerzo por realizar foros y consultas para llevar a cabo este programa, estos no tuvieron la penetración que se esperaba, ya sea por el poco interés que despertó o porque no supo realizar de la manera adecuada.

Acaso sea por que el tema del Federalismo no tiene la importancia que debería tener que los gobierno federal y estatal no pugnan porque se plantee e implemente de manera eficiente, los municipios, quienes serian los mayor beneficiados poca o nula participación y voto tienen en este tipo de asuntos políticos.

Aunque de forma el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, tiene buenos fundamentos, no se supieron o no se quisieron aplicar como estuvo planteado. Si realmente el Federalismo tuviera la importancia política y económica que debiera, no harían promesas de campaña referentes a él, por que estaría implementado como política en los tres órdenes de gobiernos.

## VII. AVANCES Y PROPUESTAS

En 1996 se lograron diversos avances en materia de Federalismo Hacendario no obstante que durante ese año persistieron algunos efectos negativos de la crisis económica <sup>25</sup>.

A partir de enero de 1996 se incrementaron las participaciones a las entidades federativas, al pasar del 18.51 al 20%, de la recaudación federal participable. Esta medida, conjuntamente con otras que se describen en los siguientes párrafos, propiciaron que dichas participaciones en 1996, experimentaron un crecimiento real del 8%, con relación al año anterior.

De acuerdo a los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal para elevar los ingresos tributarios, se estima que para 1997 las participaciones a las entidades federativas, incluyendo diversos incentivos, crecerán 4.4% en términos reales.

Hoy de cada peso que el Gobierno Federal obtiene por concepto de recaudación federal participable, se transfieren a entidades y municipios más de 51 centavos, a través de participaciones y transferencias de gasto que administran las entidades. Durante 1997, 43.84% del gasto total del Gobierno Federal (excluyendo intereses sobre la deuda), será ejercido por las entidades federativas.

Las entidades federativas recibieron también mayores ingresos como resultado de incrementos en su participación directa en la recaudación de algunos impuestos federales:

- Con la adición del artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal, la Federación les entrega directamente el 20% de la recaudación que obtiene por el impuesto especial sobre producción y servicios que se aplica a bebidas alcohólicas y cerveza, así como el 8% que se obtiene por el tabaco.
- Las participaciones que la Federación otorga directamente a los municipios fronterizos o marítimos en los que se realizan operaciones de exportación de petróleo crudo y gas natural, registraron en 1996 un incremento real del 18 por ciento.
- Los fondos creados conjuntamente entre la Federación, estados y municipios en donde existen puentes de peaje, se destinan a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de las obras de vialidad en esos municipios.

Para apoyar en mayor medida esta decisión a partir de 1996 se realizaron los siguientes cambios:

• Se incrementó en 150% las aportaciones de la Federación a dichos fondos, pasando del 10 a 25% de los ingresos brutos. Esto significa otorgar aproximadamente 50% de los ingresos netos que se captan en los puentes de peaje. Por este concepto la Federación aportó en 1996 recursos adicionales por cerca de 84

---

<sup>25</sup> *Avances y perspectivas hacia un Nuevo Federalismo Reunión de Trabajo Aniversario LXXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

millones de pesos.

• A fin de que las entidades federativas donde se encuentran los puentes puedan extender los beneficios del Fondo a todos sus municipios, se dividirá la aportación de la Federación entre el estado y el municipio en partes iguales.

• Hasta 1995 los estados y municipios debían contribuir con un peso cada uno, por cada peso que el Gobierno Federal aportaba al Fondo. A partir de 1996, con el fin de lograr que los recursos del Fondo se aprovechen en su totalidad, se modificó el esquema de proporciones, de tal forma que por cada peso que la Federación aporte, los estados y municipios contribuyan con 20 centavos.

Ante las dificultades financieras que experimentaron diversos estados y municipios como resultado de la crisis económica, el Gobierno Federal decidió apoyar su esfuerzo de pago a través del Programa de Apoyo Crediticio a Estados y Municipios, a fin de permitir la reestructuración de sus deudas en UDIS.

Los resultados obtenidos con este programa fueron satisfactorios: al 30 de septiembre de 1996 el 78% del saldo total de la deuda de los estados y municipios contratada con el Sistema Bancario se encontraba reestructurado en UDIS.

Es importante destacar que los estados y municipios realizaron un importante esfuerzo de reducción de sus obligaciones al optar, la mayoría de ellos, por una amortización anticipada de entre el 20 y el 30% de sus deudas. Con esto lograron una menor carga financiera en sus presupuestos y una mayor disponibilidad de recursos para las tareas prioritarias.

Se ha promovido la promulgación de leyes estatales de deuda pública. Adicionalmente se llevaron a cabo otras medidas que hicieron posible fortalecer las finanzas estatales:

Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que facultan a las entidades federativas para que, a partir de 1996, establezcan derechos por la expedición de licencias para el funcionamiento de establecimientos de venta de bebidas alcohólicas, así como por la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad.

- A partir de 1996 se suprimió la exclusividad que mantenía la Federación de establecer el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. A partir de 1997 este impuesto puede establecerse también por los gobiernos locales.
- Se derogó la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles que hasta 1995 tenía carácter federal, con lo cual las entidades federativas en ejercicio de sus potestades podrán establecer los impuestos que en la materia determinen.
- Se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado a fin de eliminar la exclusividad que tenía la Federación para detentar el gravamen de los servicios de hospedaje, a efecto de otorgar competencia a los estados para gravar la prestación de dichos servicios.
- En materia del impuesto sobre automóviles nuevos, a petición de los gobiernos estatales preocupados por los efectos de una posible competencia en las tarifas sobre sus ingresos, el Ejecutivo Federal sometió a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de restablecer el impuesto a nivel federal. En cualquier caso, los ingresos provenientes de este gravamen corresponderán en su totalidad a las

entidades federativas estimándose que para 1997 obtengan ingresos del orden de 400 millones de pesos, monto que se incrementará en 1998 y en 1999, en función del restablecimiento gradual de las tasas vigentes en 1995.

- Se incorporó al Fondo de Fomento Municipal el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano, con lo cual el primero pasó de 0.56% de la recaudación federal participable al 1 por ciento.
- Se cambió el periodo de entrega de la Reserva de Contingencia creada con el propósito de garantizar un crecimiento en las participaciones igual al de la recaudación federal participable. Hasta 1995, se entregaba 50% cuatrimestralmente y 50% al final del ejercicio. A partir de 1996, el 90% se distribuye mensualmente y el 10% restante al cierre del ejercicio.

Se realizó la suscripción de un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa entre la SHCP y las entidades federativas para que a partir de 1997 los estados puedan auditar y fiscalizar, además del IVA, el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Activo (IMPAC), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IESPS), otorgándose a los estados como incentivos económicos por dichas actividades: 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados en las auditorías del IVA, 75% en ISR e IMPAC y 100% del IESPS.

Se aprobaron dos importantes iniciativas en apoyo a las finanzas estatales:

- El aumento del impuesto sobre la renta a los premios de loterías, rifas y sorteos del 15 al 21%, no obstante que esta tasa se reduce a 15% en las entidades que apliquen un impuesto local con una tasa de 6%. Este mecanismo les permitirá ejercer una potestad que ya tenían, al uniformar la carga fiscal a nivel nacional. Con esta medida, las entidades federativas podrían obtener recursos anuales superiores a los 220 millones de pesos.
- Encontrar mecanismos que hagan posible corregir situaciones de sobreendeudamiento de estados y municipios, condición básica para recuperar el acceso al crédito público y privado, componente fundamental que permite complementar los ingresos propios.

En 1996 finalizó el proceso de reestructuración de adeudos a cargo de los gobiernos estatales y municipales y de sus organismos operadores, a través del cual se ampliaron significativamente los plazos, se ajustaron en el tiempo los pagos por servicio de la deuda y se otorgó por parte del Gobierno Federal, un subsidio en las tasas de interés mediante el esquema de UDI's Fideicomiso. La cartera reestructurada de BANOBRAS a cargo de estados y municipios y de sus organismos operadores alcanzó un total de 12'466 millones de pesos.

En este sentido la Secretaría de Desarrollo Social ha emprendido diversas acciones que serán fortalecidas en el marco de un federalismo indudablemente social.

La coordinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno permitió la descentralización del Ramo 026. Actualmente, los gobiernos municipales ejercen de manera directa el 65 % del total de los recursos destinados al combate a la pobreza mediante el Fondo de Desarrollo Social Municipal, mientras que el 35% restante es operado por los gobiernos de los estados a través de los Convenios de Desarrollo Social.

En 1996 se aplicó por primera vez una fórmula basada en indicadores socioeconómicos para una distribución equitativa de estos recursos; en 1997, con base en recomendaciones y experiencias de los propios estados, la fórmula se perfeccionó.

Se destaca que en 1997, los ayuntamientos junto con los Consejos de Desarrollo Municipal, pueden aprobar obras cuyo costo no sea mayor a los 100 mil pesos. De esta manera, el 80% de las obras que se ejecutarán en 1997 con recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal se encuentran comprendidos en este rango de inversión.

Paralelamente a la descentralización de funciones y recursos del Ramo 026, la SEDESOL transfirió a los gobiernos estatales 1,450 técnicos.

Con la aprobación de la H. Cámara de Diputados de la continuación del Programa de Empleo, en 1997 se destinarán 2,150 millones de pesos para la generación de aproximadamente 90.4 millones de jornales. De esa cantidad, la SEDESOL canalizará 1,090 millones de pesos para la generación de 450 mil empleos temporales, contribuyendo con ello, a mejorar la productividad de las comunidades indígenas y campesinos de bajos ingresos.

El Programa de 100 Ciudades opera también en forma descentralizada. Corresponde a las autoridades estatales definir prioridades y ejecutar las obras aprobadas. Para 1997 este programa prevé una erogación total por 1,124 millones de pesos, con una contribución del Gobierno Federal de 568 millones y de 556.4 por parte de los gobiernos estatales.

Se transfirieron los fideicomisos para la administración y desarrollo de reservas territoriales.

La Secretaría de Salud inició el proceso de descentralización con los siguientes resultados:

El 20 de agosto de 1996, en presencia del Sr. Presidente de la República, se suscribieron el "Acuerdo Nacional para la Descentralización" y el "Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud", en los que se establecen los lineamientos generales del proceso y los acuerdos que garantizan los derechos de los trabajadores y las responsabilidades en materia de salubridad general de los gobiernos federal y estatales.

A efecto de dar cabal cumplimiento a los compromisos contraídos con la firma de esos acuerdos, se inició el establecimiento de los organismos públicos descentralizados que recibirán los recursos transferidos. A la fecha se han constituido 23 de ellos. Se ha venido trabajando con los demás estados y con el Distrito Federal, y ya se cuenta con avances muy importantes.

El objetivo último que persigue el proceso de descentralización de los servicios de salud para población abierta es mejorar el nivel de salud de la población. Adicionalmente se pretende:

- Contribuir a lograr un desarrollo regional armónico y equitativo, acorde con las necesidades regionales y locales.
- Estimular la participación de los sectores público, social y privado.
- Mejorar las condiciones de vida locales.
- Permitir el libre ejercicio de las atribuciones que en esta materia les confiere la legislación a las entidades federativas.
- La creación de organismos públicos descentralizados (OPD) en el nivel estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, permitirá:
- Una administración y operación de los servicios de salud estatales más ágil, transparente, eficiente, participativa y racional, acorde con las necesidades locales.

La coexistencia de las secretarías de salud estatales facilitará además:

- Una adecuada distribución de las competencias en ese ámbito;
- La operación de los servicios de salud a cargo de los OPD y el ejercicio de los aspectos normativos, de supervisión y evaluación bajo la responsabilidad de las secretarías de salud estatales;
- Una mejor coordinación con el resto de las instituciones de salud del estado, asumiendo para ello el papel que les corresponde como autoridades estatales en las diferentes materias de salubridad general y el cumplimiento de las políticas emanadas de la propia Secretaría de Salud en el nivel federal, y de las metas comprometidas en el programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000.

Se inició la aplicación de la estrategia del paquete básico de servicios de salud a través del Programa de Ampliación de Cobertura, el cual arrancó en once entidades federativas y en los 380 municipios comprometidos. Se benefició con ello a una población total de 3.9 millones de habitantes, destinándose para tal efecto 219 millones de pesos.

Se concluyó la elaboración de los planes estatales maestros de infraestructura de salud para población abierta, los cuales se han constituido en el documento rector del desarrollo, conservación, mantenimiento y equipamiento de la infraestructura de salud en los estados.

En cumplimiento de las estrategias que marca el Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000, se aprobaron los equivalentes estatales del "Modelo de Atención a la Salud para Población Abierta", en donde se reconocen las características y necesidades estatales y regionales en materia de salud.

Durante 1996, se efectuó la firma de convenios con todos los estados de la federación para la descentralización de los servicios de construcción, rehabilitación y mantenimiento de las escuelas de preescolar y secundaria en todas sus modalidades (excepto educación especial).

Como resultado de ello, los gobiernos estatales asumen un papel central en la planeación y la programación en esta materia. Los estados reportan incrementos en las obras realizadas con los mismos presupuestos.

En materia de educación media superior y superior, todos los nuevos planteles que se establecen en los estados funcionan con un esquema descentralizado. Los 79 planteles actuales son producto de la detección de necesidades por parte de los propios estados, así como de criterios que permiten asegurar la pertinencia de la inversión.

Durante 1997 los estados que hayan consolidado por completo sus capacidades en materia de construcción, rehabilitación y mantenimiento de escuelas de educación básica, podrán hacerse cargo de la totalidad de las obras de CAPFCE en sus territorios, incluyendo educación media superior y superior. Ello supondrá la transferencia a dichos estados del personal y edificios del CAPFCE.

La Secretaría de Gobernación, en el marco de la Reforma del Estado, ha emprendido diversas acciones que fortalecen el federalismo.

Se estableció mediante reformas al artículo 105 de nuestro texto fundamental, un nuevo sistema de control constitucional pleno, por el cual la Suprema Corte de Justicia tiene competencia para conocer y dar solución a las controversias constitucionales que surjan entre la Federación, los estados o municipios, así como para conocer de las acciones que tenga por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general incluyendo las electorales y la Constitución.

Se reformó el artículo 99 Constitucional para dar jurisdicción al Poder Judicial de la Federación en materia electoral.

Se han celebrado convenios con los gobiernos estatales para consolidar los registros civiles en las entidades federativas, con el propósito de estructurar el Registro Nacional de Población y así poder expedir la Clave Única de Registro de Población.

En 1996 se apoyó a las entidades federativas en la atención a los procesados o condenados por delitos del fuero federal, al incrementarse las aportaciones federales (socorro de ley) de \$ 5.50 a \$ 16.50 diarios por reo. Para 1997 esta aportación pasará a \$ 19.50 diarios. Asimismo, el Programa de Remozamiento de Cárceles, contempla la construcción de trece centros estatales de readaptación social y un centro federal de readaptación social.

Con base en el Programa Nacional de Seguridad Pública, en 1996 se instaló el Consejo Nacional de Seguridad Pública en el que participan los gobiernos estatales. A la fecha, destacan las acciones siguientes:

De conformidad a las directrices del Consejo Nacional, durante 1996 se inició la instalación de la Red Nacional de Información sobre Seguridad Pública, previniéndose que en el segundo semestre de 1997, en estrecha coordinación con los gobiernos estatales, cincuenta ciudades del país (32 capitales y 18 ciudades estratégicas) formen parte de esta Red.

El presupuesto asignado al Programa de Seguridad Pública en 1996 fue de 100 millones de pesos. En 1997 el presupuesto asciende a 2,405 millones de pesos, de los cuales 1,905 son aportados por la Federación y 500 por los gobiernos de los estados.

Se invertirá en la formación de policías a través de la Academia Nacional y en la compra de equipo y armamento (250 millones de pesos); y se creará la red primaria de los registros nacionales policíacos, delincuenciales, de equipo y armamento, misma que a partir de 1998 alimentará de información a los estados para la lucha contra la delincuencia.

En 1997, la Federación y los estados firmarán los convenios de colaboración en materia de seguridad pública, a través de los cuales se distribuirán los recursos presupuestales, con base en la fórmula que apruebe el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Se promoverá, con la participación de las entidades federativas, la modernización de la reglamentación municipal y se apoyará para que todos los municipios cuenten con la base normativa mínima y su Bando de Policía y Buen Gobierno.

En el 2001, el Gobierno federal destinó 3.2 por ciento más recursos a las entidades y municipios por concepto de participaciones y aportaciones, con respecto a lo aprobado por el Congreso, lo que permitió un crecimiento de 7.3 por ciento en el total de las transferencias.

De acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda, el Gobierno canalizó a esas localidades 12 mil 424 millones de pesos más a los 339 mil 662.9 millones de pesos autorizados.

Por concepto de aportaciones a entidades y Gobiernos municipales (ramo 33) se erogaron 209 mil 173 millones de pesos, contra 199 mil 578 millones aprobados por el Congreso.

Esta desviación a favor de los estados y municipios permitió en el 2001 un aumento de 8.3 por ciento real en los recursos por aportaciones, producto principalmente de los incrementos salariales al personal descentralizado en los sectores de educación y salud.

De igual forma, los recursos pagados por participaciones a entidades y municipios (ramo 28) fueron superiores a los aprobados, al ascender a 196 mil 914 millones de pesos, 1.5 por ciento más con respecto al aprobado de 194 mil 85 millones de pesos. Con respecto al 2000, crecieron 3.9 por ciento.

Para las entidades, el 2001 significó transferencias federales por el equivalente al 8 por ciento del PIB y totalizaron 460 mil 484 millones de pesos.

Además de aportaciones y participaciones, los estados recibieron recursos del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), de convenios de descentralización, así como del ramo 25 de Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación, Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

Por rubros, en el 2001, los mayores incrementos reales se dieron en el PAFEF, con 75 por ciento, convenios de descentralización 9 por ciento y aportaciones 8 por ciento. Para este 2002 se aprobaron para el PAFEF 14 mil 700 millones de pesos .

En el último reporte del CEDEMUN se da cuenta de las reducciones a las Participaciones Federales:

“Derivado de la baja en la recaudación federal, durante el primer trimestre del ejercicio 2002 se entregaron a Estados y Municipios participaciones federales que son 9% inferiores, en términos reales, que aquellas entregadas en el mismo periodo de 2001.

De enero a abril 2002, se pagaron participaciones en ingresos federales e incentivos económicos, por la cantidad de 63 mil 149 millones de pesos, lo que representa una disminución en términos reales de 9.0%, con respecto a 2001. Con relación a lo estimado se observa un decremento de 7.4%.

Dicha cantidad se integra por 51 mil 447 millones de pesos por concepto del Fondo General de Participaciones; 2 mil 428 millones de pesos por el Fondo de Fomento Municipal; 546 millones de pesos por la Reserva de Contingencia; mil 268 millones de pesos corresponden al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; 329 millones de pesos por participaciones del 0.136% de la Recaudación Federal Participable a favor de los Municipios fronterizos o marítimos por donde materialmente se importan o exportan bienes; 15 millones de pesos corresponden al derecho adicional sobre la extracción de petróleo, a favor de los Municipios colindantes con la frontera o litorales por donde se realiza materialmente la salida del país de dicho producto; y 7 mil 115 millones de pesos por concepto de incentivos económicos. La cifra de incentivos económicos se compone de 5 mil 478 millones de pesos de incentivos económicos del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, mil 300 millones de pesos del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y 337 millones de pesos de otros incentivos.”<sup>29</sup>

A continuación se enumeran varias propuestas realizadas para lograr los objetivos que el Federalismo persigue.

### **7.1 Propuesta del Ejecutivo Federal.**

Con el fin de reforzar los ingresos del gobierno federal, la gestión del presidente Vicente Fox promoverá una alianza con estados y municipios en materia de recaudación y corregirá la discrecionalidad que existe en el manejo de los presupuestos estos asignados, anunció Carlos Gadsden, coordinador del Federalismo en el equipo de transición.

En materia de Federalismo económico, el nuevo gobierno de Vicente Fox corregirá la discrecionalidad con la que se manejó la inversión en los estados. “Por años, no hubo más lógica que la discrecionalidad en donde la actuación política de los

---

<sup>29</sup> <http://www.cedemun.gob.mx/index.html>

gobernantes tuvo que ver con la forma de distribuir el recurso federal", sostuvo Carlos Gadsden.

Dentro de las promesas de la campaña electoral de Vicente Fox se propone respetar y apoyar a cada orden de gobierno para hacer lo que le corresponde en el desarrollo de la Nación: a cada ciudadano, a cada comunidad, a cada municipio y a cada gobierno estatal, independientemente de su filiación partidista.<sup>50</sup>

Esto con un proyecto federalista que promueva el desarrollo económico, aprovechando al máximo las ventajas de cada región en un círculo virtuoso de competencia y cooperación.

Un federalismo que dé prioridad a la acción de los gobiernos estatales y municipales, quienes están mejor dotados para conocer y enfrentar las expectativas y necesidades particulares de sus habitantes; que otorgue autonomía financiera y política a los estados y municipios, dándoles las herramientas para responder eficaz y acertadamente a los problemas más urgentes de su población; que respete y enriquezca las características propias de las regiones y de las etnias mexicanas.

Un federalismo solidario, subsidiario y corresponsable, que permita la participación más efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas; que promueva la rendición de cuentas y la tolerancia.

Para llevarlo a cabo, en aquel entonces proponía tres ejes fundamentales de acción:

- Primero, establecer qué es lo que debe hacer cada orden de gobierno. Para ello, juntos, los tres ordenes de gobierno, definir, de una vez por todas, el papel que corresponde al gobierno federal, a los estados y a los municipios; no en función del control político, sino en función de la democracia y la subsidiaridad.
- Segundo, determinar con qué recursos habrán de llevar a cabo sus tareas. Para ello se promovería una reforma hacendaria a fondo, que ante la redistribución de tareas a escala nacional, también haya una redistribución de los recursos de manera coherente. Ante una nueva tarea tendrá que disponerse del recurso que la haga posible.
- Tercero, definir cómo deberán coordinarse las relaciones entre los tres ordenes de gobierno entre sí. Se establecerían canales de comunicación eficientes. Los Estados y municipios serán tomados en cuenta en la toma de decisiones que les afecten.

## 7.2 Propuesta del Sector Empresarial

El contenido de la Reforma Fiscal propuesta por el sector empresarial mexicano considera tres ejes fundamentales <sup>51</sup>:

El primer eje consiste en promover una reforma fiscal que fortalezca la capacidad de gestión del gobierno. Con ello se busca alcanzar dos objetivos específicos: incrementar la captación de ingresos públicos para cumplir eficazmente con las

---

<sup>50</sup> "Transición 2000" Jáquez, Antonio y Montes, Rodolfo, Proceso

<sup>51</sup> Sempere, Jaime, Sobarzo, Horacio, *Reflexiones sobre el Federalismo Fiscal en México*

responsabilidades del Estado y al mismo tiempo preservar la estabilidad macroeconómica. No es posible hablar de responsabilidad social cuando no cumplimos con nuestras obligaciones fundamentales; y la primera como sociedad es generar riqueza y crear oportunidades de empleo.

Para lo anterior, la propuesta concreta es ampliar la base gravable y realizar ajustes al gasto corriente del sector público, a través de cinco líneas de acción:

Ampliar el padrón de contribuyentes. Para ello, se propone incorporar a ese amplio sector que opera en la ilegalidad al amparo de la informalidad y desterrar toda práctica de clientelismo y de corruptelas sobre esos grupos. Independientemente de la magnitud de los ingresos adicionales que se recauden por este concepto, por principio de equidad y de justicia todos los mexicanos que percibamos un ingreso debemos contribuir proporcional y equitativamente al erario público.

Se tiene que desterrar esa práctica tan arraigada de concentrar la base de contribuyentes en unos cuantos. Se estima que de una Población Económicamente Activa de 37 millones de personas, sólo un porcentaje reducido paga impuestos.

Por ello, la política de ingresos debe enfocar sus esfuerzos para combatir de manera frontal, eficiente y sin discrecionalidad la informalidad, la ilegalidad, la evasión y la elusión. Sólo a través de un sistema de fiscalización más eficiente, traduciremos este esfuerzo en números y cifras concretos. Aspiramos ver reflejados este esfuerzo en el Presupuesto de Ingresos, en pesos y centavos; y sobre todo saber cómo se está avanzando, a través de estas acciones, para tapan el faltante que tenemos.

Avanzar en el proceso de privatización de aquellas entidades públicas, y aún aquellos servicios públicos, que pueden quedar a cargo de la iniciativa privada. Por ello, se insiste en acelerar la desincorporación del sector eléctrico, de la petroquímica y de un ejercicio transparente de los programas financiados a través del gasto social. Para el empresariado, es claro que el sector privado también puede participar en los servicios públicos. Preguntémonos si no es más barato distribuir leche subsidiada a través del sector privado y no de Liconsa.

Promover un sistema simplificado y estable que facilite el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

La autoridad está obligada a redoblar los esfuerzos por fortalecer los servicios de apoyo al contribuyente, así como buscar alternativas flexibles de pago. Una de ellas consiste en transferir algunos impuestos hacia el consumo. Con ello, además de diluir el impacto en el bolsillo en un periodo más prolongado, ofrece la ventaja de que pagan más quienes más gastan y más tienen; contribuyendo con ello, a tapan agujeros y evitar hoyos negros.

Otro ejemplo, es transferir el impuesto por concepto de tenencia de automóviles hacia el consumo de gasolina, lo cual evitaría cubrir dicho importe en una sola emisión, siendo un beneficio sobre todo para los que menos tienen.

Estamos convencidos que en estos momentos en los que esperamos bajos crecimientos hacia adelante, no es el momento más adecuado para eliminar la tasa cero del IVA en alimentos y medicinas.

Se trata de que a través de la simplificación, más gente pague y se avance en el terreno de la equidad y la legalidad. Estamos convencidos que la mayoría de los mexicanos quieren cumplir con sus obligaciones fiscales, quieren ser ciudadanos completos y quieren hablar con la voz completa. Facilitemos ese proceso, bajo el entendido de que quienes no cumplan a pesar de ello, serán castigados con todo el peso de la ley.

Promover una cultura impositiva. No se debe olvidar que es obligación de todos los mexicanos contribuir al gasto público; pero tampoco que es un derecho legítimo conocer el destino de sus contribuciones. En este sentido, alentar entre la población esta cultura impositiva requiere que esté sustentada en una mayor transparencia y efectividad del gasto público. Deber impulsar la práctica de rendición de cuentas al ciudadano y una mayor vigilancia al ejercicio eficiente y transparente del gasto.

A fin de garantizar la fortaleza de las variables macroeconómicas, en particular de finanzas públicas sanas, el gobierno, en coordinación con los demás sectores de la sociedad, deben explorar alternativas distintas a la elevación de los niveles impositivos o a la creación de nuevos impuestos, menos aún si éstos son establecidos de manera unilateral o discrecional y sin mediar justificación plenamente sustentada. Al respecto, se sugiere incrementar la eficiencia del gasto. A pesar de algunos avances dignos de señalar -como haber reducido el gasto programable de 26.6% del PIB en 1982 a 15.7% en 1998-. En particular, deber evitar gastos burocráticos no prioritarios o evitar la duplicidad de funciones: ejemplo de ello es el caso de CONASUPO, o de LICONSA o la sobrerrepresentación diplomática en diversos lugares, como las ciudades de París, Bruselas o Ginebra en donde se multiplican los cargos de embajadores, representantes ante organismos internacionales, consulados, etc.

El segundo eje de la propuesta empresarial consiste en impulsar una reforma fiscal que promueva la actividad económica y la competitividad del aparato productivo nacional. Con ello, se busca fortalecer el papel del Estado como facilitador y promotor de la actividad económica. Esto implica, un Estado que no compita por la obtención de recursos; que tienda al equilibrio presupuestal; que tenga finanzas públicas sanas; que promueva la generación de empleos y la reinversión de utilidades; y que elimine impuestos que atentan contra la competitividad.

Para ello, se sugiere seguir una estrategia que elimine la preponderancia de los criterios recaudadores y dé el peso específico que deben tener los criterios de promoción de la actividad económica. Esto sustentado en el fomento al ahorro interno de las familias y la reinversión de utilidades de las empresas a través de tres grupos de acciones:

Revisar algunos impuestos que inhiben la inversión productiva con el fin de derogarlos o reducirlos, como el Impuesto al Activo de las Empresas (IMPAC) y el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN). Algunos estudios demuestran, por

ejemplo, las ventajas costo- beneficio que representaría eliminar el ISAN. La recaudación por concepto de IVA, derivado de un incremento en la demanda, sería superior a lo recaudado hasta ahora por dicho concepto.

Asimismo, se propone avanzar en el reconocimiento de deducciones legítimas de las empresas como la adquisición de vehículos utilitarios, maquinaria y equipo, dirigidos a modernizar la planta productiva nacional e incentivar la renovación del parque vehicular.

Otorgar un trato diferenciado entre las reinversiones de las utilidades y el retiro de las mismas.

Se trata de premiar la reinversión en programas de reconversión tecnológica y capacitación de su capital humano como elementos esenciales para fortalecer la planta productiva y la generación de empleos.

Proponen una reducción de las tasas impositivas al trabajo. No se trata de disminuir a los altos ingresos o de no reconocer que los salarios bajos no sólo están exentos del pago del Impuesto al Producto del Trabajo, sino que tienen devolución. De lo que se trata es de fortalecer los ingresos de la clase media.

Asimismo, reiteran la propuesta de disminuir el ISR a las empresas cuando reinviertan las utilidades, gravándolas con la totalidad de la tasa cuando dichas utilidades sean retiradas. Así como analizar la propuesta ya referida de transformar este impuesto en un impuesto al flujo de efectivo.

Incrementar el gasto en infraestructura, como forma de reducir el costo país y elevar la competitividad y por ende coadyuvar a la generación de empleos. Ello implica que el Estado no compita con la inversión privada en aquellas áreas en donde la sociedad pueda impulsar eficientemente su desarrollo.

El tercer eje de la propuesta consiste en promover una reforma fiscal que incentive la equidad, a través de servicios públicos de calidad y mayor seguridad jurídica al contribuyente. A través de la política fiscal se busca favorecer una mejor distribución del ingreso y mejorar la calidad de vida de las personas y brindar mayor seguridad jurídica al contribuyente.

Para ello, se sugiere como estrategias concentrar el gasto social en la generación de empleo y en el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, fomentando la participación del sector privado.

Entre las acciones a realizar se sugieren cuatro líneas de acción:

- Promover una mejor distribución del ingreso, a través de la reducción del ISR como forma de reconocer el esfuerzo individual y estimular el ahorro familiar.
- Incrementar la calidad de los servicios públicos, especialmente respecto al gasto en capital humano, educación y salud y vivienda, como elementos detonantes en la generación de oportunidades reales de progreso para las personas a través del empleo y un mejoramiento en las condiciones de vida de la población. En particular debemos insistir en promover la incorporación del sector privado en la

prestación de estos servicios. Sentimos que abrimos a la competencia sin duda haría que el gasto social fuera más eficiente. No se trata de concebir a la privatización como beneficios o prebendas para el sector privado, sino de visualizar este proceso como apertura hacia una sana competencia.

- Revisar el marco jurídico y evitar discrecionalidades en la imposición de sanciones fiscales. En particular, proponemos que el fisco se haga cargo de las costas judiciales que implica llegar a juicio, pues se ha constituido como una práctica para obligar a pagar al contribuyente.
- Fortalecer las acciones del federalismo fiscal, con el fin de que los estados y municipios cuenten con mayor capacidad para autofinanciar sus propias necesidades y promover el desarrollo rural, lo que a su vez favorecerá la superación de las desigualdades regionales y contribuirá a la unidad nacional. Una propuesta concreta es transferir a los estados el cobro de algunos impuestos, como por ejemplo el ISAN.

### 7.3 Propuesta Académica

La propuesta del Prof. David Colmenares es <sup>32</sup>:

Para avanzar en el federalismo fiscal:

1.- Establecer en la Ley de Coordinación Fiscal, obligación para los estados de crear leyes y sistemas estatales de coordinación fiscal con los municipios, en los cuales se reproduzcan organismos como la comisión permanente de funcionarios fiscales, grupos técnicos de trabajo y reuniones periódicas de funcionarios fiscales, estatales y municipales.

2.- Difundir periódicamente por medio de SHCP las cifras de participaciones pagadas a los estados para evitar incumplimiento de la ley por parte de los gobiernos estatales respecto a sus municipios.

3.- Crear un fondo compensatorio, con recursos frescos adicionales a 23.36% de la recaudación federal participante para apoyar presupuestalmente a las entidades que destinan una parte sustantiva de sus participaciones al gasto educativo.

4.- Distribuir al total del fondo general de participaciones en función del número de habitantes.

5.- Revisar la distribución de las fuentes tributarias transfiriendo a las entidades a aquellas en las cuales sea más racional y eficiente su administración, y dejar centralizada la administración de los impuestos que el poder central administra, controla y fiscaliza con mayor eficiencia, como el ISR y el IVA. Algunas fuentes transferibles pueden ser las siguientes:

Hacer los ajustes legales para transferir a las entidades la facultad para recaudar algunos impuestos hoy federales. Se puede fijar una sobretasa en el impuesto a las ventas al consumir final, reduciendo la tasa del IVA en la misma proporción.

---

<sup>32</sup> Profesor de la Facultad de Economía de la U.N.A.M.

Permitir el establecimiento de derechos por servicios efectivamente prestados por los estados, cuando las cuotas se fijen coordinadamente por todas las entidades.

Ampliar las facultades de fiscalización de las entidades a todos los impuestos: IVA, ISR, etc., y dejar 100% de la recaudación que se capte, así como permitirles el cobro de incentivos derivados de la autocorrección.

6.- Incrementar el monto de la reserva de contingencia con el fin de compensar a las entidades con participaciones pagadas inferiores respecto al crecimiento de la RFP y restablecer la reserva de compensación para aquellas que en la propuesta de la distribución per cápita no resulten beneficiadas en el corto plazo.

7.- Modificar la participación del Distrito Federal en el sistema de coordinación fiscal o hacendaria.

8.- Fortalecer los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, establecer la obligatoriedad de que las empresas paraestatales cumplan con todas sus obligaciones fiscales con los estados y municipios.

9.- Avanzar coordinadamente en la descentralización del gasto público en salud, comunicaciones y transportes, agua, educación y desarrollo social; mediante la revisión del costo de la misma, su financiamiento, el proceso de transición, al ajuste a las estructuras administrativas estatales y la nueva normatividad coordinada, para fortalecer la participación ciudadana en el proceso y la coordinación interinstitucional.

10.- Crear una Coordinación para el Desarrollo Social que opere de manera parecida a la Coordinación Fiscal, e incremente sustantivamente los recursos del ramo 26.

Jaime Samperes y Horacio Sobares, en la Revista de Comercio Exterior, de El Colegio de México <sup>23</sup>, proponen lo siguiente:

#### Algunas propuestas para aumentar la responsabilidad fiscal

Las propuestas para que los gobiernos locales gasten más eficientemente y de acuerdo con sus ingresos pueden ir en dos sentidos. El primero, es que se impongan límites al gasto público estatal. Entonces la decisión del estado consiste en decidir de la mejor forma posible dónde se gastan los recursos escasos. El segundo, es que se doten a los estados de bases gravables más flexibles para que soporten los costos de la elevación de su gasto via mayor esfuerzo fiscal.

#### Límites al gasto

Estos son límites al endeudamiento o límites al gasto público estatal. Los costos al endeudamiento tienen el problema de que haría a las economías estatales más volátiles, dado que el endeudamiento puede verse como una forma de seguro

---

<sup>23</sup> Samperes, Jaime, Sobarzo, Horacio, *Reflexiones sobre el Federalismo Fiscal en México*

intertemporal. Ello haría que incluso choques muy pequeños pusieran en peligro a las economías estatales. Ello implicaría la necesidad de mayores transferencias. Además, hay ciertos problemas legales para imponer los límites exógenos al gasto estatal.

#### Más flexibilidad en las bases gravables

Otra posible solución es hacer que los estados tengan fuentes de ingresos más flexibles. Una posibilidad es sustituir el actual sistema de coordinación fiscal por otro en que los estados reciban una proporción de la recaudación del impuesto sobre el ingreso de las personas físicas recaudado en su territorio. Es decir, una forma limitada de concurrencia fiscal.

### 7.4 Informe del Centro de Investigación para el Desarrollo CIDAC

En el informe semanal del CIDAC, se encuentra la siguiente propuesta:

Tres elementos centrales requieren cambios para que el federalismo fiscal mexicano funcionen efectivamente.

- Primero, los sistemas de recaudación (federal, estatales y municipales), que son los que determinan cuántos recursos financieros están disponibles para el quehacer gubernamental.
- Segundo, los sistemas de transferencias fiscales (federales y estatales), que reparten recursos financieros entre los miembros del pacto federal.
- Tercero, los sistemas de endeudamiento público (de nuevo, federal, estatales y municipales) que determinan la distribución de las cargas fiscales para el financiamiento de los proyectos de inversión a lo largo del tiempo y entre los lugares.

Cualquier cambio en estos tres elementos deberá partir, de cinco premisas básicas:

- La necesidad de mantener finanzas públicas sanas en todos los niveles de gobierno.
- Es imperativo de devolver potestad tributaria a los gobiernos subnacionales.
- La urgencia de eliminar los incentivos perversos al esfuerzo fiscal existentes en el actual sistema de coordinación fiscal, tanto en las aportaciones como en las participaciones.
- El objetivo normativo de volver más equitativo el sistema de transferencias fiscales actualmente existente.
- La preocupación por la viabilidad del proyecto de desarrollo mismo si no se atenúan las diferencias regionales.

## 7.6 Otras propuestas de Partidos Políticos

Las propuestas argumentan una relación positiva entre la autonomía municipal y el sistema federal de gobierno. Se reitera la demanda por un equilibrio de recursos y competencias entre los tres órdenes de gobierno, para consolidar al municipio libre dentro de un marco federal cooperativo:

- “Reformar el artículo 40 Constitucional. Reconocer al municipio libre y soberano en su régimen interior, como parte constituyente de la República Federal. ésta debe fundarse además de en los estados, en los municipios” <sup>34</sup>.
- “Establecer un nuevo Federalismo que busque la recuperación del pacto federal de distribución de competencias, fortalecimiento municipal con participación social y fomento de la representación y participación indígena” <sup>35</sup>.
- “Reformar el Artículo 41 para que el municipio sea considerado parte con los poderes de la federación y de los estados, uno de los medios a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía a fin de reconstruir sobre este principio su independencia y el anverso de sus facultades” <sup>36</sup>.
- “Sustentar el federalismo en una descentralización subsidiaria, creando un sistema de funciones administrativas, políticas, financieras, sociales e informativas tales que aquello que la persona no pueda satisfacer, lo haga la familia; que lo que ésta no pueda cumplir lo haga la comunidad municipal; que en aquello en lo cual el municipio muestra su incapacidad, coadyuve el gobierno estatal; y que ahí donde los estatales manifiesten su limitación, entre en funciones el gobierno federal. Descentralizar no es sólo transferir recursos y facultades a las instancias inferiores de gobierno, como lo señala el nuevo federalismo.” <sup>37</sup>.
- “Perfeccionar el orden jurídico municipal como parte fundamental del nuevo federalismo. Que las políticas de desarrollo nacional tengan en el orden municipal el nivel básico de su realización” <sup>38</sup>.
- “Reformar el Artículo 40 de la Constitución para incorporar el concepto del federalismo, cooperativo e interdependiente como fórmula política orgánica y funcional entre las tres instancias de gobierno” <sup>39</sup>.
- “Modificar Artículo 115 Constitucional para que incorpore una definición del Ayuntamiento como expresión real y reconocida del Pacto Federal. Abandonar la idea de que lo federal es el centro y volver a las fuentes del federalismo social de los liberales mexicanos.” <sup>40</sup>
- “Incorporar una definición del Ayuntamiento como expresión real y reconocida del poder federal. Se debe entender al municipio como municipio libre y no como

---

<sup>34</sup> Cervantes, Eduardo, Secretaría de Asuntos Municipales del PRI, La República Federal, representativa y democrática debe fundarse además de en los estados en los municipios, México D.F. P. 11, 28 pp

<sup>35</sup> González, Erika Dörrig, Cultura y participación social en el municipio

<sup>36</sup> Partido de la Revolución Democrática, Programa de la revolución Democrática, PRI (México D.F. P. 27, 165 pp

<sup>37</sup> Calderón, Felipe, Municipio libre, Ciudadanos libres, en Cárdenas, Jaime; Faya, Jacinto. La Reforma político-electoral del estado Mexicano Revista AMEINAFE

<sup>38</sup> Galindo, Heriberto, tercera Reunión Nacional de Presidentes Municipales del PRI, México D.F. 1997

<sup>39</sup> Millán, Ricardo, Formación de la Asociación Mexicana de Ayuntamientos.

<sup>40</sup> Núñez, Ma. De la Luz, El municipio libre, corazón y alma del federalismo democrático.

instancia autónoma. Las mayores limitaciones constitucionales está en la relación federalismo-municipio.”<sup>41</sup>.

•“Impulsar la reforma de los Artículos 40 y 41 Constitucionales para garantizar la existencia del municipio libre en un nuevo federalismo democrático”<sup>42</sup>.

•“Reforma al Artículo 40 de la Constitución: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república federal, representativa y democrática, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, fundados en el municipio libre, pero unido en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Esta reforma pondrá en claro el carácter fundacional del municipio en relación, con los estados de la federación”<sup>43</sup>.

•“Reforma al Artículo 41 de la Constitución: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados y municipios, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos...”<sup>44</sup>

•“Redistribuir en los tres niveles las responsabilidades de gobierno, políticas y prácticas administrativas establecer facultades tributarias propias y autónomas; maximizar y fortalecer el gasto público en una nueva forma de relación para así evitar la excesiva concentración de competencias y funciones que priva en el nivel federal.”<sup>45</sup>

•“Respetar al municipio en el marco del pacto federal como un ámbito distinto del gobierno no subordinado al estado ni a la federación.”<sup>46</sup>.

•“El nuevo federalismo debe fincarse en el desmantelamiento completo de las dependencias federales y en la transferencia plena a los estados y municipios, a las comunidades y organizaciones sociales de recursos y facultades.”<sup>47</sup>

•“Rescatar la esencia del federalismo, de manera que se equilibre la distribución de recursos y competencias entre los diferentes órdenes de gobierno.”<sup>48</sup>

•“Descentralizar y desconcentrar el poder hacia los tres ámbitos de gobierno y renovar un federalismo social.”<sup>49</sup>.

•“Establecer una división de poderes y una definición de competencias donde el municipio sea la base fundamental del sistema federalista, y que tome en cuenta en su praxis las características propias de cada municipio.”<sup>50</sup>

•“La rendición de cuentas por parte de las autoridades hacia los ciudadanos es crucial para mejorar la efectividad del gasto público. Para fomentarla, las autoridades encargadas de ejercer el gasto deben enfrentar los costos de recaudar ingresos, al menos en el margen, y presentar cuentas detalladas y públicas sobre los

---

<sup>41</sup> Núñez, Ma. De La Luz, Municipio libre y federalismo democrático

<sup>42</sup> Participantes en el Encuentro Nacional. El municipio libre en el nuevo federalismo democrático.

<sup>43</sup> FRD, Propuesta de reforma al articulado del marco jurídico constitucional del municipio.

<sup>44</sup> Idem

<sup>45</sup> Sales, Carlos, El federalismo económico, en Foro Nacional hacia un auténtico federalismo.

<sup>46</sup> Acosta, Octavio, Enríquez, Carmelo, Anteproyecto de política y programa municipalista del programa Apoyo Municipal.

<sup>47</sup> La Pintada SCL, La propiedad social de la reforma municipalista

<sup>48</sup> Ozuna, Alejandro, Acciones desarrolladas por el ayuntamiento de Toluca durante 1994, Diagnóstico de la Problemática municipal.

<sup>49</sup> CEDEMUN, Secretaría de Gobernación, Aportaciones de la Consulta Popular para la elaboración del Capítulo sobre Renovación Municipal en el PND 1995-2000.

<sup>50</sup> Foro Nacional hacia un auténtico federalismo.

ingresos y el gasto.

•La solución al centralismo excesivo en materia fiscal no descansa en aumentar los recursos disponibles a los gobiernos locales vía transferencias federales, ni en la descentralización indiscriminada de potestades tributarias. Requiere, en cambio, de mayor responsabilidad fiscal a nivel local, pero sustentada en una división de potestades tributarias congruente con la eficiencia económica.

•La promoción de la equidad debe sustentarse en criterios objetivos y transparentes y promover el esfuerzo recaudatorio.

•El funcionamiento del sistema de federalismo fiscal no depende sólo del marco legislativo vigente sino también del funcionamiento de sus instituciones.”<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Gustavo Merino, *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*

ingresos y el gasto.

•La solución al centralismo excesivo en materia fiscal no descansa en aumentar los recursos disponibles a los gobiernos locales vía transferencias federales, ni en la descentralización indiscriminada de potestades tributarias. Requiere, en cambio, de mayor responsabilidad fiscal a nivel local, pero sustentada en una división de potestades tributarias congruente con la eficiencia económica.

•La promoción de la equidad debe sustentarse en criterios objetivos y transparentes y promover el esfuerzo recaudatorio.

•El funcionamiento del sistema de federalismo fiscal no depende sólo del marco legislativo vigente sino también del funcionamiento de sus instituciones.”<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Gustavo Merino, *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*

## VIII. EXPECTATIVAS, PERSPECTIVAS Y SOLUCIONES

La necesidad de una auténtica reforma estatal potenciado las capacidades de los estados y los municipios en los ámbitos institucional, financiero y político, también las nuevas responsabilidades que en materia de control y evaluación de la gestión pública tendrán a su cargo estos niveles locales de gobierno, los cuales habrán de rendir cuentas a los congresos estatales, pero sobre todo a la población que gobiernan.

### 8.1 Consecuencias, beneficios y costos.

La búsqueda de un auténtico federalismo, es un proceso irreversible que se debe erigir a partir de nuevas condiciones de desarrollo y democratización integral que garanticen la redistribución del poder económico y político.

La eficiencia administrativa financiera y política que se alcance a través de la reforma del Estado, permitirá disminuir los costos de transacción atribuidos a la ineficiencia en la gestión gubernamental, a las pésimas o caducas instituciones existentes y a la desigual distribución de los recursos públicos entre los tres niveles de gobierno.

El debate en torno al federalismo hacendario es de interés nacional, sobre todo desde el enfoque de la escasez en recursos de estados y municipios. A pesar de los logros en materia de coordinación fiscal, que han permitido que el gobierno federal disminuya su volumen de ingresos en favor de los estados y los municipios. El nivel federal es quien tiene el mayor peso, lo que provoca que disminuya la autonomía fiscal de las haciendas locales. La recaudación de impuestos es concentrada por el gobierno federal. En los últimos diez años los recursos por participaciones han aumentado, pero los avances que se lograron en algún momento a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pero ya muestran su agotamiento.

Uno de los problemas de estos desequilibrios es la escasez de recursos ante una demanda por servicios públicos que día con día crece. La crisis de 1995 afectó las finanzas públicas de todas las entidades federativas, y los incrementos de recursos para éstas fueron devorados por las altas tasas de inflación ocurridas después de la devaluación. Los altos niveles de endeudamiento externo causados por los incrementos en las tasas de interés por la devaluación de 1994-1995 obligaron al gobierno federal a reorganizar el gasto público en favor de los compromisos de pago de deuda interna y externa.

En 1996 comenzaron a recuperarse los niveles de participaciones como resultados de la mejora en la recaudación, en 1995 tuvieron una tasa de crecimiento respecto del año inmediatamente anterior de -22.9%.

El incremento en las participaciones para 1997 y 1998 es atribuible a que; en el primer año a la distribución de la recaudación de impuestos en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal; y la descentralización del gasto programable del gobierno federal, y a partir de 1998 como resultado de las modificaciones de dicha ley que incluyen el apartado de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33).

Uno de los beneficios de estas reformas es que los recursos se transfieren a los estados y municipios por ley, y no por convenio como se venía haciendo.

### Beneficios y Costos del Federalismo

Beneficios	Costos
<p>Flexibilidad                      Prevención del abuso del poder                      Estímulo a la innovación                      Competencia                      Capacidad de respuesta                      Eficiencia                      Administración                      Manejo del conflicto                      Fomento a la participación                      Fortaleza militar y diplomática                      Beneficios económicos</p>	<p>Problemas de coordinación                      Ausencia de respuesta                      Tendencias localistas                      Desigualdad                      Predisposición                      Pérdida de responsabilidad                      desatención de externalidades                      Evasión de responsabilidad</p>

Fuente: Ayala, José, Economía Pública. Una guía para entender al Estado

### 8.2 Propuestas y recomendaciones

La coordinación fiscal descansa en instituciones importantes que han significado un avance real. Es necesario realizar cambios para avanzar de acuerdo con la nueva realidad económica del país y con el tamaño de la crisis fiscal de una parte importante de las entidades, considerando además del incentivo al perfeccionamiento de los sistemas tributarios de los estados, la necesidad de compensar la tremenda desigualdad regional que se da en el país y que podemos sintetizar en el hecho de que en las entidades federativas más pobres la esperanza de vida al nacer en siete años que en las más prósperas.

Para aterrizar la descentralización de facultades impositivas a las entidades y la descentralización de rubros fundamentales de gasto social, es importante considerar la necesidad de dar prioridad a la coordinación interinstitucional y, para ello a la revisión de la normatividad en cada materia con participación ya de las entidades y municipios, así como con la participación ciudadana.

En la nueva coordinación fiscal y hacendaria, la política social debe ser la base para evaluar el resultado de la política económica. El desafío del nuevo federalismo se encuentra en la descentralización del poder, y en la lectura del presupuesto nacionales encuentran los avances o retrocesos de la política económica y social.

La necesidad de procurar un arreglo institucional que refleje la diversidad de actores políticos, la convivencia de proyectos alternativos o simplemente la necesidad de recuperar una institucionalizada republicana que privilegie una negociación nómada por criterios explícitos y no por prácticas pactistas discrecionales, que limiten el pleno estado de derecho que por más de un siglo ha agitado a la nación.

El ocaso de un régimen político nos pone en el tránsito a una nueva relación entre sociedad y poderes públicos, entre intereses colectivos e intereses de grupo.

Pagar impuestos significa poder influir en la distribución de la carga fiscal y en los beneficios del gasto. En establecer límites al patrimonio y la discreción en el manejo del dinero público, a suprimir al derroche y al privatización del mismo, resguardar el gasto social y garantizar la equidad en su reparto.

El fenómeno migratorio genera altos niveles de concentración demográfica en algunas entidades, aumentando en éstas los niveles de desempleo, problemas ecológicos, falta de agua, de vivienda, de educación, insuficiencia de servicios públicos, incremento de la prostitución, robos, violencia, niños de la calle, lo que amplía los cinturones de pobreza.

Si los gobernadores locales conjuntamente con el gobierno federal mejoran los niveles de inversión en infraestructura básica, esto generará incentivos a la inversión privada y, por tanto, a la generación de empleo y al desarrollo regional, lo que permitirá disminuir los grandes flujos migratorios campo-ciudad.

La problemática del federalismo incluye aspectos teóricos, conceptuales, políticos, económicos, sociales, culturales y los actores que intervienen son muchos y muy diferentes.

Es necesario mostrar el potencial económico de cada una de las regiones del país, de las entidades y municipios como factores generadores de desarrollo dado el potencial productivo con el que cuentan.

Los estados de la república, al igual que los municipios que los integran al enfrentar esta situación de crisis presentaron limitaciones para poder ofrecer servicios públicos básicos y, estos últimos, los ayuntamientos, de no mejorar su capacidad de negociación para poder tomar sus decisiones respecto de sus necesidades, verán reducidas cada vez más sus expectativas de desarrollo.

El funcionamiento del federalismo fiscal es la clave para el éxito o fracaso del desempeño del nuevo gobierno federal, ya que este puede facilitar cambios y contribuir a asegurar la gobernabilidad o, por el contrario, provocar tensiones políticas.

La misión del federalismo fiscal en el siglo XXI debe diseñar una infraestructura social e internacionalmente competitiva que permita a la población desarrollar, aumentar y emplear sus habilidades y capital humano, de forma sostenible, convirtiéndose en ciudadanos completos dentro de su sociedad, es decir, se incluye la consideración sobre los beneficios que el federalismo deberá generar para sus habitantes.

La fortaleza del federalismo radica en que puede sustituir el orden político centralista y aminorar los riesgos de inestabilidad, asimilando la diversidad y encontrando acuerdos políticos y económicos, como la distribución de recursos públicos entre los tres niveles de gobierno, que permitan el desarrollo del país en su conjunto.

Las entidades federativas sufre rezagos ancestrales, privación de servicios públicos y sociales, escasez de oportunidades y pobreza extrema; además no cuentan con recursos públicos para promover un desarrollo sostenible en el largo plazo. (Dependen de las participaciones, que son la fuente más importante de financiamiento, por ello los impuestos estatales revisten poca importancia para las finanzas públicas de las entidades federativas).

Existe una clara concentración de los ingresos públicos, la recaudación más fuerte se da en unas cuantas entidades federativas mientras que el mayor gasto público se ejerce en quienes menos aportan. Las entidades con mayor concentración urbana tienen un déficit bajo, así que tienen las finanzas públicas relativamente más sanas que el resto de las entidades.

Las participaciones federales son el rubro más importante en el ingreso de las entidades federativas, pero la falta de fuentes de ingreso y autonomía de las entidades federativas hace que estas tengan una excesiva dependencia de los recursos asignados por el gobierno federal, quien tiene la mayor parte de las potestades tributarias.

Ahora bien, como la concentración de los ingresos públicos se da en unas cuantas entidades federativas, (son las de mayor producción y elevada concentración poblacional) también surgen grandes necesidades y demandas que el sector público debe sufragar con crecidos ingresos, absorbiendo el monto de los recursos que otras entidades federativas reciben.

La centralización ha llevado a la desigualdad regional y la recaudación, por tanto, se concentra fundamentalmente en impuestos sobre ingresos personales y transmisión de la propiedad. En estas circunstancias es muy difícil que los Estados y municipios, que en teoría tienen ventajas para identificar las necesidades de la ciudadanía, puedan tener una participación activa en la política de desarrollo regional.

La tarea fiscal consiste en encontrar una mejor distribución en materia de ingreso y gasto entre federación, estados y municipios así como un mejor equilibrio en la repartición de las contribuciones fiscales.

La falta de autonomía para diseñar alternativas de captación tributaria en las entidades federativas, hace que estas tengan una excesiva dependencia en los recursos asignados por el gobierno federal, quien acapara la mayor parte de las potestades tributarias para sí.

Se observa una situación en la cual los gobiernos locales no dependen mayoritariamente de sus fuentes propias de ingresos, sino de las participaciones

asignadas por el gobierno federal. Si se toma en cuenta que son los gobiernos locales los que se encuentran en mejor posición para aplicar políticas de fomento a sus economías, el hecho de que no tengan fuentes autónomas de financiamiento es un problema, pues el origen de los recursos compromete muchas veces el destino de las políticas y hace que pierdan la efectividad que de otra manera pudieran alcanzar.

Existe un agotamiento del sistema de coordinación fiscal que genera dependencia de los estados y municipios en las participaciones de los ingresos federales, lo cual les impide contar con fuentes impositivas y recursos adicionales propios para solventar sus necesidades sociales prioritarias, inmovilizando la planeación y racionalización de los presupuestos en función de sus necesidades.

Comúnmente se ha criticado a las propuestas de creación de una estructura fiscal descentralizada, argumentando que tal política desestabilizaría las finanzas públicas y limitaría el margen de maniobra del gobierno central en momento de crisis, entorpeciendo la aplicación de políticas contracíclicas.

La descentralización debe cubrir ciertas condiciones para surtir efecto; enfocadas en una redefinición de la estructura fiscal, primero debe insertarse en un conjunto amplio de reformas de gran alcance que logren un entorno institucional que propicie el crecimiento económico sostenible y armónico. Enseguida, es necesario un gran acuerdo nacional para determinar las facultades y competencias plenas de los Estados para no solamente administrar, sino efectivamente ejecutar políticas recaudatorias en sus territorios.

Habrà que esperar si las propuestas de Vicente Fox, de verdad las implementa, y si es así, esperar que funcionen, no en beneficio de unos pocos, si no de todos los habitantes del país.

Como es lógico, los cambios no se van a dar de un día para otro, por lo que pedir resultados demasiado aprisa, no beneficiará, por el contrario, podría deteriorar el plan que inicialmente se tenía y no dar los resultados esperados.

Los temas centrales que el nuevo federalismo debe incidir son:

- Asegurar la competitividad internacional de cada localidad, mediante la infraestructura básica necesaria para el aprovechamiento de oportunidades de crecimiento que ofrece el comercio internacional.
- Atender el fenómeno de la pobreza a través de la educación para igualar oportunidades y generar capacidades básicas que permitan superar las diferentes situaciones.
- Responsabilizar a los gobiernos estatales y municipales del desarrollo económico y social de su localidad.

La fortaleza del federalismo radica en que puede sustituir el orden político centralista y aminorar los riesgos de inestabilidad, asimilando la diversidad y encontrando acuerdos políticos y económicos, como la distribución de recursos públicos entre los tres niveles de gobierno, que permitan el desarrollo del país en su conjunto.

Las modificaciones al marco constitucional requeridas en cualquier propuesta que pretenda resolver los problemas del federalismo fiscal son:

- El desequilibrio vertical expresado en la dependencia de gobiernos estatales y municipales a transferencias federales.
- El desequilibrio horizontal, es decir, la acentuada desigualdad en el monto de las participaciones y las aportaciones.
- La ausencia de rendición de cuentas y la falta de transparencia en el quehacer gubernamental.

La viabilidad de los proyectos de reforma depende de que se construya una coalición de estados que estén dispuestos a realizar un mayor esfuerzo recaudatorio a cambio de flexibilidad y libertad. Más a ninguno le conviene realizar, unilateralmente, esfuerzos si los demás no se benefician del sistema actual.

Los estados deben ir más allá de intereses concretos asumiendo que el pacto federal implica el desarrollo del conjunto de estados que lo conforman.

#### Estrategias de Reformas

- Ante la falta de cooperación sería útil convocar un foro político de alto nivel como sería una Convención de Gobernadores, donde se discuta el Sistema de Coordinación Fiscal. Además se desplazaría la discusión de un nuevo arreglo fiscal entre niveles de gobierno fuera del ámbito político y partidista agilizando la discusión en el Congreso. El problema de esta iniciativa es el indirecto control que tendría el Ejecutivo.
- Encontrar un mecanismo ordenado de salida voluntaria de los estados del Sistema de Coordinación Fiscal, para irlo desmantelando gradualmente. Esto implicaría reformas a la cláusula de salida ya que en la actualidad el sistema lo penaliza al máximo y, por otra parte, la libre salida daría como efecto la salida final de los estados más pobres.

Todo proceso de descentralización de competencias y de atribuciones acarrea beneficios y costos. La tendencia nivel mundial ha sido promover con mayor rapidez la desconcentración en la toma de decisiones, para propiciar la participación de las administradores locales y generar un mayor sentido de responsabilidad en la autoridades estatales y municipales sobre los servicios públicos, debe existir la precaución de los posibles riesgos. Ante instituciones débiles, administraciones locales mal preparadas y con capacidades técnicas limitadas, las ganancias de eficiencia derivadas de la descentralización pueden no llevarse a cabo y tener efectos contrarios.

## ANEXOS

A continuación se presenta el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, que en su momento presentó Ernesto Zedillo Ponce de León durante su administración presidencial, así como los cuadros a los que se hace referencia durante la investigación.

### PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO 1995-2000

Los elementos del Nuevo Federalismo de Zedillo buscaban reorganizar la distribución del poder con el propósito de establecer relaciones de cooperación en vez de las relaciones de subordinación que existieron hasta 1994. El Nuevo Federalismo resultó más creíble a partir de que éste se convierte en una estrategia para impulsar una redistribución de poder hacia una verdadera autonomía de estados y municipios junto con la participación ciudadana en la conducción de políticas y la construcción de gobiernos más eficientes; todo esto plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Los alcances del Nuevo Federalismo como política sexenal se han reflejado en el cambio de las relaciones tanto en lo político como en lo económico y administrativo. Entre los cambios, podemos mencionar el mayor pluralismo en los órganos de gobierno de elección popular que implica un incremento de la vida democrática y en la autonomía política de estados y municipios, mayor transparencia en los procesos electorales, incremento en la competencia electoral y fortalecimiento del sistema de partidos, mayor independencia de los poderes mediante las reformas al poder judicial y el pluralismo en el Congreso de la Unión, y un incremento en la modernización de la capacidad administrativa del gobierno federal y de algunos gobiernos estatales y municipales.

No todos los resultados del Nuevo Federalismo han respondido a las expectativas planteadas, las administraciones estatales y municipales siguen insistiendo que falta mucho por hacer en términos de descentralización y distribución de responsabilidades para los diferentes niveles de gobierno.

En el caso de México, el funcionamiento del federalismo no ha sido determinado puntualmente por el marco legal, sino por sistemas extra-legales de organización y distribución del poder, así como de los recursos públicos.

El gobierno de Ernesto Zedillo presentó el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 20. y 22o. de la Ley de Planeación.

Al iniciar su gestión pública, el entonces Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, expresó la necesidad de emprender un proceso de renovación del sistema federal mexicano, basado en un programa que fortaleciera la soberanía y unidad nacionales.

Para la elaboración del Programa se tomaron en cuenta diversos foros nacionales, regionales y estatales que contribuyeron a enriquecer la propuesta del Ejecutivo Federal para avanzar hacia un Nuevo Federalismo.

Un aspecto que resaltó en los foros relativos en Nuevo Federalismo, principalmente en los de Consulta Popular, se centró en la necesidad de que el proceso de redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos propuesto por el Ejecutivo Federal desde una perspectiva político-institucional, debería ser congruente con los objetivos de mantener el equilibrio de las finanzas, la austeridad y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, al tiempo que el federalismo debería fortalecer las bases para un crecimiento económico vigoroso y sustentable, que impulsara una amplia expansión de la plataforma del empleo, así como un desarrollo regional equilibrado en concordancia con la complejidad, pluralidad y demandas de la sociedad, las regiones y las comunidades políticas mexicanas de fin de siglo.

El Programa desarrolla pormenorizada las líneas derivadas del PND; recoge y sistematiza las iniciativas, aportaciones y participación de los sectores de la Administración Pública Federal en esta materia y propone un marco político para impulsar relaciones intergubernamentales basadas en la cooperación y la concordancia interinstitucional.

El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 se elaboró con base en la valoración de diez objetivos fundamentales que se guían por el fortalecimiento de la unidad nacional y la soberanía, el respeto al Estado de Derecho, la justicia social, el propósito de alcanzar un desarrollo económico nacional y regional vigoroso y sostenido, en un marco que concibe al Nuevo Federalismo como la búsqueda de nuevas relaciones intergubernamentales basadas en los principios de cooperación y coordinación.

1.- Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del pacto federal, porque el federalismo representa un eficaz instrumento para el desarrollo nacional y regional, marco institucional idóneo para distribuir capacidades públicas, recursos y oportunidades que impulsen las aspiraciones políticas, económica, sociales, administrativas y culturales de todos los miembros de la Unión.

2.- Vigorizar la autonomía política de los estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales.

3.- Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y el municipio.

4.- Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las relación intergubernamentales de los órdenes de gobierno federal y estatal, y los municipios.

5.- Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a las entidades federativas.

6.- Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

7.- Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el Desarrollo Regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional.

8.- Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social, especialmente en lo referente a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.

9.- Promover el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación claridad en la rendición de cuentas, y en la ampliación de nuevos espacios de participación social.

10.- Revisar las atribuciones y responsabilidades del municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades.

El Federalismo debe robustecer las partes y el todo, consolidar la unidad para ser más fuertes. El principio de equidad inherente al federalismo as impulsar los propósitos de la Nación, entendida ésta como ámbito de pluralidades regionales con valores y metas propios que le dan identidad y destino compartido.

En correspondencia con los objetivos que en materia de federalismo señalaba el Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000, se establecieron las líneas estratégicas del Nuevo Federalismo:

- Un federalismo que, frente a los retos actuales y futuros, promueva la unidad nacional a partir de la conciencia de ser nación independiente y soberana, y que mantenga sus raíces en el rico legado histórico, revalore la riqueza pluricultural de la nación, y promueva ampliamente las tradiciones regionales y nacionales, y fomente el sentido de unidad e identidad nacional e aliente una cultura de participación y corresponsabilidad.
- Un federalismo que fortalezca la República y el estado de derecho mediante gobiernos guiados por la ley, fiscalmente responsables y administrativamente eficientes, y que descentralice el poder público para que las funciones del gobierno se asignen y atiendan conforme a su naturaleza y necesaria eficacia, entre la Federación, las entidades federativas y el municipio; que favorezca un marco renovado de relaciones intergubernamentales, a partir del desempeño responsable de un nuevo orden de atribuciones y del respeto cabal a la autonomía de los gobiernos estatales y municipales, impulse los poderes de la unión, las entidades federativas y los municipios, para que actúen corresponsablemente en cumplimiento de la ley, guiados por los principios de cooperación y coordinación, fomente una administración pública fiscalmente responsable y austera en el manejo de los recursos públicos, promueva un desarrollo administrativo con fundamento en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, y propicie el acercamiento, comunicación y respuesta de los diferentes órdenes de gobierno a las necesidades de la sociedad.
- Un federalismo que promueva la justicia social mediante compromisos deliberados de atención a los grupos más vulnerables y que conlleve el compromiso de resolver los rezagos sociales y responda a las legítimas exigencias y a los intereses de la cambiante y compleja realidad nacional, con la participación de la sociedad, incorpore las tradiciones y costumbres comunitarias como fórmula útil para resolver las necesidades de bienestar, estimule la participación y la organización comunitaria mediante espacios de gestión efectiva para la solución de demandas específicas de atención social y permita con sentido de equidad, disminuir las disparidades entre estados, regiones, municipios, grupos étnicos y sectores sociales.

- Un federalismo que impulse un vigoroso desarrollo nacional y regional, permanente y sustentable y que privilegie el aspecto compensatorio del pacto federal mediante el impulso de un desarrollo equitativo entre todos los miembros de la Federación, a partir de la instrumentación de políticas efectivas tendientes a minimizar las disparidades regionales; detone un amplio proceso de descentralización en las principales esferas de gestión gubernamental, en las que sea permanente y decisiva la actuación potencial de los gobiernos locales, confiera mayores recursos y mejores instrumentos a los estados y municipios, en relación directa y proporcional a sus responsabilidades y atribuciones actuales y futuras, aliente el desarrollo regional equilibrado e impulse, desde la organización municipal y con la activa participación de la comunidad, un mayor desarrollo social, recupere la vocación productiva y el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos y potencialidades naturales de cada región, ordenándolos en función de un desarrollo económico propio, concurrente y complementario al de la nación en su conjunto; y reafirme las capacidades estratégicas del gobierno federal para insertar a la nación, en términos competitivos, en el nuevo contexto de la economía internacional.

El Ejecutivo Federal de ese sexenio abogaba por promover reformas que redistribuyeran las responsabilidades del poder público entre la Federación, las entidades federativas y el municipio, todo en el marco de las siguientes líneas generales de acción:

#### Para impulsar el Desarrollo Político Institucional

El Nuevo federalismo aspira a fortalecer órdenes e instancias gubernamentales para que cuenten con los elementos jurídicos y materiales necesarios para asumir sus funciones públicas.

La revisión de las tareas que corresponde desarrollar a cada orden de gobierno, debe acompañarse de la consolidación de sus capacidades para actuar en consecuencia. El Programa plantea:

- Promover el fortalecimiento de las facultades de control de la Cámara de Diputados sobre los ingresos, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos públicos federales, con referencia específica a las erogaciones que compete realizar a las entidades federativas.
- Promover, en un ánimo de cooperación entre el orden federal y el de las entidades federativas, la consolidación de la impartición de justicia por los órganos jurisdiccionales, mediante la asignación de recursos suficientes para el buen desempeño de sus funciones, particularmente en los casos de competencia concurrente entre los órganos federales y locales.
- Promover reformas legales para que el Senado de la República y los Congresos Locales tomen parte de la evaluación y seguimiento del uso de recursos financieros que la Federación confiere a las entidades federativas, y que éstas ejercen.
- Promover modificaciones al marco jurídico de la Administración Pública Federal, sobre la base de fortalecer la dimensión del federalismo en el cumplimiento de esas funciones.
- Consolidar la reforma política y administrativa del gobierno de Distrito Federal, sobre la base de fortalecer la dimensión del federalismo en el cumplimiento de esas

funciones.

- Promover nuevos mecanismos de coordinación entre los Poderes federales y locales, mediante la conformación de instancias que permitan el intercambio de experiencias y la cooperación, con objeto de llegar a acuerdos y compromisos que fortalezcan el federalismo.
- Revisar las bases constitucionales y la legislación secundaria del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a fin de integrar una vertiente regional que fortalezca la participación de las entidades federativas con base en los principios de cooperación y coordinación.
- Fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública en el marco del respeto a las autonomías de las entidades federativas y de los municipios, mediante fórmulas concertadas que permitan resolver la insuficiencia de recursos, lograr una mayor eficacia en los esquemas de coordinación operativa y consolidar los consejo estatales de seguridad pública.
- Revisar el marco jurídico de participación de las organizaciones sociales para lograr una efectiva vinculación entre las acciones de interés público y los diferentes órdenes de gobierno.
- Proponer ante los gobiernos estatales, el estudio y la organización de consultas sobre formas de participación de los ayuntamientos en los procesos legislativos locales.
- Impulsar reformas a los ordenamientos jurídicos para fortalecer el desarrollo de las comunidades indígenas.

#### Para alcanzar un mayor Desarrollo Social

El Nuevo federalismo busca reafirmar el compromiso de la nación con la justicia y la equidad, y fortalecer la capacidad del Estado para proporcionar mayores niveles de bienestar social a la población. El objetivo de avanzar hacia un desarrollo social sustentado en la equidad exige la aplicación de una política social federalista que sienta las bases para superar los desequilibrios entre los grupos sociales, a través de su atención diferenciada por regiones o comunidades con mayores rezagos.

Para que el Nuevo Federalismo incida en el alcance de un mayor grado de desarrollo social, el Programa planteaba:

- Fortalecer la capacidad de las entidades federativas para contribuir decididamente en la promoción del bienestar social, mediante la consolidación de sus funciones en los ámbitos de la educación, la salud y el medio ambiente.
- Fortalecer la descentralización de facultades y recursos a los estados y municipios en materia de superación de la pobreza, desarrollo urbano, vivienda y atención a los pueblos indígenas, particularmente los recursos del Ramo 26 que se distribuyen entre el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.
- Impulsar la participación organizadas de los grupos sociales en las diversas etapas que conforman el proceso de ejecución de la política social desde la definición de prioridades hasta la ejecución, evaluación y control de la misma, así como la aplicación transparente y proba de los recursos públicos federales destinados al desarrollo social.

- Contribuir al desarrollo con justicia de los pueblos indígenas de México, mediante el establecimiento de instancias y mecanismos para la promoción y atención de programas tendentes al fomento, respeto y preservación de sus costumbres y tradiciones.

#### Para contribuir al Crecimiento Económico

El Plan Nacional de Desarrollo establece que el crecimiento económico deberá ser vigoroso, sostenido y sustentable, generador del ahorro interno suficiente y de los empleo que demanda la economía y la población mexicana.

El Nuevo Federalismo se propuso desplegar medidas tendentes a la construcción y perfeccionamiento de mecanismos que facilitaran el desarrollo nacional. El Programa planteaba:

- Propiciar una mayor participación del sector privado en los planes de desarrollo de los estados y municipios.
- Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, incorporando a éste la coordinación en materia de gasto público y crédito. Se aspira a nuevas fórmulas y mecanismos para fortalecer las haciendas locales, así como a una mayor colaboración administrativa y nuevos esquemas de homologación en los sistemas de contabilidad, presupuestación e información.
- Establecer pautas y dispositivos para que, en el marco de las políticas sectoriales de descentralización, los estados ejerzan amplios márgenes de autonomía operativa, respecto de los recursos transferidos por parte de la Federación.
- Proponer el rediseño e integración de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, con pleno respeto a la autonomía estatal, a fin de permitir una mayor participación ciudadana y disminuir costos administrativos.

#### Para fortalecer el Desarrollo Regional

Un desarrollo equilibrado requiere consolidar el aspecto compensatorio del Pacto Federal, lo que debe traducirse en acciones concretas para beneficiar a las regiones menos favorecidas por las fuerzas que detonan el crecimiento económico regional y que disminuyan efectivamente las actuales disparidades entre las regiones. El Programa plantea:

- Fortalecer los programas de carácter compensatorio a cargo de la Federación con criterios regionales e interestatales, e incentivar acciones similares en la relación entre los estados y los municipios.
- Apoyar un desarrollo equilibrado que integre a las diversas regiones del país con los mercados nacionales e internacionales, aprovechando las ventajas comparativas que ofrezca cada región.
- Continuar los esfuerzos orientados a lograr un ordenamiento territorial que racionalice la distribución de las actividades económicas y sociales del país, y propiciar un crecimiento ordenado de las ciudades mediante la atención de las carencias acumuladas en la provisión de servicios públicos y equipamiento urbano.

- Redistribuir el gasto público federal con sentido regional del desarrollo, otorgándose carácter prioritario a las entidades y regiones con mayores rezagos.
- Promover el establecimiento de mecanismos de coordinación y coinversión entre las entidades federativas y entre municipios.

#### Para promover un mayor Desarrollo Administrativo

Se proponen programas de cooperación y colaboración con las entidades federativas y los municipios para el desarrollo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno, así como de la ampliación de la participación social, bajo los siguientes lineamientos:

- Consolidar los sistemas estatales y municipales de control y evaluación de la gestión pública.
- Vigorizar la cooperación y la colaboración en el marco de los acuerdos de coordinación vigentes celebrados por el Ejecutivo federal a través de las secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Desarrollo Social, con los ejecutivos de las entidades federativas.
- Fortalecer los actuales mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en entidades federativas y municipios, a través de la operación de módulos de orientación y quejas de los programas "Paisano" y "Vecinos", así como ampliar los esquemas de contraloría social en el marco de las políticas a descentralizar.
- Promover la cultura de la probidad y la rendición de cuentas de los servidores públicos en los tres ámbitos de gobierno, en el marco de la legislación entonces vigente.
- Vigilar el cumplimiento estricto de las disposiciones legales en materia de contratación de adquisiciones y obras públicas realizadas con recursos federales.
- Revisar el marco normativo del ejercicio y control de recursos que se transfirieran a los estados con motivo de la descentralización de funciones de la Administración pública Federal.
- Vigorizar la coordinación de las dependencias del Ejecutivo Federal en materia de desarrollo administrativo, y control, evaluación y seguimiento de las políticas sectoriales, con especial referencia a aquellas que participan activamente en el proceso de descentralización en favor de estados y municipios.

El Ejecutivo Federal se propuso impulsar diversos procesos de descentralización cuya naturaleza trasciende la esfera administrativa para incidir en una redistribución del poder público, tarea considerada como fase necesaria y previa en el proceso de devolución de facultades a las entidades federativas. Se trata de una descentralización que en su expresión vertical toca el equilibrio de los órdenes de gobierno en favor de las entidades federativas y el municipio.

#### Federalismo y Descentralización

El subprograma se refiere al proceso de descentralización de la Administración Pública Federal hacia los gobiernos estatales y municipales, en atención a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo.

La descentralización de la Administración Pública Federal implica la transferencia de aquellas atribuciones y recursos, actualmente bajo la responsabilidad de las dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos locales y que permitan una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública.

Los principios de una asignación óptima, eficiente y equitativa, representa el marco rector para alcanzar los propósitos de la descentralización, en un contexto de relaciones intergubernamentales caracterizado por la cooperación y coordinación, así como por el convencimiento de que la acción conjunta de los gobiernos permite en muchos ámbitos públicos, respuestas de mayor eficacia en el tratamiento de los problemas públicos. En este sentido, se citan los siguientes objetivos de la descentralización:

- Facilitar una redistribución de atribuciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales, y revalorizar la acción pública de los gobiernos estatales y municipales para determinar su justo redimensionamiento, tanto en competencias como en responsabilidades y recursos.
- Proponer espacios específicos de participación de la sociedad en las políticas gubernamentales sujetas a descentralización, a fin de que la gestión pública sea más democrática e integre mayores grados de consenso social.
- Contribuir a la descentralización económica para alcanzar un desarrollo equilibrado del país. El proceso de redistribución de competencias permitirá que diversas gestiones de la sociedad se puedan realizar en los gobiernos estatales y municipales facilitando el arraigo de las actividades productivas en las regiones.
- Impulsar el desarrollo económico y social de las localidades a través del ejercicio directo de una parte sustancial del gasto público por parte de los gobiernos locales. La descentralización de los recursos propiciará un aceleramiento de la actividad económica local, al operarse un mayor gasto por parte de las autoridades locales.
- Inducir el desarrollo técnico, administrativo y financiero de los gobiernos locales para atender de manera eficiente los nuevos asuntos públicos descentralizados, lo que se traducirá en innovación de sistemas y procedimientos que enriquecerán la Administración Pública local.

Para garantizar la articulación y el alcance de las metas de descentralización, se propuso utilizar como estrategia la celebración de Convenios de Coordinación entre las dependencias responsables y los gobiernos estatales, con la participación de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como la operación de la Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo, esta última como instancia coadyuvante de los procesos de descentralización.

Toda vez que los procesos requieren de la convergencia de voluntades tanto del Gobierno Federal como de los estatales, y en su caso, de éstos con los municipios, se continuaría utilizando como estrategia la de convenir la transferencia y recepción de funciones y recursos con fundamento en el artículo 116, fracción VII de la Constitución, que establece: "La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario".

La descentralización implica la necesaria participación de distintas dependencias, particularmente de las globalizadoras, lo que hace imprescindible una estrecha coordinación e incorporación de las acciones y metas de descentralización a sus programas operativos anuales. Para lograr lo anterior, las acciones de descentralización estarían orientadas y coordinadas por la Comisión Intersecretarial para el impulso del Federalismo, que es una instancia coadyuvante del Ejecutivo Federal en los procesos de transferencia y redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación hacia las entidades federativas y los municipios.

En la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, las dependencias del Ejecutivo Federal, alcanzarían las metas de descentralización que se describen:

#### Educación Pública:

- Transferir al gobierno del distrito Federal los servicios de educación de educación básica.
- Transferir los programas de alfabetización para adultos, primaria, secundaria, educación comunitaria y capacitación no formal para el trabajo.
- Transferir la construcción, equipamiento y mantenimiento de las escuelas de nivel básico, medio superior, superior, de posgrado y de capacitación.
- Transferir la prestación de los servicios de Educación Comunitaria Rural.
- Descentralizar la investigación, promoción, capacitación y difusión de las culturas étnicas y populares, tanto rurales como urbanas.
- Concluir la descentralización del subsistema de preparatoria abierta.
- Transferir los servicios de educación tecnológica en los niveles medio superior y superior.
- Consolidar los sistemas regionales de investigación en ciencia y tecnología.
- Concluir la transferencia de las atribuciones de registro de instituciones educativas y colegios de profesionistas, así como las funciones de vigilancia del servicio profesional.
- Descentralizar las unidades regionales de culturas populares.
- Transferir la administración de las villas deportivas y juveniles.

#### Salud:

- Descentralizar las funciones operativas referentes a la promoción de la salud identificadas en los programas de salud reproductiva, nutrición y salud escolar, salud mental, accidentes, lesiones no intencionales y adicciones.
- Transferir las funciones previstas en los programas de medicina preventiva como son: inmunizaciones, enfermedades diarreicas, cólera y parasitosis intestinal, infecciones respiratorias, vigilancia del crecimiento y desarrollo de menores, tuberculosis, enfermedades de transmisión sexual, infecciones por Virus de Inmunodeficiencia Humana / Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida, enfermedades transmitidas por vector, hipertensión arterial, diabetes mellitus, cáncer cérvico uterino y de mama, y salud bucodental.
- Transferir las funciones relativas al fomento sanitario de bienes, servicios y establecimientos, control y vigilancia de medicamentos, material de curación y laboratorio, vigilancia de la calidad del agua y saneamiento básico, efectos del

ambiente en la salud y atención de contingencias ambientales, así como vigilancia de la publicidad y prevención de fraudes a la salud.

- Transferir funciones destinadas a propiciar la organización social en materia de salud, fomentar el desarrollo del personal, administrar los centros estatales de transfusión sanguínea, así como administrar las cuotas de recuperación.

#### Desarrollo Social:

- Transferir gradualmente recursos crecientes en términos reales para la superación de la pobreza.
- Transferir las funciones de planeación, ejecución y vigilancia de los siguientes programas realizados con recursos federales: suministro de agua potable; alcantarillado y drenaje; electrificación de colonias marginadas urbanas y comunidades rurales; urbanización de colonias populares, comunidades rurales y mejoramiento de vivienda; construcción y conservación de infraestructura educativa; apoyo a la eficiencia educativa terminal en educación primaria, instalaciones deportivas menores; infraestructura de salud; alimentación y nutrición; caminos rurales; proyectos productivos para los grupos marginados y acciones de apoyo al cultivo de áreas agrícolas de alta siniestralidad y/o de baja productividad, así como acciones de apoyo al mejoramiento de la capacidad técnica y administrativa de los municipios, entre otros.
- Descentralizar las funciones y atribuciones relacionadas con los programas e apoyo a los pueblos indígenas.

#### Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural:

- Descentralizar la promoción, fomento, ejecución y evaluación de programas agropecuarios, de las agroindustrias y de comercialización.
- Transferir las funciones de fomento y ejecución de los trabajos de investigación, validación, experimentación y transferencia de tecnología agropecuaria.
- Transferir la ejecución de proyectos de obra de infraestructura y de comercialización agropecuaria y agroindustrial.
- Descentralizar las funciones relativas a la organización de los productores para facilitar su acceso al crédito, así como para la prestación de los servicios de asistencia técnica y comercialización de sus insumos y productos, y para la integración de los usuarios de obras de irrigación y drenaje, y de infraestructura rural.
- Descentralizar las funciones relativas al abastecimiento de insumos y de asistencia técnica, así como las de extensión agropecuaria y las relativas a las agroindustrias.
- Transferir la planeación, ejecución y control de las acciones derivadas del Programa Alianza para el Campo.

#### Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca:

- Transferir las siguientes funciones en materia de recursos naturales: prevención, combate y control de incendios forestales, diagnóstico sanitario y control de plagas y enfermedades forestales, inventario de recursos naturales, reforestación y revegetación, y transferencia de tecnología en materia de recursos forestales.
- Transferir la infraestructura de apoyo a comunidades de pescadores; 12 centros

acuícolas, la función de seguimiento referente a la acuicultura rural, la administración de embalses cerrados y la realización de proyectos acuiculturales que comprendan el desarrollo de investigación científica y tecnológica.

- Descentralizar las siguientes funciones relativas a la ecología: administración de los parques nacionales y espacios de fauna cinegética no migratoria; distribución de estampillas para permisos de caza, administración de áreas protegidas; operación de los sistemas de monitoreo de la calidad del aire; integración de inventarios de fuentes de contaminación atmosférica, autorizaciones de centros de acopio y almacenamiento temporal de servicios públicos para aceites usados y manejo de aceites microgeneradores, autorización para el manejo de lodos y expedición de licencias de funcionamiento a fuentes fijas.
- Concluir la transferencia de los siguientes programas relacionados con la materia de agua: uso eficiente de agua; uso eficiente del agua para riego; consolidación de organismos operadores de los sistemas de agua potable y alcantarillado; modernización y rehabilitación de distritos y unidades de riego; agua limpia, control de malezas acuáticas en cuerpos de agua, así como la función de estudios, proyectos y construcción de obras que determine la Comisión Nacional del Agua.

#### Comunicaciones y Transportes:

- Descentralizar la construcción, conservación y modernización de caminos rurales y carreteras alimentadoras.
- Transferir la responsabilidad de ejecutar el Programa Especial de Conservación de Caminos Rurales con Uso Intensivo de Mano de Obra o su equivalente.
- Descentralizar las funciones de mantenimiento y conservación de carreteras que conforman la red secundaria.
- Transferir los tramos carreteros de jurisdicción federal inmersos en las poblaciones, y que sean las propias autoridades municipales las que proporcionen su conservación, mantenimiento y vigilancia.
- Transferir los tramos carreteros de jurisdicción federal inmersos en las poblaciones, y que sean las propias autoridades municipales las que proporcionen su conservación, mantenimiento y vigilancia.
- Transferir al gobierno de Baja California Sur la administración portuaria integral estatal.
- Transferir a los estados que se enuncian más de 190m hectáreas de terrenos propiedad del Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios (FONDEPORT), adyacentes a las zonas portuarias de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Nayarit, Sinaloa y Sonora, para la creación de polos de desarrollo con orientación pesquera, turística o recreativa.

#### Turismo:

- Descentralizar las funciones relacionadas con las materias de vigilancia, protección y asistencia al turista, así como lo relativo a la aplicación de sanciones a los prestadores de servicios cuando así proceda.
- Transferir las funciones de promoción del turismo, así como las correspondientes al acopio, integración y administración de información relativa a los servicios turísticos.

### **Energía:**

- **Trasladar al gobierno del Distrito Federal al parque ecológico de la ex-refinería Azcapotzalco.**
- **Descentralizar geográficamente los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos.**
- **Transferir las escuelas "Artículo 123".**

### **Reforma Agraria:**

- **Apoyar el fortalecimiento de las instituciones del sector agrario y de los consejos agrarios estatales (CAE'S), como espacios de coordinación y concertación con los gobiernos estatales y municipales, dependencias del Gobierno Federal, así como con los sectores social y privado, a fin de atender y solucionar de manera integral la problemática agraria local.**

### **Marco Normativo para la Descentralización.**

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, observarían en sus respectivos procesos de descentralización, lo siguiente:

- **Descentralizar sin desarticular servicios ni disminuir la cobertura y eficiencia, mediante una calendarización cuyas acciones sectoriales se definan de manera gradual y sincronizada, estableciendo los horizontes irreductibles para su conclusión.**
- **Analizar con precisión la factibilidad técnica, legal, administrativa y financiera de los programas, recursos y funciones por transferir a las entidades federativas, determinando el impacto económico social, organizacional, técnico y normativo de cada función a descentralizar.**
- **Evaluar la capacidad de los gobiernos locales para recibir programas, funciones y recursos de las dependencias de la Administración Pública Federal, y emprender programas de capacitación administrativa de carácter sectorial dirigidos a las dependencias estatales referentes a cada ramo.**
- **Observar que la descentralización de funciones sea acompañada de los recursos que las dependencias federales destinan para su ejecución. Los presupuestos para años posteriores se asignarán atendiendo a las funciones descentralizadas, a las condiciones económicas del país y a las necesidades tanto regionales como locales.**
- **Incluir en los recursos transferidos la parte proporcional de los gastos de administración, particularmente los referidos a las funciones de inspección y verificación del gasto federal a cargo de los estados y municipios.**
- **Impulsar programas permanentes de capacitación y actualización administrativa de los servidores públicos que se responsabilicen de funciones descentralizadas y otorgar asesoría a los gobiernos de los estados a fin de garantizar una eficiente gestión de dichas funciones.**
- **Otorgar particular atención a las relaciones laborales, por lo que cada uno de los sectores involucrados en el proceso de descentralización concertará los acuerdos correspondientes para garantizar el respeto a los derechos de los trabajadores.**
- **Proporcionar apoyo administrativo a los gobiernos locales con el propósito de que la administración de los recursos humanos no se vea afectada por los procesos de**

descentralización.

- Identificar y gestionar los impactos presupuestables adicionales a los recursos que acompañen la transferencia de funciones, como es el caso de la homologación salarial.
- Diseñar normas y procedimientos aplicables en materia de programación y presupuestación, transferencia y ejercicio de fondos federales, contabilidad y control del gasto federal.
- Impulsar la aplicación de acciones de desarrollo administrativo para el mejoramiento de los servicios, antes, durante y después del proceso de descentralización.
- Establecer mecanismos de asesoría para los gobiernos de los estados en materia de programación, ejercicio y control el gasto federal transferido.
- Planear y suscribir acuerdos sectoriales para la entrega y recepción de los bienes muebles e inmuebles transferibles a los estados, así como de los bienes y servicios contratados.
- Realizar una reestructuración administrativa de los servicios no transferidos mediante la readecuación del marco normativo para la operación de los mismos, a fin de racionalizar la administración con motivo de la descentralización.
- Establecer mecanismos sectoriales en materia de planeación, coordinación y control administrativo durante el proceso de descentralización de funciones, a efecto de reorientar, en su caso, la toma de decisiones, cumplir con los calendarios previstos, prevenir y contrarrestar desviaciones.
- Instrumentar, por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en coordinación con las contralorías estatales, programas sectoriales de evaluación y seguimiento relativos al cumplimiento de los términos establecidos en los convenios de descentralización.
- Alentar la participación social durante el proceso instrumentador de la descentralización, mediante consejos de orden técnico, sectoriales y de contraloría social.
- Promover adecuaciones a los marcos jurídicos estatales en materia administrativa, a fin de sustentar los convenios sectoriales de descentralización.

### Federalismo Hacendario

A partir de los objetivos generales del Programa en materia de redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos, se reconocía que el modelo de coordinación fiscal requiere transformarse en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, ante los cambios que se observan en la economía nacional y las necesidades de los estados y municipios.

Las circunstancias motivan una revisión de los criterios fiscales en materia de distribución de responsabilidades y la correspondiente descentralización del gasto público, del fortalecimiento de las fuentes locales de ingresos propios, así como el examen y perfeccionamiento de los criterios de distribución, en el marco de los diversos instrumentos de financiamiento que tienen los gobiernos locales.

Estas iniciativas tenían como finalidad alcanzar un equilibrio presupuestal para lograr una mejor provisión de servicios públicos a la sociedad y facilitar las metas y condiciones de promoción del empleo, la inversión, el ahorro interno y la

competitividad internacional. Los desequilibrios permanentes en las finanzas públicas originan presiones inflacionarias y generan menor eficiencia, disminución del bienestar social e inequidad entre las regiones.

El equilibrio de las finanzas públicas, el fortalecimiento de los ingresos propios y los criterios para distribuir las participaciones, constituyen una estrategia nodal en el fortalecimiento de federalismo fiscal, de importancia equivalente a los lineamientos sectoriales para la descentralización del gasto público y al promoción de una nueva política de responsabilidad en el pago y uso de financiamiento público.

Los cimientos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentran en la necesidad de lograr una mayor eficiencia y equidad en la relación de los gobiernos con el contribuyente. Su función principal es contribuir a lograr una eficiente recaudación tributaria y una distribución equitativa de recursos que considera tanto la dinámica económica como las necesidades básicas de la población.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal representa en la actualidad un mecanismo para el diálogo y la concertación en la toma de decisiones entre las instancias hacendarias federal y estatales, lo que se traduce en una política tributaria más justa, a la vez que eficaz para incrementar la recaudación y asignar mayores recursos a los gobiernos locales.

En concordancia con los antecedentes mencionados, el Ejecutivo Federal se proponía alcanzar los siguientes objetivos:

- Avanzar hacia un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que incorporara las áreas de ingreso, gasto y deuda, a fin de generar una mayor autonomía financiera de las entidades federativas, mediante instrumentos que ampliaran sus capacidades para generar ingresos propios, mayor certeza en el acceso a sus participaciones, reglas claras para solventar sus responsabilidades en materia de gasto público descentralizado, al tiempo que fortalecieran y ampliaran su acceso al financiamiento público.
- Ampliar las potestades tributarias susceptibles de ser ejercidas por los gobiernos locales, y así fortalecer sus finanzas y generar un mayor control y participación de la ciudadanía en las decisiones de gasto público e incrementar la correspondencia entre la recaudación propia y las necesidades locales.
- Impulsar la descentralización y la colaboración administrativa en materia fiscal para aprovechar las ventajas comparativas de cada orden de gobierno.
- Promover el desarrollo de sistemas estatales de coordinación hacendaria, particularmente en lo referente a aspectos jurídicos y normativos; sistemas administrativos y de información; relaciones hacendarias entre los estados y los municipios; así como el fortalecimiento de los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación.
- Reorientar la política de gasto público federal a partir de las nuevas funciones transferidas por los despachos federales a las entidades federativas.
- Propiciar la homologación de los principios base de registro de la contabilidad pública y criterios que norman la ejecución del gasto e inversión pública.
- Establecer bases claras y permanentes de distribución de algunos recursos del gasto público entre las entidades como los del Ramo XXVI, con el propósito de otorgar certeza financiera y facilitar la planeación e instrumentación de los

programas derivados.

- Promover una mayor responsabilidad en torno a las garantías, calidad y rentabilidad económica y social de los proyectos que las entidades federativas proponen para recibir financiamiento público y de mercado.

Estrategias:

- Revisar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y promover las reformas pertinentes a la Ley de la materia, conjuntamente con los funcionarios de las entidades y dentro de los grupos de trabajo de la Comisión Permanente del SNCF.

Con absoluto respeto a la autonomía de las entidades:

- Promover la revisión de los sistemas hacendarios estatales e impulsar las reformas legales del caso.
- Promover la revisión de la legislación local y apoyar a las entidades federativas y municipios en el fortalecimiento de sus ingresos mediante fuentes tributarias propias y el mejor desarrollo de sus haciendas públicas.
- Impulsar la revisión de la legislaciones locales en materia de endeudamiento y alentar la utilización de nuevos mecanismos e instrumentos en la materia.
- Revisar la legislación tributaria a fin de ampliar las potestades tributarias de las entidades federativas.
- Revisar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento para promover reformas que permitan orientar el gasto público federal a partir de las funciones que se transfieran a las entidades federativas.

Para avanzar hacia un Federalismo Hacendario:

Ingresos Tributarios:

- Brindar apoyo institucional para que las entidades, con base en su autonomía y condiciones particulares, asuman el ejercicio pleno de sus potestades tributarias transferidas o compartidas por las entidades con los municipios, derivadas de las siguientes acciones:
  - Derogación de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, con lo cual las entidades federativas pueden legislar sobre esta materia, sin limitaciones.
  - Reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado para otorgar competencia a las entidades en la prestación de servicios de hospedaje.
  - Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos que permite a las entidades gravar a partir de 1997 con impuestos locales (por arriba del federal) los vehículos de menos de 10 años de antigüedad.
  - Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que facultan a las entidades federativas para establecer derechos por la expedición de licencias para el funcionamiento de establecimientos cuyos giros sean la expedición de bebidas alcohólicas y por la colocación de anuncios y carteles en vía pública.
  - Reformas a la Ley de Impuesto sobre la Renta que permiten a las

entidades explotar una fuente local de ingresos que hasta ahora no había podido aprovecharse de manera adecuada.

- Restablecimiento en 1997 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos a petición de las entidades federativas y en consideración al efecto negativo que podría tener la competencia fiscal que derivaría en la eliminación gradual del impuesto y la pérdida de la potestad y del ingreso correspondiente. Con objeto de fortalecer las haciendas públicas, los ingresos recaudados por este impuesto correspondiente en su totalidad a las entidades federativas.
- Fortalecer los órganos del SNCF para que estas instancias presenten propuestas para financiar algunas facultades sujetas a descentralización política, sobre la base del ejercicio de potestades tributarias que potencialmente pueden ser asumidas por las entidades en formas eficiente.
- Apoyar la modernización de los sistemas de catastro para incrementar sustantivamente los ingresos por concepto de predial en los municipios.
- Proponer a los gobiernos locales revisar los precios de bienes y servicios públicos de los estados y municipios, procediendo con criterios de eficiencia y equidad, así como promover en los casos pertinentes su administración pública indirecta.

#### Participaciones Federales:

- Mejorar los sistemas de información para evitar desfases en la aplicación de la distribución de los recursos participables.
- Revisar los criterios para la distribución de fondos participables.
- Analizar nuevas posibilidades para romper con el efecto de suma cero que ha caracterizado a los mecanismos de distribución de recursos.
- Afinar los objetivos que se espera cumpla el Sistema de Participaciones.
- Proseguir con los estudios para el perfeccionamiento de las fórmulas de distribución.
- Incluir en las fórmulas, variables representativas de los fenómenos que efectivamente se quieran medir.

#### Gasto Público:

- Realizar estudios sobre los modelos de asignación de recursos derivados de las propuestas para redistribuir funciones públicas, de titularidad o ejercicio que impliquen reformas constitucionales en favor de las entidades federativas.
- Realizar estudios sobre las implicaciones hacendarias y de descentralización del gasto público, en función de las propuestas para redistribuir condiciones de concurrencia o coincidencia que impliquen reformas a las leyes secundarias de la Federación, en favor de las entidades en algunas funciones públicas, con especial referencia al gasto social.
- Proponer nuevos modelos de gasto tendentes a redistribuir y equilibrar vertical y horizontalmente la asignación del financiamiento de algunas funciones de gasto social y de la inversión pública federal incorporando criterios transparentes de asignación, eficiencia equidad.

## Crédito Público:

- Impulsar criterios y mecanismos de calificación derivados de la reforma al artículo noveno de la Ley de Coordinación Fiscal y su Reglamento, para que los gobiernos estatales y los municipios tengan acceso oportuno y diferenciado a los mercados del financiamiento público y privado.
- Fortalecer el papel de la banca de desarrollo, fideicomisos y fondos de fomento público, para impulsar los proyectos productivos y de infraestructura regional mediante el incremento de sus fondos así como apoyar transferencias complementarias para este tipo de proyectos, con sujeción a los siguientes lineamientos:
  - Revisar los programas de financiamiento de las instituciones de fomento para orientarlos a la micro, pequeña y mediana empresa en los sectores prioritarios, con base en criterios de desarrollo regional y mediante una mayor difusión de los programas de crédito, de garantías y el otorgamiento de asesoría técnica bancaria.
  - Vincular las operaciones financieras y crediticias a las necesidades de la población de estados y municipios con mayor atraso relativo, buscando el fomento de actividades que favorezcan las ventajas de cada región o productor
  - Profundizar la presencia de la banca de desarrollo, complementándose con la red de sucursales de la banca comercial, a fin de otorgar servicio a un mayor número de poblaciones.
  - Considerar los ingresos no tributarios para incrementar los flujos crediticios con riesgo-proyecto, complementándolos con la participación de la iniciativa privada, y fondos como el de Inversión en Infraestructura (FINFRA), con el propósito de financiar un mayor volumen de servicios públicos e infraestructura.
  - Promover mayor capacidad y flexibilidad financiera a estados y municipios mediante la aplicación de mecanismos de cobertura cambiaria (tipo Fondo de Apoyo a los Estados y Municipios), a fin de apoyar con recursos externos la realización de obras prioritarias.
  - Promover ante las instancias correspondientes las modificaciones legales necesarias para posibilitar la bursatilización de las carteras crediticias de estados y municipios.
- Revisar los criterios relativos a los aspectos financieros de programas de inversión bipartita.
- Mejorar e impulsar el sistema de información y registro sobre deuda local en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Reestructurar los mecanismos de acceso al crédito de la banca de desarrollo, a fin de mejorar la oportunidad de estos recursos con el presupuesto de las entidades y municipios.
- Revisar las reestructuraciones de las deudas locales, con el fin de minimizar los costos de intermediación y que se formulen en congruencia con la capacidad de pago de las entidades federativas y los municipios.
- Proseguir con el programa de apoyo crediticio a las entidades y municipios que presenten condiciones deficitarias extremas, mediante criterios que precisen circunstancias, alcances, condiciones y responsabilidades.
- Desarrollar los sistemas de información hacendaria, a fin de homologar y permitir la evaluación comparada respecto de la operación descentralizada de

funciones federales en las entidades y municipios.

- Promover ante los Congresos Locales la promulgación de leyes en materia de deuda pública.

**Interacción de Ingreso, Gasto y Deuda:**

- Empezar estudios sobre la mezcla de recursos necesarios para financiar las responsabilidades de gasto que competen a cada gobierno como: ingresos propios con potestad normativa y administrados por cuenta de otro gobierno, participaciones, transferencias con destino específico por colaboración administrativa o como donación, subsidios, aportaciones para programas o proyectos conjuntos, así como el uso del endeudamiento.
- Definir el papel de las participaciones en el contexto anterior, así como la determinación de sus montos y de nuevos criterios para su distribución.
- Analizar la operación anual de los sistemas financieros y fiscales para evaluar el cumplimiento de las metas presupuestales de cada gobierno en particular, y analizar las condiciones y límites de acceso al crédito público con base en los elementos anteriores.

**Descentralización y Colaboración Administrativa:**

- Consolidar la eficiencia de la colaboración administrativa establecida en el nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en todas las facultades delegadas y en particular la de fiscalizar el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Sobre la renta, Impuesto al Activo, y el Impuesto especial sobre Producción y Servicios, para lograr los mayores estímulos por su gestión y el mejor cumplimiento de las obligaciones fiscales en provecho conjunto de la Federación, entidades y municipios.
- Continuar el avance de colaboración administrativa en otras materias como la cobranza de créditos, adecuando las normas y mecanismos que aseguren su manejo eficiente.
- Perfeccionar los sistemas de información que determinan la Recaudación Federal Participable, Impuestos asignables, Población, y en general afinar la oportunidad y precisión de los indicadores que intervienen en la distribución de las participaciones federales.
- Realizar estudios hacendarios para proponer mecanismos de transferencia que apoyen las nuevas funciones y programas de descentralización del gasto público federal.
- Revisar y perfeccionar los mecanismos de transferencias financieras para apoyar las funciones con grado avanzado de descentralización, con especial referencia a los sectores de Educación, Salud y Desarrollo Social y Urbano. Este sistema de transferencia debería contemplar los casos en que los apoyos sean complementarios, condicionados o de carácter general.

### Sistemas hacendarios de las Entidades y Municipios:

Dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a través de los grupos de trabajo de la Comisión Permanente:

- Promover la incorporación de nuevas potestades tributarias susceptibles de ser aprovechadas por los estados.
- Proponer modelos para adecuar el presupuesto, contabilidad y gasto público mediante la precisión de las bases de administración de los recursos federales a descentralizar.
- Proponer criterios para reglamentar el ejercicio de nuevas potestades de obras y servicios financiados total o complementariamente con recursos federales.
- Analizar la posibilidad de que las materias anteriores se acuerden mediante convenios apropiados para cada entidad.
- Impulsar la adecuación, y en su caso, la creación de iniciativas legales en materia de deuda pública, a efecto de coordinar las políticas locales con las modificaciones que sufra la materia en la legislación federal.
- Perfeccionar los sistemas de información y de control de gestión para atender las nuevas responsabilidades en materia de colaboración administrativa, potestades tributarias, y recursos con origen en las transferencias para apoyar el proceso de descentralización o de reasignación de facultades.
- Promover, con respeto a la soberanía estatal, la reforma, adecuación o creación de la legislación estatal que regule las relaciones hacendarias entre estados y municipios, en congruencia con la renovación de las relaciones entre la Federación y las entidades, para avanzar en la conformación de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.
- Impulsar el renuevo de la legislación y reglamentos en materia de programación y presupuestación, en congruencia con las medidas legales del Gobierno federal, así como las medidas relativas al uso de los recursos crediticios.

### Renovación Municipal:

Los municipios mexicanos presentan una enorme heterogeneidad en su conformación política, económica y social, esta diversidad se traduce en distintos niveles de desarrollo y en capacidades de gobierno y administración contrastantes.

Los municipios existentes en el país tienen características propias de población, economía y normatividad que los hacen muy diferentes entre sí, aun tratándose de los de una misma entidad federativa.

A más de una década de la reforma al artículo 115 constitucional, los municipios de mayores dimensiones poblacionales, económicas y mejor dotados de infraestructura administrativa, han desarrollado el marco normativo de su vida política institucional, mas no así en el caso de los municipios de menor tamaño.

Existen ordenamientos locales que presentan regulaciones de avanzada, y otros que no han sido adecuados de acuerdo al artículo 115 constitucional o han quedado superados por las actividades política y social que en las entidades y regiones del país se han visto desde hace varios años.

Las transformaciones hacen necesario plantear una renovación política del municipio, cuyo resultado derive en la conformación de un marco jurídico de acuerdo a las realidades de los municipios, que sean capaces de promover su desarrollo.

El municipio puede contribuir a una mayor gobernabilidad democrática en las regiones, mas a veces se carece de los elementos indispensables para se garante de dicho proceso.

Según lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo presentado por Ernesto Zedillo, y en el marco del respeto a la autonomía de los estados, la renovación municipal tenia como objetivo.

- Promover el fortalecimiento de los municipios del país mediante una nueva relación basada en el principio de cooperación con los órdenes de gobierno, a fin de que respondan con oportunidad y eficacia a las responsabilidades que la Constitución les asigna, así como ampliar los espacios para detonar una mayor participación cívica y social, ya que el municipio constituye un espacio privilegiado y de enorme potencial para contribuir a la gobernabilidad democrática en las regiones.

Para obtener los objetivos planteados en materia de renovación municipal, y con respecto a la autonomía de los estados, este programa contemplaba cinco líneas estratégicas:

- Revisar y actualizar el marco jurídico del municipio para definir con claridad sus atribuciones, límites y responsabilidades.
- Fortalecer institucionalmente a los ayuntamientos y su representación política para que respondan eficazmente a las futuras atribuciones que se les confieran, en la marco del impulso al Nuevo Federalismo.
- Vigorizar su hacienda pública para consolidar al ayuntamiento como eje promotor del desarrollo social del municipio.
- Ampliar la participación de los ayuntamientos en la planeación del desarrollo regional.
- Promover nuevos espacios y mecanismos legales en favor de la participación cívica y social.

Para alcanzar los objetivos planteados, el Ejecutivo federal, promovió las siguientes acciones:

- Revisar el marco jurídico del municipio y estudiar la pertinencia de precisar las responsabilidades, alcances y límites que el municipio y sus ayuntamientos deben cumplir en esta nueva etapa de la República.
- Promover la actualización de los ordenamientos jurídicos estatales conforme a los lineamientos constitucionales vigentes en la materia.
- Analizar las ventajas de ampliar el periodo constitucional de los ayuntamientos, a partir de las implicaciones que el periodo constitucional tiene en relación con la elaboración, instrumentación, alcance y continuidad de las políticas públicas

municipales.

- Profundizar la representación política mediante fórmulas que reflejen auténticamente la integración de los cabildos, en relación con las manifestaciones del pluralismo comunitario.
- Vigorizar la relación del ayuntamiento con las comunidades que cubren el territorio municipal, a través de mecanismos de representación social que aseguren la eficaz comunicación de sus demandas sociales.
- Revitalizar la fuerza constitucional del cabildo en el ayuntamiento, mediante la revisión de los mecanismos y procedimientos que rigen su operación y del marco que delimita las atribuciones y responsabilidades políticas de síndicos y regidores.
- Promover la participación social en la gestión municipal, mediante la integración de consejos técnicos, sectoriales y de participación ciudadana, nuevas disposiciones legales para relacionarse con las organizaciones cívicas y sociales, y la utilización de otros mecanismos de consulta directa.
- Impulsar el desarrollo de los municipios con población indígena mayoritaria, en el marco del Programa para Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1995-2000, mediante la coordinación y readecuación de los esfuerzos interinstitucionales orientados al desarrollo económico, social y cultural de las comunidades.
- Promover, con plenos respeto a los poderes de los estados, procesos de remunicipalización con base en criterios étnicos, a fin de consolidar la identidad, cultura y solidaridad centenaria de esas comunidades.
- Actualizar y profesionalizar a regidores, síndicos y servidores públicos municipales, para impulsar una mayor consistencia y racionalidad en el tratamiento y en la elaboración de las políticas públicas.
- Vigorizar las capacidades municipales de gobierno en materia de servicios básicos y de seguridad pública. Al respecto, el Gobierno de la República convendrá con los gobiernos estatales programas guiados en los principios de coordinación y cooperación en estas materias.
- Promover, con la participación de los estados, la modernización de la reglamentación municipal y se apoyará para que todos los municipios cuenten con la base normativa mínima y su Bando de Policía y Buen Gobierno.
- Mejorar la prestación de servicios municipales, mediante gestiones públicas basadas en los principios de eficiencia y equidad, así como en el impulso a una participación cívica y social capaz de asumir y operar, en los casos pertinentes, esquemas de administración pública indirecta tales como concesiones, privatizaciones y organismos de participación mixta, entre otros.
- Fortalecer la coordinación y asociación entre los municipios con base en convenios de cooperación, a fin de fortalecer sus capacidades políticas y técnicas para resolver problemas públicos comunes.
- Vigorizar las finanzas municipales mediante esquemas recaudatorios eficientes y rentables que aseguren la explotación racional de sus propias fuentes de ingreso.
- Avanzar en la conformación de sistemas estatales de coordinación hacendaria que sienten las bases para una distribución basada en la certidumbre y equidad de sus participaciones federales, que impulsen la celebración de acuerdos para ampliar la colaboración administrativa en materia financiera, y establezcan reglas y convenios que asocien nuevas responsabilidades con transferencias financieras suficientes.
- Ampliar la participación de los municipios en el desarrollo estatal y regional.

## CUADROS

### Estados y Municipios de México

<i>Estados con más</i>		<i>Estados menos municipios</i>	
Oaxaca	570 municipios	Baja California Norte	5 municipios
Puebla	217 municipios	Baja California Sur	5 municipios
Veracruz	210 municipios	Quintana Roo	8 municipios

Fuente de información: CEDEMUN, Datos de 1995

Cuadro 1

<i>Municipio de mayor extensión territorial</i>	Ensenada (Baja California Norte)	51,952.26 km <sup>2</sup>
<i>Municipio de menor extensión territorial</i>	Mazatecochco de José Ma. Morelos y Tecolotlan (Tlaxcala)	5.9 km <sup>2</sup>
<i>Municipio más poblado</i>	Guadalajara (Jalisco)	1,633,216 hab.
<i>Municipio menos poblado</i>	Santa Magdalena Jicotlan (Oaxaca)	121 hab.
<i>Municipio más densamente poblado</i>	Nezahualcoyotl (Estado de México)	20,260 hab./km <sup>2</sup>

Fuente de información: CEDEMUN, Datos de 1995

Cuadro 2

Lugar que ocupan las entidades federativas respecto de algunas variables  
socioeconómicas

Entidad Federativa	Población	Part. Federales	Electri- cidad	Aseg- rados IAMSS	Líneas Telefónicas	Población con Instrucción superior	Índice de Marginación
Aguascalientes	28	27	27	25	24	27	6
Baja California	19	12	11	7	7	13	3
Baja California Sur	52	52	50	52	50	52	3
Campeche	29	25	52	50	52	50	25
Coahuila	8	9	26	22	22	14	32
Colima	12	14	7	5	6	11	7
Chiapas	16	17	8	8	12	12	4
Chihuahua	51	51	28	51	29	51	10
Distrito federal	2	1	1	1	1	1	1
Durango	22	24	20	19	20	25	18
Guanajuato	6	7	9	10	2	8	20
Guerrero	11	18	18	18	8	16	50
Hidalgo	17	20	16	25	16	19	29
Ialisco	4	5	5	5	21	5	9
México	1	2	2	2	5	2	12
Michoacán	7	10	15	14	11	7	21
Morelos	24	23	24	21	15	21	13
Nayarit	26	28	51	28	26	25	16
Nuevo León	9	5	5	4	4	5	2
Oaxaca	10	15	25	20	25	16	31
Puebla	5	8	12	11	10	6	27
Querétaro	25	21	17	17	19	24	19
Quintana Roo	50	50	25	26	27	29	14
San Luis Potosí	15	19	14	15	17	17	26
Sinaloa	14	16	15	15	14	10	15
Sonora	18	15	6	12	15	15	8
Tabasco	20	6	21	24	25	20	24
Tamaulipas	15	11	10	9	9	9	11
Tlaxcala	27	29	29	29	51	25	17
Veracruz	5	4	4	6	5	4	28
Yucatán	21	22	19	16	18	22	22
Zacatecas	25	25	22	27	28	26	25

Cuadro 3

Fuente: Revista Economía Informa Facultad de Economía / UNAM Núm. 271 Octubre 1998

**Artículo 115 Constitucional - Implementación en los estados  
Relación de entidades federativas que han adecuado sus ordenamientos jurídicos  
locales. Mayo de 2002**

Estados que han adecuado su Constitución Política y Ley o Código Municipal	Estados que solamente han adecuado su Constitución Política	Estados que no han adecuado su Constitución Política ni su Ley o Código Municipal
Aguascalientes Baja California Baja California Sur Campeche Coahuila Colima Chihuahua Guanajuato Hidalgo Jalisco Michoacán Morelos Nayarit Oaxaca Puebla Querétaro San Luis Potosí Sinaloa Sonora Tamaulipas Tlaxcala Veracruz Zacatecas	Chiapas Durango Guerrero México Nuevo León Quintana Roo Tabasco	Yucatán
Total: 23 estados	Total: 7 estados	Total: 1 estado

Cuadro 4

Fuente: Congresos Locales de los Estados - Oficialía Mayor y/o Departamento de Apoyo Parlamentario.

**Estructura porcentual del gasto por órdenes de gobierno.**

<i>Año</i>	<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Municipal</i>
1990	89.0	9.3	1.7
1995	86.2	11.5	2.3
1996	85.4	12.2	2.4
1997	84.9	12.6	2.5
1998	72.5	22.8	4.6
1999	68.3	25.9	5.8
2000	71.2	23.7	5.1

Cuadro 5

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2000 CIDE, México

**Participaciones estatales 1995**  
(precios corrientes)

	<i>Ingresos Totales (miles de pesos)</i>	<i>% de las Participaciones</i>	<i>% Participaciones Federal</i>	<i>Participaciones per cápita</i>
Aguascalientes	1 125 908	48	1.3	1.3
Baja California	5 105 705	30	3.6	2.4
Baja California Sur	776 380	37	0.7	2.1
Campeche	1 727 271	35	1.4	2.7
Coahuila	3 52 170	36	2.8	1.5
Colima	840 229	40	0.8	1.7
Chiapas	4 927 202	36	4.2	1.4
Chihuahua	4 228 203	32	3.2	1.5
Durango	941 802	74	1.7	0.7
Guanajuato	3 676 475	48	4.2	0.8
Guerrero	1 690 750	68	2.8	0.6
Hidalgo	2 809 220	88	4.9	1.1
Jalisco	11 452 228	26	7.1	1.9
México	13 184 875	38	11.9	1.1
Michoacán	3 525 088	38	3.2	0.9
Morelos	1 389 395	53	1.8	1.0
Nayarit	1 809 474	31	1.0	1.5
Nuevo León	9 149 096	19	4.3	2.6
Oaxaca	7 630 800	14	2.6	2.4
Puebla	4 298 334	41	4.3	0.9
Querétaro	2 220 960	33	1.7	1.8
Quintana Roo	1 021 368	39	1.0	1.5
San Luis Potosí	2 356 477	39	2.2	1.1
Sinaloa	3 128 279	40	3.0	1.3
Sonora	3 464 397	45	3.7	1.7
Tlaxaco	3 423 115	60	4.9	2.0
Tamaulipas	3 302 031	37	2.9	1.3
Tlaxcala	681 332	78	1.3	0.8
Veracruz	6 367 523	52	7.3	0.9
Yucatán	1 079 885	83	2.2	0.7
Zacatecas	1458783	43	1.5	1.1
<i>Total</i>	111 039 766			

Cuadro 6

Fuente: INEGI 1997

**La desigualdad en el federalismo fiscal: 1995-1996**  
**Participaciones totales**  
**(precios corrientes)**

<b>NETAS</b>					
<i>Mayor</i>	<i>1995</i>	<i>%</i>	<i>Mayor</i>	<i>1996</i>	<i>%</i>
Distrito Federal	5 936 052 486	19.26	Distrito Federal	8 312 900 885	19.19
México	4 805 575 941	10.73	México	6 762 204 270	10.68
Vernacruz	2 906 748 257	6.49	Vernacruz	4 081 036 433	6.44
Jalisco	2 621 287 245	5.85	Jalisco	3 678 326 513	5.81
Tabasco	2 194 737 695	4.90	Tabasco	3 083 929 603	4.87
Subtotal	18 464 401 624	41.23	Subtotal	25 918 397 704	40.93
<i>Menor</i>					
Tlaxcala	487 081 231	1.09	Tlaxcala	680 400 710	1.07
Aguascalientes	483 648 964	1.08	Aguascalientes	675 845 163	1.07
Quintana Roo	370 584 229	0.85	Quintana Roo	519 566 789	0.82
Colima	336 590 201	0.75	Colima	471 113 243	0.74
Baja California Sur	293 378 076	0.66	Baja California Sur	410 956 075	0.65
Subtotal	1971 282 721	4.40	Subtotal	2 757 881 980	4.36
<b>PER CÁPITA</b>					
<i>Mayor</i>	<i>1995</i>		<i>Mayor</i>	<i>1996</i>	
Tabasco	1 255		Tabasco	1 764	
Campeche	888		Campeche	1 231	
Baja California Sur	781		Baja California Sur	1 095	
Distrito Federal	700		Sonora	1 016	
Colima	691		Distrito Federal	980	
<i>Menor</i>					
San Luis Potosí	393		San Luis Potosí	552	
Guanajuato	382		Guanajuato	537	
Puebla	381		Puebla	534	

Cuadro 7

Fuente: Colmenares Páramo, David Revista Economía Informa Facultad de Economía UNAM

**Ramo 33 por entidad federativa  
1998 - 2002**  
*(cifras en millones de pesos a precios corrientes)*

ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002
Aguascalientes	1.29	1,709	2,081	2,441	2,673
Baja California	2,34	3,607	4,579	5,331	5,536
Baja California Sur	928	1,256	1,552	1,789	1,859
Campeche	1,31	1,792	2,156	2,510	2,697
Coahuila	2,63	3,595	4,496	5,144	5,535
Colima	904	1,170	1,447	1,701	1,896
Chiapas	5,44	7,594	9,407	11,033	12,61
Chihuahua	2,90	4,049	4,901	5,731	6,363
Distrito Federal	1,82	1,726	2,177	4,202	4,405
Durango	2,22	3,020	3,599	4,172	4,603
Guanajuato	3,99	5,673	7,008	8,117	9,005
Guerrero	5,02	6,922	8,556	10,082	11,09
Hidalgo	3,13	4,311	5,261	6,110	6,788
Jalisco	5,22	7,284	9,047	10,608	11,47
México	8,82	13,426	16,889	19,955	21,16
Michoacán	4,76	6,541	8,047	9,336	10,24
Morelos	1,80	2,455	2,991	3,519	3,948
Nayarit	1,50	2,006	2,421	2,855	3,163
Nuevo León	3,36	4,599	5,549	6,383	6,644
Oaxaca	4,87	6,781	8,489	10,141	11,64
Puebla	4,52	6,407	7,958	9,411	10,41
Querétaro	1,64	2,265	2,735	3,243	3,618
Quintana Roo	1,26	1,696	2,080	2,543	2,798
San Luis Potosí	2,96	4,101	5,000	5,825	6,459
Sinaloa	2,63	3,620	4,421	5,173	5,747
Sonora	2,58	3,595	4,347	5,086	5,451
Tabasco	2,39	3,312	4,046	4,733	5,245
Tamaulipas	3,36	4,615	5,731	6,762	7,375
Tlaxcala	1,36	1,804	2,166	2,539	2,781
Veracruz	7,74	10,788	13,189	15,225	16,85
Yucatán	2,01	2,775	3,405	4,067	4,306
Zacatecas	2,00	2,719	3,229	3,809	4,275

Cuadro 8

Fuente: Acuerdos publicados por la SHCT en los Diario Oficial de la Federación

**Participaciones federales a estados y municipios respecto a la recaudación federal participable (RFP), 1996**

		Porcentaje
<i>Derivados de la RFP</i>		
Fondo general		20
Coordinación en derechos		1
Reserva de contingencia		0.25
Fondo de Fomento Municipal		1
Participaciones directas a municipios		0.136
<i>Total</i>		<i>22.386</i>
<i>Otros no derivados de RFP</i>	<i>Formas de cálculo</i>	
Bases Especiales de Tributación (BET)	80% de lo recaudado en la entidad en 1989, actualizado por inflación.	0.16*
Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS)	20% de lo recaudado en entidades. Referente a cerveza, alcohol y bebidas alcohólicas y 8% de lo recaudado en entidades de tabaco labrado.	0.45*
Participaciones a municipios por donde se exporta el petróleo	3.17% del derecho adicional sobre extracción de petróleo.	0.013*
<i>Total de participaciones</i>		<i>23.009*</i>
<i>Via convenio de colaboración administrativa</i>		
Tenencia		1.38*
Otros		0.1*
<i>Total de participaciones e incentivos</i>		<i>24.489</i>

Cuadro 9

\* Cifras aproximadas. Cálculo con datos de enero a noviembre y estimación de diciembre de 1996. b

Cifras aproximadas. Cálculo con datos de enero a junio y estimación de julio a diciembre de 1996.

Fuente: David Colmenares Páramo, *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 5, México, mayo de 1999

## **BIBLIOGRAFÍA:**

**Economía Pública. Una guía para entender al Estado**  
Ayala, José  
UNAM  
México 1997

**El federalismo mexicano hacia el siglo XXI**  
Arrijoa Vizcaino, Adolfo  
Editorial Themis  
México  
1999

**Descentralización fiscal: la búsqueda de equidad y eficiencia**  
Banco Interamericano de Desarrollo. Corporativo  
Ed. Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington  
1994

**"Impulsar el fortalecimiento municipal, condición primaria para la viabilidad nacional"**  
Buendía Tirado, Ángel Augusto  
Revista Federalismo y Desarrollo  
Año 10 Núm. 60 Octubre- noviembre- diciembre 1997

**"El federalismo fiscal y las desigualdades regionales (evaluación y propuestas)"**  
Colmenares Fáramo, David  
Revista Economía Informa  
Facultad de Economía / UNAM  
Núm. 248 Junio 1996

**"Descentralización federal y estatal en la perspectiva municipal"**  
Garduño Pérez, Armando  
Revista Federalismo y Desarrollo  
Año 10 Núm. 60 Octubre- noviembre- diciembre 1997

**"El retorno de los dilemas fiscales del federalismo mexicano"**  
Ibarra, Antonio  
Revista Economía Informa  
Facultad de Economía / UNAM  
Núm. 266 abril 1998

**Federalismo y Municipio**  
Lomelín, Roberto  
Fondo de Cultura Económica  
México 1994

**"La reforma del Estado, del discurso descentralizador a la intervención de las finanzas públicas estatales"**

Martínez del Villar, Marcial  
Revista Mar y Arena  
Universidad Autónoma de Sinaloa  
Facultad de Ciencias Sociales

**Liberalismo autoritario: las contradicciones del sistema político mexicano**  
Meyer, Lorenzo  
Ed. Océano  
México 1995

**Descentralización para el desarrollo nacional**  
Naciones Unidas  
Departamento de asuntos económicos y sociales. Corporativo  
Naciones Unidas. Documento

**"Consideraciones generales acerca de la descentralización y el desarrollo"**  
Noguerón Consuegra, Pedro  
Revista Federalismo y Desarrollo  
Año 10 Núm. 60 Octubre- noviembre- diciembre 1997

**Iniciación a la economía de México. Descentralización, principios teóricos y ejemplos históricos.**  
Ed. Grijalbo  
México 1993

**Municipio y Democracia. Participación de las Organizaciones**  
Paas, Pieter (compilador)  
Fundación Friedrich Nauman  
México 1991

**"El desarrollo institucional, una premisa para el desarrollo del municipio"**  
Pineda Finto, Juventino  
Álvarez Hernández, Jaime  
Revista Federalismo y Desarrollo  
Año 10 Núm. 60 Octubre- noviembre- diciembre 1997

**Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 Balance Sexenal**  
Poder Ejecutivo Federal  
Secretaría de Gobernación

**"El federalismo: proceso irreversible, algunos comentarios después del IV informe de gobierno del Presidente Zedillo"**  
Reyes López, Benjamin  
Revista Economía Informa  
Facultad de Economía / UNAM  
Núm. 271 Octubre 1998

**Descentralización y Democracia en México**  
Torres, Blanca  
Colegio de México  
México 1986

**"Reflexiones sobre el Federalismo Fiscal en México"**  
Sempere, Jaime  
Sobarzo, Horacio  
Comercio exterior. Vol. 49 Num. 5  
México, mayo 1999  
Centro de estudios económicos  
El Colegio de México

**"Descentralización y desarrollo regional sustentable, perspectivas y posibilidades"**  
Urquidi, Victor L.  
Revista Federalismo y Desarrollo  
Año 10 Núm. 60 Octubre- noviembre- diciembre 1997

IIEc-UNAM  
Julio de 1995 Vol. I ejemplar 7  
Mensajero Económico

**"Transición 2000"**  
Jáquez, Antonio y Montes, Rodolfo  
Proceso Num. 1239 julio de 2000

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**  
Editorial Porrúa 2001 134ª edición.

**Audiencias Públicas sobre el Fortalecimiento del Pacto federal y un Nuevo Federalismo**  
H. Cámara de Senadores  
Cuadernos del Senado de la República no.2

Revista del Senado de la República  
Abril- Junio 2000 Volumen 6 No. 19  
Senado de la República

Quórum  
Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados  
Año VII, no. 62 Septiembre-Octubre 1998

Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc  
Entorno Socioeconómico de México  
Ed. Limusa  
México 1999  
4ª. Edición.

Federalismo, Gobiernos locales y Democracia  
Guillén López, Tonatiuh.  
Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática  
Instituto Federal Electoral

"Retos y perspectivas de la Administración Municipal en México",  
*Revista de Gestión y Política Pública*,  
García del Castillo, Rodolfo. México,  
Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. III, Núm. 2,  
segundo semestre, 1994, .

"Los municipios de México",  
Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1997,  
Secretaría de Gobernación,  
Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México.

Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000  
Diario Oficial de la Federación, (15 agosto de 1996),  
México, D.F.

"El federalismo mexicano como tema de investigación",  
Merino, Mauricio  
Política pública y gobierno local, México,  
Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública,  
México, 1996

Cultura y participación social en el municipio  
González, Erika Döring  
El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio  
Mancilla, Sergio, Sandoval, Eduardo; Martínez, Luis; Tinoco, Rogelio  
(coordinadores)  
Universidad Autónoma del estado de México  
Gobierno del Estado de México.  
Coordinación general de Apoyo Municipal, Toluca, Edo. Mex. 1996

Programa de la Revolución Democrática.  
Partido de la Revolución Democrática  
México D.F. 1993

Municipio libre, ciudadanos libres,  
Calderón, Felipe.  
La reforma político-electoral del Estado mexicano.  
Cárdenas, Jaime  
Faya, Jacinto  
Asociación mexicana de Egresados del INAP de España A.C.  
Revista AMEINAPE Num. 2  
Querétaro, Qro. 1997

Documento presentado en la Tercera Reunión nacional de Presidentes  
Municipales del PRI  
Galindo, Heriberto  
México D.F.  
24 de octubre de 1997

Formación de la Asociación Mexicana de Ayuntamientos  
Millán, Ricardo  
Secretaría de Gobernación.  
Centro de Desarrollo Municipal,  
El Municipio en México.  
Archivo General de la Nación  
México D.F. 1996

El Municipio libre, corazón y alma del federalismo democrático.  
Núñez, Ma. de la Luz.  
Foro Nacional hacia un auténtico federalismo.  
León, Gto. 1995

Municipio libre y federalismo democrático  
Núñez, Ma. de la Luz.  
Atoyac de Álvarez Gro. 1995

El Municipio libre en el nuevo federalismo democrático.  
Democracia municipal.  
Resoluciones  
Atoyac de Álvarez, Gro. 1995

Propuesta de reforma al articulado del marco jurídico constitucional  
del municipio, Democracia y libertad municipal.  
Proyecto de Reforma Constitucional de los artículos 40, 41, 73 y 115  
de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Partido de la Revolución Democrática.  
México D.F. 1995

El Federalismo económico.  
Sales, Carlos.  
Foro Nacional hacia un auténtico federalismo.  
León, Gto. 1995

Anteproyecto de política y programa municipalista del programa de Apoyo Municipal.  
Acosta, Octavio  
Enríquez, Carmelo  
Archivo CESEM  
México D.F. 1993

La propiedad social de la reforma municipalista.  
La Pintada SCL  
Atoyac de Alvarez, Gro.

Acciones desarrolladas por el ayuntamiento de Toluca durante 1994  
Ozuna, Alejandro  
Diagnóstico de la Problemática municipal.  
Cuernavaca Mor. 1995

Promover el desarrollo regional con la participación  
Aportaciones de la Consulta Popular para la elaboración del Capítulo  
sobre Renovación Municipal en el Plan Nacional de Desarrollo  
1995-2000  
CEDEMUN  
Secretaría de Gobernación  
México 1995

### **Siitios consultados en Internet:**

<http://www.presidencia.gob.mx>  
<http://www.agora.net.mx/analisis/>  
<http://www.rim.uqroo.mx/rim/art2.htm#NdirecrubA>  
<http://decevec.ifc.org.mx/federalismo.htm#presentacion>  
<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/indice.htm>  
<http://www.federalismo.gob.mx/>  
<http://www.vicentefox.org.mx>  
<http://www.gobernacion.gob.mx>  
<http://www.cedemun.gob.mx>  
<http://www.economista.com.mx>  
<http://www.ammac.org.mx>  
[http://www.mexicoweb.com.mx/Gobierno\\_y\\_Politica/Politica/pagina3.html](http://www.mexicoweb.com.mx/Gobierno_y_Politica/Politica/pagina3.html)  
<http://www.inesi.gob.mx>