

00422
75



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES EN LAS
FINANZAS PÚBLICAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES,
DENTRO DEL MARCO DEL FEDERALISMO FISCAL DURANTE
1995 - 2000.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A :
MIGUEL OMAR QUIJANO VERA

DIRECTOR DE TESIS: LIC. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE



MEXICO, D. F.

A
2003



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.

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

“Un buen gobierno produce ciudadanos que se distinguen por su valor, su amor a la justicia y otras buenas cualidades. Un mal gobierno les hace cobardes, rapaces, y esclavos de todos los deseos deleznales”.

Dionisio de Halicarnaso

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Miguel Omar Quijano

Vaca

FECHA: 29-Abril-2003

FIRMA: [Firma]

*A mis divinas amas
A mi madre, por su eterno cariño
A tu, su incondicional amistad*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*A mi padre
por sus consejos que me dio*

*A mi hermano,
tan diferente a mi*

Agradecimientos

La realización de este trabajo de investigación es parte de la dedicación y esfuerzo invertidos, hasta ahora, en el proceso interminable del conocimiento. Es en este momento, cuando la reflexión sobre el camino recorrido invita a seguir preparándose para los cambios que requiere la administración pública mexicana.

En primer lugar, quiero agradecer la asesoría del Prof. Miguel Ángel Márquez, quien me asistió con sus comentarios y permitió expresar mis ideas en la elaboración de esta tesis. Gracias al Prof. Rogelio Palma por sus puntualizaciones certeras en la revisión final del trabajo. Al Prof. Gabriel Díaz la sugerencia de considerar el papel que juega el egresado en Administración Pública en las cuestiones fiscales. También al Prof. Roberto Moreno y al Prof. Francisco Díaz Jaimés sus aportaciones y recomendaciones como expertos en el tema estudiado.

Mucho agradezco la disposición brindada, sin la cual no hubiera sido posible la terminación del proyecto a la Coordinación de Cuentas Institucionales del INEGI y al ánimo de sus colaboradores: Leonardo Rojas, Pedro Arambura, Jesús Estrada, Nora Largo, Teresa Alfaro, Mireya Sánchez, Maricarmen Flores, Erika Romero y Jorge Miranda. A otros compañeros del Instituto como Víctor Trevethian y Reynaldo Velázquez.

Así también, a los amigos de la Facultad con quienes compartí experiencias e intercambiamos puntos de vista. Entre ellos José de Jesús, Dante, Héctor, Marco, Ana Laura, Pascual, Eutimio, Jorge y muchos más. A mis inolvidables amistades del CCH, Erika, Rosa, Tania, Yenía, Gerardo y Eduardo.

A todos, mi agradecimiento sincero.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	7
1. MARCO TEORICO-FILOSOFICO DEL FEDERALISMO	
1.1 Estado	16
1.2 Gobierno	20
1.3 Administración Pública	23
1.4 Federalismo	25
1.5 Finanzas Públicas	28
1.6 Evolución del Federalismo en México	29
1.6.1 La Constitución de 1824	31
1.6.2 La Constitución de 1857	35
1.6.3 La Constitución de 1917	39
2. FEDERALISMO FISCAL EN MEXICO	
2.1 El proceso histórico de las relaciones fiscales	47
2.1.1 Antecedentes	49
2.1.2 La hacienda pública del siglo XIX	51
2.1.3 Clasificación de rentas de 1857	54
2.1.4 La coordinación impositiva a partir de 1917	58
2.2 La Coordinación Fiscal	59
2.2.1 Años veinte y treinta	60
2.2.2 De los años cuarenta a setenta	61

2.2.3	Los años ochenta	63
2.2.4	Los noventa	66
2.3	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	68
2.4	Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	71
2.4.1	Líneas de Estrategia sobre un Nuevo Federalismo	73
2.4.2	Reformas al marco legal	77

3. SISTEMA DE TRANSFERENCIAS FEDERALES A LOS GOBIERNOS LOCALES

3.1	Aspectos jurídicos del ingreso y gasto público en los gobiernos locales	82
3.2	Composición de ingresos estatales y municipales	88
3.2.1	Impuestos	90
3.2.2	Derechos	93
3.2.3	Contribuciones de mejoras	95
3.2.4	Productos	95
3.2.5	Aprovechamientos	96
3.3	Sistema de Participaciones Federales	98
3.4	Destino del gasto por parte de los gobiernos locales	103
3.4.1	Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33	104
3.4.2	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	108
3.4.3	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	110
3.4.4	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	112
3.4.5	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Distrito Federal (FORTAMUN)	115

3.4.6	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	117
3.5	Impacto de los Fondos de Aportaciones como mecanismo de redistribución de recursos	118
4.	AVANCES Y RETOS DEL FEDERALISMO FISCAL	
4.1	Evaluación del sistema de transferencias federales en las finanzas públicas estatales	122
4.1.1	La baja recaudación de ingresos propios por parte de los gobiernos estatales y municipales	123
4.1.2	Fortalecimiento de los ingresos estatales y municipales	126
4.1.3	Dependencia financiera de los gobiernos locales hacia la Federación	128
4.2	La descentralización fiscal como política gubernamental	134
4.2.1	Descentralización administrativa y financiera instrumentada hacia los ingresos y egresos de los gobiernos locales	136
4.2.2	Propuesta de una descentralización de funciones, recursos y responsabilidades en materia del gasto público para los gobiernos locales	139
5.	CONCLUSIONES	144
	BIBLIOGRAFIA	150
	ANEXO ESTADISTICO	

INTRODUCCION

La denominada Reforma del Estado mexicano ejecutada en la década de los ochenta y noventa implicó modificar las relaciones entre el estado y la economía, trastocando la composición estructural del estado. Desde el terreno económico, el país inició procesos de liberalización convirtiéndose en una de las economías más abiertas del mundo. El gobierno, ante la necesidad de gastar menos debido a la frecuente escasez de recursos, ha tomado la actitud del retiro parcial o total de determinadas funciones.

En lo político, la apertura coadyuvó al debilitamiento de las estructuras centralistas del sistema político así como el avance gradual del proceso democratizador que ha permitido una competencia partidista con congresos (federal y estatal), gubernaturas estatales y presidencias municipales compuestas por representantes de diferentes partidos políticos. En este contexto, se explica la formulación e instrumentación de políticas de descentralización a estados y municipios que aparezcan como medidas dirigidas a corregir los desequilibrios presupuestales, la falta de responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas en el uso de los fondos públicos.

El federalismo fiscal mexicano establece que los tres ámbitos de gobierno, en un mismo territorio, poseen la capacidad para poder definir y delimitar facultades de competencia impositiva. Es decir, la coordinación intergubernamental en cada nivel de gobierno permite tener autonomía, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto. Sin embargo, nuestro sistema fiscal se caracterizó a lo largo de muchos años por un alto grado de centralismo. Este sistema funcionó sin mayores dificultades por varios años, quizá hasta la mitad de los setenta, debido básicamente a las altas tasas de crecimiento económico por el auge petrolero, así como al sistema político prevaleciente, que se caracterizó por la existencia de un solo partido en el poder.

Actualmente, el estudio del federalismo abarca aspectos económicos, administrativos, institucionales, jurídicos y financieros. Por eso, uno de los temas importantes que se plantearon en la administración del presidente Ernesto Zedillo fue la necesidad de crear un nuevo marco jurídico que institucionalizara y fortaleciera las transferencias de funciones y recursos del gobierno federal hacia las entidades federativas. La estrategia zedillista consistió en la adecuación de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), incorporando una nueva metodología presupuestal, orientada a fortalecer las haciendas de los gobiernos estatales y municipales.

La evolución del federalismo durante 1995-2000 presentó un avance gradual para que las políticas públicas fueran resultado de decisiones locales mediante una previa negociación con el ámbito federal. Empero, en el plano fiscal, el federalismo no necesariamente implica una equilibrada distribución de competencias. Si bien es cierto que durante la administración zedillista el federalismo fiscal vivió un replanteamiento en la distribución de los recursos públicos entre los tres ámbitos de gobierno, también hay que reconocer la necesidad de impulsar programas de descentralización de funciones, recursos y responsabilidades.

El Ramo 33 en sus inicios implicó una importante descentralización de recursos y responsabilidades en aspectos como: educación básica, servicios de salud, infraestructura social y fortalecimiento de las haciendas municipales. Los fondos del Ramo son una forma de descentralización que consistió en delegar algunas funciones de gasto a los gobiernos estatales reconocidas como transferencias federales condicionadas.

Las transferencias se pueden dividir en dos tipos: *condicionadas* y *no condicionadas*. Con las primeras existe la condición del gobierno federal hacia los gobiernos locales de utilizar los recursos en rubros de gasto convenidos de antemano. Por su parte, las transferencias no condicionadas son las que reciben

los gobiernos locales para hacer uso de ellas discrecionalmente. Estas transferencias reciben el nombre de "participaciones" y surgieron cuando entró en vigor la Ley de Coordinación Fiscal.

Sin embargo, el problema es que las transferencias federales hacia los estados y municipios a través de una coordinación fiscal, presenta una serie de elementos poco favorables que no permiten mejorar las finanzas públicas locales. Esta situación estructural del federalismo fiscal manifiesta un desgaste del actual sistema de coordinación fiscal, que ha provocado una fuerte dependencia de los estados y municipios hacia las participaciones de los ingresos federales. Por lo tanto, los gobiernos locales necesitan ampliar sus facultades en el ejercicio de sus potestades tributarias que le son vedadas debido a su adhesión al convenio de coordinación fiscal.

Hay que tener comprendido que un federalismo se caracteriza por la descentralización de lo excesivamente centralizado, por lo tanto, el enfoque de un nuevo federalismo fiscal debe incluir la actividad financiera estatal en aspectos tanto de ingresos como de egresos.

En el primer capítulo se hace mención al sustento histórico-conceptual de la investigación. Se analiza el surgimiento de los primeros ordenamientos políticos hasta la aparición del llamado Estado Moderno, observando que la consolidación de la máxima organización político-jurídica lleva consigo paralelamente el desarrollo del Gobierno y la Administración Pública como partes orgánicas del funcionamiento estatal.

También se estudia el devenir histórico del Estado Federal como la forma de organización política y jurídica que surge como respuesta a un fuerte centralismo característico de la concentración del poder en el monarca. Se distinguen dos rasgos del federalismo, el primero consiste en la existencia de un gobierno central que es respetado por los Estados-Miembros. El segundo, distingue la facultad de

autonomía para darse su propio marco jurídico dentro de la máxima ley constitucional.

En México, el federalismo como una práctica republicana, tiene sus orígenes desde el siglo XIX. La revisión histórica muestra que en la primera Constitución de 1824 se promulgó un federalismo que estableció la creación de un Estado, donde todos los estados que integran la Federación mantienen su propia soberanía con división de poderes propia. Empero, la inestabilidad política y las dificultades financieras provocaron múltiples cambios con graves consecuencias nacionales desde dictaduras, invasiones extranjeras, hasta la pérdida de la mitad del territorio y un separatismo regional bastante marcado.

El constituyente de 1857 retoma la forma de organización federalista del Estado mexicano. Sin embargo, la opción de elegir entre un federalismo y un centralismo dejó de ser el principal problema, buscando principalmente evitar los abusos de poder.

Para 1917 una nueva constitución fue elaborada y se consideró como un producto histórico que plasmó los derechos individuales y sociales del hombre. Por su parte, la organización política del Estado no estuvo a debate, pues se consideraba al sistema federal como símbolo de la Constitución de 1857, pero sobre todo a causa de la reacción contra la dictadura porfiriana.

A pesar de que el federalismo desde principios del México independiente fue concebido como una forma de equilibrio de poderes, en la práctica el ejercicio del poder público se ha caracterizado por un alto grado de centralismo. El sistema político posrevolucionario consolidó un presidencialismo que limitó durante décadas el Pacto Federal. Por eso, se requiere de un renovado federalismo, donde los tres niveles de gobierno participen en procesos de decisión respetando la capacidad de acción de los gobiernos locales.

En el segundo capítulo, se analizan las relaciones fiscales desde los comienzos de la nación independiente hasta los primeros intentos por construir una coordinación fiscal clara y coherente. Un primer intento en 1824 clasificaba ya las rentas en generales y particulares, además los estados estaban obligados a pagar una cuota global a la federación para financiar el déficit público.

La clasificación de rentas de 1857 establecía un sistema de coincidencia fiscal. También destaca la obligación de todos los mexicanos de contribuir en los gastos del gobierno. No obstante, con las leyes de clasificación de rentas promulgadas en 1824 y 1857, los estados sufrieron restricciones en sus facultades para cobrar impuestos. Durante este periodo el sistema fiscal se caracterizó por ser caótico al desarrollar un sistema de concurrencia impositiva que lesionaba a los estados.

En materia fiscal, la Constitución de 1917 no delimitó la distribución de las fuentes tributarias de la federación, estados y municipios, manteniendo un sistema de concurrencia contributiva. Existieron propuestas para que un determinado ámbito de gobierno estableciera impuestos y los otros niveles gubernamentales aplicaran únicamente un tanto por ciento. Empero, no se tuvo la capacidad para desarrollar un equilibrado sistema impositivo fiscal.

El establecimiento de un sistema de coincidencia fiscal para que los diferentes ámbitos de gobierno puedan cobrar impuestos sobre una misma fuente, ha sido una solución en la práctica fiscal mexicana. Los primeros mecanismos para establecer un sistema de coordinación fueron principalmente, la formación de equipos de trabajo como las Convenciones Nacionales Fiscales, que actualmente se denominan Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales. Sin embargo, no es hasta 1980 que el federalismo fiscal recibe un fuerte impulso cuando se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SCNF). Desde entonces, mucho se ha escrito realizando trabajos de investigación que contribuyen a reflexionar y analizar los esquemas de descentralización aplicados hasta el momento.

Una de las estrategias plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 para alcanzar un desarrollo democrático es el impulso de un nuevo federalismo. Las líneas de acción seguidas por el gobierno federal se enmarcan en dos programas sectoriales: el Programa para un Nuevo Federalismo y el Programa de Modernización Administrativa. Bajo estos lineamientos, se efectuaron modificaciones en 1998 a la Ley de Coordinación Fiscal con el propósito de transferir recursos presupuestarios de la Federación en beneficio de las entidades federativas, incluyendo al DF. y municipios. Este impulso descentralizador de funciones y recursos fiscales pretendió que los servicios públicos fueran brindados de manera oportuna y eficaz a la población que lo demanda. Además de apoyar las acciones de los estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingresos.

En el tercer capítulo se detalla el marco normativo que delimita los ámbitos de actuación de los tres órdenes de gobierno en cuanto a los ingresos y egresos de las haciendas públicas. La mayoría de los ingresos en los gobiernos locales proviene de la entrega por parte del gobierno federal de las participaciones. Estas participaciones como sistema de relaciones fiscales gubernamentales es una efímera solución para contrarrestar la falta de recursos porque son insuficientes ante la demanda de bienes y servicios públicos que necesita la población en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal.

En el apartado también analizamos el funcionamiento e impacto de cada uno de los Fondos del Ramo 33. Es importante considerar que estas aportaciones son una descentralización que consistió en delegar algunas funciones de gasto a los gobiernos estatales, pero que no incluye el gasto ejercido por las dependencias federales. El Ramo 33 como recursos federalizados, integra e institucionaliza conceptos de gasto social que estaban dispersos en diferentes ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

En un principio la propuesta del Ejecutivo establecía sólo tres fondos, sin embargo, en el proceso legislativo se incorporaron dos fondos más. Así, a partir del 1 de enero de 1998 se introdujo el capítulo V denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales" que planteó la creación de cinco fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Estatal y Municipal (FAIS)
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FORTAMUN)
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

Un año más tarde, en 1999, se anexaron dos Fondos más que abarcaron un proceso de descentralización en la seguridad pública y la educación tecnológica y para adultos.

La creación del Ramo 33 aceleró un proceso de descentralización concebido en forma unilateral que al no ser solicitada por los estados, el efecto presupuestal fue negativo para muchos estados. No obstante, las reformas han generado nuevos retos y también perspectivas que de no atenderse adecuadamente, ponen en riesgo el avance logrado.

El actual esquema de coordinación fiscal da un peso excesivo al factor de población para la distribución de ingresos entre la Federación y los estados, discriminando a los estados que muestran mayor dinamismo económico y a la vez están poco poblados. Por su parte, la descentralización como política social ha permitido transferir responsabilidades hacia los estados. En este sentido, las reformas pueden lograr avances positivos que se traduzcan en una mejoría en la calidad de los servicios que se prestan a la población.

Una de las principales limitaciones del Ramo 33 deriva en su naturaleza como un ejercicio de "descentralización centralista", más que de auténtico federalismo fiscal, cuyas medidas fueron tomadas sin consulta real con las instancias involucradas.

Finalmente, en el último capítulo se evalúa como las políticas de descentralización fiscal constituyen un elemento indispensable para conocer las fallas incurridas en la instrumentación de mecanismos encaminados al fortalecimiento del Federalismo y poder corregirlas sobre la base de un conocimiento de las causas que las originan.

Para llevar a cabo una evaluación imparcial es conveniente tomar en cuenta dos situaciones. La primera, se refiere a un pronunciamiento a favor de una descentralización de facultades tributarias que junto con la transferencia del gasto podría ser más eficiente. La segunda precisa no soslayar que aún en países con un alto grado de descentralización fiscal, los gobiernos locales reciben en menor o mayor grado, transferencias del gobierno federal a través de la recaudación de impuestos.

Así, la discusión se enfoca en impulsar un aumento en los ingresos propios de los gobiernos locales para hacer frente a los crecientes requerimientos de gasto y depender en menor medida de los recursos provenientes del gobierno federal vía las Participaciones y Aportaciones Federales hacia las entidades federativas y municipios.

Es por eso, que abordamos a la descentralización como política gubernamental fiscal, instrumentada desde una perspectiva publi-administrativa para fortalecer a los gobiernos locales en su recaudación de impuestos y romper con la marcada dependencia financiera hacia el gobierno federal.

En resumen, el problema de las finanzas públicas en los gobiernos estatales y municipales de México esta estrechamente relacionado con el nivel de transferencias -tanto las *participaciones* como las *aportaciones*-, que reciben del gobierno federal.

Uno de los grandes retos que tiene el federalismo mexicano para optimizar las tareas económicas del Estado, es lograr una mejor distribución de los recursos y potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno. Hay que considerar que la modernización de la economía mexicana es un detonante que obliga a la modernización de su estructura fiscal. Por lo tanto, queda comprendido que un federalismo se caracteriza por la descentralización de lo excesivamente centralizado, es decir, el enfoque de un nuevo federalismo fiscal debe incluir la actividad financiera estatal en aspectos tanto de ingresos como de egresos orientados a fortalecer las actividades normativas, promotoras y rectoras de los gobiernos estatales y municipales.

1. MARCO TEORICO-FILOSOFICO DEL FEDERALISMO

1.1 ESTADO

El papel del Estado moderno desde sus orígenes significó la creencia específica de una exclusividad de mando sobre los habitantes de un territorio, lo cual implicaba utilizar esta palabra con el término «dominio». Para muchos historiadores fue Maquiavelo, autor de *El Príncipe*, quien comenzó en su obra a utilizar el concepto de «Estado» (en el sentido moderno de la palabra), como "...la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando".¹

Un tema importante que tiene respuestas variadas y contrastantes es la cuestión elemental de si el Estado existió desde la formación de las primeras civilizaciones o nació en una época relativamente reciente. El problema del origen del Estado es un asunto cuya respuesta depende básicamente de la definición de que se parte. Por ejemplo, entre los estudiosos que subrayan un proceso de transformación del medioevo a la época moderna, manejan el argumento de "...que sería oportuno hablar de Estado únicamente para las formaciones políticas que nacen de la crisis de la sociedad medieval y no para los ordenamientos anteriores".² Esto implica considerar en la connotación del concepto un elemento constitutivo que durante aquellos tiempos consistió en la concentración del poder que ejercía la autoridad estatal, a través de la monopolización de los servicios esenciales para el mantenimiento del orden interno y externo.

Norberto Bobbio sentencia que lo trascendental en las discusiones acerca de si el Estado existe como tal a partir de cierta época, se encuentra en el análisis de las "...semejanzas y diferencias entre el Estado llamado moderno y los ordenamientos anteriores, si deben resaltarse más unas que otras, cualquiera que sea el nombre que quiera darse a los diferentes ordenamientos".³

¹ Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Ed. FCE. pp. 86

² *Idem.* pp. 89

³ *Idem.* pp. 92

De esta manera, la *polis* griega y la *res publica* del imperio romano son ordenamientos políticos que durante siglos fueron dentro del pensamiento antiguo objetos de estudio fundamentales sobre la vida social del hombre. Para Bobbio, el tratado de política de Aristóteles demuestra con una eficiencia descriptiva –que hasta la fecha ha sido utilizada bajo ciertas correcciones y adaptaciones–, una tipología de las formas de gobierno; la definición de *politeia* (constitución) como ordenamiento de las magistraturas que constituyen el ordenamiento de una *polis-ciudad* y la idea esencial de que el Estado existe por naturaleza y que es anterior a cualquier individuo.

Por otro lado, la historia sobre el conjunto de instituciones políticas en Roma se convirtió en una fuente de estudios políticos dirigida a reflejar enseñanzas prácticas aplicables a las circunstancias que representaban en la época de Maquiavelo, una realidad poco analizada para los ordenamientos establecidos y que no eran desconocidas para la teoría política romana. Así, es durante el medioevo cuando surge la concepción jurídica del Estado como "...un poder que es el único autorizado para ejercer en última instancia la fuerza [y que por tanto persigue] como fin supremo el mantenimiento de la paz y el ejercicio de la justicia".⁴

Hacia fines de la Edad Media, la descomposición del sistema señorial basado en una servidumbre que tiene la obligación de entregar una parte de su trabajo y realizar distintas faenas para su señor, comenzó allanar el derrotero de una nueva organización política y socioeconómica. En la pirámide feudal, un señor debe obediencia y vasallaje al superior, hasta culminar en el emperador o rey. Sin embargo, en la práctica el señor feudal poseía un poder generalmente soberano en sus dominios.

El surgimiento de la Edad Moderna acompañado del desarrollo de las ciudades y del comercio, propiciaron que los primeros Estados centralizados –sobre todo Francia–, comenzaran a sufrir grandes cambios estructurales. Los reyes vieron en

⁴ *Idem*, pp. 96

las alianzas un medio para el fortalecimiento de las ciudades que permitió el comercio y facilitó las comunicaciones sobre un territorio extenso, quedando abolidos o restringidos los derechos de soberanía de los señores feudales.

La época del absolutismo o despotismo ilustrado marca la aparición y consolidación del Estado-nación, donde el rey simboliza la concentración máxima del poder en un reino. La desaparición de los feudos y la separación total de la Iglesia del poder político llevó a los gobernantes a conservar un poder absoluto, pretendiendo estar a favor del pueblo o "Tercer Estado" como se llamó a la gran mayoría de la población que no gozaba de privilegios. El resultado fue una acentuada situación de miseria en las capas explotadas de la población que sentó las bases para que la revolución –como único medio- aboliera definitivamente las relaciones de servidumbre y se implantaran sistemas parlamentarios en muchos países.

El fin de la monarquía absoluta por medio de una revuelta burguesa marca la aparición del Estado moderno como una organización suprema regida por un cuerpo de leyes donde se reconoce que todos los hombres nacen libres y el derecho de los pueblos a darse su propio gobierno. Con el Estado moderno se rompe la vinculación tradicional de formar comunidades a través del parentesco y aparece una variante donde la concentración de poder sobreviene de la voluntad del gobernado por medio de la aplicación del derecho en el ejercicio del poder político.

La consolidación del modo de producción capitalista a lo largo de los siglos XVIII y XIX originó una serie de transformaciones en el papel que desempeñó el Estado. Retckiman⁵ menciona que "el Estado es capitalista en cuanto a la perpetuación de las formas económicas, políticas y sociales que originan el sistema...". Por lo tanto, el Estado fue la estructura básica sobre la cual descansó la vigencia y reproducción del capitalismo.

⁵ Retckiman K., Benjamin. El federalismo y la coordinación fiscal. Ed. UNAM, México 1981. pp. 8

Para Weber, "en el Estado moderno se realiza al máximo [...] la «separación» entre el cuadro administrativo [...] y los medios materiales de la «administración»".⁶ La concepción weberiana define al Estado como "...una asociación de dominación con carácter institucional... [dotada por un aparato administrativo que ejerce la función de prestar servicios públicos y que conlleva a] monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación...".⁷

La concepción marxista se distingue por la interpretación exclusivamente económica que da acerca de la formación del Estado. Sin embargo, es Engels quien postula que "con el nacimiento de la propiedad privada nace la división del trabajo, con la división del trabajo la sociedad se divide en clases [...] con la división de clases nace el poder político...".⁸ De ahí, la sentencia marxista de que la función principal del Estado es la de mantener el dominio de una clase social sobre otra utilizando la fuerza y por ende, la preocupación fundamental del cambio social.

La aparición de diversas teorías sobre el Estado ha brindado estudios de sociología política que definen al objeto del Estado como una forma compleja de organización social. La teoría funcionalista —de la que Parsons es su principal exponente—, concibe el Estado como un subsistema con respecto al sistema global en su conjunto. De tal forma, el «sistema político» representa un conjunto de instituciones políticas que a través de la relación con el sistema social, su función "...es la de dar respuesta a las demandas que provienen del ambiente social [es decir] convertir las demandas en respuestas".⁹

Las definiciones anteriores muestran la existencia de una variedad de criterios para conceptualizar la palabra Estado, sin embargo, no hay que perder de vista que el uso de la palabra Estado se identifica con la esfera de la política, la cual a su vez, hace referencia al fenómeno del poder.

⁶ Weber, Max. El político y el científico. Ed. CINAR, 1994. pp. 14

⁷ *Idem*, pp. 14

⁸ Bobbio, *op. cit.* pp. 99

⁹ *Idem*, pp. 78

El concepto racional de «poder» en una relación entre dos sujetos implica que el primero obtiene del segundo un comportamiento que este de otra manera no habría realizado. Desde la antigüedad, Aristóteles distingue tres tipos de poder dependiendo del ámbito en que se ejerce: "el poder del padre sobre el hijo, del amo sobre el esclavo y del gobernante sobre los gobernados".¹⁰ Con Locke¹¹, el poder civil se diferencia de las otras formas de poder porque se funda en el consenso de sus destinatarios. Empero, una teoría realista del poder político es la que delineó Hobbes¹² al identificarlo con el uso exclusivo de la fuerza.

En conclusión, el Estado como forma de organización del poder es la representación política, jurídica, administrativa, autónoma y soberana dentro de una área geográfica que tiene la responsabilidad de conducir armónicamente una sociedad. Para lograr este propósito se instituyen cuatro objetivos fundamentales: orden, justicia, equidad y libertad. "Cuando existen las garantías básicas de libertad e igualdad ante la ley, se asegura a la población un acceso equitativo a oportunidades [...] en particular, cuando se garantiza la integridad física y se protege el patrimonio de las personas".¹³

1.2 GOBIERNO

El desarrollo histórico de la palabra «gobierno» se remonta desde la época de los primeros ordenamientos políticos. En la tipología que Platón hizo en *La República*, apareció la timocracia, la oligarquía, la democracia y la tiranía. Desde la antigüedad, se plantearon la pregunta "¿es mejor el gobierno de las leyes o el gobierno de los hombres?... [la máxima aristotélica enuncia que] la ley no tiene pasiones que necesariamente se encuentran en cualquier alma humana".¹⁴

¹⁰ *Idem.* pp. 105

¹¹ *Idem.* pp. 106

¹² *Idem.* pp. 109

¹³ Cláveez, Jorge. *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno*. Ed. FCE, México 2000. pp. 41

¹⁴ Bobbio, *op. cit.* pp. 131

En la edad media, el gran señor feudal repartía sus dominios y el manejo de los mismos a los vasallos que le guardaban mayor fidelidad. "El sistema de dominación feudal tenía un carácter político que se establecía... [del señor hacia los feudatarios] a través de los lazos personales y de servidumbre [...] con los campesinos".¹⁵ Cada feudo se caracterizó por representar un factor fundamental del poderío de los feudatarios basado en el contrato de fidelidad, el cual no podía romperse por que el ejercicio del poder no era unificado.

El advenimiento del Estado absoluto desempeñó un papel de gran relevancia al asumir la tarea de concentrar el poder político y en consecuencia suprimir los privilegios señoriales. En la monarquía absoluta, "la voluntad política del monarca caracterizó el Estado absoluto".¹⁶ Ya Maquiavelo describe "la forma de gobierno soberano y diseña el perfil de quien debe detentar y conducir el timón del Estado",¹⁷ distinguiendo dos tipos: monarquía y república.

Para Jean Bodino (1576), "los estados nacionales tienen al frente de la dirección del gobierno a un monarca unitario que representa... [un *gobierno* justo sustentado en un poder soberano y absoluto que] no rinde cuentas de sus actos políticos a los súbditos [...] así, la soberanía del Estado sólo es garantizada por el monarca y nadie más".¹⁸

La Revolución francesa de 1789 tuvo como consecuencia la eliminación parcial de la monarquía absoluta, identificada por un proceso de centralización del poder político bastante fuerte. Este acontecimiento de gran transformación tuvo como consecuencia la instauración del Estado Moderno o Liberal. El comienzo de esta nueva etapa marca la aparición peculiar de la república parlamentaria con base en la elaboración de constituciones políticas que dan un orden y sentido a la organización del Estado.

¹⁵ Uvalle, Ricardo. El gobierno en acción. Ed. FCE, México 1984. pp. 33

¹⁶ *Ibidem.* pp. 43

¹⁷ *Ibidem.* pp. 53

¹⁸ *Ibidem.* pp. 57

En su obra *Compendio de los principios de administración*, Carlos Juan Bonnin fue el primero en distinguir una idea -poco precisa- para el gobierno al afirmar que "consiste en «trasmisión» y su autoridad es de «vigilancia y censura»: es pasivo y no activo".¹⁹ Para Bonnin, el gobierno es quien imprime movimiento a la administración, admitiendo que la inexistencia del gobierno implica que cada administración sería el gobierno de cada comunidad. Por lo tanto, la distinción entre gobierno y administración era confusa en aquel tiempo.

Otra tipología del gobierno fue la elaborada por Montesquieu, quien "agrega un nuevo criterio [...] con base en los «principios» [donde recae la obediencia por parte de los sujetos:] el honor en las monarquías, la virtud en las repúblicas, el miedo en el despotismo".²⁰ Para Bobbio, el estudioso francés se preocupa por el funcionamiento de la máquina del Estado, de allí que le interesara proponer un arreglo institucional que organizara y distribuyera las funciones públicas. De acuerdo con este argumento, un gobierno moderado implica la división de poderes, mismos que están rigidamente separados y contrapuestos.

Manuel Colmeiro en su obra *Derecho administrativo español* -publicado en 1850-, plantea que el "gobierno comprende la totalidad de la acción del Estado, al que personifica, ya que incluye en su función legislar, juzgar y administrar".²¹ Lo relevante del planteamiento radica en la dicotomía de la política-administración. De acuerdo con la clásica división entre gobierno y administración, Luis de la Rosa (1851) expone que al gobierno le corresponde "la función soberana encaminada a la preservación de la sociedad como ente político, es decir, como Estado, y de las instituciones y derechos del pueblo en la democracia o de las clases privilegiadas en la aristocracia".²²

El gobierno como el Estado en acción, busca organizar y dirigir las funciones a cargo del Estado. "Tales funciones [...] pueden ser de carácter legislativo, ejecutivo

¹⁹ Guerrero, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. Ed. HARLA, 1985. pp. 95

²⁰ Bobbio, *op. cit.* pp. 145

²¹ Guerrero, *op. cit.* pp. 189

²² *Idem.* pp. 276

y judicial, y las realizan órganos especializados que tienen la autoridad y responsabilidad en cada materia y obedecen a la tradicional división de poderes que ha dado lugar, sobre todo en las naciones de occidente...".²³

Es importante aclarar que la misma trayectoria de desarrollo para alcanzar una definición precisa del Estado, arrastra obstáculos para conceptualizar la palabra gobierno según la preferencia de criterios escogidos.

1.3 ADMINISTRACION PÚBLICA

El debilitamiento de la organización feudal —caracterizado por un sistema donde la costumbre era base para conferir los cargos, los honores y la posición de clase—, originó que la monarquía absoluta desarrollara una centralización administrativa. Con el Estado absoluto, el monarca ejerce un poder unificado y como tal, encabeza la administración pública.

Para Ricardo Uvalle "la centralización política del Estado consiste en la diferenciación, especialización y jerarquización de la administración pública, dónde el número creciente de funcionarios, atribuciones y recursos se conjugan para dar vida al proceso de trabajo gubernamental con el fin de crear y reproducir las condiciones materiales y sociales de la sociedad civil".²⁴ Por lo tanto, ante la evidente separación de la sociedad y el Estado, la administración pública funge como brazo mediador en dos niveles: el político y el económico.

En el terreno político, la administración pública se traduce en la aplicación correcta de las leyes, normas y reglamentos. En lo económico, la administración pública se encarga de fomentar y desarrollar las condiciones materiales necesarias para que otros agentes intervengan en el proceso productivo.

²³ Carrillo, Ramiro. *Metodología y Administración*. Ed. Limusa, México 1989. pp. 114

²⁴ Uvalle, *op. cit.* pp. 72

Siguiendo el planteamiento que hizo Colmeiro, "administrar equivale a gobernar, es decir, ejercer el poder ejecutivo".²⁵ Sin embargo, el rol que tuvo la administración pública desde el inicio del Estado moderno abarcó un amplio campo de acción. Para Luis De la Rosa —en su obra *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*—, la administración pública conlleva a satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes cuyo compromiso final es el mejoramiento social en todos sus aspectos. Por ejemplo, "crear instituciones, construir obras; levantar cárceles y penitenciarias, casas de corrección y una policía eficiente que garantiza la vida y las propiedades de la población [...] fomentar la agricultura, el comercio, la industria...".²⁶

En consecuencia, De la Rosa afirma que la "sociedad puede persistir con un mal gobierno, pero no con una mala administración [...] porque ambos, gobierno y administración no son... [entes divorciados] sino que están en interacción".²⁷

La consolidación del Estado capitalista propició requerir de una administración pública poderosa que organizara la presencia del Estado en la sociedad. De tal forma que muchos estudiosos afirman que la administración pública —como acción organizada del Estado—, se utiliza para dominar en última instancia a la sociedad civil.

Debido a las múltiples connotaciones que se le puede dar a la administración pública —igual que al Estado y Gobierno— dependiendo de los elementos tomados en cuenta, podemos definir a la administración conforme la siguiente clasificación: "1) como gestión económica; 2) como función de conservación del Estado; 3) como actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines; 4) como acción del Estado en sus relaciones con los particulares, y 5) como sistema de servicios públicos".²⁸

²⁵ Guerrero, *op. cit.* pp. 189

²⁶ *Idem.* pp. 277

²⁷ *Idem.* pp. 277

²⁸ *Idem.* pp. 123

1.4 FEDERALISMO

La trayectoria histórica del Estado acarrea una miríada de elementos que pueden considerarse para distinguir las formas de Estado. Por lo tanto, las tipologías son variadas y cambiantes, empero, para distinguir las diferentes clasificaciones existen dos criterios principales, el histórico y el referente a la menor o mayor expansión del Estado frente a la sociedad.

Resulta importante aclarar que aún en el Estado absoluto, el monarca soberano tenía la capacidad de elaborar y aplicar las leyes. "En la tradición jurídica inglesa el principio de la subordinación del rey a la ley conduce [...] al gobierno de las leyes, que es el fundamento del Estado de derecho...".²⁹ De esta manera, el poder del rey no sólo estaba limitado por las leyes naturales y divinas, sino también por las leyes fundamentales del reino.

Con las primeras constituciones escritas, tanto la norteamericana como la francesa, el proceso de limitación jurídica del poder político adquiere una dimensión de gran relevancia porque se establecen límites no solamente formales sino también materiales al poder político.

El primer Estado federal apareció cuando en 1776 las 13 colonias inglesas de Norteamérica decidieron formar los Estados Unidos. En *El Federalista*, Alexander Hamilton, John Jay y James Madison señalaron que "el federalismo es una unidad de la diversidad caracterizada por la interrelación e independencias de las organizaciones estatales y sus relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación...".³⁰ Es un hecho trascendental que en la constitución escrita que dio luz a la nueva nación se distinguiera la separación de poderes.

²⁹ Bobbio, *op. cit.* pp. 132

³⁰ Varios autores. *El Federalista*. En Nieto Lizbeth y Palencia, Rosa. La Descentralización Municipal en México, 1982-2000. El caso de la Educación Básica en el Municipio de Tlalneapantla de Baz. México, Tesis, UNAM-FCPS, 2001

Muchos estudiosos se han preocupado por definir al federalismo. Johannes Althusius, considerado por muchos autores como el primer teórico del federalismo, "establece que la comunidad superior esta formada por la unión de varias inferiores, que no obstante, no pierden su individualidad y su autonomía [...]".³¹

En el federalismo se comparten soberanías que generan la formación de un Estado Federal "que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes se encontraban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos... [de ahí que] por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que se concierta entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta..."³² surge una Federación o Estado Federal.

El federalismo, por naturaleza, habrá de respetar la diversidad regional. Por lo tanto, cada estado es, en primer instancia, soberano y en segundo poseedor de un cúmulo de características físicas, sociales, políticas que definen su comportamiento frente a otros estados y la federación.

El federalismo tiene diferentes connotaciones que resulta complicado definir porque aunque la idea se una misma y general, cada país adopta el régimen federal con características y experiencias propias. El éxito de Estados Unidos como nación que abrazó el federalismo, lo convirtió en una nueva forma de gobierno y, "en cierta medida, se le consideró mágicamente como fuente de riquezas, no por el país en sí sino por su forma de gobierno; es decir, federación y desarrollo fueron sinónimos y así se adoptó -casi sin cambios- por muchas naciones durante el siglo XIX...".³³ De esta manera, el federalismo debe ser entendido como una unión de sociedades no de constituciones, pero sobre todo, que no son las formas sino los procesos reales los que determinan su funcionamiento.

³¹ Cit. El Federalismo Mexicano, elementos para su estudio y análisis. pp. 12 en Nieto, L. La descentralización... *op. cit.* pp. 9

³² Cajica, Alonso. Los principios del sistema jurídico mexicano. Revista Enlace No.49 1998

³³ Retchkiman, *op. cit.* pp. 21

El Estado federal como organización política y jurídica tiene dos rasgos distintivos, el primero se refiere a la existencia de un gobierno central que es respetado por los Estados-Miembros. El segundo, distingue la facultad de autonomía de los Estados-miembros para darse sus propias normas dentro del marco constitucional de la Federación. "La federación debe velar por el interés general, las entidades federativas por el interés particular pero siempre actuando dentro de los parámetros del general lo que implica respetar, ante todo, los principios de unidad y equidad propios del federalismo".³⁴

En referencia a las características del federalismo según Harold W. Stock, que lo distinguen de otros tipos de gobierno, adoptamos las siguientes:

- La existencia de un orden jurídico supremo que sustenta la promulgación de una Constitución como máxima expresión de la soberanía popular, creando a su vez dos órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados miembros. De dicho ordenamiento, se establece la distribución de competencias entre federación y estados.
- Las entidades federativas gozan de soberanía y autonomía propias. Esta independencia constitucional se traduce en el establecimiento de cada estado de un congreso constituyente que regule su acción aplicando leyes para su régimen interno.
- La presencia de mecanismos para determinar los límites de competencia de la federación y los estados, a través de un sistema que dirima y garantice los posibles conflictos entre ellos.
- La participación de las entidades federativas debe ser constante y productiva en los asuntos comunes de un todo que integra la voluntad de las partes.

³⁴ Nieto, *op. cit.*, pp. 15

1.5 FINANZAS PÚBLICAS

Un tema importante implícito en el funcionamiento gubernamental es lo referente a las finanzas públicas. Como ciencia, las finanzas públicas son "de reciente creación; su historia independiente no puede remontarse más allá de la Revolución Francesa".³⁵ Lo anterior no quiere decir que el fenómeno financiero del Estado no se haya presentado antes. El nacimiento del Estado moderno provocó transformaciones económicas entre las que se presentó el aumento de los gastos públicos, lo cual llamó la atención de algunos escritores para presentar estudios sobre las finanzas del Estado. En el *Espíritu de las Leyes*, Montesquieu "dedica el libro decimotercero al estudio de las relaciones que la imposición de los tributos y la importancia de los rendimientos tienen con la libertad".³⁶

El desarrollo que han tenido las finanzas públicas como ciencia, arroja una lista de publicaciones extensa a tal grado que se requeriría de un libro completo sólo para las citas bibliográficas. Francisco Nitti³⁷, en su libro *Ciencias de las Finanzas*, enuncia que las finanzas públicas tienen por objeto investigar las diferentes formas que tiene el Estado para procurarse las riquezas materiales necesarias para su funcionamiento.

El campo de estudio de las finanzas públicas engloba todo lo concerniente a la hacienda pública, es decir, "el conjunto de las actividades gubernamentales encaminadas a la captación, administración y aplicación de recursos financieros".³⁸

Para el Estado, el estudio de las finanzas públicas sirve para orientar en forma eficiente el uso de los recursos de una economía. Por lo tanto, las políticas de ingreso y gasto que instrumenta el Estado son fundamentales para el proceso de desarrollo económico y social del país.

³⁵ Flores, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. Ed. Porrúa, México 1995. pp. 3

³⁶ *Idem*. pp. 4

³⁷ *Idem*. pp. 10

³⁸ INEGI. *El ABC de las Finanzas Públicas*. Cuarta Edición, 1995. pp. 1

Las finanzas públicas persiguen como objetivo principal evaluar el impacto de la política fiscal en la economía. En otras palabras, "analiza el efecto económico y social que tiene tanto el ingreso como el gasto público de la federación, estados y municipios; desarrolla técnicas y procedimientos para conocer la efectividad de las medidas de política económica dirigidas a cumplir ciertas metas; investiga las diferentes formas de financiamiento, por medio de las cuales la administración pública [...] hace llegar los recursos financieros necesarios para cubrir sus gastos".³⁹

1.6 EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

La explicación de cuando comenzó a concebirse la idea de adoptar como forma de organización del Estado un sistema federalista puede remitirse –para algunos historiadores- hasta la era del imperio azteca.⁴⁰ Empero, hay que tener en cuenta que el concepto del federalismo se ha modificado a través del tiempo para resolver los grandes problemas económicos y sociales que enfrentó el país desde tiempos remotos.

En la época prehispánica se estableció una clara separación en dos grandes regiones: Mesoamérica, zona donde florecieron desarrolladas culturas y Aridoamérica, en la cual sólo hubo aisladas regiones habitadas por cultivadores inferiores. A su vez, en Mesoamérica "existía a principios del siglo XVI un subdivisión interna en: a) el corazón de la confederación mexicana; b) las numerosas provincias bajo su dominio y c) los territorios no sometidos a ella, tales como los habitados por tarascos, tlaxcaltecas, mayas y otras".⁴¹

³⁹ *Idem*, pp. 1

⁴⁰ Para autores como Agustín Cué Cánovas en las confederaciones de Tenochtitlán-Tetzecoco-Tlacopan y la de Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo está el origen del sistema federal, sin embargo, hay quienes afirman que jamás se mencionó este antecedente entre los creadores del federalismo.

⁴¹ Bassols, A. Comentario a la ponencia Estado, Federalismo y concentración en México, en Retchikman, *op. cit.* pp. 44

Durante la época colonial, se persistió en mantener las grandes divisiones territoriales indígenas, por ejemplo, se siguieron "diferenciando en el mapa colonial, con el carácter de provincias, el territorio del llamado reino de México, el del reino de Michoacán y el de Tlaxcala, consagrándose en la geografía colonial los límites que antes de la conquista determinaban aquellos territorios".⁴²

En la Nueva España, la estructura del gobierno colonial estuvo totalmente centralizada. Aunque el monarca español delegó funciones para gobernar los territorios conquistados a través del Consejo de Indias, "la inmensidad de las distancias, la dificultad de las comunicaciones con la metrópoli y la urgencia de los múltiples problemas a resolver obligaban a los virreyes a decidir por sí y ante sí".⁴³

Hacia fines de la época colonial, las provincias que integraban la Colonia correspondían *grosso modo*, a la mayoría de los actuales estados. De tal forma que el territorio de la Nueva España estaba dividido en doce intendencias: "Durango, Zacatecas, Guadalajara (Jalisco), Guanajuato, Michoacán... [también llamada Valladolid], Oaxaca y Veracruz, en tanto que la intendencia de Arizpe abarcaba Sonora y Sinaloa, la de San Luis Potosí incluía a Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas, la de Michoacán a Colima, la de Jalisco a Nayarit, las de México y Puebla a los territorios contiguos de Hidalgo, Morelos y Guerrero; finalmente la intendencia de Yucatán... [o Mérida] englobaba todo el espacio peninsular y Tabasco. Chiapas permaneció bajo la audiencia de Guatemala hasta el fin del Virreinato".⁴⁴

La consecuencia inmediata ante las abdicaciones de Fernando VII y Carlos IV a favor de Napoleón Bonaparte, originó establecer una Junta Central de Gobierno reconocida en España y en las colonias; primero en la ciudad de Aranjuez, después en Sevilla y por último Cádiz. Fue en esta ciudad donde se reunió el 24 de septiembre de 1810, un Congreso Constituyente que recibió el nombre de las

⁴² *Idem*, pp. 44

⁴³ Astudillo, Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México. Ed. Instituto de Investigaciones Económicas, 1999. pp. 16

⁴⁴ Bassols, *op. cit.* pp. 45

Cortes de Cádiz. "Allí el representante de la provincia interna de Coahuila, Miguel Ramos Arizpe, puso de manifiesto los graves problemas a que debían enfrentarse los habitantes de... [la Nueva España] a causa del centralismo".⁴⁵

Ramos Arizpe propuso la creación de las diputaciones provinciales y que en cada población se formara un cuerpo municipal o cabildo que tuviera jurisdicción únicamente en su territorio. Como resultado, las Cortes de Cádiz promulgaron el 19 de marzo de 1812 "la *Constitución Política de la Monarquía Española*, en la cual se estableció que en cada provincia se creara una diputación provincial para promover su prosperidad... [En México fueron seis diputaciones:] México —de la que dependieron las provincias de Puebla, Valladolid, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro-, San Luis Potosí, Monterrey, Guadalajara, Durango y Mérida".⁴⁶

Para muchos tratadistas, las diputaciones provinciales representaron el inicio de la descentralización política, es decir, constituyen el antecedente directo de los estados en la evolución del Estado federal mexicano.

1.6.1 La Constitución de 1824

A lo largo de la historia de México un tema muy importante durante el siglo XIX, fue la forma de gobierno que adoptaría la República independiente. Con la promulgación de la Constitución de 1824 se estableció el Federalismo como forma de organización política del naciente Estado mexicano. Empero, para algunos historiadores no es sino "con la proclamación del *Plan de Casa Mata* en febrero de 1823"⁴⁷ cuando surge el federalismo.

⁴⁵ Astudillo, *op. cit.* pp. 16

⁴⁶ *Idem.* pp. 17

⁴⁷ *Idem.* pp. 19

Las secuelas de los 11 años de la guerra de independencia (1810-1821), confluyeron para que el país sufriera una rápida fragmentación sociocultural. Lo anterior, originó que las provincias aceptaran el Plan para desconocer al gobierno central y quedar como provincias o estados independientes con una diputación y un jefe político superior.

En el momento de la rebelión de Casa Mata, algunas provincias convertidas en entidades casi independientes como "Jalisco, Yucatán y Oaxaca amenazaban en 1823 con seguir el ejemplo de Guatemala si no se les concedía una verdadera autonomía en el marco de una república federal".⁴⁸ Finalmente, el resultado de la rebelión se tradujo en la reinstalación del Congreso Constituyente y la renuncia de Iturbide.

Resulta importante señalar que el federalismo fue impuesto por las mismas provincias, transformadas en verdaderos estados libres y soberanos antes que naciera la propia federación. "El 16 de junio de 1823 la diputación provincial y el ayuntamiento respectivo declararon el «Estado Libre y Soberano de Jalisco», que contaría con un gobernador, una legislatura, su Tribunal Superior de Justicia y las correspondientes autoridades municipales".⁴⁹ Otro punto conveniente en señalar se refiere a que, ya como estados, las diputaciones provinciales empezaron a preparar la formación de las legislaturas estatales.

El primer documento que adoptó el federalismo después de que varias provincias ya se habían declarado independientes, fue "elaborado por Prisciliano Sánchez... [y] denominado *Pacto Federal del Anáhuac*, que tuvo una influencia decisiva en el Congreso Constituyente".⁵⁰

El producto histórico del Constituyente de 1824 significa la imposición del régimen federal pese a la lucha entre conservadores y liberales, los primeros a favor del federalismo y los segundos partidarios del centralismo. Los federalistas

⁴⁸ Almada, Carlos. *La Administración Pública Estatal en México*. Ed. INAP, México 1982. pp. 14

⁴⁹ Astudillo, *op. cit.* pp. 21

⁵⁰ *Idem.* pp. 22

fuertemente influidos por el modelo de Estados Unidos de Norteamérica, deseaban copiarlo, adaptándolo a las circunstancias nacionales. Por su parte, los centralistas, entre ellos Fray Servando Teresa de Mier, "se opusieron al tipo de federación propuesto en el Congreso Constituyente... [afirmando que en los Estados Unidos] se partió de estados separados e independientes que se federaron para defenderse contra Inglaterra; en cambio, México estaba unido y federarse significaba dividirse, imponer una descentralización artificial del país".⁵¹

Con la aprobación del *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* —el 5 de octubre de 1824—, finalmente se aceptó el sistema federal. Sin embargo, los adeptos del centralismo no convencidos de las ventajas que ofrecía el federalismo, provocaron una etapa de grandes convulsiones sociales, presentándose guerras sangrientas durante los años de 1823 a 1857. De hecho, en este período se presentaron algunos procesos centralizadores en 1835 y 1853.

Cuando se promulga la Constitución de 1824 se tenían "ya 20 estados y 4 territorios: Coahuila incluía a Texas; el estado interno de Occidente a Sonora, Sinaloa y Arizona [...] el resto de los estados incluía a los tradicionalmente mencionados, apareciendo en el mapa como soberanos Querétaro, Tabasco, Guanajuato y Chiapas, que en el mismo 1824 votó por su anexión a México. Pocos años después se creó el distrito federal y se agregaron los territorios de Tlaxcala, Colima, Aguascalientes, Alta y Baja California".⁵²

La instauración del federalismo tuvo un cortísimo período y fue rápidamente eliminado. Después del gobierno de Gómez Farías, que afectó seriamente los intereses del ejército y principalmente de la Iglesia, los conservadores adoptaron un régimen centralista. En 1835, un nuevo Congreso expidió las *Siete Leyes Constitucionales* que establecieron un sistema centralista y dividieron la República en departamentos y distritos.

⁵¹ *Idem*, pp. 23

⁵² Bassols, *op. cit.* pp. 45

A pesar de la toma de control del gobierno por parte de los conservadores, los años de la etapa centralista en que estuvieron vigentes las Leyes Constitucionales fueron muy convulsivos y todavía menos pacíficos. Cuando "Anastasio Bustamante tomó posesión como presidente de la República en 1837 tuvo que enfrentarse a la oposición hacia el centralismo [...] estados como Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, Nayarit, San Luis Potosí y Veracruz se declararon a favor del federalismo; Yucatán llegó a proclamar su independencia".⁵³

En 1840 una revuelta en contra del general Bustamante logró imponer como presidente interino a Santa Anna. En consecuencia, para 1841 "se derogaron las Leyes Constitucionales y en su lugar se firmaron las *Bases de Tacubaya*",⁵⁴ mismas que no resolvían la forma de Estado que se adoptaría porque eso lo tenía que decidir un nuevo Congreso Constituyente.

Debido a que en el seno del Congreso se manifestaron fuerzas muy divergentes, varios estados pidieron su desconocimiento. Por tal motivo, "el presidente Nicolás Bravo disolvió al Congreso y nombró en su lugar a la Junta Nacional Legislativa, encargada de redactar las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, que se publicaron el 12 de junio de 1843".⁵⁵ Empero, su aplicación fue extremadamente breve, ya que otra dictadura tomó de nuevo el poder por la fuerza.

Con las *Actas de Reforma* de 1847 se retoma, con algunos cambios, la Constitución de 1824. En 1848, después de una guerra intensa con los Estados Unidos y ante la independencia de Texas (1844), México pierde gran parte de su territorio con la firma del tratado de Guadalupe Hidalgo.

Siendo nuevamente presidente Santa Anna, en 1853 se expidieron las *Bases para la administración de la República*, de corte centralista. En ellas, se estableció la

⁵³ Astudillo, *op. cit.* pp. 34

⁵⁴ *Idem.* pp. 35

⁵⁵ *Idem.* pp. 36

"existencia de 22 departamentos, 6 territorios y un distrito (de México)..."⁵⁶. Esta división en departamentos fue copiada de la estructura francesa postnapoleónica, introduciendo así ciertas ideas económicas. De tal forma que se crearon "territorios que por su situación y funciones ameritaban ser soberanos: Colima, Isla del Carmen, Tehuantepec, Sierra Gorda y los distritos de México (liquidando el federal) y Morelos".⁵⁷ Sin embargo, un año después, con la promulgación del Plan de Ayutla se desconoció a Santa Anna y se designó un gobierno interino cuya encomienda fue convocar un Congreso Constituyente.

En el periodo señalado, que va de 1824 a 1857, el federalismo y centralismo fueron corrientes ideológicas que estuvieron representadas en dos únicos partidos —liberal y conservador—, los cuales se disputaron arduamente el control del país ocasionando múltiples cambios de presidentes de la República y por tanto una tremenda inestabilidad política. En este tiempo, se presentaron "las guerras civiles, las dictaduras, las invasiones extranjeras, la amputación brutal de la mitad del territorio, el separatismo regional, el desfile de las constituciones contradictorias y la parálisis económica...".⁵⁸ Pero sobre todo, los problemas de fondo consistían en la extrema rivalidad política, las dificultades financieras y las reformas eclesiásticas, situaciones que subsistieron independientemente de que el gobierno fuera federal o central.

1.6.2 La Constitución de 1857

El presidente de la República, Juan Álvarez, fue quién se encargó —en 1855— de expedir la convocatoria para un Congreso Constituyente, cuyos trabajos dieron origen a la Constitución de 1857. Pero antes del triunfo del federalismo, cabe señalar que "en 1856 el presidente Commonfort promulgó el *Estatuto Orgánico*

⁵⁶ Bassols, *op. cit.*, pp. 46

⁵⁷ *Ibidem.*, pp. 46

⁵⁸ Almada, *op. cit.*, pp. 16

Provisional de la República Mexicana de tendencia centralista [...] lo que permitió que el gobierno general interviniera en la administración interior de los estados".⁵⁹

El debate del Congreso Constituyente de 1856-1857 se caracterizó por las posturas opuestas de los dos grupos ideológicos más influyentes, sin embargo, la parte moderada de cada partido fue la que tuvo mayor presencia. La opción de elegir –federalismo o centralización como fórmula de equilibrio–, dejó de ser el principal escollo. Por eso, y sobre todo después de tantas experiencias amargas acumuladas, lo que se trató de evitar fueron los abusos del poder y las querellas intestinas.

Para los conservadores su propuesta consistía en regresar simplemente a la Constitución de 1824, en lugar de elaborar otra. Por su parte, los liberales no aceptaron la iniciativa porque implicaba restituir a la Iglesia y al Ejército, los privilegios que habían sido abolidos en las leyes adoptadas desde 1833.

Entre los diferentes temas abordados, "se orientó más a discutir las relaciones de los poderes públicos con la Iglesia que la definición de la organización política".⁶⁰ No obstante, la solución a este delicado asunto fue postergada y no se hizo ninguna referencia sobre el tema de las relaciones entre Iglesia y Estado en el plano nacional, dejando en la órbita de competencia de las entidades federativas la normatividad con el clero.

Aun cuando la Constitución de 1857 adoptó nuevamente el sistema federal, ese mismo año, "el general Félix Zuloaga, apoyado por el partido conservador, la desconoce y propone convocar a un nuevo constituyente... [lo anterior, provocó que el gobierno legítimo de Benito Juárez tuviera] que abandonar la Ciudad de México e instalarse en diversas ciudades del interior".⁶¹

⁵⁹ Astudillo, *op. cit.* pp. 42

⁶⁰ Almada, *op. cit.* pp. 17

⁶¹ Astudillo, *op. cit.* pp. 44

La iniciativa de algunos estados al decretar la nacionalización de los bienes eclesiásticos, provocó que el gobierno de Juárez aplicara (1859) en todo el país las siguientes tres leyes:

- i) "Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, que afectó todos los bienes que administraba el clero secular y regular [...]"
- ii) Ley del Matrimonio Civil, con la que se dio a éste el carácter de contrato jurídico, sustrayéndolo del ámbito religioso.
- iii) Ley orgánica del Registro Civil que estableció el registro en esta institución y no en las parroquias [...].⁶²

En la guerra de tres años (1858-1861) o guerra de *Reforma* se alzó victorioso el partido liberal. La propia Constitución –como símbolo de lucha nacional-, fue la bandera del presidente Juárez, de donde obtuvo la legitimidad de su fuerza y así fortaleció al federalismo como emblema de la República. Sin embargo, en 1861 el gobierno juarista "tuvo que enfrentar las consecuencias de la suspensión de pagos declarada a Inglaterra, España y Francia... [este último no pudo llegar a un acuerdo con el gobierno] situación que aprovecharon los conservadores para establecer una monarquía; así, nombraron emperador al austriaco Maximiliano de Habsburgo..."⁶³

Durante la breve instauración del imperio "se llevó a cabo una de las divisiones administrativas más interesantes y excepcionales de la historia de México [...] realizada por el geógrafo mexicano Manuel Orozco y Berra..."⁶⁴ En el artículo 52 del *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* se establecía que para su administración, el territorio nacional se dividiría en ocho grandes divisiones y en 50 departamentos; cada departamento en distritos y cada distrito en municipalidades.

⁶² *Idem.* pp. 45

⁶³ *Idem.* pp. 45

⁶⁴ Bassols, *op. cit.* pp. 46

Lo trascendente de esta clasificación radica en la identificación de grandes regiones económicas en formación. "Muchos de los departamentos [de aquellos tiempos] son hoy verdaderas regiones económicas: Valle de México, Álamos (bajos valles de Yaqui y Mayo), Mazatlán, Aguascalientes, Tuxpan, Puebla, Toluca, etcétera".⁶⁵

En 1867, después de la ejecución del emperador Maximiliano, el gobierno de Juárez pudo instalarse nuevamente en la capital. No obstante, el anhelo de la Carta Magna de dosificar el poder y así evitar las revueltas de los caudillos fue inoperante con la realidad. El fortalecimiento del poder central como única vía para hacer nacer el Estado Nacional quedó a la deriva de la contienda por el dominio del poder político local.

A la muerte de Juárez en 1872, Sebastián Lerdo de Tejada en función de presidente, "reformó la Constitución para incluir las *Leyes de Reforma*, dio al Ejecutivo el derecho de veto a los proyectos de ley del Legislativo y restauró el Senado con representantes de los estados".⁶⁶ La razón de por qué había sido suprimido fue que se le consideraba una asamblea aristocrática y conservadora, empero, su restauración en 1875 obedeció a la idea de que el Senado representaría los intereses de las entidades federativas.

La pretensión por parte de Lerdo de reelegirse en la presidencia provocó que Porfirio Díaz proclamara el Plan de Tuxtepec, con el que llegó al poder. La política que emprendió Díaz tuvo como objetivo la cooptación de los caciques y caudillos, es decir, colocaba en las entidades federativas –donde había gobernadores muy fuertes–, a sus generales que le guardaban una subordinación incondicional.

En la época porfirista "se crearon los distritos, que tenía principalmente funciones judiciales, pero que también jugaron importante papel de carácter administrativo, como unión de municipios y eslabón intermedio de índole político-económica".⁶⁷

⁶⁵ *Idem*, pp. 47

⁶⁶ Astudillo, *op. cit.* pp. 46

⁶⁷ Bassols, *op. cit.* pp. 47

Durante esos años, el general Díaz designaba directamente a los trescientos jefes políticos responsables de los distritos. Como consecuencia, se estableció un sistema político-administrativo aparentemente federal pero bajo un régimen muy centralizado.

1.6.3 La Constitución de 1917

El fin de la dictadura porfirista por medio del movimiento armado de 1910 y poco después, los asesinatos de Madero y Pino Suárez, provocaron "que el entonces gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza... [desconociera al gobierno huertista y diera inicio] la revolución constitucionalista. Al triunfo de ésta fue convocado el Congreso Constituyente que formuló la Constitución de 1917".⁶⁸

El Constituyente de 1917 tuvo la oportunidad de revisar la división político-administrativa del país para que estados sin base económica propia fueran reagrupados y cambiaran sus límites geopolíticos, o en su caso, crear nuevas entidades. Sin embargo, esto "...no ocurrió así y se estableció la división en 28 estados, 2 territorios y un distrito federal [...] agregando Hidalgo, Morelos, Coahuila y Campeche, ya establecidos, y creando Nayarit".⁶⁹

La redacción de la nueva Constitución fue un producto histórico que se adelantó a su época porque en ella se plasmaron los derechos individuales y los derechos sociales. Asimismo se "reforzó el papel del poder público que dejó de ser sólo un árbitro político, para erigirse ante todo en árbitro social, capaz de asegurar la estabilidad del país...".⁷⁰

Respecto a la organización política del Estado, en esta ocasión no estuvo a debate el sistema federal, pues se consideraba como elemento esencial en la es-

⁶⁸ Astudillo, *op. cit.* pp. 47

⁶⁹ Bassols, *op. cit.* pp. 48

⁷⁰ Almada, *op. cit.* pp. 20

tructuración del orden jurídico. Primero, por el peso histórico de la Constitución de 1857 que representaba todavía un símbolo, pero sobre todo a causa de la reacción contra el régimen centralizador de la dictadura que se manifestó en la injerencia de los poderes del centro hacia la administración interior de los estados.

Queda claro que durante más de siglo y medio la cuestión del centralismo y el federalismo ocupó un espacio fundamental en la vida nacional. Así pues, en las Constituciones de 1857 y 1917 se reitera la adopción del federalismo como una práctica republicana que implica orgánicamente una colaboración del conjunto federado –compuesto de Estados libres y soberanos- en todo lo concerniente a su régimen interno para alcanzar un objetivo, la unidad nacional, por medio de la integración de los gobiernos locales.

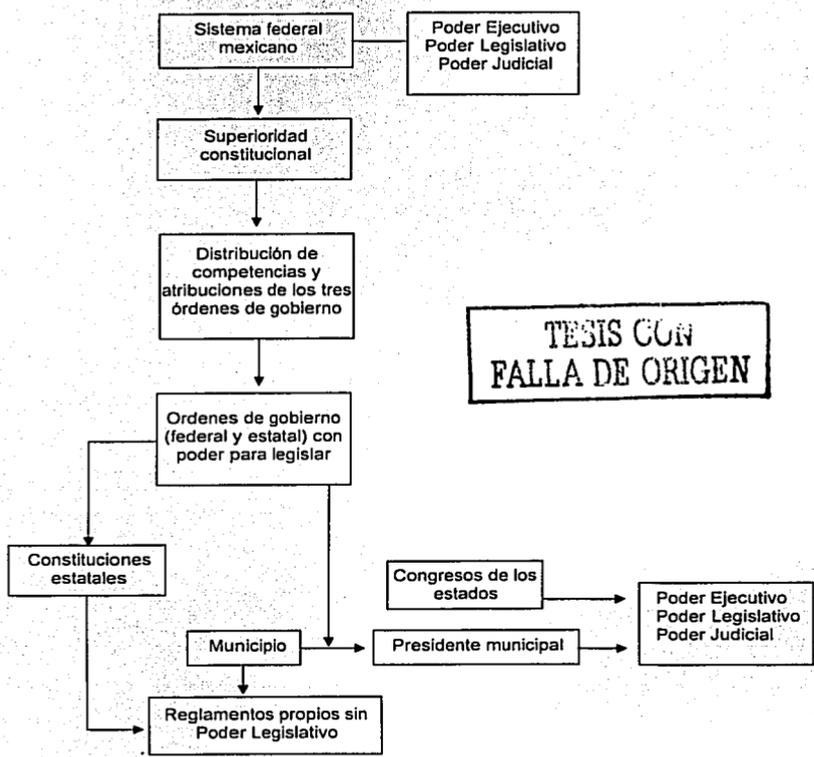
Después de 1917 se formaron tres nuevos estados: "dos del noroeste, dividiéndose la península de Baja California (1951 y 1975) y Quintana Roo, en la sección occidental de la península de Yucatán (1975)"⁷¹. Actualmente la Federación mexicana esta compuesta de 31 estados y un distrito federal, dentro de los cuales se tiene un total de 2428 municipios.

En base a lo establecido en la Carta Magna, el **artículo 40** constitucional expresa que "es la voluntad del pueblo mexicano constituirse en un República representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental". Adicionalmente, el **Art. 41** establece que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que por ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...". Por lo tanto, queda consagrado que "las constituciones de los estados miembros, como

⁷¹ Bassols, *op. cit.* pp. 48

expresión de la soberanía y autonomía forman parte del orden jurídico⁷² pero sujetos a la Constitución federal.

Esquema 1.1 Organización del sistema federal mexicano



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Fuente: Reyes, Benjamín. Federalismo fiscal en México como base del desarrollo regional El caso de los municipios. Tesis de licenciatura. Facultad de Economía, UNAM 1998 en Ayala, J. La economía... *op. cit.* pp. 356

⁷² Ayala, José. La Economía del Sector Público Mexicano. Facultad de Economía, UNAM 2001. pp. 355

En el Estado mexicano, cuando se habla del gobierno de la República nos referimos al Supremo Poder de la Federación, conforme dispuesto por el artículo 49 constitucional que expresa:

Artículo 49: El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...

Por lo tanto, en el régimen democrático y federal, el gobierno se integra por poderes y niveles vinculados entre sí. Para el gobierno, sus principales tareas son contribuir en: procurar un Estado de derecho; proteger el pleno ejercicio de los derechos de propiedad y de intercambio; promover la educación e impulsar la construcción de infraestructura básica para la prestación de los servicios públicos y la producción de bienes estratégicos.

En el esquema 1.2, el marco jurídico-político concede a la parte del vértice superior un orden supremo que forma la Constitución, válida para todo el territorio nacional. En forma jerarquizada aparecen las constituciones estatales y las normas inferiores que regulan aspectos particulares.

Esquema 1.2 Jerarquización de la legislación



Fuente: *Idem*, pp. 356

TESIS CON
FALLA DE OPINION

Si se entiende a la administración pública como el gobierno en acción, debemos considerar el hecho de que en el contexto mexicano la administración pública adquiere diversas connotaciones. Uno de los más usuales es aquel que ubica al Poder Ejecutivo Federal, cuya titularidad reside en el Presidente de la República, como el eje de la conducción política del país y a través del cual se materializan las políticas del Estado. Otro significado la identifica "como conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de las diversas entidades de carácter público como lo son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos".⁷³ También se puede considerar a la administración pública como un conjunto de conceptos teóricos sobre la gestión, organización, dirección y control de las unidades administrativas que forman parte del gobierno federal.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública –que distribuye los negocios del orden administrativo de la Federación-, ésta se encuentra dividida en dos grandes ramas, la administración pública centralizada que abarca el Ejecutivo Federal, compuesto por la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, así como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; y la administración pública paraestatal que comprende a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

De igual forma, la Procuraduría General de la República que despacha los asuntos de Ministerio Público de la Federación y los Tribunales Administrativos en materias de lo Contencioso, Fiscal y de Conciliación y Arbitraje, son parte de la esfera del Poder Ejecutivo Federal.

Un tema permanente es el debate acerca de la participación del Estado en la economía por medio del gobierno. Desde una perspectiva económica, el Estado

⁷³ Carrillo, *op. cit.* pp. 116

desempeña un papel fundamental en la formación de un mercado formal al asegurar: "a) el cumplimiento de los contratos, b) el respeto de los derechos de propiedad, y c) la observancia de la ley".⁷⁴

El Estado mexicano como institución social suprema surge de la voluntad del pueblo "con un régimen jurídico específico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración en diferentes niveles de competencia"⁷⁵ para la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que menciona:

"Artículo 25: Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución..."

El principal instrumento del Estado para cumplir con su misión es el gobierno, el cual opera fundamentalmente a través de la administración pública. Por su parte, como se mencionó anteriormente, la administración pública es un conjunto de normas, estructuras y procedimientos que generan bienes y servicios que la sociedad demanda del gobierno. Es aquí, cuando "el Estado manifiesta su participación en la economía a través de funciones exclusivas que le confiere al gobierno..."⁷⁶

El mismo artículo expresa que el Estado:

"...planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución"

⁷⁴ Chávez, *op. cit.* pp. 42

⁷⁵ *Idem.* pp. 42

⁷⁶ *Idem.* pp. 38

Cabe señalar que en su acepción genérica, las diversas unidades con que cuenta el Estado para el logro de sus fines se encuentran agrupadas en el Sector Público. La organización de este sector "determina la estructura del gobierno central, de los gobiernos de los estados y municipios, del sector paraestatal y en general de sus entidades y órganos".⁷⁷ Sin embargo, su empleo común implica señalar la intervención del Estado en la vida económica. En el sector público, el Estado está determinado en tomar decisiones que influyan sobre los recursos totales de los cuales dispone la economía y la sociedad en su conjunto.

En México, el sistema político consolidó un presidencialismo que limitó durante décadas el ejercicio pleno del Pacto federal. Con un gobierno central que se negó a renunciar al poder omnipresente de mandar y ser obedecido en todos los ámbitos, la capacidad de acción y decisión de los gobiernos estatales y municipales quedó sólo en reclamos y aspiraciones de verdadera autonomía.

Por eso, aunque en México se tenga el federalismo desde principios del siglo XIX, en la práctica el ejercicio del poder público se ha caracterizado por un alto grado de centralismo en las decisiones políticas, fiscales, financieras, jurídicas, administrativas y económicas. De ahí que, "la importancia del federalismo radica en la habilidad para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal o central y la autonomía de los estados federados".⁷⁸ En el sistema federal mexicano coexiste una estructura central de gobierno que impide el desarrollo puntual de los principios federalistas.

La evolución del federalismo en el último lustro ha venido presentando un avance gradual para que las políticas públicas sean resultado de decisiones locales mediante una previa negociación formalmente federal. A partir de un renovado sistema federal, los tres niveles de gobierno participan en procesos de decisión que superan las dificultades reales que suponen las relaciones entre las entidades federativas y el gobierno federal. Sin embargo, falta mucho por analizar el impacto

⁷⁷ Aynla, *op. cit.* pp. 23

⁷⁸ Colmenares, David. Retos del federalismo fiscal mexicano. Comercio Exterior Vol. 49 Num. 5 México, 1999. pp. 416

de la descentralización de decisiones y la transferencia de responsabilidad desde el gobierno central hacia los gobiernos locales.

Actualmente el análisis del federalismo se apoya en tres teorías principales:

- 1) "Teoría de los Bienes Públicos que estudia los problemas relacionados con la provisión de bienes y servicios públicos por parte de los diferentes niveles de gobierno.
- 2) Teoría de la incidencia fiscal que se usa para el análisis de la capacidad de pago de los gobiernos locales con relación a su participación en los impuestos federales.
- 3) Teoría de la elección pública que aplica su estudio al papel de los procesos políticos que influyen en la determinación del presupuesto federal, las participaciones a los estados por parte de la Federación y la responsabilidad del gobierno federal en la asignación de recursos para la prestación de bienes y servicios (educación, salud, infraestructura, etc.)"⁷⁹

En el terreno político el federalismo ha experimentado una muy importante reforma –con un Congreso Federal compuesto por representantes de diversos partidos políticos, así como gubernaturas y legislaturas locales de esos partidos-, donde los diferentes niveles de gobierno han podido cumplir y hacer efectivas sus facultades de autonomía en sus decisiones. Sin embargo, en el plano económico, el federalismo no necesariamente implica con rigor una equilibrada distribución de competencias que posibilite una eficaz política económica. Por eso, "con el federalismo se buscan nuevos modelos que permitan mayor descentralización en la toma de decisiones, mayor eficiencia en la asignación de recursos y mejor distribución de responsabilidades fiscales entre niveles de gobierno".⁸⁰

⁷⁹ Aynla, *op. cit.*, pp. 350

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 350

2. FEDERALISMO FISCAL EN MEXICO

2.1 EL PROCESO HISTORICO DE LAS RELACIONES FISCALES

La revisión histórica del federalismo mexicano desarrollada en el primer capítulo, demuestra que la centralización de funciones por parte del nivel federal de gobierno es una constante que —es importante aclarar—, no sólo es privativo de la nación sino que representa un aspecto generalizado en todos los países federales.

Este proceso centralizador obedece a la aceptación de que un número cada vez mayor de funciones económicas pueden ser más eficientes si son ejecutadas con la acción del gobierno federal. Así, el gobierno federal está en mejores condiciones para responsabilizarse de la estabilidad económica, de una distribución equitativa del ingreso y de proveer ciertos bienes y servicios públicos necesarios para todos los habitantes del país. Por su parte, los gobiernos locales completan estas acciones ofreciendo bienes y servicios públicos de demanda local, estimulando una "racionalidad en la asignación de recursos [...] porque las necesidades de gasto están mucho más relacionadas con los costos necesarios para satisfacerlas [...]".¹

La compleja problemática que encierra a las tres funciones clásicas (asignación, distribución y estabilización) del sector público en una economía sugiere una revisión de los criterios más relevantes que pueden guiar a una adecuada repartición de responsabilidades en los niveles de gobierno. En este contexto, "la función del gobierno federal es la de suministrar los bienes y los servicios públicos nacionales y beneficios indirectos interjurisdiccionales (defensa, relaciones exteriores, control de la reserva monetaria etc.), mantener la eficiencia del mercado interno (libre flujo de bienes y servicios, mano de obra y capital) y buscar la equidad redistributiva en todo el país. [Por su parte]. los estados deben ser responsables por el suministro de bienes y servicios de naturaleza local o estatal

¹ Astudillo, Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México. Ed. Instituto de Investigaciones Económicas 1999. pp. 51

(salud, seguridad, educación servicios sociales, comunicaciones y transportes, entre otros) y compartir la responsabilidad de la distribución"².

El federalismo fiscal como parte importante de la teoría de las finanzas públicas permite analizar los problemas fiscales que se presentan en la estructura de un gobierno central y su relación con los gobiernos locales en aspectos económicos, administrativos, institucionales, jurídicos y financieros. El estudio del federalismo fiscal ofrece argumentos a favor de la adopción de una estructura gubernamental federal con "reglas para la asignación de recursos federales entre niveles de gobierno, las transferencias intergubernamentales de ingreso y, finalmente, el establecimiento de los modelos más deseables para garantizar una estructura federal eficiente y equitativa".³

Para el análisis de una asignación eficiente de los recursos en un Estado Federal hay que considerar "un principio aceptado por las principales escuelas de pensamiento económico... [de que] no puede existir equidad social sin eficiencia económica, aunque sí puede existir eficiencia sin equidad"⁴. Esta condición se traduce en una valiosa comprensión de la intervención estatal en materia de bienestar social "que no siempre se debe a motivos de equidad sino principalmente de eficiencia, ya que la desigualdad social y la pobreza no sólo son consecuencias de la injusticia social sino principalmente de la ineficiencia económica"⁵

La importancia del federalismo fiscal como proceso económico y político reside en la valoración de costos y beneficios de la descentralización del gasto; los nuevos modelos de la administración pública y los mecanismos de ésta en las áreas de vigilancia y control para mejorar la eficiencia y equidad en la distribución de recursos fiscales. Empero, la descentralización no es una práctica sencilla que de solución inmediata a la falta de bienes y servicios públicos. La existencia de

² Díaz, Manuel. *Federalismo Fiscal: una referencia al Estado de Aguascalientes 1980-2000*. Tesis Doctoral 2003. pp. 40

³ Ayala, José. *Economía del Sector Público Mexicano*. Facultad de Economía, UNAM 2001. pp. 350

⁴ Díaz, *op. cit.* pp. 26

⁵ *Ibidem*, pp. 27

restricciones presupuestales afecta profundamente la distribución de recursos hacia los gobiernos locales. Con una estructura fuertemente descentralizada no se resuelven todos los problemas entre los gobiernos de la Federación, además se pueden "generar conflictos interjurisdiccionales, lo cual obstaculiza los arreglos institucionales y sociales de las jurisdicciones locales".⁶

En los esquemas fiscales de una Federación, la eficiencia económica vinculada con el flujo de bienes y factores (trabajo y capital) puede verse distorsionada en la dotación desigual entre localidades, donde "aquellas con mayor capacidad podrán ofrecer bienes y servicios públicos a sus residentes cobrando tasas de impuestos más bajas, lo que sin duda ocasionaría un fuerte desplazamiento de personas hacia estas localidades, presionando así sus presupuestos y deteriorando la calidad de sus servicios"⁷.

Es sabido que el gobierno federal procura que un cierto número de bienes y servicios públicos sean entregados independientemente de la capacidad financiera de los gobiernos locales. De esta manera, con un federalismo fiscal se pretende garantizar "...una mayor equidad en el tratamiento fiscal de las transferencias, los subsidios y las participaciones, como un medio privilegiado para equilibrar las deficiencias [...]"⁸ en las finanzas de los gobiernos locales.

2.1.1 Antecedentes

Para las primeras civilizaciones, el pago de impuestos fue un elemento importante para el financiamiento de los pueblos. Durante el dominio de los aztecas, el pago de tributos en especie o mercancías se encontraba en un sistema tributario bastante centralizado, donde el emperador era el único que podía disponer de los gravámenes. Un dato relevante de este sistema era su obligatoriedad para todos

⁶ Ayala, *op. cit.* pp. 352

⁷ Díaz, *op. cit.* pp. 28

⁸ *Idem.* pp. 352

los integrantes del reino y las sanciones para quienes pretendían evadirlo eran muy severas.

En la hacienda colonial, prácticamente se continuaron cobrando los mismos tributos que se tenían antes de la conquista. Con la expedición de reales cédulas entre los años de 1549 a 1601⁹, los servicios indispensables a cubrir fueron la enseñanza cristiana, gobierno y defensa. En un principio, los «encomenderos» fueron los encargados de administrar los tributos pero a mediados del siglo XVI, los corregidores eran las personas que se dedicaban a tasar las cuotas y recaudar los tributos.

En el virreinato, los ingresos –según su origen- pueden clasificarse en diez rubros. A continuación se enlistan cada uno con dos contribuciones como ejemplo:

1. "Impuestos sobre el comercio exterior (almojarifazgo e impuesto de caldos).
2. Impuestos sobre el comercio interior (impuestos sobre metales preciosos e impuestos de vajillas).
3. Impuestos a la agricultura y ganadería (diezmos y licencias).
4. Impuestos sobre sueldos y utilidades (media anata secular y mesadas eclesiásticas).
5. Impuestos sobre actos, documentos y contratos (papel sellado).
6. Impuestos sobre juegos, diversiones y espectáculos públicos (lotería y naipes).
7. Impuestos de capitación (tributos y medio real para fábrica de la iglesia metropolitana).
8. Otros gravámenes (servicios de lanzas y montepío militar).
9. Aprovechamientos (donativos y multas).
10. Bienes ajenos (bienes de difuntos y oficios vendibles)".¹⁰

⁹ Astudillo, *op. cit.* pp. 55

¹⁰ *Ibidem.* pp. 58

En esta época se establecieron los primeros ayuntamientos o cuerpos municipales para que las poblaciones fueran autosuficientes financieramente, es decir, si se presentaba un déficit en las finanzas municipales, el ayuntamiento arrendaba sus propios bienes para cubrir los gastos públicos necesarios.

A finales del siglo XVIII, no había un solo impuesto que tuviera un carácter general pues ascendían a 80, los cuales estaban destinados a satisfacer una necesidad específica. Esta problemática fiscal se reflejó en la crítica que hizo el virrey conde de Revillagigedo, cuando afirmó que el "...sistema fiscal español por la multitud de exacciones... [era] difícil, complicado y confuso su manejo".¹¹

Una de las causas principales de la guerra de independencia fue la existencia de muchos gravámenes. Aunque, por razones obvias, la guerra incrementó los gastos, disminuyó los impuestos más productivos, provocó la creación de nuevas exacciones y aumentó otras como las alcabalas.

2.1.2 La Hacienda Pública del siglo XIX

Desde el comienzo de la vida independiente de México, la mayor parte de su historia se ha caracterizado como Estado federal. Sin embargo, la realidad muestra que el centralismo financiero ha sido un factor que inhibe la forma federativa del Estado mexicano.

La consumación de la Independencia estuvo enmarcada en un sistema impositivo insuficiente debido a un erario deficitario y donde la corrupción prevalecía tanto en cobradores de impuestos como defraudadores. Sin una estructura fiscal adecuada por el decrecimiento en diversas actividades económicas, la escasez de recursos fiscales provocó la aparición de los primeros déficit financieros, mismos que fueron solventados "con endeudamiento interno y externo en situaciones desventajosas, situación que más tarde... [detonó en] graves problemas políticos [...]. Por su

¹¹ *Idem*, pp. 61

parte, las entidades federativas recurrieron a los gravámenes alcabalatorios para financiarse, entorpeciendo con ello el comercio interno, lo que contribuyó al estancamiento de la economía nacional..."¹²

A partir de la Constitución de 1824, el federalismo fiscal consistió en que dos ámbitos de gobierno, en un mismo territorio, tienen el poder de establecer contribuciones, conservando su autonomía constitucional y la potestad tributaria. Por eso, en México existe un sistema de coincidencia de facultades tributarias lo que permite la doble tributación sobre un mismo hecho.¹³

El primer intento por limitar en cierta forma la concurrencia de facultades impositivas de la federación y de los estados fue la *Ley de clasificación de rentas generales y particulares* emitida el 4 de agosto de 1824. Las rentas generales pertenecientes a la federación eran las siguientes:

1. "Impuestos de importación y exportación.
2. Impuestos de internación del 15% sobre los precios del arancel de las mercancías extranjeras, [...]
3. La renta de tabaco y pólvora.
4. La alcabala que paga el tabaco en las regiones donde se cosecha.
5. La renta de correos.
6. De lotería.
7. De salinas.
8. De los territorios de la federación.
9. Bienes nacionales.
10. Edificios, oficinas y terrenos anexos a estas, que pertenecen a las rentas generales".¹⁴

¹² Gil, Valdivia. *El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México*, en Retchkiman, *op. cit.* pp. 63

¹³ La tendencia de la política fiscal es evitar la doble tributación. Sin embargo, aunque en nuestra legislación existen normas que tratan de evitar la doble tributación tenemos otras que claramente dan lugar a ella. La norma constitucional prohíbe, en su artículo 31, fracción IV, que los tributos sean exorbitantes o ruinosos, que no estén establecidos por ley o que no se destinen para gastos públicos, pero no que haya doble tributación.

¹⁴ Astudillo, *op. cit.* pp. 68

Esta norma estableció que las rentas no atribuidas a la federación pertenecían a los estados para cubrir sus gastos internos. Además, los estados tenían que pagar una cuota global asignada anualmente por la federación para financiar el déficit público y completar otros gastos generales del gobierno nacional. El monto denominado «contingente» debía enviarse cada mes y se fijaba según la población y la riqueza que le correspondía a cada estado. En 1824, el contingente se fijó en 3,136,775 pesos; al Estado de México le fue asignada la cuota mayor que ascendió a 975,000 pesos, mientras que la menor correspondió a Coahuila con 15,625 pesos.¹⁵ Asimismo, se adicionó un decreto de "...*Medidas relativas a la clasificación de rentas*, el cual preveía que en caso de resistencia de algún estado al pago de su contingente, el gobierno federal podría intervenir su oficina de rentas para cubrir el adeudo".¹⁶

Durante el régimen centralista de 1836, la consecuencia lógica en materia fiscal fue la centralización de las rentas. La legislación daba a las juntas departamentales la facultad de iniciar leyes fiscales, así como atribuciones para examinar y aprobar las cuentas de la recaudación e inversión de su propia hacienda.

En 1843, la formulación de las *Bases de Organización Política de la República Mexicana* conocidas como "*Bases orgánicas*", estableció en materia fiscal una disposición relevante al dividir las rentas en generales y departamentales. En un principio se determinó "...que los departamentos no tenían la libertad para crearse una hacienda propia, pues era facultad del Congreso clasificar las rentas para los gastos generales de la nación y de los departamentos".¹⁷ Más tarde, la ley reglamentaria emitida el 6 de agosto de 1845 asignó a los departamentos –para sus gastos- todas las contribuciones directas, así como un porcentaje en el rendimiento de los ingresos del gobierno central cuando los recursos de los departamentos fueran insuficientes.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 69

¹⁶ Gil, Valdivia, *op. cit.* pp. 63

¹⁷ Astudillo, *op. cit.* pp. 73

Una constante de esa época fue la falta de recursos de los gobiernos tanto central como estatal. Incluso ni con la indemnización estadounidense recibida como resultado de la anexión de buena parte del territorio nacional, la federación pudo alcanzar a cubrir su grave déficit. Otro problema que afectó el equilibrio entre el ingreso y el gasto fue el desvío de los fondos públicos.

Hacia mediados del siglo XIX, en poco más de una década –de 1846 a 1857–, el país restableció el federalismo para más tarde regresar a un régimen centralista y luego adoptar nuevamente un sistema federal consagrándose la Constitución de 1857.

Es importante señalar que un año antes de emitirse el nuevo decreto de clasificación de rentas de 1857, se expidió el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, en el cual existió un primer intento de ordenación del régimen tributario al pretender abandonar la separación de las fuentes impositivas y utilizar un sistema concurrente. Así, desde aquel tiempo se observa la tendencia de la federación y los estados en utilizar las mismas figuras tributarias en forma coordinada.

2.1.3 Clasificación de rentas de 1857

El establecimiento de un sistema de coincidencia fiscal para que los dos niveles de gobierno pudieran imponer gravámenes sobre las mismas fuentes, ha sido una solución que en términos generales se ha seguido en la práctica fiscal mexicana. Empero, hay otras "...formas tradicionales utilizadas en un sistema concurrente, [como] es la imposición única, que se da cuando uno de los ámbitos de gobierno, en este caso el federal, se encarga de recaudar el impuesto y después lo reparte a los otros".¹⁸ Este método tiene una ventaja desde un punto de vista administrativo porque reduce costos y simplifica trámites tanto para las autoridades fiscales como para los contribuyentes.

¹⁸ *Idem.* pp. 80

El sistema de recargos como forma de relación fiscal evita la centralización de operaciones impositivas al separar o dividir las fuentes tributarias, particularmente en lo que se refiere a los impuestos tomando en cuenta aspectos administrativos y políticos, con lo cual no se limitaba la autonomía fiscal de los estados.

El decreto de clasificación de rentas expedido el 12 de septiembre de 1857¹⁹ consagró dos clases de ingresos, los generales y estatales. Posteriormente, la Suprema Corte de Justicia estableció el sistema de coincidencia fiscal, "...otorgándole en forma exclusiva al gobierno general los impuestos a la industria fabril, la minería y el comercio extranjero, en total 37 renglones... [por lo que se refiere a los gravámenes estatales] les correspondían 27 renglones, entre otros: contribución sobre la propiedad raíz, sobre objetos de lujo, profesiones y ejercicios lucrativos, fábricas de aguardientes, etc."²⁰ Finalmente se fijó un contingente de 25% sobre los impuestos locales restantes que se le conocía como «la cuarta federal». El recargo era fijado por la federación pero recaudado por los estados. Así, la administración como la recaudación quedó en manos del gobierno estatal. Destaca también como otra norma constitucional de índole impositiva, la obligación (fracción II del artículo 31) de todos los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, tanto de la federación como de los estados y los municipios.

A pesar de las diversas leyes de clasificación de rentas que se decretaron, la tendencia que prevaleció fue restringir las facultades de los estados en materia de impuestos. En la legislación de 1857, al igual que la de 1824, el sistema fiscal se caracterizó por ser caótico. En ellas se desarrolló una concurrencia impositiva que lesionaba a los estados, por lo que el sistema de distribución de facultades sufrió modificaciones y adiciones importantes.

Con el triunfo de los liberales en 1861 —que dio fin a la guerra de Reforma—, el gobierno del "...presidente Juárez cambió de nombre al contingente por el de contribución federal, aunque el concepto era el mismo, pues se trataba de un 25% adicional a todas las contribuciones que se debieran entregarse a los estados,

¹⁹ Gil, Valdivia, *op. cit.*, pp. 67

²⁰ Astudillo, *op. cit.*, pp. 81

incluyendo las municipales [...].²¹ Sin embargo, el gobierno juarista –ni con la nacionalización de los bienes eclesiásticos–, pudo evitar una seria crisis financiera, por lo que aplazó por dos años el pago de la deuda exterior. Esto último sirvió de excusa para la intervención francesa.

Durante la época del imperio, "...la situación llegó a ser tan crítica que los funcionarios debían hacer aportaciones personales para sostener a sus propias escoltas".²² Además, el gobierno de Maximiliano tampoco pudo superar la crisis aún cuando se obtuvo contratación de créditos en condiciones extremadamente desventajosas. Al término de la guerra contra la intervención, el problema financiero se convirtió en un superávit presupuestal en el año fiscal de 1867-1868, entre otras cosas, por el desconocimiento de todas las deudas contraídas por el imperio de Maximiliano.

El sistema fiscal no sólo era ineficaz por su defectuosa administración, sino por la primitiva tributación existente. El financiamiento de la federación dependía con exceso de los gravámenes al comercio exterior (ver cuadro).

Participación del Impuesto al comercio exterior en el total de ingresos

Años	Ingresos totales en millones de pesos	Impuestos al comercio exterior en millones de pesos	%
1868-69	14.9	9.2	61.7
1869-70	13.9	8.1	58.3
1870-71	15.8	9.4	59.5
1871-72	15.5	9.1	58.7
1872-73	15.7	9.8	62.4
1873-74	18.5	11.4	61.6
1874-75	17.6	10.2	58.0
1875-76	16.1	10.3	64.0
1876-77	15.6	9.5	60.9

Fuente: Gil Valdivia, op. cit. pp. 70

²¹ *Idem.* pp. 85

²² Gil, Valdivia, op. cit. pp. 68

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En 1868 se expidió el *Reglamento para la Administración y Contabilidad de los Caudales del Gobierno Federal*, estableciéndose como base de la administración los presupuestos de ingresos y egresos, los cuales constituyeron un elemento positivo en el intento de organizar las finanzas gubernamentales.

Otros ingresos importantes para la federación eran: el impuesto del papel sellado, así como el impuesto sobre la herencia y la contribución federal que aportaba el Distrito Federal; los provenientes de fondos destinados a la instrucción pública y el de arrendamiento de fincas nacionales.

En lo referente a las finanzas de las entidades federativas, la mayoría presentaron un continuo déficit, por lo que recurrían al crédito. Su principal fuente de financiamiento eran las alcabalas –mismas "...que proporcionaban desde un 30 hasta un 75% de [sus] ingresos impositivos-"²³ y estaban prohibidas por el artículo 124 constitucional. Cabe señalar que uno de los problemas fiscales más importantes durante el siglo XIX fueron los gravámenes alcabalatorios establecidos por los estados y municipios, empero, no es hasta con las reformas de 1895 que se logró impedir que se gravaran la entrada y salida de mercancías entre estados. Además, las importantes inversiones en transportes y el ferrocarril fueron determinantes para la disminución de las alcabalas.

El régimen porfirista se caracterizó por dos grandes periodos: la etapa del déficit hasta 1894, y la del superávit, entre 1895 y 1911. En términos generales, resulta importante señalar que en la dictadura porfirista, el proceso de centralización financiera y política que se dio en el país obedeció a la apropiación paulatina de las fuentes de ingresos por parte de la federación en el campo de las facultades impositivas de los estados.

La tendencia en la historia impositiva de México fue la de un "proceso de delimitación de competencias tributarias en el Estado federal... [que provocó] el

²³ Astudillo, *op. cit.* pp. 86

avance de la centralización de facultades en detrimento de la fortaleza de las haciendas públicas locales [...]. Por ello, a medida que el centralismo fue avanzando, la debilidad y dependencia de las haciendas estatales y municipales [...] se hizo cada vez más evidente".²⁴

2.1.4 La coordinación impositiva a partir de 1917

El producto institucional que emergió del movimiento revolucionario fue la Constitución de 1917. En ella se plasma un nuevo orden jurídico que resalta los derechos sociales y encauza el ejercicio del poder político prohibiendo tajantemente la reelección en puestos públicos de elección popular.

En materia fiscal y financiera el Constituyente de 1917 no estipuló la distribución de las fuentes tributarias propias para la Federación, las entidades federativas y los municipios, sino que mantuvo un sistema de concurrencia contributiva que otorgó "facultades a los estados para establecer las contribuciones necesarias al presupuesto local (artículo 124) y los presupuestos municipales (artículo 115). Además de prohibiciones para establecer impuestos a los estados (artículo 117)".²⁵

A pesar de que el texto original constitucional de 1917 no distribuyó las competencias tributarias entre la federación y los estados, hubo propuestas que giraron entorno a utilizar de forma coordinada un sistema concurrente para que un solo ámbito gubernamental estableciera sus impuestos y los otros niveles de gobierno aplicaran únicamente un tanto por ciento. Sin embargo, ninguno de los niveles de gobierno fue capaz de desarrollar un sistema impositivo fiscal en el plano económico, ni en el específicamente financiero.

²⁴ Díaz, *op. cit.* pp. 70

²⁵ Ayala, *op. cit.* pp. 358

Las relaciones fiscales que se generaron en la hacienda pública mexicana después del periodo revolucionario, siguieron caracterizándose por la existencia de múltiples impuestos, de los cuales la mayoría eran parciales e ineficaces. Empero, hacia la mitad de la década de los años veinte se inicia un proceso de sustitución de los gravámenes indirectos por impuestos directos como lo fue el establecimiento del impuesto sobre la renta. Por lo que respecta a los gobiernos estatales, se recurrió con frecuencia en esta época a pedir apoyo financiero de la federación por medio de subsidios y participaciones.

2.2 LA COORDINACION FISCAL

Un sistema de tributación sin coordinación tiene consecuencias negativas como: la duplicación de la carga fiscal; un marco jurídico y administrativo más complejo y costoso; se alienta la evasión y elusión fiscales y por lo tanto, con una administración tributaria improductiva se desalienta la inversión nacional y extranjera.

Es un hecho que ante la falta de coordinación, "las disposiciones constitucionales tienen una gran relevancia en la solución de la problemática fiscal [...]"²⁶ que enfrenta cualquier estado federal. Por eso, conviene "señalar que la coordinación tributaria es una alternativa a la separación de fuentes impositivas muy utilizada [...] por las ventajas que ofrece en la recaudación de los impuestos".²⁷ De ahí, que la coordinación fiscal en México surge de la necesidad de corregir la concurrencia impositiva y la existencia de diversos criterios tributarios en las entidades federativas.

Los mecanismos utilizados para establecer un sistema de coordinación fueron de diversa índole, principalmente con la formación de equipos de trabajo se buscó: a) impedir que uno de los ámbitos de gobierno incidiera en la estructura fiscal del otro

²⁶ Astudillo, *op. cit.* pp. 99

²⁷ *Idem.* pp. 100

a través de la asignación de fuentes de ingreso para cada nivel y; b) evitar que los contribuyentes pagaran más de un impuesto sobre una misma fuente de ingresos. Como antecedente inmediato se encuentran las *Convenciones Nacionales Fiscales*; las *Convenciones Nacionales de Causantes* y las *Reuniones Anuales de Tesoreros* efectuadas desde 1973 y que a partir de 1979 se denominan *Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales*.

La evolución presentada por los sistemas de distribución de recursos entre el ámbito federal y estatal durante el siglo XX fue conocida como «federalización de los impuestos». Para su estudio se puede dividir en cuatro etapas:

2.2.1 Años veinte y treinta

En 1925 se celebró la Primera Convención Nacional Fiscal en donde participaron las autoridades hacendarias federales y los representantes de las entidades federativas.

Las recomendaciones hechas al término de la convención se encaminaron a unificar los sistemas fiscales; delimitar las competencias de las distintas autoridades hacendarias; adicionar constitucionalmente un sistema de participaciones integrado con impuestos federales para los estados y municipios; y, además proponer el otorgamiento de gravar la propiedad raíz exclusivamente a las haciendas locales.

Para 1933, se realizó la Segunda Convención Nacional Fiscal, sus conclusiones más relevantes fueron evitar la múltiple imposición recomendando que la recaudación se efectuara por una sola autoridad; también se propuso que fuese de la competencia impositiva local, además de la propiedad raíz, los gravámenes sobre actos jurídicos no comerciales, así como sobre servicios públicos y concesiones locales; por último, hubo la sugerencia de participar a los estados y los municipios en la recaudación de algunos gravámenes federales.

En resumen, las dos primeras convenciones trataron de resolver la concurrencia contributiva con la creación de una estructura impositiva que permitiera aprovechar al máximo la recaudación tributaria mediante la distribución de las fuentes de ingreso en los tres ámbitos de gobierno, sin embargo, esto no se logró, y continuó la doble tributación.

Un elemento trascendente fue la promulgación a finales de 1938 del *Código Fiscal de la Federación* "que estableció las reglas básicas aplicables a todos los impuestos federales, salvo que las leyes impositivas específicas indicasen lo contrario. En ese mismo año se creó el Tribunal Fiscal de la Federación [...]".²⁸

2.2.2 De los años cuarenta a setenta

En la Tercera Convención llevada a cabo en 1947, al igual que en las dos anteriores, se buscaba delimitar los campos impositivos de los tres órdenes gubernamentales en función de los costos de los servicios públicos. También se pretendía lograr la suficiencia del sistema nacional de impuestos y determinar ciertas bases de colaboración para conseguir un rendimiento hasta el máximo posible en la recaudación de gravámenes. Por eso, aunque en materia de federalismo fiscal se tenía desde la primera convención un régimen de participaciones a los estados y municipios, en términos generales no hubo una variación importante en las "tendencias de reparto de ingresos [...], que apuntaron a la limitación de las facultades impositivas de los estados y en ningún caso a las de la federación".²⁹

El argumento que manejó el gobierno federal era que no se pretendía debilitar a los estados sino cimentar bases firmes para su desarrollo. Sin embargo, la realidad fue que en aras de la unidad económica olvidaron un factor esencial del federalismo: la autonomía financiera de los gobiernos locales.

²⁸ Gil, Valdivia. *op. cit.* pp. 76

²⁹ Astudillo, *op. cit.* pp. 123

La participación federal hacia los estados desplazó a la separación y asignación de competencias tributarias a través de diversos intentos de coordinación fiscal. De hecho, para 1947 se creó el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), con el propósito de sustituir a los numerosos impuestos federales al comercio y a la industria. Empero, durante los años de 1948 a 1970 sólo 15 estados suscribieron convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia del ISIM. Por lo tanto, "la coordinación fue lenta y no es hasta 1971 cuando Chihuahua se coordina en el ISIM con amplias facultades que van desde la recaudación hasta la fiscalización".³⁰

A principios de los años setenta y a pesar de sus avances, la participación a los estados se daba mediante un sistema muy complejo. En algunos impuestos sólo se participaba a la entidad federativa en que se realizaba la producción o se efectuaba el consumo. En el caso del ISIM, la participación se pagaba a la entidad donde el contribuyente hubiera percibido el ingreso. En aquella época el pago de las participaciones a las entidades y municipios estaba desfasado varios meses, a partir de la fecha en que se efectuaba el pago del impuesto cuyo proceso duraba de tres a seis meses.

Durante los años 1973 a 1979 "se logró establecer lo que se conoce como el periodo de la *Coordinación General* [...], en el cual se logró que todos los estados participaran en esta coordinación con el ISIM, el Impuesto sobre la Renta de Causantes Menores (1973), Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Automóviles y Camiones (1974) [...] y una serie de negociaciones sobre las participaciones a cambio de la suspensión de impuestos en la localidad".³¹

Es conveniente señalar que "la cooperación y el apoyo mutuo en las tareas de administración fiscal se institucionalizaron con los convenios de coordinación, los cuales constituyeron el instrumento para [...]"³² tratar de separar las fuentes impositivas entre el gobierno federal y los estados.

³⁰ Colmenares, David. Retos del federalismo fiscal mexicano. Comercio Exterior Vol. 49 Núm. 5. México 1999, pp. 418

³¹ Díz, *op. cit.*, pp. 75

³² Astudillo, *op. cit.*, pp. 132

2.2.3 Los años ochenta

La realización de la VII Reunión Anual en 1975, consideró la necesidad de elaborar una nueva Ley de Coordinación Fiscal. Con esta nueva Ley, que entró en vigor a partir de 1980, se estableció "un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales basado en la imposición única a cargo de la Federación [...]".³³ Un punto relevante era que el esquema de las participaciones se llevara acabo según la capacidad financiera del gobierno federal y tomando en cuenta no sólo a los estados donde se genere la recaudación de los impuestos federales participables sino también considerando el grado de desarrollo regional.

Al instituirse un instrumento técnico legal que permitiera la ordenación del sistema fiscal, la Ley de Coordinación Fiscal junto con la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA), fueron las reformas fiscales más importantes de aquellos años. Por lo tanto, se "obligó a modificar los procedimientos y los criterios para el pago de participaciones a los estados y municipios, [además] se revertiría la tendencia decreciente en el pago de las participaciones [...], al pasar de 13.14% en 1975 a 12.07% en 1978, debido a la gran dependencia de las participaciones respecto al impuesto sobre producción de petróleo y la guerra de domicilios que se dio entre las entidades por la manipulación del lugar de la percepción del ingreso del ISIM".³⁴

En congruencia con lo anterior, la ley de 1980 preveía la creación del Fondo General de Participaciones (FGP), por medio del cual las entidades federativas que hubieran firmado convenio de coordinación con las autoridades federales recibirían en total 13% de la recaudación federal total.³⁵ Otro punto importante fue "la obligatoriedad de que los estados coordinados participasen a su vez a los municipios con al menos 20% de lo que ellos reciban".³⁶

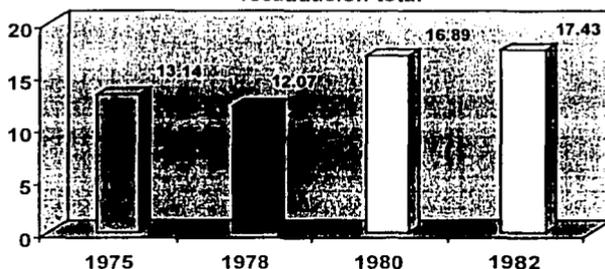
³³ *Ibidem*. pp. 134

³⁴ Colmenares, *op. cit.* pp. 419

³⁵ De acuerdo con la ley, dicho porcentaje debería aumentarse con el por ciento que en la recaudación federal representaba el monto de gravámenes municipales que las entidades convinieran en derogar o suspender.

³⁶ Colmenares, *op. cit.* pp. 419

Porcentaje del pago de Participaciones respecto a la recaudación total



En 1981 se creó el Fondo de Fomento Municipal (FFM), mismo que tiene su origen "con 96.7% del 95% de la recaudación del derecho adicional de 3% del impuesto general de exportaciones de petróleo crudo y gas natural"³⁷, el cual ha estado destinado al mejoramiento de las poblaciones donde se encuentran las aduanas marítimas o fronterizas. Es importante señalar que, en referencia al petróleo, se beneficiaba sólo al municipio exportador, sin embargo, "...gradualmente se fue disminuyendo este privilegio y simplemente pasó a ser un derecho adicional del 5% sobre la extracción del petróleo exportado [...]".³⁸

Por otra parte, en 1984 se consideraba que la forma de distribuir las participaciones no era la más adecuada. Lo anterior generó un efecto negativo en los estados de menor desarrollo económico, de tal manera que se introdujo el "Fondo Financiero Complementario (FFC), con 3.5% del FGP y un monto adicional aportado por la SHCP equivalente a 3% del mismo Fondo".³⁹ El mecanismo distributivo era "en proporción inversa a los recursos que reciban del Fondo General y al gasto corriente en educación primaria y secundaria así como en función directa de la cantidad de población de cada entidad [...]".⁴⁰ con lo cual se

³⁷ *Idem*, pp. 419

³⁸ Ayala, *op. cit.* pp. 392

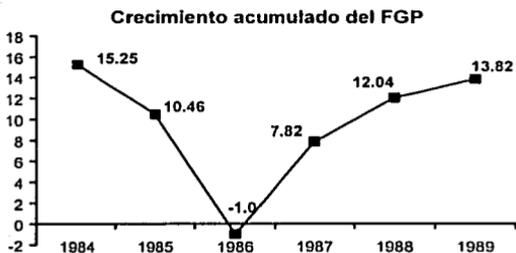
³⁹ Colmenares, *op. cit.* pp. 419

⁴⁰ Astudillo, *op. cit.* pp. 147

TL SIS CON
FALLA DE ORIGEN

pretendía hacer llegar recursos adicionales a las entidades más débiles desde el punto de vista económico.

Los constantes cambios en la fórmula de distribución de participaciones a partir de 1980 y reforzados en 1990, tuvieron como objetivo garantizar a los estados una percepción por concepto de participaciones de por lo menos una cantidad igual a la del año anterior. Por la razón anterior, en 1987 se creó la reserva de contingencia⁴¹ con el fin de revertir la tendencia decreciente del FGP que se presentó en los años de 1984, 1985 y 1986 a precios constantes de 1979.



Fuente: SHCP

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En 1988 y 1989, la relación de participaciones equivalía a 17.3845 y 17.5008 por ciento respecto a la recaudación participable, debido a una nueva distribución con la creación del Fondo Ajustado, el cual consistía en dividir al FGP en dos partes, en la primera se asignó 30% de la recaudación del IVA a los estados, mientras "que la segunda era un fondo ajustado... eliminándose para 1989 el 0.5% de la recaudación federal participable de los estados coordinados en derechos [...]".⁴²

Sin embargo, el intento del fondo ajustado en estos años resultó un fracaso debido a que el sistema de administración del IVA compartido "generó ineficiencias en términos de control de la recaudación, así como de aprovechamiento óptimo de su potencial recaudatorio [...] a pesar del esfuerzo de las entidades que crearon

⁴¹ En su inicio esta reserva se integró con el 0.5% de los ingresos totales anuales de la federación.

⁴² Colmenares, *op. cit.* pp. 420

aparatos recaudatorios eficientes, con infraestructura administrativa y personal capacitado".⁴³ Por lo tanto, a partir de 1990 se tomó la decisión de que la recaudación del IVA se centralizara normativamente en el gobierno federal y que la misma fuera realizada por medio del sistema bancario.

2.2.4 Los noventa

En suma, podemos resumir que se presentaron los siguientes cambios:

- 1) Se elimina el FFC y se reemplaza por el criterio poblacional en forma creciente hasta que en 1994 la mitad de las participaciones se distribuya bajo este criterio, sin embargo, la desaparición del fondo generó un efecto negativo respecto a la intención de fortalecer el principio de equidad, originando graves problemas financieros a las entidades que se pretendía favorecer.⁴⁴
- 2) La fórmula de distribución de las participaciones se basó en tres conceptos: las participaciones del año anterior; el incremento de las contribuciones asignables a la entidad, y el incremento de las contribuciones en todo el país.
- 3) Se conformó un régimen de transición dónde los porcentajes del FGP fueron aplicados según los puntos 1) y 2) en los años que van de 1991 a 1993.
- 4) Se constituye una reserva de contingencia para compensar a las entidades. De esta manera, el FGP se conformó con 18.51% de la Recaudación Federal Participable (RFP) y se creó una tercera fracción fija de 9.66% con recursos del propio Fondo y de la Reserva (la mitad). Además se adicionaron 0.5% para las entidades coordinadas en derechos.

⁴³ *Idem*, pp. 420

⁴⁴ A causa de los efectos negativos con la eliminación del FFC, en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales en Huatulco (1990), se propuso el cambio de la fórmula quedando como en el punto 4) y 5).

5) El cambio en la fórmula de distribución de la segunda parte del FGP, excluye la tasa de crecimiento del predial y agua en los coeficientes de ésta, incorporándola en la fórmula de distribución del FFM. De esta manera, la dinámica de los coeficientes estará dada por el dinamismo en la recaudación de estos conceptos.

Fondo General de Participaciones, 1991-1994 (Porcentajes)

	1991	1992	1993	1994
Primera parte (población)	18.05	27.10	36.15	45.17
Segunda parte (asignables)	72.29	63.24	54.19	45.17
Tercera parte (inversa per cápita del FGP)	9.66	9.66	9.66	9.66

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal para 1991

En México, los tres ámbitos de gobierno poseen capacidad para recaudar ingresos así como decisiones en lo que respecta al gasto. En la distribución de competencias destacan las materias mixtas donde el nivel federal conserva aspectos básicos como la normatividad y deja al ámbito estatal su desarrollo e instrumentación. Sin embargo, en la práctica tal diferenciación ha estado tradicionalmente muy limitada por la concentración excesiva de funciones en el gobierno federal.

Actualmente, el federalismo fiscal mexicano está inmerso en un replanteamiento de la distribución de los recursos públicos entre los diversos órdenes de gobierno. Por lo tanto, el enfoque del federalismo fiscal distingue tres objetivos principales:

- ◆ Fortalecer los ingresos y gastos de los estados y municipios.
- ◆ Perfeccionar los sistemas de control.
- ◆ Dar seguimiento y evaluación a todos los niveles de gobierno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.3 SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

Con la creación de la Ley de Coordinación Fiscal, que en su **Artículo 1** menciona:

"...coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de coordinación administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal [...]"

emerge la figura del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) para cumplir con los fines anteriores mediante un convenio que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará con las entidades federativas que soliciten adherirse a él, con aprobación de la legislatura estatal correspondiente.⁴⁵

En la práctica, el Convenio de Adhesión puede incluir varios anexos referentes a diversas materias, entre las que tenemos: un acuerdo para tomar 1979 como año base con el propósito de calcular el porcentaje de las participaciones federales a las entidades; por la suspensión de impuestos estatales; otro donde los estados aceptan abstenerse de gravar las actividades agropecuarias, la pesca y los alimentos básicos; un anexo más para que las participaciones de los estados productores de petróleo sean proporcionales a la producción del energético en cada estado. Por lo que respecta a los Convenios de Colaboración Administrativa, a través de ellos los gobiernos estatales realizan funciones de registro federal de causantes, recaudación, fiscalización y administración de impuestos federales.⁴⁶

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como un mecanismo legal de coordinación intergubernamental, permite que las entidades federativas -si así lo desean- puedan recibir del gobierno federal las participaciones a cambio de respetar las limitaciones a su poder tributario.

⁴⁵ Artículo 10 de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

⁴⁶ Artículo 13 de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

El SNCF representa la institución más importante del federalismo fiscal. Su función principal es la distribución de ingresos entre la Federación, estados y municipios, eliminando las situaciones de desequilibrio e inequidad en materia tributaria y fiscal. En éste, se establece que las participaciones se realizarán no sólo sobre la base de la totalidad de recaudación de impuestos federales e incluso de los que se consideraban exclusivos de la Federación, sino de aquellos en los que hay materias concurrentes.

En la vigente ley, los lineamientos jurídicos del **Artículo 2** que dan origen al FGP, expresan en su segundo párrafo el concepto de «recaudación federal participable» como:

"La recaudación [...] que obtenga la Federación, por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos [...]"

Se excluyen del concepto de recaudación federal participable a:

"...los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo [así como] los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de administración administrativa en materia de estos impuestos..."

También se ordena expresamente la exclusión de la parte, para tales efectos, de la recaudación que corresponda al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en que participen las entidades en términos del artículo 3 de la propia ley.

De esta manera, "la coordinación entre estados y gobierno federal se da con el impuesto al valor agregado, el impuesto sobre la renta e impuesto al activo, el impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, multas impuestas por las autoridades administrativas, federales no fiscales, la verificación de legal estancia o tenencia en territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera.

Los incentivos económicos que recibe el estado y sus municipios por concepto de esta colaboración se refiere a las multas, embargos, tenencia o uso de vehículos y la recuperación de los créditos determinados por el mismo Estado, así como una premiación por el logro de metas de verificación del padrón de contribuyentes".⁴⁷

Como parte de la necesidad de construir un foro permanente de diálogo y negociación en materia de coordinación fiscal, el gobierno federal –a través de la SHCP- y los organismos hacendarios de cada gobierno estatal, tienen por obligación participar en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema de Coordinación Fiscal mediante los siguientes organismos:⁴⁸

- A) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.⁴⁹
- B) La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.⁵⁰
- C) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. (INDETEC)⁵¹
- D) La Junta de Coordinación Fiscal.⁵²

Sin duda, a diferencia de años anteriores "la discusión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ya no se centra en los problemas de armonización del sistema de relaciones fiscales, ni aspectos de delimitación de las competencias tributarias entre los tres ámbitos de gobierno, sino fundamentalmente en la búsqueda de la *fórmula casi mágica* que permita determinar la participación que le corresponde a cada entidad federativa de manera equitativa y suficiente para promover un desarrollo regional más equilibrado".⁵³

⁴⁷ Díaz, *op. cit.* pp. 90

⁴⁸ Artículo 16 de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

⁴⁹ Artículo 17, 18 y 19 de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

⁵⁰ Artículo 20 y 21 de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

⁵¹ Artículo 22 y 23 de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

⁵² Artículo 24 de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

⁵³ Díaz, *op. cit.* pp. 92

2.4 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

El *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) es un documento oficial que plasma los objetivos, metas, políticas y programas que un gobierno instrumenta para alcanzar un pleno desarrollo económico, político y social. Como instrumento rector de las tareas y acciones del gobierno federal, la elaboración del Plan es resultado de una consulta nacional, popular y democrática. En el **Artículo 26** de la Carta Magna se establece:

"...la planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal."

Conforme a lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución y por el artículo 5° de la *Ley de Planeación*, es el Poder Ejecutivo Federal quién cumple con la obligación de elaborar y presentar el *Plan Nacional de Desarrollo*. Asimismo, en el mismo artículo constitucional se otorga "...a los estados de la República el atributo de participar en la formulación del Plan [...]"⁵⁴ y la capacidad de suscribir convenios de desarrollo⁵⁵ en materias como salud, educación, infraestructura y fiscalización en coordinación con el Ejecutivo Federal.

El *Plan Nacional de Desarrollo* parte de un diagnóstico que reconoce problemas, rezagos e insuficiencias. En este sentido, el Plan para el periodo 1995-2000 se propuso alcanzar cinco objetivos fundamentales:

⁵⁴ Ayala, *op. cit.* pp.

⁵⁵ La evolución presentada por los convenios de desarrollo ha sido significativa, empero, su sentido estratégico sigue siendo el mismo. En 1971 existían los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los estados (COPRODES). Para 1981 surgen los Comités de Planeación para el Desarrollo de los estados (COPLADES). Los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) establecidos en 1976 fueron un mecanismo de transferencias de recursos financieros a los gobiernos estatales para ejecutar programas. Desde 1983 estos convenios se transformaron en Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) cuyo objetivo formal es instrumentar la política de desarrollo regional contenida en el PND. Actualmente reciben el nombre de Convenios de Desarrollo Social (CDS).

- ◆ Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- ◆ Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de conflictos.
- ◆ **Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.**
- ◆ Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- ◆ Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

El reto de consumir estos propósitos implicó la ejecución de estrategias y líneas de acción gubernamentales dirigidas a orientar el esfuerzo de la sociedad en su conjunto para avanzar hacia la consolidación de una Nación democrática, justa y próspera.

El Plan postuló que para "...construir un desarrollo democrático que consolide la organización de la nación como una república representativa y federal... [se requiere delinear un estrategia con el] concurso de los poderes de la Unión, de los gobiernos estatales y municipales, y de los partidos políticos y organizaciones sociales. [Con la estrategia se pretendía] impulsar un nuevo federalismo para

fortalecer los estados y municipios, y fomentar la descentralización y el desarrollo regional [...]”⁵⁶ dentro del marco de la Reforma Política del Estado.

2.4.1 Líneas de estrategia para un Nuevo Federalismo

La principal estrategia del PND para lograr el surgimiento de un renovado federalismo como forma de organización política dirigida a “...fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo [...]”⁵⁷, consideró la generación de condiciones institucionales adecuadas para atender las particularidades de los problemas locales y de esta manera, reconocer que los gobiernos estatales y municipales pueden mejorar sus acciones de gobierno, participando en los programas públicos y evaluando sus resultados.

Entre las líneas de acción para alcanzar y consolidar un nuevo federalismo, el Plan Nacional de Desarrollo propuso:

- ◆ Un Pacto Federal que promueva el desarrollo equitativo y reconozca al federalismo como un eficaz instrumento de redistribución de los recursos y oportunidades entre los miembros de la Federación.
- ◆ La construcción de un renovado federalismo como indispensable para llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del orden federal hacia los gobiernos estatales y municipales.
- ◆ En particular, **impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios** para fortalecer el Pacto Federal. Con la federalización

⁵⁶ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* pp. XII

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 59

de funciones gubernamentales se pretende brindar atención más oportuna y eficaz a la población que lo necesita.

- ◆ Otra acción de gran relevancia e importancia para el análisis de la investigación, es el **avance hacia un nuevo federalismo apoyando las iniciativas de estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingreso.**
- ◆ Por último, la integración de un nuevo federalismo implica necesariamente edificar ayuntamientos fuertes que sean base de gobiernos estatales fuertes. Lo anterior implica reconocer la diversidad municipal del país y considerar al municipio como el espacio vinculado a las necesidades básicas de la población.

De acuerdo con éstas líneas prioritarias del PND y en referencia al **Artículo 22** de la *Ley de Planeación*,⁵⁸ se elaboraron dos programas: el *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000* y el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. Ambos fueron diseñados para dar alcance a los objetivos y metas que implica una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos locales.

La renovación del federalismo como búsqueda de nuevas relaciones intergubernamentales que contribuyan al crecimiento económico, estableció dentro del *Programa para un Nuevo Federalismo* una idea central:

- ◆ Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, incorporando a éste la coordinación en materia de ingreso, gasto y crédito, sobre la base

⁵⁸ El artículo establece la formulación de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del PND.

de nuevas fórmulas y mecanismos para fortalecer las haciendas locales.

El propósito de fortalecer gobiernos fiscalmente responsables y administrativamente eficientes motivaron "...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 [...] que tienen los gobiernos locales".⁵⁹

En este sentido, existe una congruencia entre los objetivos que se persiguen para lograr un nuevo federalismo y el equilibrio de las finanzas públicas. De esta manera, con el fortalecimiento de ingresos propios de los gobiernos locales y los criterios para distribuir las participaciones se delineó una estrategia medular enfocada al fortalecimiento del federalismo fiscal.

Es preciso subrayar que un elemento importante para la ejecución de los lineamientos descritos anteriormente, es el papel esencial que desempeña la administración pública. El PND identifica como un imperativo para el cambio que el gobierno se propone llevar a cabo en el periodo 1995-2000, una administración pública accesible, moderna y eficiente.

La estrategia de modernización administrativa se inscribe en el *Programa de Modernización Administración Pública 1995-2000* (Promap). Este programa recoge las inquietudes de la sociedad al señalar "...la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos y un proceso de rendición de cuentas más completo [...]"⁶⁰

⁵⁹ Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000

⁶⁰ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000

Por consiguiente, se exige un replanteamiento a la actuación gubernamental en los diferentes ámbitos de gobierno, acompañado de procesos de desregulación y simplificación administrativa; mayor racionalidad tanto en la asignación como en el ejercicio presupuestario y una administración de recursos públicos encaminada a la satisfacción de las necesidades de la población.

De acuerdo con las directrices principales del Promap y basándose en el planteamiento de la presente investigación, se analizará y evaluará la política dirigida a:

- Descentralización y/o Desconcentración Administrativa

Para el sexenio del Dr. Ernesto Zedillo, la Administración Pública Federal (APF) fijó el firme propósito de brindar un mayor impulso a la descentralización de funciones y recursos de la Federación hacia los gobiernos estatales y municipales. Asimismo, con el Promap se propuso llevar a cabo al interior de la propia APF una descentralización administrativa y profundizar en la desconcentración de funciones en órganos administrativos.

La presente investigación, tiene como objetivo general evaluar la estrategia implementada para renovar el federalismo fiscal durante el sexenio zedillista, así como el impacto en la reasignación de funciones y recursos hacia las finanzas públicas de los gobiernos locales, en particular, las estrategias implementadas en la federalización de servicios –especialmente los de carácter educativo, de salud e infraestructura.

En el proceso de descentralización instrumentado de 1995-2000, el federalismo fiscal experimentó una redistribución de funciones, recursos y acciones en los tres ámbitos de gobierno. Sin embargo, es necesario hacer una profunda revisión de análisis y evaluación respecto a los resultados logrados o en su caso de las deficiencias generadas con las reformas ejecutadas durante el periodo referido.

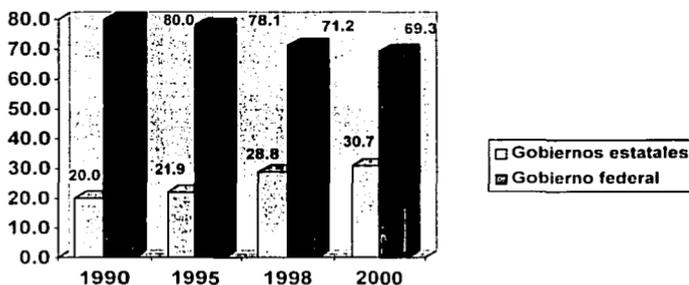
2.4.2 Reformas al marco legal

Desde 1980 el federalismo fiscal tuvo un fuerte impulso debido a la creación de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual ha sido modificada con reformas constantes a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los cambios en la fórmula de distribución de participaciones a partir de 1990, mantienen en vigencia tres criterios; el primero con base en el número de habitantes, la segunda sobre la base de la recaudación de impuestos especiales (tabaco, alcohol y cerveza) y se agregó –a propuesta de las entidades–, una tercera fracción, que es la inversa al ingreso *per cápita* de las otras dos.

En la década de los noventa se empieza a generar un replanteamiento en la tendencia hacia la descentralización de algunas responsabilidades de gasto e incluso de algunas potestades tributarias. Hacia 1990 el gobierno federal ejercía casi el 80% del gasto público y los estados eran responsables sólo del 20% del mismo.

Participación porcentual en el gasto del sector público



Fuente: Cuenta Pública

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En 1992, se inició el proceso de descentralización del gasto educativo y en los primeros años de la administración del presidente Zedillo "...se concretó la federalización del sector salud, que ya estaba desconcentrado en 14 entidades de la República, pero se concluyó en 1997 en todos los estados".⁶¹ También se avanzó en el porcentaje del gasto de combate a la pobreza inscrito en el Ramo 26 canalizado hacia estados y municipios para su ejercicio directo, y en 1998 se creó el Ramo 33, inicialmente con tres fondos, el de educación, el de salud y una parte sustantiva del Ramo 26. Para 1999, se crean dos nuevos fondos con el fin de incorporar responsabilidades desconcentradas, como es el caso de la educación para adultos y los recursos federales destinados a seguridad pública.

Las acciones que se han realizado dentro del esquema del nuevo federalismo desde el inicio del gobierno del doctor Ernesto Zedillo para fortalecer las finanzas estatales y municipales en materia de redistribución de facultades, responsabilidades y recursos, son las siguientes:

1995

-Se derogó la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, con lo cual las legislaturas locales quedan libres de manejar esta fuente tributaria, sin limitación alguna.

1996

-Se incrementó el Fondo General de Participaciones al pasar de 18.51 a 20% de la recaudación federal participable.

-Se adicionó el artículo 3ºA de la Ley de Coordinación Fiscal, para que la Federación entregue directamente a las entidades el 20% de la recaudación que obtiene por el impuesto especial sobre productos y servicios, específicamente en bebidas alcohólicas y cervezas, así como el 8% que se obtiene por el tabaco.

⁶¹ Colmenares, David. El federalismo fiscal y las transferencias condicionadas (Ramo 33), en Revista El Economista Mexicano No. 2 1999. pp.

-Se cambió el periodo de liquidación de la reserva de contingencia para entregar el 90% mensualmente y el resto al cierre del ejercicio, en vez de 50% cuatrimestralmente y el resto al cierre del ejercicio. Esto dará mayor liquidez a las entidades.

-Se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado a fin de eliminar la exclusividad que tenía la Federación para establecer impuestos sobre el albergue en el servicio de hospedaje y que las legislaturas estatales sean las encargadas de gravar la prestación de dichos servicios.

-Se eliminó la potestad exclusiva de la Federación en materia del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos con antigüedad mayor a 10 años, para que a partir de 1997 las entidades puedan gravar esa fuente.

-Se reformó la Ley de Coordinación Fiscal para facultar a las entidades federativas a establecer derechos por la expedición de licencias para el funcionamiento de establecimientos de venta de bebidas alcohólicas, así como los derechos por la colocación de anuncios y carteles o realización de publicidad en la vía pública.

-Se incrementó la aportación federal pasando del 10 al 25% de los ingresos brutos, a los municipios donde existen puentes de peaje para apoyar la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de las obras de vialidad, así como obras de infraestructura y gastos de inversión en esos municipios. Esto significó otorgar aproximadamente 50% de los ingresos netos que se captan en los puentes de peaje para beneficio de otros municipios.

1997

-Se realizó la suscripción de un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal entre la SHCP y las entidades federativas para que ejerzan facultades de comprobación (auditar y fiscalizar) en el IVA, ISR, IMPAC y el IEPS, 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% del ISR e IMPAC y 100% del IEPS, así como el 100% por concepto de multas.

Con este nuevo convenio se aumentan otros incentivos económicos: del 21 al 50% el incentivo por las actividades de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales, y del 65 al 80% tratándose de gastos de ejecución por acciones de cobro.

-Las entidades federativas mantienen las facultades de verificación de vehículos de procedencia extranjera, excepto de automóviles deportivos y/o de lujo, percibiendo el 100% de los vehículos embargados precautoriamente por ellas con un valor equivalente, una vez que hayan sido adjudicados al fisco federal. También, en el caso de que los vehículos se encuentren inutilizados permanentemente para la circulación, se podrán enajenar y la entidad percibirá el 95% del producto neto de dicha enajenación.

-Se restableció en el ámbito federal la Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, delegando la totalidad de la administración y recaudación a las entidades federativas.

-Se reformó la Ley del Impuesto sobre la Renta para fijar una tasa del 21% como retención sobre los ingresos derivados de premios, loterías, rifas, sorteos y concursos, disminuible a 15% en las entidades que establezcan un impuesto local de 6%, conforme a las facultades establecidas sobre la materia.

-Se añadió el artículo 232 de la Ley Federal de Derechos para que las entidades y los municipios con litoral convergan con la Federación en construir fondos tendientes a reordenar la zona federal marítimo-terrestre. Los fondos se integran con una aportación equivalente al 10% que reciben la Federación y las entidades en la recaudación de dicho derecho, el municipio participa con 10% también.

1998

-Se modificó la Ley de Coordinación Fiscal agregando el artículo 3° B para que los municipios participen en actos administrativos con el fin de incorporar al padrón de contribuyentes a los denominados "pequeños contribuyentes" que se encuentren en la economía informal, recibiendo a cambio el 70% de la recaudación que generen los citados contribuyentes.

1999

-Se establecieron disposiciones que determinan la forma en que debe llevarse a cabo el control y supervisión del manejo de los recursos que integran los siete fondos contemplados en el Ramo 33.

-A petición de los gobiernos locales, se permitió que las facultades de fiscalización en lo concerniente al ISR e Impuesto al Activo, se realicen sin la simultaneidad del IVA. Asimismo, se amplió la facultad para el caso del IEPS.

2000

-Se reformó la Ley de Coordinación Fiscal a fin de aumentar de 70 a 80% la participación a los municipios respecto de la recaudación obtenida de pequeños contribuyentes que se hayan incorporado al RFC como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales.

3. SISTEMA DE TRANSFERENCIAS FEDERALES A LOS GOBIERNOS LOCALES

3.1 ASPECTOS JURIDICOS DEL INGRESO Y GASTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El sistema constitucional establece en los artículos 40 y 41 de la ley suprema, la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano. Con esto, se estatuye que el Estado federal está compuesto de estados libres y soberanos en lo que concierne a su régimen interior; pero unidos a una federación establecida según los principios de la ley fundamental.

La propia Constitución, en sus artículos 41 y 124, precisa la existencia de una división de competencias, siendo la competencia de origen perteneciente a los estados, los cuales delegan una serie de facultades a la Federación, misma que tiene atribuciones limitadas.

"Las facultades atribuidas a la Federación se encuentran anunciadas, principal más no exclusivamente, tanto en el artículo 73 como en los primeros 29 artículos de la ley suprema, al igual que las prohibiciones señaladas a las entidades federativas, en los artículos 117 y 118. Así, por ejemplo, hoy en día al gobierno federal, a través de su función legislativa, le corresponde fijar la pauta a las entidades federativas sobre diversas materias. Tales leyes se conocen con el nombre de «leyes marco» y se aplican en materias como educación (artículo 3), al establecer en su fracción VIII que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y municipios; otro caso es el contemplado en el artículo 4, que estatuye que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y los estados en este servicio; lo

mismo ocurre en materia de asentamientos humanos y de protección al ambiente y preservación y mantenimiento del equilibrio ecológico".¹

**Facultades exclusivas del gobierno federal
(artículo 73 constitucional)**

- Admitir, formar y arreglar estados en la Unión y sus límites.
- Cambiar residencia de poderes de la nación.
- Comercio exterior y entre estados.
- Hidrocarburos, minería y energía eléctrica.
- Cinematografía, juegos con apuestas y sorteos.
- Intermediación y servicios financieros.
- Trabajo.
- Defensa nacional, fuerzas armadas y guardia nacional.
- Derecho marítimo y piratería.
- Nacionalidad y condición jurídica de extranjeros.
- Salubridad general de la República.
- Vías generales de comunicación.
- Moneda y su acuñación.
- Sistema general de pesas y medidas.
- Fijar reglas para ocupación y enajenación de terrenos baldíos.
- Relaciones exteriores.
- Delitos del fuero común relacionados con delitos federales.
- Expedir leyes de coordinación entre la federación, el D.F., los estados y municipios.
- Establecer, organizar y sostener escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales para la investigación científica, bellas artes y enseñanza técnica.
- Legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

¹ Hamdan Amad, Fauzi. Algunas consideraciones desde el punto de vista constitucional sobre las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, en Revista El Economista Mexicano No. 2, 1999, pp. 42

- Conceder licencia al presidente de la República, aceptar renuncia, designar sustituto y constituirse en colegio electoral para sustituirlo.
- Instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
- Tabacos labrados, cerillos y fósforos, gasolina y derivados del petróleo.
- Explotación forestal, aguamiel y productos fermentados.
- Producción y consumo de cerveza.
- Uso de la bandera, escudo e himno nacional.
- Planeación nacional para el desarrollo económico y social.
- Inversión nacional y extranjera.
- Transferencia tecnológica y científica.
- Protección ambiental y preservación del hábitat.

Por otro lado, es importante aclarar que no obstante lo establecido en el artículo 124 constitucional que señala que todo lo que no corresponde a la Federación es facultad de las entidades federativas, salvo las prohibiciones que la misma Constitución establece para los estados, la propia ley suprema asigna, más que facultades, lo que algunos pudieran llamar obligaciones.

**Facultades prohibidas a los estados
(artículo 117 y 118 constitucionales)**

- Celebrar alianza con otro Estado ni con potencias extranjeras.
- Acuñar moneda.
- Gravar tránsito de personas en territorio del estado.
- Prohibir ni gravar mercancías nacionales o extranjeras, que entran o salen del territorio.
- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos extranjeros, sociedades o particulares extranjeros, o en moneda extranjera.

- Estados o municipios sólo contraerán deuda para inversión pública.
- Gravar producción, acopio o venta de tabaco.

Los estados que configuran nuestra Federación, por mandato constitucional, tiene al municipio como base de su división territorial y de su organización política y administrativa. El municipio representa la modalidad fundamental en la descentralización política y administrativa de los estados, constituyéndose en una entidad con personalidad jurídica propia, incorporada al pacto federal en la medida que conforma las bases de organización de las entidades federativas.

Para que un municipio integrante de un estado trate de allegarse de recursos, se requiere un ordenamiento jurídico-legal que le permita hacerlo conforme a derecho. Dicha legislación, igual que la estatal, "tiene un reconocimiento constitucional en el artículo 31, complementándose con las fracciones I y IV del artículo 115, donde se establece la organización política y administrativa del municipio libre y se estipula que el municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado... [además] los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas estatal y federal establezcan en su favor".²

Facultades exclusivas de los municipios (artículo 115 constitucional)

- Agua potable y alcantarillado.
- Alumbrado público.
- Limpia.
- Mercados y centrales de abasto.
- Cementerios.
- Rastros.

² Ayala, José. Economía del Sector Público Mexicano. Facultad de Economía, UNAM 2001. pp. 395

- Calles, parques y jardines.
- Seguridad pública y tránsito.
- Administración inmobiliaria.
- Fijar reglas para ocupación y enajenación de terrenos baldíos.
- Zonificación y planes de desarrollo municipal.
- Creación de reservas territoriales y reservas ecológicas.
- Uso de suelo y tenencia de la tierra.
- Ley de ingresos de ayuntamientos aprobados por el Congreso estatal.
- Presupuesto de egresos aprobado por el ayuntamiento.

En los ayuntamientos, la hacienda pública mantiene bajo consigna constitucional el principio general de autonomía financiera en el marco de una clara distribución de competencias y de fuentes de financiamiento.

"La normatividad de la contabilidad gubernamental en las entidades federativas del país está constituida por las normas jurídicas que cada entidad ha promulgado a través de su Congreso local... [y aunque pueden variar de una entidad a otra] las leyes estatales generalmente coinciden con las federales [...]"³, tomando en cuenta las excepciones según las necesidades de los gobiernos locales.

Respecto al gasto⁴, el gobierno federal y los gobiernos locales –por mando legal-, tienen la obligación de presentar cada año un Proyecto Presupuestario de Egresos. La elaboración del documento obedece a un ejercicio legislativo en el ámbito federal y estatal donde se pone a discusión la asignación del gasto que propone tanto el Ejecutivo de la Federación como el titular del poder Ejecutivo en cada gobierno estatal. Los presupuestos de egresos tienen una duración anual que coincide con el año fiscal, es decir, del 1 de enero al 31 de diciembre.

³ Ayala, *op. cit.*, pp. 57

⁴ El gasto público es un importante instrumento de la política económica para que el gobierno cumpla con los objetivos del Estado, independientemente del nivel de gobierno que ejerza el presupuesto.

Las secretarías de finanzas de los gobiernos estatales –de acuerdo con lo establecido por las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público-, realizarán trimestralmente "la evaluación presupuestal en cuanto a las modificaciones y al ejercicio del presupuesto de egresos, en función de los objetivos y metas de los programas".⁵ Asimismo, elaborarán y será presentada cada año al Congreso local, la Cuenta Pública correspondiente al año anterior.

La propuesta del gasto público presentada ante los congresos estatales por el Ejecutivo, debe ir acompañada con la Iniciativa de la Ley de Ingresos, de igual manera como sucede en el ámbito federal, considerando que sólo en este nivel se publican los Criterios Generales de Política Económica. Cabe señalar que existe "un marco jurídico común de la contabilidad gubernamental en todas las entidades"⁶ de la República mexicana.

La Ley de Hacienda Estatal establece en cada estado, los alcances y componentes de sus finanzas públicas, así como reglas en cuanto a derechos y obligaciones que competen tanto a los contribuyentes como a las autoridades fiscales del estado en que es aplicada dicha ley.

Hay que tener presente que la legislación correspondiente al ejercicio y control del gasto en las distintas entidades federativas se ha venido adecuando a los cambios en diversos ordenamientos, es decir, el marco jurídico presupuestal ha evolucionado hacia la forma que asume la legislación federal.

⁵ Aynla, *op. cit.* pp. 60

⁶ *Ibidem.* pp. 57

3.2 COMPOSICION DE LOS INGRESOS ESTATALES Y MUNICIPALES

Los ingresos públicos son siempre un tema importante para el desarrollo económico de cualquier país, además de convertirse en motivo de controversias de cualquier índole. Esto es así, por que las necesidades crecientes de la sociedad y la promoción del desarrollo siempre demandarán de mayores ingresos. En el nuevo contexto político y económico de nuestro país, el gobierno federal a través de la instrumentación de su política tributaria tiene la capacidad de "redistribuir los recursos financieros de los cuales dispone una comunidad entre los miembros que la forman, entre los grupos sociales, entre las regiones económicas, entre los sectores de la economía y entre los estados de la República".⁷

La política tributaria como el mecanismo más poderoso con que cuenta cualquier Estado moderno, influye en la asignación de recursos y la distribución del ingreso y la riqueza. Empero, en México, la implantación de un sistema tributario justo y eficiente es un objetivo que aún no se cumple plenamente.

Desde la perspectiva del ingreso, "se debe tomar en cuenta la *necesidad fiscal* que consiste en asignar la potestad tributaria al nivel de gobierno que tenga la responsabilidad en determinado servicio u objetivo específico".⁸ No obstante, "la descentralización de las responsabilidades tributarias [presenta una] problemática de [...] riesgo que llevan a una distorsión en los siguientes rubros: la movilidad de los factores, la eficiencia del mercado común interno, la ineficiencia fiscal [...]. Sin embargo, la deficiencias provocadas [...] pueden corregirse con una adecuada reglamentación y subsidios condicionados del gobierno federal combinados con una prestación descentralizada, dejando el manejo de las economías de escala para el nivel estatal".⁹

⁷ *Idem.* pp. 219

⁸ Díaz, Manuel. *Federalismo Fiscal: una referencia al Estado de Aguascalientes 1980-2000*, Tesis Doctoral 2003, pp. 34

⁹ *Idem.* pp. 40

La clasificación de ingresos en los gobiernos locales se encuentra establecida por la legislación que año con año se emite para regular la entrada de recursos a las arcas del gobierno. La *Ley de Ingresos* clasifica las fuentes de financiamiento en los apartados que a continuación se enumeran:

1. Impuestos
2. Derechos
3. Contribuciones de mejoras
4. Productos
5. Aprovechamientos
6. Ingresos extraordinarios
7. Participaciones federales

La recaudación fiscal representa uno de los objetivos fundamentales de la Hacienda Pública, por eso es importante brindar una descripción detallada de las contribuciones que hace la sociedad en su conjunto para la consecución de los planes y programas a cargo del gobierno en cada una de las entidades federativas.

Participación promedio de las fuentes de ingreso por nivel de gobierno ESTRUCTURA PORCENTUAL

	Gobierno Federal 1/	Gobiernos Locales 2/
Impuestos	66.4	32.1
Derechos	23.2	22.0
Productos	1.8	16.5
Aprovechamientos	8.6	16.7
Otros ingresos	--	11.6
Contribuciones de mejoras	n.s	1.1

Fuente: 1/ Cuenta de la Hacienda Pública Federal

2/ Cuentas Públicas Estatales; Finanzas Públicas Estatales y Municipales (INEGI)

n.s. No Significativo

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En el periodo de 1995-2000, los gobiernos locales aumentaron sus niveles de ingresos en los productos y aprovechamientos. Sin embargo, sobresale la baja participación de los impuestos en el total de ingresos de los gobiernos locales.

3.2.1 Impuestos

En los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, se obtienen ingresos de distintas fuentes aunque la principal es la recaudación de impuestos. Los impuestos pueden clasificarse desde diversas perspectivas: económica, administrativa, contable y legal. Obviamente cada una de las clasificaciones tiene diferentes implicaciones con respecto al análisis que se quiere efectuar.

El papel de los impuestos tiene dos funciones básicas:

- "Mejorar la eficiencia económica [...] cuando son correctivos de alguna falla del mercado y;
- distribuir el ingreso [...] cuando reducen los efectos negativos que generan los mercados en la economía"¹⁰

No obstante, la tributación no sólo es un problema económico, sino también político. El sistema impositivo se sustenta en un acuerdo negociado entre el gobierno y los principales grupos de la sociedad sobre el monto de la carga fiscal y el tipo de impuestos. En este sentido, el proceso de negociación puede ser complejo, largo y muchas veces una fuente de incertidumbre por las diferencias de ingreso entre los agentes.

Desde un punto de vista económico, los ingresos pueden clasificarse de diferentes maneras: en ingresos tributarios e ingresos no tributarios; o bien, en ingresos corrientes y de capital o, en ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios. Los

¹⁰ *Idem*. pp. 223

impuestos son considerados como Ingresos Tributarios porque existe una obligación de cobrarlos por parte de los gobiernos a las personas físicas o morales, que en su carácter de causantes tienen que entregar a la federación, estados y/o municipios.

El pago de los impuestos no tiene contraprestación directa, es decir, no implica recibir de inmediato un bien o servicio. Estos ingresos son de aplicación general y tienen el carácter de coercitivos.

Los impuestos recaudados por los gobiernos estatales presentan en cada entidad federativa una distinta nomenclatura según la legislación establecida. Empero, se identifica un grupo de gravámenes específicos:

- Sobre nómina.
- Sobre servicios de hospedaje.
- Sobre diversiones y espectáculos públicos.
- Sobre adquisición de bienes y vehículos.
- Sobre profesiones y oficios.
- Sobre sorteos, rifas, loterías y concursos.

Una realidad nacional es que en el ámbito local la contribución de los impuestos es mínima, debido a las características imperantes en el sistema tributario como una fuerte centralización recaudatoria, además de tener limitaciones en el marco normativo de la coordinación fiscal. Sin considerar la participación del Distrito Federal, se enlistan los gobiernos estatales con mayor captación de gravámenes (ver siguiente tabla).

Obviamente existe una relación directa entre la participación de cada entidad federativa en la actividad productiva nacional y el nivel de recaudación impositiva por parte de los gobiernos estatales. De esta manera, los tres primeros estados con el producto interno bruto (PIB) promedio más alto son: México 10.29, Nuevo León 6.82 y Jalisco 6.41 por ciento. Sin embargo, el estado de Veracruz y Puebla

cuentan con un PIB mayor que Baja California y Tamaulipas. Este último ocupa el décimo lugar en la participación del PIB nacional, por lo que en la recaudación de impuestos intervienen otros factores. Es importante señalar que en el Distrito Federal se concentra casi la cuarta parte de la producción nacional.

Gobiernos estatales con mayor recaudación en impuestos
ESTRUCTURA PORCENTUAL

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
México	16.5	16.8	16.3	18.4	16.4	16.6
Nuevo León	13.2	12.9	14.1	14.0	14.2	13.8
Jalisco	13.0	10.9	11.0	11.5	11.8	11.7
Chihuahua	7.9	7.6	8.4	8.6	10.6	10.3
Tamaulipas	5.2	5.6	5.9	5.2	6.0	6.3
Baja California	5.2	5.0	5.5	5.7	5.7	7.0

Fuente: Cuentas Públicas Estatales

En lo referente a la hacienda pública de los ayuntamientos, la norma constitucional establece el principio general de autonomía financiera, indispensable para preservar su autonomía política y administrativa. Empero, cada estado de la República cuenta con su propia legislación para organizar las finanzas municipales.

Las haciendas públicas de los municipios por lo regular perciben ingresos a partir de las siguientes fuentes impositivas:

- Predial.
- Sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles.
- Sobre fraccionamientos.
- Sobre anuncios en la vía pública.
- Sobre vehículos de propulsión sin motor.
- Sobre juegos permitidos, espectáculos públicos, aparatos mecánicos accionados por monedas o fichas.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Producto Interno Bruto promedio 1995-2000
ESTRUCTURA PORCENTUAL

Lugar	Entidad Federativa	%
	Distrito Federal	22.78
1.	México	10.29
2.	Nuevo León	6.82
3.	Jalisco	6.41
4.	Chihuahua	4.37
5.	Veracruz	4.27
6.	Puebla	3.71
7.	Baja California	3.42
8.	Coahuila	3.21
9.	Guanajuato	3.21
10.	Tamaulipas	3.02

Fuente: PIB por Entidad Federativa, INEGI



3.2.2 Derechos

Los derechos son contribuciones que pueden agruparse en el rubro de los ingresos tributarios, sin embargo, hay que considerar la existencia de una contraprestación inmediata que se da cuando se pagan los derechos. Por lo tanto, en la presentación de las cuentas de la Hacienda Pública se clasifican como ingresos no tributarios.

Para los estados y municipios, los derechos constituyen una fuente de recursos "...que debe ser considerada con mayor importancia dentro del esquema tributario local, dado que permite la obtención de recursos para la atención de los servicios que prestan los gobiernos locales en sus funciones de derecho público. [A diferencia de lo establecido en el Código Fiscal Federal] la mayoría de las entidades federativas coinciden en definir a los derechos como las

contraprestaciones establecidas por el poder público conforme a la ley en pago de un servicio".¹¹

Existe una larga lista de derechos recaudados por los gobiernos estatales, entre los cuales destacan por su importancia:

- Registro público de la propiedad y el comercio.
- Registro civil.
- Expedición de placas, calcomanías y licencias (de conducir, para venta de bebidas alcohólicas, fraccionamientos, etc.).
- Concesiones de transporte público.
- Servicios catastrales.

Por su parte, los gobiernos municipales tienen entre sus principales rubros de derechos, el cobro de los siguientes servicios:

- Licencias para giros comerciales e industriales
- Agua potable y drenaje
- Registro civil
- Obras públicas
- Certificaciones
- Licencias
- Servicios de vigilancia (varios)
- Rastros
- Mercados
- Panteones
- Estacionamientos en vía pública
- Otros consignados en las leyes respectivas

¹¹ *Idem.* pp. 275

3.2.3 Contribuciones de mejoras

Se aplican en determinadas obras para beneficiar a la población en su conjunto. Por lo tanto, las obras deben ser de interés colectivo para que todas las personas contribuyan en forma especial y de conformidad a su capacidad contributiva.

De acuerdo a su participación en el total de los ingresos a escala federal, ésta fuente de ingresos es poco significativa. Sin embargo, en el ámbito local tiene una mínima importancia sobre todo en los gobiernos municipales, entre los que destacan contribuciones por mejoras como:

- Introducción de agua potable.
- Alcantarillado.
- Ampliación de calles y avenidas.
- Pavimentación.
- Alumbrado.

3.2.4 Productos

Los productos son un ingreso público que resulta de las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como los derivados por el uso o explotación de bienes del dominio privado como son: intereses, alquileres, dividendos, etc. Además, el Estado recibe ingresos por los bienes y servicios públicos que vende.

Respecto al ámbito estatal y municipal, los productos son los ingresos que perciben las haciendas locales por la explotación de sus bienes patrimoniales. Se consideran como integrantes de ésta fuente de recursos los siguientes rubros:

- Venta de bienes muebles e inmuebles.
- Venta de periódico y otras publicaciones oficiales.
- Arrendamiento y explotación de bienes públicos.

- Intereses financieros.
- Rentas, dividendos y regalías.
- Ingresos derivados de la actividad de organismos descentralizados y empresas de participación municipal.
- Venta de lotes en el panteón municipal.
- Bosques municipales.
- Venta de bienes mostrencos

Los productos derivados de la venta, arrendamiento o explotación de cualquier tipo de bienes muebles e inmuebles pertenecientes a los gobiernos locales para poder ser enajenados, primero deben ser desincorporados del servicio público. Por su parte, los intereses financieros equivalen a los rendimientos de cuentas bancarias, y las rentas o regalías a la participación en el capital social de empresas en control del gobierno estatal.

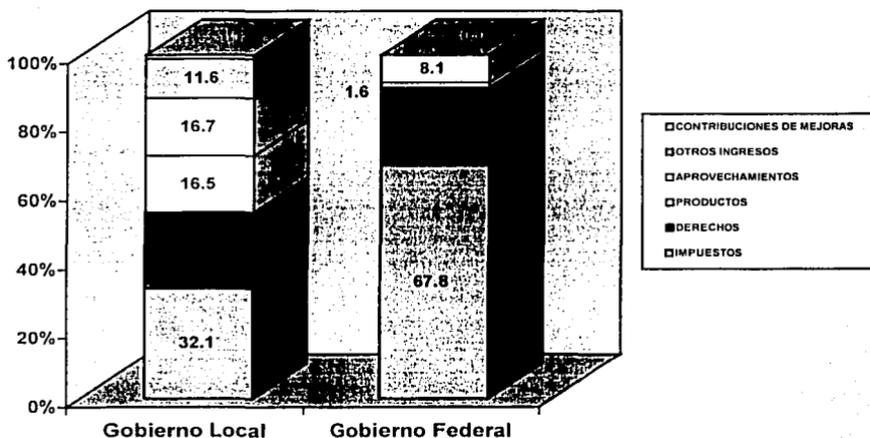
3.2.5 Aprovechamientos

Los aprovechamientos son un tipo de ingresos ordinarios que se derivan del sistema de sanciones. Es decir, son provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno. Los principales aprovechamientos en el nivel local son:

- Multas
- Recargos
- Indemnizaciones
- Reintegros
- Donativos
- Herencias y legados
- Rezagos

Asimismo, las recuperaciones de capital, los gastos de ejecución y las aportaciones de contratistas de obras públicas forman parte de este tipo de ingresos, aunque en las finanzas públicas locales su peso es relativo.

Participación promedio por fuente de ingreso



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.3 SISTEMA DE PARTICIPACIONES FEDERALES

La situación que se presenta cuando una parte de los ingresos de los gobiernos locales se recibe desde el nivel central pero el gasto se realiza en las mismas localidades, implica un desfase de los ingresos en relación con las necesidades crecientes del gasto local. Una forma de aliviar este desfase es el sistema de transferencias, las cuales se pueden dividir en dos tipos: *condicionadas* y *no condicionadas*.

Las transferencias no condicionadas son las que conceden los gobiernos centrales sin establecer restricciones a los gobiernos locales para gastarlas discrecionalmente. "Las transferencias incondicionales son un instrumento adecuado para la redistribución de la renta, siempre y cuando se orienten a la redistribución de la renta entre los individuos y no entre las jurisdicciones [...]".¹² En México, estas transferencias se denominan «participaciones» y se incluyen en el Ramo 28 del presupuesto de la Federación.

El fortalecimiento del ingreso en los gobiernos locales se orienta fundamentalmente a la entrega por parte del gobierno federal de *participaciones*. Esto se explica por que los gobiernos estatales y municipales carecen de los recursos necesarios para brindar los servicios públicos que demandan sus habitantes y precisamente las participaciones constituyen una fuente para obtener financiamiento.

Las participaciones como un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales tiene el objetivo de transferir recursos fiscales tanto de la federación a los estados como de éstos a los municipios. En particular, las participaciones federales son una solución inmediata para abatir la falta de recursos, sin embargo, se vuelven insuficientes al paso de algunos años debido a que la demanda por bienes públicos excede la capacidad de proveerlos en la cantidad y calidad adecuadas.

¹² Díaz, *op. cit.* pp. 50

Para que la marcha de un gobierno local tenga un buen desempeño se necesita tener finanzas públicas equilibradas. Por eso, el asunto más importante para el federalismo fiscal es la obtención y uso de los recursos financieros de los gobiernos locales.

La reasignación de responsabilidades hacia estados y municipios como eje fundamental del federalismo fiscal permite reconocer que existen funciones que algunos gobiernos locales no son capaces de realizar. Por lo tanto, es viable realizar ciertas evaluaciones de acuerdo a los objetivos de equidad y eficiencia en la distribución de participaciones.

**Estados con mayor y menor importancia en las participaciones
ESTRUCTURAS PORCENTUALES**

ENTIDADES (cinco mayores)	%	ENTIDADES (cinco menores)	%
<i>Participaciones 1995</i>			
Distrito Federal	13.97	Aguascalientes	1.13
México	11.36	Tlaxcala	1.08
Veracruz	6.44	Quintana Roo	0.82
Jalisco	6.21	Colima	0.77
Tabasco	4.08	Baja California Sur	0.68
Subtotal	42.06	Subtotal	4.48
<i>Participaciones 2000</i>			
México	12.28	Nayarit	1.09
Distrito Federal	11.85	Tlaxcala	1.07
Veracruz	6.40	Quintana Roo	0.98
Jalisco	5.55	Colima	0.79
Tabasco	5.30	Baja California Sur	0.68
Subtotal	41.38	Subtotal	4.61

Fuente: Cuentas Públicas Estatales; Cuenta de la Hacienda Pública Federal

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En el 2000 cinco entidades concentraron el 41.38% de las participaciones como lo muestra el presente cuadro. Mientras que los cinco estados con menores participaciones representan el 4.61%. Como se observa, los cuatro estados con mayor captación de participaciones federales son aquellos que encabezan la lista de entidades con mayor número de habitantes (véase Cuadro No. 2 en Anexo). Sin embargo, el estado de Puebla que ocupa el sexto lugar con 5,054,788 habitantes recibió en promedio el 3.81% del total de participaciones federales entregadas a los gobiernos locales durante el periodo de 1995-2000 (véase Cuadro No. 14 en Anexo).

Lo anterior se debe a la fórmula del Fondo General de Participaciones (FGP) establecida en 1990, la cual distribuye el 45.17% de la Recaudación Federal Participable en proporción directa al número de habitantes de cada estado. Por lo tanto, este criterio de equidad permite favorecer a los estados que participan con una menor recaudación al distribuir recursos de los estados con mayor recaudación per cápita.

Es preciso aclarar que si tomamos en cuenta la relación de participaciones per cápita por habitante, las entidades federativas con mayor nivel en el año 2000 fueron Tabasco con 4,484; Campeche 2,899; Baja California Sur 2,572 y Colima 2,340 pesos. Los estados con menores participaciones por habitante fueron Guanajuato, Puebla, Oaxaca, Michoacán y Guerrero con 1,291, 1,278, 1,239, 1,211 y 1,207 pesos respectivamente. La relación *per cápita* entre el estado que más recibe y el que menos es de aproximadamente 3.7 a 1; a fines de 1990 era de 6.9 a 1; en 1988 la mínima era de 8 a 1.

Otra parte importante del FGP, equivalente al 45.17% se reparte según el criterio de eficiencia, que implica dar más a los estados cuya recaudación de impuestos asignable esté por arriba de la media nacional y consecuentemente menos a aquellos que no alcancen dicho límite. En otras palabras, este esquema se considera como de «suma cero», mismo que ha sido positivo para la mayoría de los estados. Sin embargo, algunas entidades como Nuevo León o el Distrito

Federal han presentado propuestas con el fin de cambiar la mecánica de distribución, con base en indicadores que tienen que ver con la aportación de cada entidad al PIB o el monto de lo recaudado por el gobierno federal en cada uno de los estados.

Para muchos analistas, el sistema de distribución de participaciones no reconoce el esfuerzo contributivo de las entidades, sin considerar que la recaudación de los principales impuestos está centralizada. Por eso, si se pretende efectuar cambios al mecanismo de «suma cero», estos serían tan bruscos para la mayor parte de las entidades que revertirían los logros alcanzados, por lo que no hay consenso entre los estados para modificarla.

En el 2000, las participaciones de las entidades federativas ascendieron a 3.2% como porcentaje del PIB, mientras que en 1995 fue de 2.6%. En el periodo 1995-2000 las entidades que registraron mayores aumentos como proporción de su producto interno bruto fueron Tabasco, Chiapas, Tlaxcala, Nayarit, Oaxaca, Zacatecas y Veracruz. En contraste, cinco entidades que presentaron un peso menor en sus participaciones con respecto al PIB fueron Coahuila, Quintana Roo, Chihuahua, Distrito Federal y Nuevo León. Por otro lado, los estados con más altas tasas medias de crecimiento en el mismo periodo fueron Tabasco, Nuevo León, Quintana Roo, Puebla y México. En tanto que las menos beneficiadas en cuanto al nivel medio de crecimiento fueron Morelos, Jalisco, Distrito Federal, Yucatán y Baja California.

La estructura tributaria se ha simplificado y en la actualidad, la recaudación federal proviene fundamentalmente de cinco fuentes:

- El Impuesto sobre la Renta
- El Impuesto al Valor Agregado
- El Impuesto sobre la Producción y Servicios
- Los Impuestos al Comercio Exterior
- El Impuesto (Derecho) sobre la extracción del petróleo

Las participaciones representaron 29.60% de la recaudación federal participable, cuando en 1995 era 28.84%, pasando en 1998 y 1999 a 27.14% y 26.02% respectivamente, por la caída en los precios del petróleo y el entorno financiero mundial.

Participaciones, Población y PIB del 2000
ESTRUCTURA PORCENTUAL

Entidad Federativa	Participaciones	Población	PIB
Aguascalientes	1.15	0.97	1.20
Baja California	2.68	2.55	3.59
Baja California Sur	0.68	0.43	0.54
Campeche	1.25	0.71	1.19
Coahuila	2.33	2.36	3.01
Colima	0.79	0.55	0.55
Chiapas	4.09	4.03	1.62
Chihuahua	2.82	3.13	4.60
Distrito Federal	11.85	8.81	22.81
Durango	1.42	1.49	1.20
Guanajuato	3.77	4.79	3.15
Guerrero	2.32	3.16	1.71
Hidalgo	1.95	2.30	1.31
Jalisco	5.55	6.49	6.40
México	12.28	13.46	10.23
Michoacán	3.01	4.08	2.24
Morelos	1.50	1.59	1.36
Nayarit	1.09	0.94	0.53
Nuevo León	4.14	3.93	7.05
Oaxaca	2.66	3.52	1.48
Puebla	4.06	5.21	3.88
Querétaro	1.61	1.44	1.73
Quintana Roo	0.98	0.90	1.40
San Luis Potosí	1.94	2.36	1.72
Sinaloa	2.51	2.60	1.90
Sonora	3.13	2.26	2.67
Tabasco	5.30	1.94	1.21
Tamaulipas	2.68	2.82	3.10
Tlaxcala	1.07	0.99	0.53
Veracruz	6.40	7.10	3.97
Yucatán	1.63	1.70	1.39
Zacatecas	1.36	1.39	0.73
Total	100.00	100.00	100.00



Fuente: Cuentas Públicas Estatales; XII Censo de Población y Vivienda; PIB por Entidad Federativa, INEGI.

3.4 DESTINO DEL GASTO POR PARTE DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El gasto público es el instrumento más poderoso a disposición del Estado para influir en la asignación y distribución de los ingresos y en la estabilización o desestabilización de la economía. Independientemente de cómo se distribuya el presupuesto, todos los niveles de gobierno y todas las actividades económicas tienen como punto de referencia las políticas de gasto.

La definición general del gasto público se refiere al valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo. Es decir, el gasto del sector público incluye gastos de inversión y de consumo. La hacienda pública clásica define al gasto público como el conjunto de erogaciones que realizan los tres ámbitos de gobierno –incluidos los Poderes Legislativo y Judicial y el sector paraestatal- para adquirir los medios necesarios en la realización de sus actividades de producción de bienes o servicios.

Para algunos analistas, el gasto público influye en el crecimiento económico. La intervención del Estado en la corrección de fallas del mercado ayuda a un mejor desempeño económico, empero, la intervención intensa del gobierno limita las posibilidades de crecimiento económico o incluso lo disminuye. En consecuencia, existe un vínculo impreciso entre el gasto público y el crecimiento. Por eso, la conclusión principal sobre el gasto público es que la composición, más que el tamaño del gasto es el factor que contribuye al proceso de crecimiento económico.

La centralización de decisiones y recursos a escala central es notable. En 1990, más del 80% del gasto fue ejercido por el gobierno federal mientras los gobiernos locales ejercieron poco menos del 20%. A partir de 1998 se inició un proceso de descentralización del gasto en el marco de una serie de esfuerzos tendientes a superar los excesos del centralismo en que derivó el federalismo. En el 2000 correspondió el 28.6% del gasto a los gobiernos estatales en tanto que los gobiernos municipales ejercieron el 5.9%.

Estructura porcentual de gasto por ámbito de gobierno

Año	Federal 1/	Estatal 2/	Municipal 3/
1990	82.3	13.7	4.0
1992	79.3	17.2	3.5
1995	75.2	20.6	4.1
1998	67.5	27.2	5.2
2000	65.4	28.6	5.9

Fuente: 1/ Cuenta de la Hacienda Pública Federal
 2/ Cuentas Públicas Estatales
 3/ Finanzas Públicas Estatales y Municipales. INEGI

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

3.4.1 Fondos de Aportaciones Federales Ramo 33

Uno de los puntos importantes en cualquier estado federal es identificar el sistema de transferencias. Las *transferencias condicionadas* son recursos que envían los gobiernos centrales a los gobiernos locales con la condición de ser utilizados en rubros de gasto convenidos de antemano. En el caso de México, se incluyen por separado las participaciones y las transferencias totales —que incluyen las participaciones más aportaciones—, a todos los estados y municipios, y al D.F., porque el reclamo más frecuente en el federalismo mexicano tiene que ver con incrementar las participaciones.

El término «aportaciones» engloba los convenios por medio de los cuales se ejerce el gasto federal por el estado y sus municipios, pero no incluye el gasto descentralizado ejercido por las dependencias federales. Hacia fines de 1997 los estados —con los recursos desconcentrados del Ramo 26 para la superación de la pobreza, los de educación básica, los del sector salud (condicionadas), más las participaciones—, ejercían más de la mitad del presupuesto, misma que se daba en condiciones de normatividad y fiscalización centralizada.

No obstante, la permanencia del Ramo 26 se refleja en el manejo de recursos asignados a algunas dependencias federales etiquetados para las entidades

federativas, como es el caso de Alianza para el Campo, Cien Ciudades, APAZU, Programa Nacional del Deporte etc., señalando que su distribución sea sobre criterios y fórmulas que den transparencia y eviten la discrecionalidad.

La transferencia de recursos hacia los estados y municipios se ha llevado a cabo, de manera general, mediante dos vertientes principales: la primera, como resultado de un acuerdo entre la Federación y las entidades federativas para la distribución de la recaudación de impuestos; la segunda mediante el ejercicio descentralizado del gasto programable federal. En este caso, la transferencia de recursos se realiza generalmente a través de convenios de coordinación en los cuales quedan establecidos las responsabilidades y compromisos de los diferentes niveles de gobierno.

Sin embargo, el desarrollo del país requiere avanzar en la precisión de las atribuciones y obligaciones que en materia de gasto tienen la Federación, los estados y el Distrito Federal. De esta manera, una redistribución de responsabilidades adquiere especial relevancia ante la necesidad inaplazable de incrementar la cobertura y elevar la calidad de los servicios en el terreno de la educación básica y normal, en la prestación de servicios de salud a la población, y en la creación de infraestructura social en zonas marginadas.

En este contexto, en diciembre de 1997 el Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Hacienda sometió a consideración del H. Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que abrió una tercera vertiente del Federalismo, institucionalizando una vía complementaria para el traslado del gasto federal a los gobiernos estatales y municipales mediante la figura de las *Aportaciones Federales a Entidades y Municipios*.

Así, mediante reforma a la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1997, y vigente a partir del 1 de enero de 1998, se introdujo el capítulo V denominado "**De los Fondos de Aportaciones Federales**" que planteó la creación de cinco fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Estatal y Municipal (FAIS)
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FORTAMUN)
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

Originalmente la iniciativa propuesta por el Ejecutivo sólo establecía los tres primeros fondos por no representar conceptualmente ingresos adicionales para las entidades, pues ya los recibían por la vía tradicional del Presupuesto de Egresos de la Federación. Empero, en el proceso legislativo, a través del dictamen de las comisiones de diputados que revisaban la iniciativa, se incorporaron los dos últimos fondos. Por lo tanto, el FORTAMUN y el FAM sí representaron recursos netos adicionales a las haciendas públicas estatales, municipales y del D.F.

De lo anterior, debe precisarse que el FAEB y el FASSA son recursos garantizados por la federación para atender los servicios respectivos; por lo contrario, los fondos restantes dependen del ingreso que obtenga la federación, y por lo mismo, puede variar la cantidad que se asigne.

Cabe destacar que de estos fondos, los correspondientes a educación básica y normal, salud, de aportaciones múltiples e infraestructura social estatal, son administrados directamente por el gobierno estatal, y el de infraestructura social municipal y de fortalecimiento a los municipios y el Distrito Federal, corresponde su administración a los gobiernos municipales.

Los recursos del Ramo 33 siendo recursos federales condicionados, integra e institucionaliza conceptos de gasto social desconcentrados, federalizados o en proceso de descentralización, que estaban dispersos en diferentes ramos del presupuesto de egresos.

Respecto a la naturaleza jurídica de los fondos, se señala en el artículo 25 de la LCF que se constituyen "con independencia de lo establecido respecto de la participación de los mismos en la recaudación federal participable". Por ello, los recursos que la Federación aporte podrán provenir de impuestos federales, derechos, productos, aprovechamientos e ingresos petroleros, e incluso del ejercicio del crédito público federal.

Para 1999 y 2000 el Ramo 33 tuvo un crecimiento de 32.57 y 19.43 por ciento respectivamente. El incremento mayor se explica por la integración de dos Fondos más, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

Fondo de Aportaciones Federales a Entidades y Municipios
VARIACIONES Y ESTRUCTURAS

	1999		2000	
	Variación	Estructura	Variación	Estructura
RAMO 33 Aportaciones Federales a Entidades y Municipios	32.57%	100.00%	19.43%	100.00%
I Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	21.77%	64.06%	18.32%	63.47%
II Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	31.37%	11.96%	25.52%	12.57%
III Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	33.93%		14.76%	
Fondo para la Infraestructura Social Estatal	33.91%	1.11%	14.76%	1.07%
Fondo para la Infraestructura Social Municipal	33.94%	8.05%	14.76%	7.73%
IV Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal	94.55%	8.61%	14.76%	8.28%
V Fondo de Aportaciones Múltiples	22.50%	2.99%	14.68%	2.87%
VI Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	-	3.10%	10.58%	2.87%
VII Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	-	0.09%	1256.30%	1.12%

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En relación con la distribución de los recursos del Ramo 33, la información demuestra que son ocho entidades las que recibieron en promedio la mayor parte de los mismos con 47.63 por ciento: Estado de México (9.64%), Veracruz (7.75%),

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Chiapas (5.53%), Jalisco (5.33%), Guerrero (5.09%), Oaxaca (4.96%), Michoacán (4.74%) y Puebla (4.59%) véase Cuadro No. 21 en Anexo.

3.4.2 Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)

La educación es un componente esencial de la política social en cualquier país. En México, como muchas otras naciones, se necesita de un sistema educativo que pueda generar los recursos humanos capaces de adaptarse y contribuir a la modernización y el desarrollo del país. En este sentido, la educación básica es responsabilidad principal del sector público.

A partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) establecido en 1992, se inició una reforma integral de la educación básica que transfirió a los gobiernos de los estados la responsabilidad de la prestación de los servicios de educación básica y normal, así como los establecimientos escolares con todo los recursos, bienes y elementos de carácter técnico y administrativo necesarios para su operación.

La creación del FAEB tuvo como objetivo principal el fortalecimiento de las capacidades y responsabilidades compartidas de los distintos niveles de gobierno, permitiendo una participación cada vez más amplia no sólo de las autoridades estatales y municipales, sino también de los padres de familia y de las organizaciones sociales, en el diseño y ejecución de proyectos educativos.

Por medio de este fondo, los estados reciben transferencias fiscales provenientes de la Federación con el propósito de consolidar la descentralización educativa. Los recursos proporcionados son de competencia exclusiva de los gobiernos locales para prestar los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal. Además, se integran junto con las aportaciones del propio estado al presupuesto de la entidad para cubrir los incrementos salariales. Su antecedente presupuestal es el Ramo 11 y 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La distribución de recursos del Fondo obedece a distintos criterios. El monto se determinará cada año con base en una fórmula que parte del registro común de escuelas y de plantilla de personal y en la actualización de gastos anuales operativos e inversión del ejercicio fiscal inmediato anterior.

El FAEB representa la mayor parte de las transferencias del Ramo 33, con el 69.74% en 1998, 64.06% en 1999 y 63.47% en el 2000 (véase Cuadro No. 22 en Anexo). Los principales estados que reciben más recursos para el sistema educativo presentan casi el mismo orden que la distribución total del Ramo 33, sólo que Oaxaca y Michoacán se encuentran por arriba de Guerrero ocupando la quinta y sexta posición respectivamente. Cabe señalar que el gasto educativo del Distrito Federal es manejado directamente por la SEP, por lo que no es considerando en el Fondo.

Gasto por capítulo del FAEB
ESTRUCTURA PORCENTUAL

	1998	1999	2000
Servicios Personales	86.18%	85.31%	84.08%
Aportaciones a Seguridad Social	8.33%	8.97%	9.41%
Operación	5.2%	5.42%	5.93%
Inversión	0.29%	0.31%	0.58%

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Como se observa, gran parte del monto total del Fondo es destinado al gasto de sueldos y salarios a todo el personal que labora en el sistema educativo nacional. En promedio el 94% de los recursos fueron catalogados en los servicios personales y en las aportaciones a seguridad social, 5.6% a gasto de operación que corresponde al consumo intermedio y sólo 0.4% a inversión.

La educación mexicana en los últimos años ha experimentado profundos cambios con el propósito de alcanzar una mayor cobertura y una elevación de la calidad de los servicios educativos en sus distintos niveles y modalidades.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

3.4.3 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

Para México la salud pública es un componente importante de la política social seguida por el Estado, comprende una gama amplia de instituciones, organismos y servicios en los tres niveles de gobierno. Eso deriva en que el servicio público de salud representa para la población de escasos recursos uno de los servicios más apreciados. Por lo tanto, la salud junto con la educación básica y la vivienda constituyen prerrequisitos sustantivos para atenuar la desigualdad existente en la sociedad y participar equitativamente en el desarrollo.

El Sistema Nacional de Salud se divide en un segmento de seguridad social y los servicios de la Secretaría de Salud (SSA), que conforme a la *Ley General de Salud* tiene a su cargo la asistencia pública y el fomento y organización de los servicios sanitarios.

A pesar de que constitucionalmente corresponde a las autoridades federales legislar y administrar los servicios de salubridad general en todo el país, en 1981 se inició un proceso de desconcentración que buscó consolidar políticas y programas que correspondían a los Servicios Coordinados de Salud Pública, transfiriéndolos principalmente a catorce gobiernos estatales. Más tarde en los primeros años de la administración zedillista se concretó la descentralización presupuestal de la SSA a través del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, que impulsó la modernización y simplificación administrativa, y la desregulación de tareas de vigilancia y regulación sanitarias.

A raíz de la firma de estos acuerdos, las entidades federativas han creado Organismos Públicos Descentralizados, los cuales asumen la responsabilidad para la recepción, programación y presupuestación de los recursos, con base en las necesidades locales derivadas de sus condiciones geográficas, demográficas y epidemiológicas, entre otras.

El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud tiene el propósito central de consolidar los servicios de salud a la población abierta transfiriendo recursos de la SSA a los estados a través del fondo. El FASSA participa en promedio con 12.24% en el total del Ramo 33, ubicándose la mayor parte de sus recursos en los servicios personales. Este fondo como un gasto previamente comprometido tiene su antecedente en el Ramo 12 del PEF.

Estructuras y Variaciones del FASSA

FASSA	ESTRUCTURA	VARIACION
1998	12.07%	-
1999	11.96%	31.37%
2000	12.57%	25.52%

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

El monto global del FASSA se determina cada año con base en una fórmula del inventario de infraestructura médica y la plantilla del personal. La distribución se realiza determinando un gasto mínimo promedio *per capita* en salud, ajustado por la tasa de mortalidad y el índice de marginación.

De esta manera, en 1999 los estados que tuvieron un incremento de más del 35 por ciento fueron Quintana Roo (42.07%), México (42.07%), Tabasco (38.24%), Veracruz (38.23%), Jalisco (36.19%), Querétaro (35.49%) y Aguascalientes (35.31%). En este año se presentó una variación negativa en Baja California Sur (-1.40%), lo que significó recibir menos recursos que el año anterior. En el 2000 las entidades con un alto crecimiento fueron Colima (53.33%), Tlaxcala (33.32%), Chiapas (32.85%), Guerrero (30.82%) y Jalisco (30.22%) véase Cuadro No. 22 en Anexo.

En el marco del nuevo federalismo, la reforma al sistema de salud está orientada hacia el fortalecimiento de los sistemas estatales de salud con el firme propósito de mejorar la eficiencia, calidad, cobertura y equidad del servicio.

3.4.4 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

Una importante función del Estado es la provisión de infraestructura básica como palanca del desarrollo y crecimiento económico de cualquier país. En México, la inversión en infraestructura había sido una función exclusiva del Estado, sin embargo, en los últimos años esta tendencia ha comenzado a cambiar y el sector privado se ha venido responsabilizando de la operación de una parte creciente de la infraestructura.

La infraestructura puede dividirse en infraestructura física y social. La primera comprende la red nacional de carreteras, puentes, puertos, y aeropuertos, electrificación, telecomunicación, obras de irrigación, presas, canales de riego, entre las más importantes. La infraestructura social, por su parte, destaca la construcción de escuelas, hospitales, centros de salud, centros de investigación, auditorios públicos, parques y bibliotecas. Se añade la creación de infraestructura para el saneamiento urbano, dotación de agua potable, alcantarillado, tratamiento de agua y desechos sólidos, iluminación pública, protección del medio ambiente, etc.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social es un fondo etiquetado con recursos destinados a financiar obras y acciones dirigidas a la población que se encuentra en condiciones de pobreza extrema y rezago social. El antecedente de este tercer fondo fue el Ramo 26 del PEF, denominado Solidaridad y Desarrollo Regional.

Una revisión rápida de la evolución del Ramo 26 nos muestra que en el año de 1994 el porcentaje descentralizado del ramo aumentó a 25%; luego en 1995 ascendió a 50%, para alcanzar 65% en 1996 y 1997. Es importante mencionar que hasta 1995 los criterios empleados por el gobierno federal para asignar recursos a las entidades federativas eran discrecionales y centralistas. Para 1997 ya se había modificado el método de distribución mediante una fórmula matemática que ponderó indicadores demográficos y de marginación.

EL FAIS se divide en dos fondos; uno para Infraestructura Social Estatal y otro en Infraestructura Social Municipal. Ambos representaron en promedio 8.99% del total del Ramo, sin embargo, el volumen de recursos destinado a los municipios es de 87.88% mientras que el manejado por la hacienda estatal alcanza 12.12%.

Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS)
ESTRUCTURA PORCENTUAL

	1998	Est. %	1999	Est. %	2000	Est. %
RAMO 33	114,700,725	100.00	152,062,852	100.00	181,609,035	100.00
Fondo de Infraestructura Social	10,403,400	9.07	13,933,618	9.16	15,989,722	8.80
Fondo de Infraestructura Social Estatal	1,261,100	1.10	1,688,746	1.11	1,937,954	1.07
Fondo de Infraestructura Social Municipal	9,142,300	7.97	12,244,872	8.05	14,051,768	7.73

Fuente Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La fórmula utilizada para distribuir los recursos del FAIS a las entidades federativas se basa en la construcción de un índice global de pobreza, que pondera cinco brechas de igual número de necesidades básicas tomando como base la información oficial que maneja el INEGI: ingreso *per capita* del hogar (46.16%); nivel educativo promedio por hogar (12.50%); disponibilidad de espacio de la vivienda (23.86%); disponibilidad de drenaje (6.08%) y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar (11.40%). No obstante, para la distribución de los estados hacia los municipios, la SEDESOL propuso como alternativa la construcción del índice global de pobreza a partir de solamente cuatro variables: PEA ocupada municipal que no percibe ingresos, o que éstos sean hasta de dos salarios mínimos (25.00%); población municipal mayor de 15 años que no sabe leer ni escribir (25.00%); población municipal que habita en viviendas sin disponibilidad de drenaje (25.00%); y población municipal que habita sin disponibilidad de electricidad (25.00%).

Es importante precisar que el 69% del total de los recursos disponibles se reparte con los indicadores de rezago social, mientras que el 31% restante se reparte por

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

igual entre los estados. A su vez, los municipios utilizan exclusivamente la fórmula basada en los indicadores de pobreza.

Con el FAIS se permite el financiamiento a obras e inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural, procurando que las obras y acciones sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

Sin embargo, se presentó una discusión pública como controversia en torno a los recursos de este Fondo III. El punto central fue que con la creación del Ramo 33 la fórmula aprobada por el Congreso Federal y los Congresos estatales eran "iguales", ya no "similares", como en 1996 y 1997. Al respecto, con el cambio unilateral de la fórmula estatal se modificó bruscamente la asignación de recursos a los municipios, por lo que en Puebla hubo municipios perdedores, de ahí el problema de la Ley Bartlett en relación con la fórmula estatal.

En 1999 hubo estados con crecimientos negativos como Aguascalientes (-9.97%), Baja California (-4.38%), Baja California Sur (-24.23%) y Colima (-18.56%) véase Cuadro No. 26 en Anexo. Pero para el 2000, nueve estados más tuvieron un comportamiento descendente de recursos. Se sumaron a esta situación las entidades federativas de Campeche (-8.85%), Coahuila (-12.90%), Morelos (-13.82%), Nayarit (-18.32%), Querétaro (-1.11%), Quintana Roo (-23.07%), Sinaloa (-2.59%), Sonora (-13.07%) y Tlaxcala (-15.97%).

La disminución de recursos se refleja en la menor participación que ha venido presentando el FAIS en la composición total del Ramo 33. Para el 2000 representaba el 8.8% de participación, una reducción de décimas porcentuales si consideramos el 9.2 de 1999. Esta situación obedece a que el monto determinado

presupuestalmente equivale al 2.318% de la recaudación federal, por lo tanto, si hay una baja recaudación impositiva habrá una menor asignación de recursos para el FAIS.

3.4.5 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Distrito Federal (FORTAMUN)

La participación promedio del FORTAMUN en el Ramo 33 es de 7.77 por ciento. Para su ejercicio, el Fondo está destinado exclusivamente a la satisfacción de los requerimientos básicos de los municipios dando prioridad al cumplimiento de las obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. El antecedente presupuestal es el Ramo 23 y 28 del Presupuesto de Egresos.

Estructuras del FORTAMUN

FORTAMUN	MONTO	ESTRUCTURA
1998	6,732,100	5.87%
1999	13,097,602	8.61%
2000	15,030,339	8.28%

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Para la distribución de recursos a los municipios se considera como criterio único el número de habitantes conforme a los resultados del conteo de población del INEGI. El monto -para efectos de referencia- se determina con el 2.5% de la recaudación federal participable. En este Fondo participan los gobiernos estatales y los gobiernos municipales para sanear las finanzas de aquellos municipios que tienen una deuda pública que obstaculice sus operaciones.

Los estados con mayor concentración en promedio son: México (13.91%); Veracruz (8.00%); Jalisco (7.12%); Puebla (5.49%); Guanajuato (5.23%) y Michoacán (4.60%), que suman más del 40 por ciento del total de recursos (véase

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro No. 27 en Anexo). En 1999 se excluye al Distrito Federal del FORTAMUN, por lo que la composición presentó cambios a favor de algunas entidades.

**Estados con mayor participación promedio
ESTRUCTURA PORCENTUAL**

ENTIDAD FEDERATIVA	FAISM	ENTIDAD FEDERATIVA	FORTAMUN
Veracruz	10.60	México	13.91
Chiapas	8.58	Veracruz	8.00
Guerrero	7.81	Jalisco	7.12
Oaxaca	7.39	Puebla	5.49
México	7.36	Guanajuato	5.23
Puebla	7.35	Michoacán	4.60
Michoacán	5.37	Chiapas	4.26
TOTAL	54.47	TOTAL	48.61

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Un aspecto que llama la atención en la distribución de recursos a escala nacional, es que los gobiernos municipales con aproximadamente la mitad del total de recursos del FAIS reciben más que del propio FORTAMUN, exceptuando los municipios del estado de México, Jalisco y Guanajuato. Lo anterior obedece al número de habitantes que posee cada entidad federativa y al rezago social que padecen los municipios de Veracruz, Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Bajo el análisis de cifras, los recursos descentralizados a los municipios por el FAISM y el FORTAMUN de 1998 al 2000 ascienden a 70, 299 millones de pesos, esto es, 5 veces más el monto recibido por el Fondo de Desarrollo Municipal durante el mismo periodo. Los municipios de los estados de Chiapas, México y Veracruz fueron los más beneficiados porque recibieron entre 26, 18 y 15 veces más de lo obtenido por el FDM.

Sin embargo, tal beneficio puede resultar aparente en términos *per capita*. Así, por ejemplo, si sumamos ambos fondos la asignación *per cápita* de México en el 2000

fue de 249.1 pesos, menos de la mitad de la de Chiapas, que ocupa la segunda posición o de Guerrero con 563.8 pesos por habitante.

3.4.6 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

El FAM se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos por un monto equivalente al 0.814% de la recaudación federal participable. Este Fondo tiene su antecedente presupuestal en el Ramo 19, asignado bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales.

La participación del FAM en el total del Ramo 33 alcanza 3.01% en promedio. El Fondo comprende programas de asistencia social a la población en desamparo, desayunos escolares y apoyos alimentarios a sectores en condiciones de pobreza, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física en los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
ESTRUCTURA PORCENTUAL

	1998	Est. %	1999	Est. %	2000	Est. %
RAMO 33	114,700,725	100.00	152,062,852	100.00	181,609,035	100.00
Fondo de Aportaciones Múltiples	3,720,926	3.24	4,558,038	3.00	5,227,369	2.87
Programa de Asistencia Social	1,684,826	45.27	2,090,517	45.86	2,395,653	45.82
Inversión en Educación Básica	1,700,000	45.68	1,934,986	42.45	2,128,477	40.71
Inversión en Educación Superior	336,100	9.03	532,535	11.68	703,239	13.45

Fuente Secretaría de Hacienda y Crédito

La composición del Fondo muestra que dos rubros concentran casi la totalidad de recursos, el Programa de Asistencia Social y el de Inversión en Educación Básica. En cuanto a las entidades con mayor participación promedio en el FAM tenemos al Distrito Federal (13.19%); Veracruz (5.82%), México (5.60%), Oaxaca (4.91%),

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Jalisco (4.72%), Puebla (4.52%), Chiapas (4.47%) y Guerrero (4.33%), que en su conjunto suman alrededor del 47.5 por ciento del total de recursos (véase Cuadro No. 30 en Anexo).

3.5 IMPACTO DE LOS FONDOS DE APORTACIONES COMO MECANISMO DE REDISTRIBUCION DE RECURSOS

El Ramo 33 integra recursos públicos en fondos que se crearon con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal. La característica de los fondos es que son complementarios a los que ya venían ejerciendo con anterioridad los gobiernos estatales a través de diversos ramos del erario en reglones de asignación para el gasto en educación, salud e infraestructura por la vía de convenios, así como responsabilidades que a partir de las reformas asumen los estados en asistencia social y construcción de espacios.

El actual esquema de coordinación fiscal da un peso excesivo al factor de población para la distribución de ingresos entre la Federación y los estados, discriminando a los estados que muestran mayor dinamismo económico y a la vez están poco poblados, como es el caso de Baja California, Coahuila, Chihuahua y Nuevo León. Las cuatro entidades cuentan con 2.55, 2.36, 3.13 y 3.93 por ciento de la población y aportan el 3.59, 3.01, 4.60 y 7.05 por ciento respectivamente del producto nacional. Sin embargo, en el 2000 los gobiernos de éstas entidades recibieron del total del ramo 33 el 2.69, 2.64, 2.92 y 3.24 por ciento de los recursos.

En este contexto, un aspecto medular que debemos considerar al abordar el tema del federalismo fiscal es, precisamente, la gran desigualdad y diversidad que tenemos entre los estados y, dentro de ellos, los propios municipios.

Desde el punto de vista de la distribución de recursos entre la Federación, los estados y los municipios, las medidas presupuestales, sin duda, significan un avance importante: los municipios en su mayoría cuentan ahora con incrementos

en sus finanzas para atender sus necesidades. Por su parte, la descentralización como política social ha permitido transferir responsabilidades hacia los estados. En este sentido, las reformas pueden lograr avances positivos que se traduzcan en una mejoría en la calidad de los servicios educativos y de salud que se prestan a la población.

Un inconveniente desde el inicio fue la forma centralista en que se dio la misma reforma, ya que uno de los actores del Acuerdo de Coordinación Fiscal, las entidades federativas, no estuvieron presentes en la deliberación sobre el tema. La creación del Ramo 33 aceleró un proceso de descentralización concebido en forma unilateral que al no ser solicitada por los estados, el efecto presupuestal fue negativo para muchos estados. No obstante, las reformas han generado nuevos retos y también perspectivas que de no atenderse adecuadamente, ponen en riesgo el avance logrado.

Respecto al FAEB, preocupa que, a pesar de que en la exposición de motivos se reconoció la inequidad que había en la distribución de los recursos federales para financiar la educación, en las reformas no se contempló o consideró ningún elemento para corregir –al menos gradualmente– dichas inequidades. Muchos estados se endeudaron para satisfacer los requerimientos del gasto educativo, por lo que de 1995 a 1998 se otorgaron apoyos extraordinarios a las entidades para ayudarlas en el pago del servicio de la deuda pública y para cubrir insuficiencias del gasto educativo.

Sin embargo, cabe tomar en cuenta que el renglón educativo es de los más atrasados del país, por lo que observamos en los estados y municipios escuelas con falta de maestros y el mantenimiento es casi nulo, por lo que las condiciones de los edificios públicos son francamente deplorables. Además de que no hay sanitarios suficientes, ni espacios deportivos adecuados, ni mucho menos material de trabajo educativo y ya no digamos equipo moderno como el de computación para estar a la altura del desarrollo tecnológico y cultural del siglo XXI.

En el caso del FASSA, la situación es peor, sobre todo en el medio rural. Es muy común encontrar clínicas sin médicos y sin medicinas o por el contrario, cuando hay médicos estos no cuentan con el apoyo necesario para prestar el servicio a la comunidad. La falta de medios de comunicación adecuados en la mayoría de las regiones del país, dificulta aún más la prestación de los servicios de salud. Aunado a lo anterior, destaca la falta de ambulancias o de camas para los enfermos que necesitan atención hospitalaria.

Por lo que concierne al FAIS, con la reforma se redujeron dramáticamente los recursos federales que apoyaban al desarrollo de las regiones más dinámicas; esta situación se torna más grave al no haberse modificado la fórmula para la distribución entre las entidades federativas de la recaudación federal participable, para reflejar en la distribución de los ingresos un criterio resarcitorio, que compense la creciente asignación del gasto federal hacia los estados con criterios compensatorios de rezagos y pobreza. Esta situación ahoga fiscalmente a estados dinámicos, poco poblados y con índices de marginalidad relativamente menores.

Lo preocupante del FAIS es que se cometió la aberración centralista y antifederalista de que las fórmulas de los estados fueron elaboradas por el centro, lo cual provocó graves problemas, como el mencionado en el estado de Puebla. Otro aspecto se refiere a la ministración de los recursos, los cuales en 1998 se entregaron de manera mensualizada en doce partes y para 1999 se hace en diez pagos.

En cuanto al FORTAMUN, por un lado preocupó en su momento que la Ley de Coordinación Fiscal le otorgara al Distrito Federal la categoría y trato de Federación, de estado y también de municipio, debido a que el financiamiento de la educación básica, media y superior era sólo responsabilidad única de la Federación. Empero, para 1999 el D.F. dejó de recibir las aportaciones del fondo.

Otro inconveniente surge al establecerse la distribución del FORTAMUN atendiendo exclusivamente al tamaño de cada población. Esto provoca la

concentración de recursos en las poblaciones de mayor tamaño y por tanto, incentiva el proceso de emigración hacia ellas y agrava los ya de por sí difíciles problemas urbanos.

En cualquier caso, la diversidad de condiciones sociales y demográficas en los estados y municipios evidencia la necesidad de considerar mecanismos compensatorios concertados con las entidades federativas en la asignación nacional, y legislados por los congresos estatales para los efectos de la distribución local.

Como se observa, una de las principales limitaciones del Ramo 33 deriva en su naturaleza como un ejercicio de "descentralización centralista", más que de auténtico federalismo fiscal, cuyas medidas fueron tomadas sin consulta real con las instancias involucradas. El efecto logrado fortalece a un segmento de los gobiernos municipales a costa de minar los espacios de los estados, soslayando un hecho histórico y político fundamental: el pacto federal que respeta la autonomía y soberanía de las entidades federativas.

4. AVANCES Y RETOS DEL FEDERALISMO FISCAL

4.1 EVALUACION DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS FEDERALES EN LAS FINANZAS PUBLICAS ESTATALES

En la actualidad, como en el siglo pasado, el federalismo en México es nuevamente el centro de los debates nacionales. La reforma del Estado ha propiciado un replanteamiento de los procesos, instituciones e instrumentos de intervención estatal en los asuntos públicos. La descentralización fiscal y la búsqueda de eficiencia y equidad en el gasto social son componentes fundamentales de este importante programa de reformas.

El reto de un nuevo federalismo es realizar una redistribución de funciones y responsabilidades, así como de recursos del gobierno federal hacia los estados y municipios. Esa reasignación es esencial para atenuar el centralismo y avanzar en el desarrollo regional equilibrado.

Durante el periodo presidencial zedillista, el proceso de descentralización ofreció dar especial atención a la reducción de desigualdades regionales, aplicando en la ejecución del gasto criterios de equidad y justicia a través de la federalización del gasto público con el propósito de mejorar los resultados fiscales tanto del gobierno federal como de los estados. Empero, para realizar una objetiva evaluación conviene hacer dos reflexiones. Primera, la descentralización de facultades tributarias junto con el gasto público podría resultar más positiva que la sola transferencia del gasto. Segunda, es preciso no perder de vista que, aun en países con un alto grado de descentralización fiscal, los gobiernos locales dependen, en menor o mayor grado, de las transferencias de los gobiernos federales vía recaudación de impuestos que estos realizan.

Por lo tanto, una adecuada política de descentralización fiscal debe buscar la forma más eficiente para recaudar por nivel de gobierno los impuestos y el ejercicio del gasto público.

4.1.1 La baja recaudación de ingresos propios por parte de los gobiernos estatales y municipales

Dentro de la discusión sobre descentralización fiscal, uno de los puntos con más frecuencia es la necesidad de incrementar los ingresos propios de los gobiernos locales, para atacar con mayor efectividad los crecientes requerimientos de gasto y, en consecuencia, depender en menor medida de los recursos provenientes del gobierno federal.

Particularmente, la "descentralización" ha consistido en delegar algunas funciones de gasto a los gobiernos locales a través de transferencias federales condicionadas. No obstante, los ingresos tributarios siguen estando concentrados en el gobierno federal. Aún medidas tan relevantes como la creación del Ramo 33, que buscó incrementar las transferencias de recursos para fortalecer la acción de los gobiernos estatales y municipales, no han hecho sino incrementar la dependencia ya existente frente a la Federación.

En el periodo de 1995-2000, los ingresos tributarios de los gobiernos estatales y municipales representaron en promedio 5.7 por ciento, mientras que al gobierno federal le correspondió el 94.3 por ciento. En este sentido, desde una perspectiva fiscal objetiva, en México los gobiernos estatales tienen un margen muy amplio para fortalecer los ingresos tributarios propios.

Hablar sobre la asignación de atribuciones impositivas implica entender conceptualmente, por un lado, los lineamientos de autonomía, y por otro lado, los principios relacionados con la eficiencia económica.

La autonomía fiscal se interpreta cuando un gobierno local tiene poder de decisión sobre sus ingresos y gastos. En particular, la autonomía tributaria local se refiere a la facultad que tienen los gobiernos locales en la administración y uso de bases impositivas, por ejemplo el impuesto predial y el impuesto sobre nómina. Por su

parte, la eficiencia económica busca elegir una estructura tributaria que obtenga un nivel de recaudación que ocasione la menor distorsión posible. La realidad muestra que los países con una menor concentración de ingresos tributarios en el nivel central, son aquellos donde los gobiernos locales tienen sus propias fuentes de ingresos tributarios. No obstante, la existencia de poderes tributarios en el nivel local puede implicar costos en eficiencia económica. Según este criterio, la centralización tributaria ofrece ventajas en relación con la descentralización.

En el caso de México, por ejemplo el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR) son administrados por el nivel de gobierno que obtiene el menor costo administrativo posible. En este punto, la descentralización fiscal consiste en la identificación de una fuente de ingreso como local, si el nivel de gobierno puede establecer la tasa del impuesto o la base gravable del mismo. El gravamen que se establece sobre la propiedad es un impuesto local, ya que la determinación de la tasa, su administración y disposición es realizada por el gobierno local. Por otra parte, existen impuestos donde el gobierno estatal administra y recibe la recaudación, pero la tasa y la base gravable del impuesto la determina el gobierno federal, como es el Impuesto sobre uso y tenencia de vehículos.

Dentro de los impuestos considerados de manera natural como locales, están el impuesto predial, el impuesto sobre nómina y sobre adquisición de bienes inmuebles. En primera instancia, la tarea esencial de estos gravámenes es mantener la recaudación en niveles que permitan mejorar las finanzas públicas locales, de tal manera de hacer transparente el destino de dichos recursos.

La recaudación de ingresos por parte de los gobiernos estatales en este contexto significa una mínima concentración de potestades tributarias. La relación de recursos propios a través de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos con el total de ingresos por entidad, marca una dependencia hacia las transferencias del gobierno federal.

**Participación promedio de Ingresos Propios en el total de recursos
ESTRUCTURA PORCENTUAL**

ENTIDAD FEDERATIVA	%
<i>Con mayor participación</i>	
Nuevo León	19.04
Chihuahua	17.11
Baja California	14.01
Quintana Roo	13.46
Jalisco	11.09
<i>Con menor participación</i>	
Baja California Sur	2.48
Oaxaca	2.84
Hidalgo	3.45
San Luis Potosí	3.56
Tabasco	3.84

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Fuente: Cuentas Públicas Estatales

Los estados con mayor participación promedio en ingresos propios entre 1995-2000 fueron Nuevo León, Chihuahua, Baja California, Quintana Roo y Jalisco, Entre los que tienen una menor participación de recursos locales en sus respectivos ingresos totales estuvieron Baja California Sur, Oaxaca, Hidalgo, San Luis Potosí y Tabasco.

Sin embargo, los cinco gobiernos estatales que administraron en promedio casi la mitad del total de ingresos públicos de las 31 entidades recaudados por el sistema hacendario de cada estado –sin contar ningún tipo de transferencias–, fueron México (13.05%), Nuevo León (11.52%), Jalisco (8.45%), Chihuahua (8.02%) y Chiapas (5.25%). Por lo tanto, el gobierno que sobresale por tener más recursos propios en el erario público estatal, considerando la posición nacional que ocupa en la recaudación de ingresos propios, es Quintana Roo (16) véase Cuadro No. 9 en Anexo.

La principal fuente de ingreso de la hacienda estatal y municipal ha sido el impuesto predial. Sin embargo, debido a que no es políticamente atractivo revisar el valor catastral de las propiedades, como tampoco lo es aumentar las tasas impositivas, los ingresos locales por este concepto tienen a perder importancia.

La realidad fiscal descubre que los gobiernos estatales que contabilizan en sus finanzas mayores ingresos son: México (12.47%), Veracruz (7.56%), Jalisco (5.93%), Chiapas (4.93%), Puebla (4.83%) y Nuevo León (4.70%) véase Cuadro No 8 en Anexo. Los estados como Veracruz y Puebla demuestran que sus ingresos principalmente provienen de las transferencias federales. Es importante comprender que una fuerte centralización de recursos tributarios en el gobierno federal conduce a una posible asignación más eficiente en términos de estabilidad, crecimiento y equidad. Similarmente, la conveniencia de los gobiernos locales en recaudar ingresos propios reside en el beneficio de la autonomía fiscal porque el contribuyente identifica la fuente de financiamiento que corresponde al bien o servicio público que se presta. Asimismo, los gobiernos estatales y municipales adquieren la obligación de rendir cuentas y aceptar responsabilidades por sus acciones.

Por consiguiente, es necesario evaluar la distribución de responsabilidades fiscales entre los tres órdenes de gobierno, para lograr el reparto equitativo de la carga tributaria que permita cubrir las necesidades públicas en los tres ámbitos gubernamentales.

4.1.2 Fortalecimiento de los ingresos estatales y municipales

Indudablemente, la administración pública estatal y municipal al acercarse a los ciudadanos, es muy probable que se vuelva más transparente, esté mejor informada de las necesidades sociales y favorezca la participación ciudadana. Por esto, se considera muy importante que los gobiernos locales cuenten con ingresos

propios, de tal manera que logren independencia financiera respecto de los recursos obtenidos por transferencias federales.

La tarea de los gobiernos locales requiere de aumentar los ingresos propios ya que ellos conocen mejor las necesidades de su comunidad. Pueden ser consideradas como posibles fuentes tributarias locales el impuesto al ingreso de las personas, el impuesto a las ventas finales y una sobretasa del IVA. Empero, un análisis del estudio de potestades tributarias en el nivel local conlleva a tomar en cuenta el efecto sobre los esfuerzos de estabilización macroeconómica. Por ejemplo, administrativamente es más fácil gravar el consumo que el ingreso personal "puesto que el impuesto a las ventas sólo necesita identificar a los vendedores, mientras que el impuesto al ingreso personal necesita identificar a la persona"¹. Sin embargo, debemos tomar en cuenta que el uso de estos gravámenes, además de la problemática de estabilización macroeconómica, provoca una distorsión económica al inducir una doble tributación sobre la misma base gravable.

Por su parte, una sobretasa del IVA no tendría efectos negativos en la estabilización, en la medida que la tasa y la base gravable la determine el gobierno federal. No obstante, la aplicación práctica de una sobretasa del IVA implica un reto mayúsculo. Por ende, la evidencia internacional muestra que los países más descentralizados utilizan principalmente impuestos al ingreso e impuestos a las ventas en nivel local, mientras que ningún país utiliza una sobretasa del IVA.

Por lo tanto, la elección de un impuesto local encaminada a fortalecer los ingresos propios, debe considerar la menor distorsión posible con el mayor grado de autonomía estatal. Adicionalmente, ante la posibilidad de que varios estados no tengan la capacidad administrativa para cobrar efectivamente estos impuestos,

¹ Tijerina G. y Medellín R. Fortalecimiento de los ingresos de los gobiernos estatales en México. pp. 16

están obligados a desarrollar la estructura tributaria necesaria para incentivar su capacidad recaudatoria.

Asimismo, es recomendable que los gobiernos municipales realicen una revalorización catastral para actualizar la base gravable en terrenos, casas habitación, construcciones comerciales e industriales, entre otras. La recaudación del impuesto predial también requiere de mejorar los sistemas administrativos y de valuación; reduciendo en lo posible, las exenciones y gravando a tasas más altas las propiedades ociosas (sin construir).

Otro punto importante es que los servicios que ahora provee el gobierno y que no son bienes públicos puros sean otorgados en concesión para su explotación por parte del sector privado. Con la concesión de servicios², los gobiernos locales además de ahorrar recursos que destinan a su administración y provisión, tendrían ingresos derivados de la concesión, contando con mayores recursos para proveer una mayor cantidad y calidad de aquellos bienes y servicios que tienen el carácter de bien público.

En síntesis, la tarea de aumentar los ingresos propios en el ámbito local consiste en ampliar las potestades tributarias y mejorar la capacidad administrativa de los estados y municipios.

4.1.3 Dependencia financiera de los gobiernos locales hacia la Federación

Un rasgo latente en las finanzas estatales y municipales —como ya se mencionó— es la problemática que se origina cuando los ingresos que se obtienen por parte del nivel federal provocan un *desfase* en relación con las necesidades crecientes

² Las recientes formas de gestión municipal han incorporado nuevos mecanismos en la prestación de servicios, mismos que se traducen en la generación por parte de empresas privadas de servicios municipales básicos como el suministro de agua potable, la recolección de basura, la administración de mercados públicos, etc.

del gasto local. Esto da lugar a lo que se conoce como «dependencia financiera», es decir, las localidades dependen de transferencias del gobierno federal para llevar a cabo sus tareas.

Una forma de superar este desfase es el sistema de transferencias, las cuales son una solución política aceptable porque el gobierno federal mantiene control sobre los gobiernos locales, mientras que para estos las transferencias reducen la necesidad de dar cuenta a la población sobre sus acciones. Además, tienen la ventaja de no crear una mayor carga tributaria sobre el electorado local.

El análisis efectuado para medir el impacto de las transferencias federales hacia las finanzas públicas de los gobiernos locales, debe considerar –para el caso de México–, la inclusión por separado de las participaciones y las transferencias totales (participaciones más aportaciones), a los estados, municipios y al D.F. Sin embargo, no existe una norma en cuanto a la forma, composición y monto de las transferencias, por que depende de las características particulares de cada país.

Aunque la Constitución establece la libertad de los gobiernos estatales para decretar impuestos y otorga a los municipios la facultad para imponer las contribuciones necesarias para sufragar sus gastos, es un hecho que las finanzas públicas de los gobiernos locales están basadas en recursos de carácter federal. En promedio, el 38.27% de los ingresos totales de los gobiernos estatales, incluyendo endeudamiento, se derivan de las Participaciones federales.

Si consideramos la participación de las transferencias federales en los ingresos totales de cada estado, la relación es muy dependiente. En promedio, el 85.66% de los recursos manejados por los gobiernos estatales proviene del sistema de transferencias.

La evidencia muestra, sin lugar a dudas, que apenas un 7.78% corresponde a los ingresos propios de los estados. El problema tiene su origen en el papel que juegan las transferencias del gobierno federal, porque desarrollan un efecto adverso sobre el esfuerzo de recaudación de los gobiernos estatales. Es decir, hay una conexión entre el incremento de las transferencias y la reducción del esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, aumentando la dependencia financiera de los gobiernos estatales y municipales.

**Transferencias federales e Ingresos propios en el
total de los Gobiernos Estatales
ESTRUCTURA PORCENTUAL**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PARTICIPACIONES FEDERALES	41.3%	44.6%	41.8%	37.1%	36.0%	36.4%
APORTACIONES (RAMO 33)	n.a	n.a	n.a	48.1%	49.8%	47.1%
TRANSFERENCIAS FEDERALES	79.5%	84.0%	79.9%	88.7%	88.4%	86.2%
INGRESOS PROPIOS	9.4%	8.2%	9.2%	7.8%	7.6%	6.8%

Fuente: Cuentas Públicas Estatales, SHCP.

Se observa que durante el periodo de 1995-2000, el crecimiento más significativo de los ingresos estatales fue en 1997 cuando alcanzó un 54.0%. Sin embargo, al final del sexenio el incremento representó apenas 13.6%. Por su parte, el comportamiento de las participaciones y aportaciones tuvo una tendencia semejante en la serie. No obstante, en el 2000 presentaron variaciones mayores a la de los ingresos propios con 27.7 y 19.4 por ciento respectivamente.

Resulta interesante señalar que la recaudación de recursos propios entre 1995 y 2000 evolucionó a una tasa media anual de crecimiento de 25.12%, mientras las transferencias lo hicieron en ese mismo periodo en 35.36%. Sin embargo, este aumento real de las transferencias por encima de los ingresos propios no ha

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

producido el efecto esperado en las finanzas estatales, pues la tasa media de crecimiento anual de los ingresos totales registró 33.62%.

**Variación de Participaciones, Aportaciones e Ingresos
de los gobiernos estatales en 1995-2000**

	1996	1997	1998	1999	2000
PARTICIPACIONES FEDERALES	46.5%	32.4%	19.8%	24.4%	27.7%
APORTACIONES (RAMO 33)				32.6%	19.4%
INGRESOS PROPIOS	19.6%	54.0%	19.0%	23.2%	13.6%

Fuente: Cuentas Públicas Estatales, SHCP.

La penuria de ingresos propios en los estados y municipios apunta hacia el problema financiero de incrementar las participaciones o modificar la fórmula de reparto. Empero, estas medidas son salidas de corto plazo que acabarían agravando la dependencia financiera de los gobiernos locales. Por si fuera poco, complicarían considerablemente las finanzas federales, limitando la capacidad del gobierno central.

El nivel de centralización en la recolección de ingresos tributarios por parte del gobierno federal, comparado con el monto de las participaciones a los estados y municipios, muestra que en promedio un 24.25% se destina a los gobiernos locales. Pero si tomamos en cuenta el monto total de transferencias, el monto que se reparte hacia las entidades es de 54.29%. Por lo tanto, el porcentaje de ingresos del gobierno central que se transfiere a los gobiernos locales, es aproximadamente la mitad de los recursos recaudados por el nivel federal.

Cabe señalar un aspecto importante, los ingresos derivados por emisión de deuda pública tiene que ser liquidados eventualmente con ingresos propios distintos de las participaciones. Actualmente, las reglas consisten en que cada entidad podrá contratar deuda de acuerdo a su capacidad de endeudamiento o ingresos futuros,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

de tal forma que los estados y municipios deben ser evaluados por empresas calificadoras financieras para adquirir préstamos.

**Destino de Ingresos Tributarios del Gobierno Federal
hacia los Gobiernos Estatales**
MILES DE PESOS CORRIENTES

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
INGRESOS						
TRIBUTARIOS	155,995,000	211,101,900	294,514,100	382,735,700	494,378,400	548,838,100
PARTICIPACIONES	38,032,062	55,700,827	73,757,212	88,380,823	109,980,512	140,458,081
TRANSFERENCIAS	73,222,233	104,916,911	140,974,688	211,505,762	269,895,770	332,737,512

Fuente: Cuentas Públicas Estatales

Hay que recordar que "en 1990 el servicio de la deuda estatal era, en promedio, 70% de sus ingresos propios —excluyendo transferencias federales—. En 1994 este porcentaje se elevó al 247. [Sin embargo], debido al incremento de las tasas de interés después de 1994 [...] los estados fueron incapaces de hacer frente a sus obligaciones financieras..."³, provocando que el gobierno federal asumiera el sobreendeudamiento a través de un rescate financiero.

En 1995, el gobierno federal dejó de ser intermediario en caso de incumplimiento de los gobiernos estatales. Sin embargo, se crearon los mandatos o negociaciones voluntarias entre estados y municipios y la federación, que consistía básicamente en que esta última seguía operando como intermediario. La premisa fue que el gobierno federal rescataba a los gobiernos sobreendeudados, por un simple hecho: dejar que un estado se declarará en quiebra podría traer efectos nocivos en el resto de la economía.

La capacidad de endeudamiento de los gobiernos estatales y el bajo nivel de ingresos aumentan su dependencia financiera. Por ende, es urgente romper este

³ Sempere J. y Sobarzo H. Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México. Revista Comercio Exterior Vol. 49, Núm. 5, Mayo de 1999, pp. 437

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

círculo vicioso que en vez de aumentar la autonomía de los gobiernos locales tiende a perpetuar su dependencia. Los gobiernos estatales y municipales se verán en la necesidad de usar prudentemente el financiamiento por deuda, pues de no hacerlo, les significará mayores costos.

**Participación de la Deuda Pública en los Ingresos Totales
de los Gobiernos Estatales**
ESTRUCTURA PORCENTUAL

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
DEUDA PUBLICA/ INGRESOS PROPIOS	48.0%	39.2%	33.9%	25.6%	23.0%	22.9%
DEUDA PUBLICA/ INGRESOS TOTALES	8.6%	5.2%	4.7%	2.6%	2.1%	1.9%

Fuente: Cuentas Públicas Estatales

Al mismo tiempo, los gobiernos locales harán un mayor esfuerzo para obtener ingresos propios estables y en montos importantes, que sirvan para cumplir los compromisos crediticios que contraten con el sistema financiero. Este hecho modificó la conducta por parte del gobierno federal al negar cualquier tipo de salvamento y otorgó la responsabilidad a los estados para que fueran ellos los que establecieran sus límites de endeudamiento.

La magnitud de los problemas que enfrentan las haciendas públicas estatales y municipales, su crisis presupuestal y crediticia, su dependencia de las transferencias provocada por su débil estructura tributaria, y la presión de sus comunidades por mayores bienes y servicios públicos, reclaman una firme estrategia descentralizadora, con el menor costo fiscal para estados y municipios y con el mayor beneficio social para sus habitantes.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.2 LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL COMO POLÍTICA GUBERNAMENTAL

El tema de descentralización fiscal adquiere creciente importancia, cuando el tema de financiamiento de las atribuciones y funciones transferidas a los gobiernos locales forma parte en la agenda de la reforma del Estado.

Una revisión del concepto "descentralización", en tanto política gubernamental de carácter público, nos muestra, como sucede en las ciencias sociales, un enorme abanico de alternativas. Dentro de este espectro se distinguen cuatro conceptos:

- *Desconcentración*: transferencia de funciones del gobierno central hacia las administraciones locales, las que siguen formando parte de dicho gobierno. Se trata de una redistribución interna de responsabilidades que no implica transferencia de autoridad para tomar decisiones ni discrecionalidad para aplicarlas.
- *Delegación de funciones* a agencias semiautónomas o paraestatales que no forman parte del aparato gubernamental y cuyo funcionamiento no está bajo el control del poder central. En este caso se produce una transferencia de autoridad para tomar decisiones y administrar.
- *Devolución*: modalidad que incluye la transferencia de funciones y de autoridad para la toma de decisiones a los estados y municipios, que funcionan con muy poco o ningún control directo del gobierno central y tienen el poder suficiente para acercarse los recursos que requieren sus funciones. En este caso sólo se mantienen relaciones de coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno porque desaparecen las relaciones jerárquicas de subordinación.

- *Transferencia de algunas responsabilidades de planeación y administración, y de ciertas funciones del sector público a instituciones no gubernamentales, voluntarias o privadas*".⁴

Bajo este marco conceptual, el proceso de descentralización se puede observar desde dos perspectivas que, aunque son contradictorias, aparecen separadas y por lo tanto, deben complementarse en los programas gubernamentales dirigidos a la descentralización del Estado. Desde la *perspectiva macroeconómica*, el interés primordial es asegurar que estos procesos sean compatibles con el mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio fiscales, con el objetivo de evitar las dificultades y los efectos macroeconómicos de una inadecuada estructuración de las relaciones fiscales intergubernamentales. Por otro lado, en la *perspectiva microeconómica e institucional*, los intereses fundamentales son el mejoramiento de la provisión descentralizada de bienes y servicios y las mayores posibilidades de participación local en el fortalecimiento de las finanzas públicas.

En el actual contexto nacional, la descentralización como política gubernamental, fortalece la capacidad de gestión pública de los estados y municipios, acerca en forma directa los servicios básicos a la población y contribuye a eliminar instancias burocráticas innecesarias para el gasto público. La reforma del Estado se nutre de la descentralización en la medida que le permite combatir el centralismo –que entorpece el desarrollo económico y social del país-, para redistribuir competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres ámbitos de gobierno.

⁴ Cardozo, M. Análisis y prospectiva de la política descentralizadora en el sector salud mexicano en Revista Prospectiva Año 3, Número 10, julio 1998, pp. 14-15

4.2.1 Descentralización administrativa y financiera instrumentada hacia los ingresos y egresos de los gobiernos locales

La situación actual por la que atraviesa el país, ha originado que los temas financieros y económicos pasen a ocupar un lugar preponderante en el debate nacional. La transferencia de responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos locales, desde un punto de vista administrativo forman parte de una creciente demanda social y financiera que se planteó hace varios años. Esta necesidad encontró especial atención e impulso en el gobierno zedillista al reconocer que la descentralización de atribuciones y funciones puede ser más eficiente y eficaz en manos de los gobiernos estatales y municipales porque son las instituciones locales más cercanas a la población.

Mas allá de los planteamientos teóricos y metodológicos que implica un «nuevo federalismo», es necesario realizar el análisis y reflexión de los esquemas de descentralización aplicados, además de analizar las áreas, sectores y funciones que se considera prioritario trasladar hacia las entidades federativas.

El desempeño administrativo requiere de un nuevo panorama funcional para impulsar una mayor eficiencia y eficacia en el aparato público, lo cual repercute en las tareas esenciales de los órganos de control interno de los estados. Por ejemplo, los recursos derivados de los fondos (Ramo 33) al ingresar a las haciendas públicas estatales, deben respetar todas las disposiciones legales que sean aplicables a los recursos, es decir, la legislación federal no impone ningún tratamiento especial para el manejo de esos recursos. Así, "se reconoce el imperativo teórico y pragmático de afianzar los esquemas de control de los estados para el desarrollo de canales más adecuados de supervisión de los recursos a federalizarse"⁵.

⁵ Alanís, J. La descentralización administrativa y financiera hacia las entidades federativas. Revista Prospectiva Año 3, Número 10, julio 1998. pp. 34

Por lo tanto, es prioritario estimular la descentralización en el control y la evaluación gubernamental. Se requiere de una evaluación de las funciones de descentralización que señale la importancia de "mejorar la administración gubernamental ejerciendo acciones que inhiban y prevengan las irregularidades administrativas, financieras y normativas".⁶

La reasignación de responsabilidades hacia estados y municipios, es uno de los ejes fundamentales del federalismo. Este aspecto subraya la importancia de introducir cambios en los órganos de control local para redefinir atribuciones e introducir mayores elementos de profesionalización y capacitación de los responsables de la evaluación y el control.

Una adecuada descentralización debe perseguir el propósito de hacer más eficiente el proceso administrativo –más allá de la simplificación y desburocratización-, y acercar la capacidad de decisión al lugar donde se generan los problemas. En un escenario prospectivo, la descentralización administrativa regula las relaciones intergubernamentales que habrán de darse entre la federación, los estados y municipios.

Por su parte, la descentralización financiera busca nuevas metodologías presupuestales para fortalecer las haciendas de los gobiernos estatales y municipales. En este mismo sentido, el avance de nuevos esquemas financieros pretende ofrecer seguridad jurídica a las entidades y municipios para la disponibilidad de recursos en forma oportuna; además de señalar con precisión las responsabilidades de los tres órdenes de gobierno en la aplicación, vigilancia y rendición de cuentas de los recursos del Ramo 33.

La idea de descentralización financiera hacia las entidades federativas plantea que estos recursos se integren al presupuesto de los estados y municipios. Sin embargo, para que una descentralización financiera de recursos sea exitosa, se

⁶ *Idem.* pp. 36

requiere fortalecer la recaudación de ingresos propios de los gobiernos locales. Por eso, una política de descentralización fiscal renovada e integral tiene varios objetivos: una distribución entre los distintos órdenes de gobierno que logre mayor equidad y a la vez que estimule las actividades económicas regionales; determinar el nivel de gobierno que proporcione servicios públicos al menor costo y con la mayor oportunidad, y acercar a la población al orden de gobierno para que pueda exigirle cuentas en la aplicación de los recursos.

Para fortalecer a los gobiernos estatales y municipales, es fundamental emprender una reforma integral a las finanzas públicas locales, que asegure un financiamiento sustentable del desarrollo regional. Los cambios estructurales tienen que considerar de manera conjunta los ingresos y el gasto público.

No obstante, las reformas de la administración del presidente Zedillo hacia un *federalismo hacendario*, se caracterizó sólo de ciertas funciones operativas relacionadas con la administración de gravámenes. En lo tocante al gasto público, la descentralización se limitó a ciertas responsabilidades, como educación, salud e infraestructura social. La evaluación del proceso descentralizador del sexenio 1995-2000 estuvo marcada por una redistribución muy asimétrica de responsabilidades, ingresos y gastos entre los distintos niveles de gobierno.

Actualmente, en nuestro país, el funcionamiento del federalismo fiscal enfrenta una realidad política y social más plural y competitiva, así como un entorno económico externo muy volátil. Lo anterior, plantea desafíos para las instituciones y organizaciones públicas. Por lo tanto, en la agenda pública del siglo XXI "adquieren una mayor relevancia los conceptos de eficiencia en el uso de los recursos públicos, equidad en la provisión de bienes y servicios [...] y la competitividad regional".⁷

⁷ Ayala, José. Economía del Sector Público Mexicano, Facultad de Economía, UNAM 2001. pp. 398

4.2.2 Propuesta de una descentralización de funciones, recursos y responsabilidades en materia del gasto público para los gobiernos locales

Es evidente que durante la última década el desarrollo económico regional experimentó una transformación paulatina, principalmente de una dispersión más equilibrada de las inversiones en diferentes regiones del país. Si bien es cierto, el crecimiento económico por algunos sectores productivos ligados a la actividad exportadora, ha dado lugar a la aparición de nuevos polos de desarrollo, acelerando el proceso de urbanización en varias ciudades, también es verdadero que el resultado ha sido negativo frente a la situación de empobrecimiento que afecta crecientemente a la población en general, y a cada una de las entidades federativas en particular.

En los procesos de reforma del Estado, la descentralización destaca por las amplias perspectivas que ofrece. En su dimensión política, completa y refuerza la consolidación de la democracia y la gobernabilidad. En lo económico, ofrece posibilidades de incrementar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos locales acompañado de la responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales y municipales.

Ante la nueva conformación de retos y oportunidades regionales, la necesidad de elevar la eficiencia en la ejecución del gasto público se suma a la búsqueda de una mayor capacidad de gestión de las autoridades locales en el diseño y aplicación de políticas públicas. Empero, para algunas entidades la descentralización trae consigo una oportunidad de elevar la eficiencia de su administración pública, en tanto que para otras los procesos descentralizadores pueden constituir una presión adicional a las condiciones de su estructura administrativa.

Es por eso que la coordinación fiscal, como mecanismo para el fortalecimiento del federalismo, ha constituido un esfuerzo permanente de los tres ámbitos de

gobierno para alcanzar mayores niveles de eficiencia y equidad en materia fiscal. Por lo tanto, una coordinación hacendaria eficaz debe permitir la articulaci3n entre la federaci3n, los estados y municipios, incentivando la participaci3n social para lograr este objetivo. El federalismo hacendario debe consolidar la unidad nacional y fortalecer los espacios pol3ticos y econ3micos de los gobiernos locales.

La descentralizaci3n del gasto federal en salud, educaci3n y desarrollo social, constituye un valioso instrumento para promover la equidad y favorecer la toma de decisiones locales. De tal forma que se busca disminuir las brechas existentes en la calidad y cobertura de 3stos servicios p3blicos. Sin embargo, la descentralizaci3n de funciones, es una tarea no uniforme, es decir, su impacto final sobre el bienestar depender3 de las condiciones iniciales y la capacidad de financiamiento y administraci3n que mantenga cada 3mbito gubernamental en relaci3n con los servicios descentralizados.

Por lo anterior, el proceso de redistribuci3n de funciones no s3lo debe considerar su suficiencia presupuestal sino cuestionarse sobre la efectividad del proceso para lograr un desarrollo regional m3s equilibrado. La descentralizaci3n de funciones operativas establecidas en el Ramo 33, no logra superar los problemas de duplicaci3n ni un cierto burocratismo presupuestal. Sin duda, el modelo del nuevo federalismo que requiere el pa3s deber3 aprovechar la capacidad de transformaci3n de la descentralizaci3n, a trav3s de la cual se redistribuyan funciones entre los 3rdenes de gobierno federal, estatal y municipal, que es base para recuperar y desarrollar el principio de coordinaci3n impl3cito en el pacto federal.

En la descentralizaci3n de recursos, la creaci3n del Ramo 33 represent3 un avance sustantivo en el proceso del federalismo. Empero, tambi3n ha evidenciado las carencias en aspectos administrativos, t3cnicos y de recursos. El principal obst3culo es la dependencia estructural de las finanzas locales que provienen de las participaciones.

Para algunas entidades federativas, la descentralización de recursos trajo efectos presupuestales negativos. El Ramo 33 aceleró un proceso de descentralización concebido en forma unilateral. En su funcionalidad prevalecen criterios centrales que violentan las soberanías de las entidades porque interfiere en las facultades de los gobiernos estatales para conducir procesos de desarrollo regional y diluye la interlocución entre estados y municipios.

Las propuestas para que los gobiernos locales gasten más eficientemente –sin soslayar el nivel de ingresos propios-, puede ir en dos sentidos. Primero, que impongan límites al gasto público estatal. En este punto, los recursos no deberían implicar control de éstos por parte de las autoridades federales, sino al contrario, a menores recursos mayor capacidad de decisión local para su control a través de la elaboración de una política pública general en materia de gasto regionalizado.

El segundo tiene que ver con una renovación de los mecanismos de coordinación impositiva, con el propósito de atender prioritariamente los problemas fiscales y financieros inmediatos que enfrentan estados y municipios. Una posibilidad para que los estados tengan fuentes de ingresos más flexibles es dotarlos de bases gravables que soporten los costos de la elevación de su gasto. De lo señalado, podemos ver la complejidad relacionada con la política fiscal y su descentralización. En consecuencia, se plantean algunas medidas indispensables a desarrollar:

- Un verdadero crecimiento productivo propicia una mayor captación de recursos fiscales que puede evitar los controles sobre el gasto de los gobiernos locales, casi siempre derivados de las restricciones presupuestales del nivel central. En este sentido, la instrumentación de una política de control del gasto público constituye una poderosa herramienta en los objetivos de estabilidad macroeconómica.

- La eficiencia en la asignación de recursos puede ir acompañada del establecimiento de incentivos y controles para un uso prudente y consistente del gasto.
- Una política de redistribución del ingreso ejecutada por el gobierno central podría hacer más eficiente las tareas de redistribución, aunque la identificación de los objetivos y grupos vulnerables es en principio una tarea de los gobiernos locales.

La descentralización de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno también es una tarea compleja, cuyo éxito depende en gran medida de la capacidad de cada región. Es fundamental contar con un marco regulatorio que se adecue a las exigencias de supervisión de un sistema descentralizado de recursos, tanto al gobierno federal como a los locales. Dicho marco debe establecer una clara delimitación de responsabilidades y respetar los ámbitos de competencia para que sean las entidades federativas, de acuerdo con su régimen interno, las que administren, conforme lo autoricen sus legislaturas locales, los recursos provenientes de los procesos descentralizadores.

Actualmente, la evaluación y el seguimiento del ejercicio del Ramo 33 son imperfectos porque se asignan recursos a los municipios sin que los gobiernos estatales puedan supervisar la aplicación de los recursos. En este sentido, la determinación federal de etiquetar el destino de los recursos fiscales directamente a los municipios ha generado polémica. En efecto, la Ley de Coordinación Fiscal, en su capítulo V, confiere al ámbito estatal responsabilidades adicionales para la administración de los fondos de aportaciones pero, al mismo tiempo, limitan las facultades de las legislaturas locales, al impedirles regular la distribución de recursos del orden estatal hacia el municipal

La propuesta es concreta: que la Federación establezca las líneas generales de aplicación de los recursos del Ramo 33, y que sean los estados y municipios

quienes legislen su aplicación local, con la estrategia de descentralizar las decisiones sin perder el control y la norma presupuestal.

Finalmente, es necesario que durante el proceso de descentralización se considere fortalecer los sistemas y órganos de planeación estatales y municipales con el fin de asegurar la aplicación de los recursos descentralizados a obras y acciones que cuenten con el consenso social y promuevan el desarrollo.

El impulso a nuevo federalismo es un reto que no puede enfrentarse solamente desde un orden de gobierno. Se requiere una clara distribución de competencias y una mayor asignación de recursos de la Federación y del propio estado, pero muy especialmente de cada municipio. Una correcta separación de los ámbitos de actuación en materia fiscal deberá mantener una viabilidad de la coordinación hacendaria y contribuir en la construcción de una relación municipio-estado-federación que pueda enfrentar la nueva realidad democrática y social del país.

CONCLUSIONES

En el actual contexto nacional de la Reforma del Estado, la descentralización fiscal como parte medular del Nuevo Federalismo, ha propiciado un replanteamiento de los procesos e instituciones gubernamentales en asuntos correspondientes a la distribución de recursos, funciones y responsabilidades hacia los gobiernos locales.

La descentralización, como política gubernamental, fortalece la capacidad de gestión pública de los estados y municipios, acerca en forma directa los servicios básicos a la población y contribuye a eliminar instancias burocráticas innecesarias para el gasto público. La reforma del Estado se nutre de la descentralización en la medida que le permite combatir el centralismo para redistribuir competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres ámbitos de gobierno

El reto de un nuevo federalismo es realizar una redistribución de funciones y responsabilidades, así como de recursos del gobierno federal hacia los estados y municipios. A partir de un renovado federalismo, los tres órdenes de gobierno deben participar en procesos de decisión esquivando obstáculos que aparecen en las relaciones entre la federación, los estados y municipios. Un federalismo equilibrado debe buscar consensos que permitan una descentralización completa y real en la toma de decisiones, en la asignación de recursos y la distribución de responsabilidades fiscales entre los diferentes ámbitos de gobierno.

El estudio del federalismo fiscal, arroja la convicción de adoptar una estructura gubernamental federal que establezca reglas claras para la asignación de recursos federales a los gobiernos locales, de las transferencias encaminadas a fortalecer las haciendas estatales y municipales y, finalmente, la innovación de nuevos modelos para garantizar una estructura fiscal eficiente y equitativa.

El federalismo fiscal como expresión de una descentralización de funciones, recursos y responsabilidades, es condición básica para ampliar las posibilidades de un verdadero Pacto Federal que sea marco constitucional de convergencia del desarrollo económico entre los estados –captando sus diferencias y necesidades singulares–, con el crecimiento económico de la nación.

En la distribución de competencias, el ámbito federal conserva aspectos básicos como la normatividad y deja al orden local su desarrollo e instrumentación. No obstante, en la práctica tal delimitación ha estado tradicionalmente manejada por la discrecionalidad del gobierno federal.

Hay que considerar que el gobierno federal está en mejores condiciones para ejecutar acciones dirigidas a la estabilización macroeconómica, de una distribución equitativa del ingreso y de la provisión de ciertos bienes y servicios públicos para los habitantes de todo el país. Sin embargo, los gobiernos locales complementan estas acciones ofreciendo también bienes y servicios de demanda local, originando así, cierta racionalidad en la asignación de recursos. Es por eso, que la reasignación de responsabilidades hacia estados y municipios como eje fundamental del federalismo fiscal permite reconocer que existen funciones que algunos gobiernos locales no son capaces de realizar.

Los gobiernos y las administraciones públicas locales presentan entonces, en el actual entorno nacional, espacios de oportunidad que exigen un esfuerzo institucional para el fortalecimiento de tareas de innovación en el terreno administrativo y financiero, que ante la demanda de competitividad global, significa renovar estructuras y relaciones intergubernamentales fundamentalmente como ejes de articulación regional.

En este sentido, la reivindicación del federalismo mexicano constituye un proceso que consiste en profundizar la descentralización administrativa y fiscal ante el reclamo constante de mayor asignación de recursos públicos. Esta insuficiencia de recursos puede obligar a fortalecer las fuentes de ingresos propios o bien

implementar modificaciones que permitan diversificar las estructuras hacendarias estatales y municipales.

En el debate sobre la descentralización fiscal, existe la idea frecuente de incrementar los ingresos propios de los gobiernos locales para atacar con mayor efectividad los crecientes requerimientos del gasto y por lo tanto, depender en menor medida de los recursos federales. La realidad muestra que la tarea de aumentar los ingresos propios en el ámbito local consiste en ampliar las potestades tributarias y mejorar la capacidad administrativa de los estados y municipios.

En México, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR) son ejemplos de gravámenes administrados por el nivel de gobierno que mantiene un menor costo administrativo posible. También existen impuestos donde el gobierno local administra y recibe la recaudación, pero la tasa y la base gravable del impuesto la determina el gobierno federal. Sin embargo, la recaudación de ingresos propios locales representa una mínima concentración de potestades tributarias.

El análisis realizado para medir el peso de las transferencias federales en la hacienda pública de los gobiernos locales, muestra una relación muy dependiente. En promedio, un 85.7% de los recursos manejados por los gobiernos estatales proviene de las transferencias federales. Por su parte, existe la evidencia de que apenas un 7.8% corresponde a los ingresos propios de los estados y el resto se ejerce en los municipios.

Un punto importante es que de la recaudación total de ingresos tributarios por parte del gobierno federal, un 24.3% en promedio se destina a los gobiernos locales vía participaciones. Pero si tomamos en cuenta el monto total de transferencias, el monto que se reparte hacia las entidades es de 54.3%, es decir, más de la mitad de los recursos recaudados por el nivel federal se traslada a los estados.

El problema reside en el papel que juegan las transferencias del gobierno federal porque desarrollan un efecto adverso sobre el esfuerzo de recaudación de los gobiernos locales. Ante la penuria de recursos, algunos estados y municipios apuntan hacia una propuesta engañosa al sugerir un incremento de las participaciones. Empero, esta medida de corto plazo acabaría complicando las finanzas federales y agravando la dependencia financiera de los gobiernos locales.

Una correcta separación de los ámbitos de actuación en materia de ingreso y de gasto, su correspondencia y equilibrio entre las políticas de redistribución, constituyen las fronteras de responsabilidad y cooperación que entidades y Federación deben definir para mantener la viabilidad de la coordinación fiscal y contribuir con ello a la construcción de un nuevo federalismo hacendario.

El federalismo hacendario debe intentar conjugar, desde una perspectiva regional, la política económica y la política social como ejes sustanciales de una política pública de desarrollo autónoma en cada entidad federativa.

La política de descentralización hacia otros espacios, no debe entenderse como el resurgimiento de un localismo negativo, sino como la pauta general que dirige la construcción de un nuevo andamiaje institucional. Este proceso descentralizador tiene como propósito la depuración del actual sistema de relaciones fiscales intergubernamentales; una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos y, primordialmente, una mayor disciplina y responsabilidad fiscales de los gobiernos locales.

No obstante, las reformas de la administración del presidente Zedillo hacia un *federalismo hacendario*, se caracterizó sólo de ciertas funciones operativas relacionadas con la administración de gravámenes. En lo tocante al gasto público, la descentralización se limitó a ciertas responsabilidades, como educación, salud e infraestructura social.

La creación del Ramo 33 puede considerarse como un esfuerzo decidido para descentralizar el gasto social, contribuir en la gestión regional y local de las administraciones públicas y sin duda alguna, un paso adelante para consolidar la coordinación hacendaria. Sin embargo, el Ramo 33 presenta algunas imperfecciones. Jurídicamente y políticamente, constituye un parche a la Ley de Coordinación Fiscal porque mientras no sean *transferencias no condicionadas*, como las participaciones, las cuales sí son recursos totalmente estatales, deberían enmarcarse en otra ley. Por lo tanto, resulta obligado crear una Ley de Coordinación para el Gasto Social o una Ley de Desarrollo Social, que ubique los recursos del Ramo 33.

Dentro de este nuevo esquema, se requiere un nuevo perfil estatal que abra la posibilidad de promover la participación ciudadana, a través de un Estado central que renueve un federalismo hacendario capaz de actuar con los gobiernos locales y descentralice no sólo recursos, sino capacidades de atención a demandas. Esta expresión hacendaria debe exigir a los estados y municipios el manejo de recursos con transparencia y la rendición de cuentas en forma veraz a los ciudadanos.

De esta manera, es elemental promover con mayor intensidad una descentralización en el control y evaluación gubernamental. En este sentido, los procedimientos de evaluación y seguimiento del ejercicio del Ramo 33 son imperfectos porque aún cuando los gobiernos estatales supervisan la aplicación de los recursos, al mismo tiempo limitan las facultades de las legislaturas locales para regular la asignación de recursos a los municipios. El efecto produce un fortalecimiento hacendario municipal que contrarresta los espacios de supervisión de las entidades federativas.

La nueva conformación de retos y oportunidades regionales requiere de la decidida intervención del Estado, pues dejar espacios a la suerte del mercado no garantiza prosperidad ni una distribución equitativa. El crecimiento económico tiene como consecuencia la aparición de nuevas zonas de desarrollo, trayendo consigo un acelerado proceso de urbanización en varias ciudades. Sin embargo,

esta situación ha provocado un empobrecimiento que afecta a las localidades. En este orden de ideas, las reformas estructurales en México requieren instrumentarse como políticas públicas para corregir en lo social las fallas del mercado.

Es precisamente en este punto, que los egresados en el campo de la administración pública debemos realizar análisis prospectivos que aporten nuevos esquemas y mecanismos de coordinación, dirigidos a corregir las fallas en el sistema de participaciones y las aportaciones federales que afectan a las finanzas públicas de los gobiernos locales. El estudioso de la administración pública está obligado a considerar los diversos factores que permitan una asignación óptima de las tareas fiscales entre los diferentes ámbitos de gobierno, tomando en cuenta sus características institucionales, juicios de valor y el desempeño de su propia estructura política y social.

Lo importante, en todo caso, es que el administrador público inicie una discusión sobre alternativas integrales, con la finalidad de contribuir a la construcción de un federalismo fiscal que permita establecer un vínculo más estrecho entre los ingresos y gastos haciendo más transparente el sistema de transferencias federales.

Bajo estos enfoques y apreciaciones, en el marco del nuevo Federalismo se busca fortalecer a los gobiernos locales canalizando recursos con criterios de desarrollo regional que les permita abrir mayores oportunidades aparejadas de nuevas obligaciones y responsabilidades para ambas esferas de gobierno.

En el corto plazo se debe concretar hacia este nuevo pacto fiscal que integre, con base en el consenso, una reforma fiscal integral, que no inhiba la inversión y distribuya con equidad la carga fiscal, así como un sistema de coordinación intergubernamental que coordine, no subordine, a los estados respecto a la hacienda federal o a los municipios respecto a las haciendas estatales.

BIBLIOGRAFIA

- Almada, F. Carlos. La Administración Pública Estatal en México. Ed. INAP, México. 1982
- Ayala, Espino José. La economía en el sector público mexicano. Ed. UNAM, Facultad de Economía. 1999
- Astudillo, Moya Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México. Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas. 1999
- Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Ed. FCE, México. 1999
- Carrillo, Landeros Ramiro. Metodología y Administración. Ed. Limusa, México. 1989
- Chávez, Presa Jorge. Para recobrar la confianza en el gobierno. Ed. FCE, México. 2000
- Díaz, Flores Manuel. Federalismo Fiscal: una referencia al Estado de Aguascalientes 1980-2000. México, Tesis Doctoral UNAM-FCPS. 2003.
- Flores, Zavala Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Ed. Porrúa, México. 1995
- Guerrero, Omar. Introducción a la Administración Pública. Ed. HARLA, México. 1985
- Nieto Lizzbeth y Palencia Rosa. La Descentralización Municipal en México, 1982-2000. El caso de la Educación Básica en el Municipio de Tlalnepantla de Baz. México, Tesis Profesional UNAM-FCPS. 2001
- Retchkiman, K. Benjamín. El federalismo y la coordinación fiscal. Ed. UNAM, México. 1981
- Uvalle, Berrones Ricardo. El gobierno en acción. Ed. FCE, México. 1981

Weber, Max. El político y el científico. Ed. CINAR, 1994.

DOCUMENTOS OFICIALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. IFE, febrero 2000.

Gobiernos Estatales. Cuentas Públicas Estatales. Años 1995-2000

INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales en México, 1995-2000. Aguascalientes, Ags: 2000

INEGI. Resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Aguascalientes, Ags: 2000

Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación, lunes 29 de diciembre de 1997

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. México, Diario Oficial de la Federación, martes 28 de mayo de 1996.

Secretaría de Gobernación. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. México, Diario Oficial de la Federación 5 de agosto de 1997.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Resultados Generales. México, años 1995-2000

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, México, Diario Oficial de la Federación, lunes 29 de diciembre de 1997.

HEMEROGRAFIA

Revista de Comercio Exterior. Volumen 49, número 5. México. 1999.

Revista Control Gubernamental. Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México. Año VII, número 13. 1998

Revista El Economista Mexicano No. 2. Colegio Nacional de Economistas. México. 1999

Revista Enlace No. 49. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1998

Revista Prospectiva. Agrupación Política Nueva. Año 3, numero 10, julio 1998

DOCUMENTOS DE INTERNET

Tijerina, A. Fortalecimiento de los ingresos de los gobiernos estatales en México. Centro de Análisis y Difusión Económica. Número 3. México, diciembre 1998. Página Web: <http://www.cade.org.mx>

Tijerina, A. La dependencia financiera de los gobiernos locales en México. Centro de Análisis y Difusión Económica. Número 15. México, octubre 1999. Página Web: <http://www.cade.org.mx>

ANEXO ESTADISTICO

**PAGINACIÓN
DISCONTINUA**

Producto Interno Bruto por entidad federativa 1995-2000
CORRIENTES ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	Est.	1996	Est.	Var.	1997	Est.	Var.	1998	Est.	Var.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	1,678,834,829	100.0	2,296,874,526	100.0	36.8	2,873,272,992	100.0	25.1	3,517,781,860	100.0	22.4	4,205,703,889	100.0	19.6	4,874,463,616	100.0	18.3
AGUASCALIENTES	18 127 944	1.1	25 362 455	1.1	39.9	32 771 244	1.1	29.2	40 426 502	1.1	23.4	48 346 667	1.1	19.6	59 651 845	1.2	23.4
BAJA CALIFORNIA	53 460 809	3.2	72 562 805	3.2	35.9	97 139 556	3.4	33.7	118 576 001	3.4	22.1	147 411 477	3.5	24.3	178 702 841	3.5	21.2
BAJA CALIFORNIA SUR	9 007 813	0.5	12 305 975	0.5	36.6	15 887 211	0.6	29.1	19 223 553	0.5	21.0	22 966 001	0.5	19.5	27 049 257	0.5	17.8
CAMPECHE	23 008 058	1.4	29 688 518	1.3	29.0	35 335 688	1.2	19.0	38 109 993	1.1	7.9	48 561 123	1.2	27.7	58 984 450	1.2	21.2
CDMEX	55 767 088	3.3	75 501 121	3.3	36.0	94 531 995	3.3	24.6	116 660 475	3.3	23.4	135 250 928	3.2	15.9	149 547 114	3.0	10.6
COLIMA	8 769 847	0.5	12 184 665	0.5	38.5	15 857 175	0.5	24.6	19 285 938	0.5	26.9	23 752 211	0.5	23.3	27 461 072	0.6	15.6
CHAMPAS	29 800 839	1.8	39 517 837	1.7	32.2	49 340 617	1.7	24.9	59 339 042	1.7	20.3	68 689 329	1.6	15.8	80 387 506	1.6	17.0
CHIHUAHUA	69 762 967	4.2	97 131 434	4.2	39.2	121 773 205	4.2	25.4	152 233 292	4.3	25.0	184 810 666	4.4	21.4	228 716 155	4.6	23.8
DISTRITO FEDERAL	584 749 547	22.9	522 589 227	22.8	35.9	654 556 816	22.8	25.2	798 489 321	22.7	22.0	957 716 127	22.8	19.9	1 134 503 845	22.8	18.5
DURANGO	21 862 453	1.3	30 925 568	1.3	41.5	37 498 520	1.3	21.3	46 207 498	1.3	23.2	52 376 310	1.2	13.4	59 839 941	1.2	14.3
GUANAJUATO	55 057 331	3.3	76 565 978	3.3	39.1	93 002 998	3.2	21.5	113 417 819	3.2	22.0	133 431 266	3.2	17.6	156 679 072	3.1	17.4
GUERRERO	29 917 928	1.8	38 563 087	1.7	28.9	47 294 010	1.6	22.8	59 032 757	1.7	24.8	72 662 284	1.7	23.1	85 282 023	1.7	17.4
HIDALGO	22 211 632	1.3	31 414 335	1.4	41.4	38 685 150	1.3	23.1	48 662 789	1.4	25.8	57 118 153	1.4	17.4	65 229 845	1.3	14.2
JALISCO	105 052 810	6.3	147 351 540	6.4	40.3	181 662 166	6.3	23.3	227 153 991	6.5	25.0	272 696 675	6.5	20.0	318 593 013	6.4	18.8
MEXICO	168 942 562	10.1	238 288 207	10.4	41.0	300 602 902	10.5	26.2	364 937 350	10.4	21.4	428 912 867	10.2	17.5	508 964 669	10.2	18.6
MICH-OACAH	39 453 744	2.4	52 919 125	2.3	34.1	69 071 547	2.3	30.5	81 329 596	2.3	17.7	101 495 496	2.4	24.8	111 572 428	2.2	9.9
MORELOS	22 624 353	1.3	30 320 009	1.3	34.0	38 514 551	1.3	25.0	48 791 127	1.4	27.7	57 926 320	1.4	18.7	67 643 803	1.4	18.8
NAYARIT	9 428 728	0.6	12 823 454	0.6	36.0	15 885 033	0.6	23.9	19 743 836	0.6	24.3	23 688 749	0.6	20.0	28 231 458	0.6	10.7
NUEVO LEON	111 663 018	6.7	151 815 143	6.6	36.0	192 943 221	6.7	27.1	239 971 805	6.8	24.4	285 830 907	6.8	19.0	350 962 156	7.1	22.8
OAXACA	27 135 502	1.6	36 817 921	1.6	34.9	43 584 479	1.5	19.0	51 939 795	1.5	19.2	62 875 565	1.5	20.7	73 757 401	1.5	17.7
PUEBLA	55 905 614	3.3	75 401 259	3.4	40.2	102 296 166	3.6	30.4	131 298 957	3.7	28.4	165 007 550	3.9	25.7	192 807 411	3.9	18.8
QUERETARO	26 925 920	1.6	37 591 738	1.6	39.6	48 797 232	1.7	29.8	62 136 110	1.8	27.4	82 235 525	1.7	17.9	86 238 254	1.7	16.8
QUINTANA ROO	20 596 828	1.2	27 932 327	1.2	35.6	36 374 165	1.3	30.2	46 707 476	1.3	28.4	56 900 729	1.4	21.6	69 474 081	1.4	22.1
SAN LUIS POTOSI	30 276 657	1.8	40 473 700	1.8	33.7	50 513 437	1.8	24.8	61 312 877	1.7	21.4	71 478 853	1.7	16.6	85 473 318	1.7	19.6
SINALOA	34 711 327	2.1	48 155 203	2.1	38.7	57 338 340	2.0	19.1	67 899 910	1.9	18.4	79 246 571	1.9	16.7	94 544 108	1.9	19.3
SONORA	48 589 136	2.9	63 915 797	2.8	31.5	79 683 531	2.8	24.7	96 582 006	2.7	21.2	112 955 866	2.7	17.0	132 933 381	2.7	17.7
TABASCO	21 723 353	1.3	28 983 588	1.3	33.4	35 774 752	1.2	23.4	42 030 856	1.2	17.5	51 042 119	1.2	14.0	60 062 377	1.2	17.7
TAMAU-LIPAS	50 282 267	3.0	68 390 643	3.0	36.0	83 946 596	2.9	22.7	104 644 074	3.0	24.7	128 285 326	3.1	22.6	154 232 378	3.1	20.2
TLAXCALA	8 510 629	0.5	11 963 321	0.5	40.6	15 054 889	0.5	27.0	18 281 065	0.5	20.3	22 021 799	0.5	20.5	26 383 116	0.5	19.8
VERACRUZ	80 251 414	4.8	107 729 437	4.7	34.2	128 771 328	4.5	19.4	148 948 991	4.2	15.7	172 248 066	4.1	15.6	197 237 388	4.0	14.5
YUCATAN	20 898 510	1.2	29 029 150	1.3	38.9	36 895 171	1.3	27.1	46 043 325	1.3	24.8	56 754 186	1.3	23.3	69 674 673	1.4	22.0
ZACATECAS	14 251 109	0.8	18 810 159	0.8	32.0	22 718 531	0.8	20.8	28 384 265	0.8	24.9	30 308 140	0.7	6.8	36 252 825	0.7	19.6

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de Mexico (SCNM) Producto Interno Bruto por Entidad Federativa INEGI

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Poblacion por entidad federativa

ESTADO	POBLACION	Estructura
TOTAL	97,014,867	100.0
AGUASCALIENTES	940,778	1.0
BAJA CALIFORNIA	2,476,010	2.6
BAJA CALIFORNIA SUR	418,962	0.4
CAMPECHE	687,572	0.7
COAHUILA	2,287,816	2.4
COLIMA	536,650	0.6
CHIAPAS	3,912,081	4.0
CHIHUAHUA	3,037,366	3.1
DISTRITO FEDERAL	8,550,171	8.8
DURANGO	1,440,899	1.5
GUANAJUATO	4,648,460	4.8
GUERRERO	3,063,380	3.2
HIDALGO	2,226,763	2.3
JALISCO	6,293,460	6.5
MEXICO	13,058,570	13.5
MICHOACAN	3,959,772	4.1
MORELOS	1,545,775	1.6
NAYARIT	910,241	0.9
NUEVO LEON	3,812,758	3.9
OAXACA	3,419,524	3.5
PUEBLA	5,054,788	5.2
QUERETARO	1,398,148	1.4
QUINTANA ROO	870,918	0.9
SAN LUIS POTOSI	2,290,332	2.4
SINALOA	2,522,862	2.6
SONORA	2,192,454	2.3
TABASCO	1,883,620	1.9
TAMAULIPAS	2,735,624	2.8
TLAXCALA	957,705	1.0
VERACRUZ	6,883,273	7.1
YUCATAN	1,650,949	1.7
ZACATECAS	1,347,186	1.4

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Cuadro No. 3

Ingresos del Gobierno Federal en 1995-2000
MILES DE PESOS

CONCEPTO	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	280,144,400	392,566,000	508,743,800	545,175,700	674,348,100	868,267,600
TRIBUTARIOS	170,305,700	226,006,200	312,617,100	404,225,200	521,682,400	581,703,300
RENTA	70,603,800	97,162,000	135,100,700	169,476,400	216,123,400	258,754,200
VALOR AGREGADO	51,785,100	72,109,600	97,741,600	119,871,300	151,183,500	189,605,900
PRODUCCION Y SERVICIOS	24,710,000	29,695,200	45,351,100	76,598,300	106,703,700	81,544,100
SERVICIOS TELEFONICOS	3,101,600	-	-	-	-	-
TENENCIA O USO DE VEHICULOS	3,079,900	4,214,200	5,743,800	6,692,900	7,726,800	8,437,400
AUTOMOVILES NUEVOS	668,400	10,600	849,100	2,225,800	3,412,900	4,618,700
IMPORTACION	11,144,800	14,854,700	18,102,600	21,488,400	27,302,800	32,861,400
EXPORTACION	63,400	49,600	400	1,100	1,200	3,800
ACCESORIOS	5,133,900	7,584,100	9,205,100	7,591,900	8,956,600	5,504,000
OTROS	14,800	326,200	522,700	279,100	271,500	373,800
NO TRIBUTARIOS	109,838,700	166,559,800	196,126,700	140,950,500	152,665,700	286,564,300
DERECHOS	69,709,900	113,299,000	131,589,800	105,004,800	106,373,100	210,955,200
PRODUCTOS	8,804,900	7,147,400	8,442,600	12,013,500	7,854,300	7,261,400
APROVECHAMIENTOS	31,313,100	46,107,600	56,064,800	23,913,200	38,416,000	68,323,300
CONTRIBUCION DE MEJORAS	10,800	5,800	29,500	19,000	22,300	24,400

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro No. 4 .

Ingresos de los Gobiernos Locales según origen 1995-2000
MILES DE PESOS

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL DE INGRESOS	15,730,529	22,034,194	28,743,891	37,424,806	46,401,387	47,720,022
IMPUESTOS	5,872,989	7,204,027	9,032,937	11,104,244	13,528,420	16,797,327
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	203,286	285,587	348,002	380,630	503,422	471,283
DERECHOS	3,465,779	4,674,688	5,895,895	7,830,645	9,777,930	11,995,453
PRODUCTOS	3,098,482	3,219,321	5,958,262	6,457,518	7,681,263	6,259,723
APROVECHAMIENTOS	3,089,993	3,096,958	4,630,604	6,164,683	7,464,789	8,650,988
OTROS INGRESOS	0	3,553,613	2,878,191	5,487,086	7,445,563	3,545,248

Cuadro No. 5

Ingresos Municipales según origen 1995-2000
MILES DE PESOS

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL DE INGRESOS	7,122,928	8,660,138	10,756,765	15,018,280	18,235,285	20,134,874
IMPUESTOS	3,485,027	3,924,334	4,696,139	5,645,263	6,584,117	8,016,046
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	130,806	180,705	234,410	261,745	320,686	403,977
DERECHOS	1,135,341	1,797,324	2,212,930	2,960,859	3,733,514	4,528,701
PRODUCTOS	842,648	816,409	985,921	1,366,648	1,575,318	1,511,158
APROVECHAMIENTOS	1,529,106	1,453,032	1,906,302	2,879,866	3,514,655	3,474,930
OTROS INGRESOS	0	488,334	721,063	1,903,899	2,506,995	2,200,062

FUENTE: Finanzas Publicas Estatales y Municipales en México. INEGI

**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**

Cuadro No. 6

Ingresos Estatales según origen 1995-2000
MILES DE PESOS

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL DE INGRESOS	8,607,601	13,374,056	17,987,126	22,406,526	28,166,102	27,585,148
IMPUESTOS	2,387,962	3,279,693	4,336,798	5,456,981	6,944,303	8,781,281
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	72,480	104,882	113,592	118,885	182,736	67,306
DERECHOS	2,330,438	2,877,364	3,682,965	4,869,786	6,044,416	7,466,752
PRODUCTOS	2,255,834	2,402,912	4,972,341	5,090,870	6,105,945	4,748,565
APROVECHAMIENTOS	1,560,887	1,643,926	2,724,302	3,284,817	3,950,134	5,176,058
OTROS INGRESOS		3,065,279	2,157,128	3,583,187	4,938,568	1,345,186

FUENTE: Cuentas Publicas Estatales

Cuadro No. 7

Ingresos del Gobierno Federal en 1995-2000
MILES DE PESOS

CONCEPTO	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	280,144,400	392,566,000	508,743,800	545,175,700	674,348,100	868,267,600
IMPUESTOS	170,305,700	226,006,200	312,617,100	404,225,200	521,682,400	581,703,300
DERECHOS	69,709,900	113,299,000	131,589,800	105,004,800	106,373,100	210,955,200
PRODUCTOS	8,804,900	7,147,400	8,442,600	12,013,500	7,854,300	7,261,400
APROVECHAMIENTOS	31,313,100	46,107,600	56,064,600	23,913,200	38,416,000	68,323,300
CONTRIBUCION DE MEJORAS	10,800	5,800	29,500	19,000	22,300	24,400

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Ingresos de los Gobiernos Estatales en 1995-2000
CORRIENTES, ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	Est.	1996	Est.	Var.	1997	Est.	Var.	1998	Est.	Var.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	50,600,699	100.0	124,810,622	100.0	37.8	171,753,065	100.0	37.6	233,440,177	100.0	38.8	305,176,152	100.0	28.0	385,843,820	100.0	26.4
AGUASCALIENTES	1,042,643	1.2	1,468,170	1.2	40.8	1,987,192	1.2	35.4	2,968,697	1.2	49.4	3,679,454	1.2	23.9	4,625,656	1.2	25.2
Baja CALIFORNIA	2,208,750	2.5	2,737,857	2.2	19.6	3,762,762	2.1	34.3	7,540,492	3.2	126.0	9,182,832	3.0	21.8	12,264,803	3.2	33.6
Baja CALIFORNIA SUR	776,380	0.9	1,068,136	0.9	40.2	1,422,316	0.8	32.5	2,197,719	0.9	51.7	2,354,195	0.8	7.6	3,150,775	0.8	34.3
CAMPECHE	1,261,381	1.4	1,864,115	1.5	47.8	2,563,168	1.5	39.6	3,613,831	1.5	32.9	4,176,025	1.4	15.6	5,295,550	1.4	26.2
COAHUILA	2,967,745	3.3	3,658,818	3.2	33.4	5,305,692	3.1	34.0	6,627,774	2.9	30.6	8,571,786	2.8	23.7	10,866,576	2.8	26.8
COLIMA	738,115	0.8	1,158,093	0.9	55.9	1,983,169	0.9	19.4	2,111,310	0.9	52.6	2,695,850	0.9	27.7	3,325,672	0.9	23.4
CHAPAS	4,627,202	5.4	6,206,046	5.0	25.0	7,941,484	4.6	27.9	11,592,875	4.9	45.0	15,875,332	5.2	36.9	18,322,373	4.8	15.5
CHIHUAHUA	3,206,080	3.5	4,326,190	3.5	34.9	6,095,452	3.5	42.9	8,877,234	3.7	45.6	11,253,403	3.7	26.8	14,249,152	3.7	29.6
CHURRASCO	871,829	1.0	2,448,463	2.0	180.8	3,355,477	2.0	37.0	4,487,139	1.9	33.7	5,936,452	1.9	30.5	7,327,163	1.9	25.1
GUANAJUATO	3,676,475	4.1	4,848,172	3.9	31.9	6,901,825	4.0	42.4	9,722,188	4.1	40.9	12,366,596	4.1	27.2	15,484,145	4.0	25.2
GUERRERO	2,279,721	2.5	4,563,145	3.7	100.2	5,967,586	3.5	31.2	9,388,283	3.5	56.8	12,048,636	3.5	28.3	14,381,574	3.7	19.4
HIDALGO	2,240,071	2.5	2,969,869	2.4	32.6	4,605,246	2.7	55.1	6,045,853	2.5	31.3	7,632,020	2.5	26.2	9,323,568	2.4	22.2
JALISCO	4,179,994	4.6	5,358,522	4.3	28.2	10,439,586	6.1	94.8	14,552,526	6.1	39.4	18,786,113	6.2	29.1	24,742,016	6.4	31.7
MEXICO	13,025,463	14.4	18,319,984	14.7	40.6	22,884,814	13.3	24.9	28,118,516	11.8	22.9	35,779,534	11.7	27.2	46,080,225	11.9	28.8
MICHOACAN	3,522,422	3.9	4,665,775	3.7	32.5	6,718,004	3.9	44.9	9,575,218	4.0	42.5	11,889,352	3.9	24.2	15,442,764	4.0	29.9
MORELOS	2,088,170	2.3	2,573,455	2.1	23.2	3,728,453	2.2	44.9	4,511,322	1.9	21.0	5,497,491	1.8	21.5	6,782,985	1.8	23.8
NAYARIT	1,285,994	1.4	1,682,756	1.3	30.9	2,570,811	1.5	52.8	3,516,973	1.5	36.8	4,301,819	1.4	22.3	5,175,742	1.3	20.3
NUÉVO LEÓN	4,487,931	5.0	5,668,507	4.4	21.9	7,597,406	4.4	39.9	9,441,895	4.0	24.3	15,016,000	4.9	59.0	19,522,873	5.2	32.7
OAXACA	3,204,870	3.5	4,554,687	3.6	42.1	6,119,001	3.6	34.3	9,151,548	3.8	49.5	11,272,420	3.7	33.2	14,733,207	3.8	30.7
PUEBLA	4,743,086	5.2	6,078,309	4.9	28.2	8,486,302	4.9	39.6	11,279,488	4.7	32.9	14,207,976	4.7	26.0	18,814,892	4.9	32.4
QUERÉTARO	2,131,792	2.4	2,999,010	2.1	21.9	3,452,652	2.0	32.8	4,370,441	1.8	26.6	5,603,924	1.8	28.2	6,823,006	1.8	21.8
QUINTANA ROO	951,414	1.1	1,436,554	1.2	49.4	2,209,206	1.3	53.8	3,241,782	1.4	46.7	3,966,666	1.3	19.3	4,803,208	1.2	24.2
SAN LUIS POTOSÍ	2,280,784	2.5	2,976,146	2.4	30.5	4,147,584	2.4	39.4	5,725,976	2.4	39.7	7,574,084	2.5	30.7	9,353,436	2.4	23.5
SINALOA	3,128,279	3.5	3,662,932	2.9	17.1	5,118,783	3.0	39.7	6,567,874	2.8	28.3	8,534,456	2.8	29.9	10,654,326	2.8	24.8
SONORA	3,464,397	3.8	4,188,292	3.4	20.9	5,844,443	3.4	39.5	7,818,968	3.3	33.8	9,240,568	3.0	18.2	11,446,029	3.0	23.9
TABASCO	3,199,881	3.5	4,794,737	3.8	49.8	6,033,583	3.5	25.8	8,204,743	3.9	52.6	11,492,972	3.8	24.9	13,969,153	3.6	21.7
TAMAU-LIPAS	3,302,031	3.6	4,724,461	3.6	35.4	6,250,678	3.6	39.8	7,714,117	3.2	23.4	11,106,754	3.6	44.0	13,517,052	3.5	21.7
TLAXCALA	482,651	0.5	847,265	0.7	75.5	1,139,451	0.7	34.5	3,087,333	1.3	170.9	3,380,587	1.1	9.5	4,325,536	1.1	28.0
VERACRUZ	6,367,523	7.0	10,060,397	8.1	58.6	13,424,942	7.8	33.0	18,658,795	7.8	38.6	23,988,695	7.9	28.8	27,118,000	7.0	13.0
YUCATAN	1,024,169	1.1	1,403,655	1.1	37.1	1,860,789	1.1	34.7	2,440,431	1.0	29.1	2,863,865	0.9	14.9	3,281,741	1.0	15.9
ZACATECAS	1,443,456	1.6	1,998,183	1.6	38.4	2,430,146	1.4	21.6	3,979,155	1.7	63.7	5,146,525	1.7	29.3	6,226,729	1.6	21.0

FUENTE: Cuentas Púlicas Estatales

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Ingresos Propios de los Gobiernos Estatales en 1995-2000
CORRIENTES ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	Est.	1996	Est.	Var.	1997	Est.	Var.	1998	Est.	Var.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	8,535,121	100.0	10,203,895	100.0	19.6	15,716,406	100.0	54.0	18,704,454	100.0	19.0	23,044,798	100.0	23.2	26,172,656	100.0	13.6
AGUASCALIENTES	62,335	0.7	75,878	0.7	21.7	111,563	0.7	47.0	176,791	0.9	58.5	217,704	0.9	23.1	234,480	0.9	7.7
BAJA CALIFORNIA	338,122	4.0	538,878	5.3	59.4	658,653	4.4	29.6	968,473	5.2	38.5	1,166,549	5.1	20.5	1,570,015	6.0	34.6
BAJA CALIFORNIA SUR	11,595	0.1	20,781	0.2	79.2	39,455	0.3	89.9	50,415	0.3	27.8	60,367	0.3	19.7	90,670	0.3	50.2
CAMPECHE	86,491	1.0	127,402	1.2	47.3	154,074	1.0	20.9	240,846	1.3	56.3	313,094	1.4	30.0	531,100	2.0	69.6
COAHUILA	273,594	3.2	358,548	3.5	30.3	401,433	2.6	12.8	401,359	2.1	-0.0	490,917	2.1	22.3	587,211	2.8	40.0
COLIMA	40,425	0.5	41,857	0.4	3.5	56,922	0.4	38.0	96,872	0.5	69.8	90,298	0.4	-8.6	124,173	0.5	37.5
CHIAPAS	455,142	5.3	695,561	6.8	52.8	773,824	4.9	11.3	1,121,250	6.0	44.9	1,350,436	5.9	20.4	1,976,844	3.7	-27.4
CHIHUAHUA	524,662	6.2	655,931	6.4	24.9	1,016,943	6.5	55.0	1,401,105	7.5	37.8	2,040,207	8.9	45.6	2,572,673	9.8	26.1
DURANGO	104,195	1.2	133,565	1.3	28.2	165,220	1.1	23.7	214,291	1.1	29.7	293,460	1.3	36.9	454,354	1.9	68.5
GUANAJUATO	447,772	5.2	412,133	4.0	-8.0	552,419	3.5	34.0	806,192	4.3	45.9	939,094	4.1	16.5	865,199	3.3	-7.9
GUERRERO	239,432	2.8	226,964	2.2	-5.2	378,117	2.4	66.6	571,509	3.1	51.1	556,431	2.4	-2.6	577,670	2.2	3.9
HIDALGO	142,311	1.7	159,715	1.6	12.2	147,767	0.9	-7.5	254,002	1.4	71.9	217,548	0.9	-14.2	209,688	0.8	-3.7
JALISCO	823,033	9.6	923,968	9.1	12.3	1,149,370	7.3	24.4	1,531,356	8.2	33.2	2,001,345	8.7	30.7	2,224,417	8.5	11.1
JALISCO	823,033	9.6	923,968	9.1	12.3	1,149,370	7.3	24.4	1,531,356	8.2	33.2	2,001,345	8.7	30.7	2,224,417	8.5	11.1
MEXICO	821,856	9.6	1,151,841	11.3	40.2	1,722,612	11.0	49.6	2,349,728	13.6	48.0	3,368,953	14.7	32.9	3,721,489	14.2	9.9
MICHOCAN	268,922	3.2	358,319	3.5	33.2	451,663	2.9	26.1	591,489	3.2	31.0	806,524	3.5	36.4	922,520	3.5	14.4
MORELOS	234,806	2.8	268,324	2.6	14.3	310,815	2.0	15.8	298,210	1.6	-4.1	277,852	1.2	-6.8	252,548	1.0	-9.1
NAYARIT	84,356	1.0	108,628	1.1	28.8	125,109	0.8	15.2	193,153	1.0	54.4	182,808	0.8	-5.4	242,824	0.9	32.8
NUЕVO LEON	931,667	10.9	1,016,810	10.0	9.1	3,326,233	21.2	227.1	1,666,572	8.9	-49.9	2,197,531	9.5	31.9	2,655,894	10.1	20.9
OAXACA	108,466	1.3	123,131	1.2	13.5	179,199	1.1	45.5	275,547	1.5	63.8	321,944	1.4	16.8	382,720	1.5	18.9
PUEBLA	226,780	2.7	230,422	2.3	1.6	368,503	2.3	59.9	624,707	3.3	59.9	547,258	2.4	-12.4	685,475	2.6	25.3
QUERETARO	176,199	2.1	134,250	1.3	-23.8	225,115	1.4	67.7	221,230	1.2	-1.7	344,022	1.6	55.5	341,872	1.3	-0.6
QUINTANA ROO	130,155	1.5	159,573	1.6	22.6	372,236	2.4	133.3	458,174	2.7	33.8	558,791	2.4	12.2	505,249	1.9	-9.6
SAN LUIS POTOSI	105,817	1.2	95,524	0.9	-9.7	140,199	0.9	46.8	238,089	1.3	70.5	308,512	1.3	29.0	255,200	1.0	-17.3
SINALOA	238,968	2.8	352,003	3.4	47.3	458,740	3.0	33.2	639,918	3.4	36.5	627,887	2.7	-1.9	758,450	2.9	20.8
SONORA	384,993	4.5	405,255	4.0	5.3	495,092	3.2	22.2	462,529	2.5	-6.6	549,439	2.8	42.4	702,223	2.7	8.1
TABASCO	200,996	2.4	266,779	2.6	32.7	277,577	1.8	4.0	402,399	2.2	45.0	330,825	1.4	-17.8	393,594	1.5	19.1
TAMAULIPAS	456,060	5.3	441,995	4.3	-3.1	536,208	3.4	21.3	735,399	3.9	37.1	820,720	3.6	11.6	1,037,309	4.0	26.4
TLASCALA	83,851	1.0	72,827	0.7	-13.1	127,911	0.8	75.6	176,663	1.0	39.7	177,039	0.6	-0.9	212,820	0.8	20.2
VERACRUZ	343,557	4.0	385,916	3.8	12.3	613,668	3.9	59.0	854,632	4.6	35.3	1,115,864	4.8	30.3	891,000	3.4	-20.0
YUCATAN	126,668	1.5	192,804	1.9	52.2	244,454	1.6	26.8	318,515	1.7	29.5	379,356	1.6	19.9	756,213	2.9	100.4
ZACATECAS	61,569	0.7	70,224	0.7	14.1	85,232	0.5	21.4	122,219	0.7	43.4	273,523	1.2	123.8	288,852	1.1	5.6

FUENTE: Cuentas Pùblicas Estatales

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Impuestos de los Gobiernos Estatales en 1995-2000
CORRIENTES ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	Est.	1996	Est.	Var.	1997	Est.	Var.	1998	Est.	Var.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	2,387,962	100.0	3,279,683	100.0	37.3	4,336,798	100.0	32.2	5,458,981	100.0	25.9	6,944,303	100.0	27.2	8,781,281	100.0	26.5
AQUASCALIENTES	7,691	0.3	12,249	0.4	59.3	17,548	0.4	43.3	20,274	0.4	16.5	24,241	0.3	19.6	35,953	0.4	48.5
BAJA CALIFORNIA	123,297	5.2	164,216	5.0	33.2	236,518	5.5	44.0	313,502	5.7	32.5	399,167	5.7	27.3	613,203	7.0	53.6
BAJA CALIFORNIA SUR	8,390	0.4	10,672	0.3	30.8	22,854	0.5	108.3	40,184	0.7	75.8	47,003	0.7	17.0	71,613	0.8	52.4
CAMPECHE	21,057	0.9	29,437	0.9	39.8	45,692	1.1	55.2	79,721	1.5	74.5	100,087	1.4	25.5	115,147	1.3	15.0
COAHUILA	62,216	2.6	199,811	6.1	221.1	113,803	2.6	-43.0	155,700	2.9	36.8	187,122	2.7	20.2	253,158	2.9	35.3
COLIMA	3,521	0.1	4,820	0.1	36.9	7,473	0.2	55.0	10,337	0.2	38.3	12,967	0.2	25.4	19,632	0.2	51.4
CHAPAS	58,179	2.4	78,207	2.4	34.4	92,045	2.1	17.7	87,594	1.1	-37.3	86,350	1.2	49.7	110,774	1.3	28.3
CHIHUAHUA	187,551	7.9	249,125	7.6	33.2	365,787	8.4	46.5	469,741	8.6	29.4	736,413	10.6	56.8	926,055	10.3	22.9
DURANGO	26,212	1.1	38,389	1.2	46.5	46,382	1.1	20.8	69,217	1.1	27.7	72,863	1.0	23.0	130,269	1.5	78.8
GUANAJUATO	16,712	0.7	23,925	0.7	43.2	32,634	0.8	36.4	66,941	1.2	105.1	58,455	0.8	-12.7	71,729	0.8	22.7
GUERRERO	82,979	3.5	102,495	3.1	23.5	148,661	3.4	45.0	201,917	3.7	35.8	237,080	3.4	17.4	264,456	3.0	11.5
HIDALGO	27,910	1.2	43,917	1.3	57.4	51,743	1.2	17.8	78,379	1.4	51.5	79,825	1.1	1.8	100,586	1.1	26.0
JALISCO	310,265	13.0	357,815	10.9	15.3	479,196	11.0	33.9	626,106	11.5	30.7	820,128	11.8	31.0	1,023,235	11.7	24.8
MEXICO	392,664	16.5	550,263	16.8	40.0	708,044	16.3	28.7	1,006,979	18.4	42.2	1,139,430	16.4	13.2	1,457,363	16.6	27.9
MICHOACAN	23,282	1.0	32,022	1.0	37.5	41,323	1.0	29.9	45,687	0.9	12.8	76,883	1.1	64.7	77,983	0.9	0.3
MORELOS	100,168	4.2	134,784	4.1	34.5	150,071	3.5	11.3	78,055	1.4	-48.0	36,378	0.5	-53.4	44,668	0.5	23.3
NAYARIT	46,703	2.0	55,726	1.7	19.3	50,901	1.2	-8.7	72,817	1.3	43.1	75,705	1.1	4.0	78,358	0.9	3.5
NUÉVO LEÓN	315,182	13.2	422,567	12.9	34.2	609,778	14.1	44.2	766,586	14.0	25.7	986,476	14.2	29.7	1,207,701	13.8	22.4
OAXACA	7,429	0.3	9,212	0.3	24.0	17,455	0.4	89.5	22,184	0.4	27.1	25,822	0.4	16.4	24,313	0.3	-5.8
PUEBLA	58,306	2.3	68,495	2.1	23.8	104,369	2.4	52.4	142,327	2.6	36.4	206,882	3.0	45.4	271,023	3.1	31.0
QUERETARO	21,119	0.9	23,387	0.7	10.7	33,700	0.8	44.1	36,602	0.7	8.6	52,842	0.8	44.4	64,225	0.7	21.5
QUINTANA ROO	41,569	1.7	57,314	1.7	38.1	145,584	3.4	154.0	182,286	3.3	42.5	219,465	3.2	20.4	250,785	2.9	14.3
SAN LUIS POTOSÍ	5,551	0.2	6,643	0.2	19.7	10,069	0.2	51.6	12,071	0.2	19.9	15,526	0.3	35.9	18,737	0.3	19.9
SINALOA	52,755	2.2	62,311	1.9	18.1	102,044	2.4	63.8	109,483	2.0	7.3	136,399	2.0	24.6	163,047	1.9	18.5
SONORA	168,604	7.1	206,322	6.3	22.4	262,488	6.1	27.2	270,345	5.0	3.0	354,499	5.1	31.1	382,094	4.5	10.6
TABASCO	13,347	0.6	41,596	1.3	211.7	48,948	1.1	17.7	66,954	1.2	36.8	68,724	1.0	2.6	80,404	0.9	17.0
TAMAUJUPAS	123,895	5.2	184,797	5.6	49.2	255,120	5.9	38.1	255,835	5.2	12.0	418,365	6.0	46.4	550,783	6.3	31.7
TLAXCALA	9,240	0.4	14,814	0.5	60.3	22,432	0.5	51.4	27,831	0.5	24.1	34,403	0.5	23.6	60,926	0.7	77.1
VERACRUZ	24,839	1.0	29,453	0.9	18.6	31,363	0.7	6.5	33,164	0.6	5.7	41,702	0.6	25.7	71,000	0.8	70.3
YUCATAN	42,633	1.8	51,569	1.6	21.0	69,555	1.6	34.9	105,037	1.9	51.0	131,458	1.9	25.2	157,226	1.8	19.6
ZACATECAS	7,394	0.3	12,058	0.4	63.1	13,147	0.3	9.0	14,025	0.3	6.7	21,674	0.3	54.5	31,476	0.4	45.2

FUENTE: Cuentas Públicas Estatales

Derechos de los Gobiernos Estatales en 1995-2000
CORRIENTES, ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	Est.	1996	Est.	Var.	1997	Est.	Var.	1998	Est.	Var.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	2,330,438	100.0	2,877,364	100.0	23.5	3,882,965	100.0	28.0	4,869,786	100.0	32.2	6,044,416	100.0	24.1	7,466,752	100.0	23.5
AGUASCALIENTES	18 399	0.8	22 552	0.8	22.6	32 401	0.9	43.7	42 420	0.9	30.9	53 331	0.9	25.7	84 678	1.1	58.8
BAJA CALIFORNIA	80 798	3.5	100 158	3.5	24.0	123 884	3.4	23.8	267 211	5.5	115.5	283 258	4.7	6.0	322 092	4.3	13.7
BAJA CALIFORNIA SUR	118	0.0	2 501	0.1	2 019.5	3 142	0.4	25.6	2 986	0.1	-5.0	3 546	0.1	22.1	1 838	0.0	-49.6
CAMPECHE	10 641	0.5	23 127	0.8	117.3	36 586	1.0	58.2	54 442	1.1	48.8	59 154	1.0	8.7	65 333	0.9	12.1
COAHUILA	165 249	7.1	41 460	1.4	-74.9	160 358	4.4	286.8	185 757	3.8	16.5	190 856	3.2	2.1	258 783	3.5	35.7
COLIMA	20 903	0.9	20 898	0.7	-0.0	26 535	0.7	27.0	40 859	0.8	54.0	42 492	0.7	4.0	74 441	1.0	75.2
CHIAPAS	58 626	2.5	83 345	2.9	42.2	104 867	2.8	25.8	132 006	2.7	25.9	179 745	3.0	36.2	207 989	2.8	15.7
CHIHUAHUA	257 026	11.0	321 018	11.2	24.9	425 424	11.6	32.5	569 756	11.7	33.9	870 836	14.4	52.8	1 088 105	14.6	24.9
DURANGO	44 934	1.9	52 518	1.8	16.9	65 474	1.8	24.7	82 955	1.7	26.7	95 048	1.6	14.6	218 996	2.9	130.4
GUANAJUATO	111 154	4.8	141 825	4.9	27.8	189 307	5.1	33.5	297 529	6.1	57.2	286 490	4.7	-3.7	347 713	4.7	21.4
GUERRERO	31 587	1.4	38 734	1.3	22.8	53 417	1.5	37.9	56 567	1.2	6.1	90 502	1.5	59.7	96 228	1.3	8.5
HIDALGO	22 190	1.0	25 706	0.9	15.8	33 016	0.9	28.4	52 425	1.1	58.8	38 388	0.6	-26.8	48 466	0.6	28.3
JALISCO	149 775	6.4	196 900	6.9	31.5	250 936	6.8	27.4	306 169	6.3	22.0	354 941	5.9	15.9	473 465	6.3	33.4
MEXICO	287 634	12.3	363 487	12.6	29.4	322 750	8.6	-11.2	578 828	11.9	79.7	646 698	10.7	11.5	840 667	11.3	30.0
MICHOACAN	63 186	2.7	77 551	2.7	22.7	94 410	2.6	21.7	111 422	2.3	18.0	204 922	3.4	83.9	204 623	2.7	-0.0
MORELOS	65 848	2.8	69 715	2.4	5.9	77 923	2.1	11.8	84 692	1.7	8.7	87 298	1.4	3.1	97 662	1.3	11.9
NAYARIT	13 272	0.6	16 308	0.5	22.9	27 382	0.7	67.9	41 017	0.8	49.8	39 468	0.7	-2.6	49 954	0.7	22.6
NUEVO LEON	282 546	12.1	345 132	12.0	22.2	392 668	10.7	13.7	453 761	9.3	15.7	631 658	10.5	39.2	628 332	8.4	-0.5
OAXACA	21 673	0.9	25 121	0.9	15.9	45 252	1.2	80.1	59 441	1.2	31.4	62 249	1.0	4.7	102 194	1.4	64.2
PUEBLA	67 148	2.9	87 841	3.1	30.8	125 920	3.4	43.3	164 934	3.4	31.0	225 077	3.4	24.3	359 487	4.8	75.3
QUERETARO	41 059	1.8	41 739	1.5	1.7	68 827	1.9	64.9	66 632	1.4	-2.8	104 504	1.7	56.1	103 140	1.4	-1.3
QUINTANA ROO	23 006	1.0	44 134	1.5	91.8	86 333	2.3	95.6	109 601	2.3	27.2	116 309	1.9	5.9	124 430	1.7	7.0
SAN LUIS POTOSI	30 865	1.3	42 677	1.5	38.3	62 414	1.7	46.2	73 270	1.5	17.4	96 039	1.6	31.1	116 836	1.6	21.7
SINALOA	113 973	4.9	172 290	6.0	51.2	226 956	6.2	31.7	280 146	5.3	14.7	284 418	4.7	9.3	350 074	4.7	23.1
SONORA	73 428	3.7	93 428	3.3	30.3	108 860	3.0	13.8	82 077	1.7	-24.6	173 321	2.8	108.7	161 680	2.2	-5.6
TABASCO	30 196	1.3	78 002	2.8	148.4	89 820	2.4	19.4	105 985	2.2	18.4	115 996	2.0	16.3	143 776	1.9	21.9
TAMALIPAS	100 767	4.3	159 606	5.5	58.3	179 512	4.9	12.5	260 826	5.4	45.4	270 707	4.5	3.7	340 604	4.6	25.8
TLAXCALA	26 001	1.1	30 518	1.1	17.4	40 818	1.1	33.8	43 628	0.9	6.9	56 079	0.9	28.5	77 833	1.0	38.8
VERACRUZ	76 328	3.3	97 419	3.4	27.6	143 764	3.9	47.6	157 156	3.2	9.3	273 303	4.5	73.9	288 000	3.9	5.4
YUCATAN	17 482	0.8	27 416	1.0	52.8	43 931	1.2	60.2	71 543	1.5	62.9	49 529	0.8	-30.8	50 958	0.7	2.9
ZACATECAS	24 140	1.0	35 004	1.2	45.0	40 765	1.1	16.5	50 944	1.0	25.0	77 843	1.3	52.8	136 277	1.8	75.1

FUENTE: Cuentas Pùblicas Estatales

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Productos de los Gobiernos Estatales en 1995-2000
CORRIENTES ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	Est.	1996	Est.	Var.	1997	Est.	Var.	1998	Est.	Var.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	2,255,834	100.0	2,402,912	100.0	6.5	4,972,341	100.0	106.9	5,090,870	100.0	2.4	6,105,945	100.0	19.9	4,748,565	100.0	-22.2
AGUASCALIENTES	26,212	1.2	30,170	1.3	15.1	53,419	1.0	67.1	125,536	2.1	109.9	127,646	2.1	2.06	99,937	2.1	-21.7
BAJA CALIFORNIA	68,407	3.0	94,753	3.9	38.5	121,237	2.0	6.9	148,437	2.9	45.6	145,260	2.4	-2.1	172,997	3.6	17.7
BAJA CALIFORNIA SUR	2,060	0.1	5,388	0.2	161.6	15,975	0.2	103.7	4,966	0.1	-54.5	7,195	0.1	44.0	14,881	0.3	106.6
COAHUILA	25,024	1.1	32,894	1.4	31.4	30,900	0.7	9.1	76,849	1.5	114.1	112,605	1.8	46.5	78,574	1.7	-25.9
COLIMA	22,692	1.0	26,964	1.1	18.8	102,127	2.1	278.8	59,912	1.2	-42.3	82,273	1.3	39.7	112,510	2.4	36.8
CHAMPAS	9,149	0.4	7,444	0.3	-18.6	10,796	0.2	45.0	39,207	0.8	263.2	27,953	0.5	-28.7	24,671	0.5	-11.7
CHIHUAHUA	284,779	12.6	441,473	18.4	55.0	459,557	9.2	4.1	706,613	13.9	53.6	774,905	12.7	9.8	483,554	10.2	-37.2
DURANGO	61,030	2.7	61,445	2.6	0.7	124,271	2.5	102.2	190,997	3.1	25.3	191,577	3.1	2.9	336,776	6.5	60.1
GUANAJUATO	14,366	0.6	27,114	1.1	88.7	28,395	0.6	4.7	34,891	0.7	22.9	72,139	1.2	106.8	90,821	1.9	25.6
GUERRERO	209,182	9.3	212,905	8.9	1.8	216,976	4.4	1.9	389,005	7.6	75.3	536,302	8.8	37.9	391,977	8.0	-28.8
HIDALGO	87,133	3.9	57,119	2.4	-8.7	57,606	1.2	0.9	57,759	1.1	0.3	80,006	1.3	38.5	39,171	0.8	-52.3
JALISCO	186,585	8.3	143,540	6.0	-23.1	268,082	5.4	85.4	382,196	7.5	43.6	502,718	8.2	31.5	321,422	6.8	-36.1
MEXICO	52,135	2.3	124,281	5.2	138.4	111,363	2.2	-10.4	150,440	3.0	35.1	619,692	10.1	311.3	228,973	4.8	-63.0
MICHUACAN	86,358	3.8	110,854	4.6	28.4	103,033	2.1	-7.1	154,613	3.0	50.3	161,662	2.6	4.4	192,255	4.0	17.7
MORELOS	31,489	1.4	16,316	0.7	-48.2	31,108	0.6	90.7	69,273	1.3	119.5	105,224	1.7	54.1	72,367	1.5	-31.2
NAYARIT	16,425	0.7	27,546	1.1	67.7	42,154	0.8	53.0	69,214	1.4	64.4	85,766	0.9	-19.5	105,338	2.2	88.9
NUBUO LEON	118,215	5.2	179,599	7.5	52.0	2,210,438	44.5	1,130.1	324,772	6.4	-85.3	417,709	6.8	26.6	547,244	11.5	31.0
OAXACA	70,072	3.1	78,793	3.3	12.4	63,669	1.3	-18.9	130,421	2.6	104.2	189,553	3.1	45.3	241,839	5.1	27.6
PUEBLA	89,514	4.0	54,102	2.3	-39.6	108,514	2.2	100.6	275,463	5.5	157.5	118,804	1.9	-57.5	24,524	0.5	-79.4
QUERETARO	83,341	3.7	44,174	1.8	-47.0	83,332	1.7	88.6	90,096	1.8	8.1	132,299	2.2	46.8	129,422	2.7	-2.2
QUINTANA ROO	14,791	0.7	40,000	1.7	170.4	104,795	2.1	169.0	143,209	2.8	36.7	122,356	2.0	-14.6	83,954	1.8	-31.4
SAN LUIS POTOSI	60,905	2.7	36,587	1.5	-39.9	58,452	1.2	59.8	139,974	2.7	139.5	136,224	2.2	-2.3	42,779	0.9	-69.2
SINALOA	37,522	1.7	78,124	3.3	108.2	92,503	1.9	18.4	215,412	4.2	132.9	145,038	2.4	-32.7	168,441	3.5	16.1
SONORA	75,734	3.4	36,820	1.5	-51.6	55,907	1.1	52.7	22,108	0.4	-60.5	18,392	0.3	-15.6	29,044	0.6	57.9
TABASCO	104,132	4.6	84,091	3.5	-43.0	37,042	0.7	-56.0	148,309	2.9	300.4	103,843	1.7	-30.0	104,154	2.2	0.3
TAMALUPAS	205,248	9.1	65,570	2.7	-68.1	81,860	1.2	-5.7	151,290	3.0	144.6	77,307	1.3	-49.9	70,768	1.5	-8.5
TLANCAXA	31,108	1.4	13,987	0.6	-55.1	39,303	0.8	181.4	88,924	1.7	126.3	74,762	1.2	-15.9	80,810	1.3	-18.7
VERACRUZ	75,526	3.3	171,895	7.2	127.6	227,718	4.6	32.5	562,725	11.1	147.1	682,850	11.3	23.1	368,000	7.7	-46.9
YUCATAN	818	0.0	12,188	0.5	1,391.2	7,330	0.1	-39.9	40,637	0.8	454.4	51,183	0.8	26.0	34,334	0.7	-32.9
ZACATECAS	17,319	0.8	9,670	0.4	-44.2	16,397	0.3	69.6	40,272	0.8	145.6	131,787	2.2	227.2	80,121	1.7	-39.2

FUENTE: Cuentas Pùblicas Estatales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Aprovechamientos de los Gobiernos Estatales en 1995-2000
CORRIENTES ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	Est.	1996	Est.	Var.	1997	Est.	Var.	1998	Est.	Var.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	1,560,887	100.0	1,643,926	100.0	5.3	2,724,302	100.0	65.7	3,284,817	100.0	20.6	3,950,134	100.0	20.3	5,176,058	100.0	31.0
AGUASCALIENTES	10 033	0.5	10 907	0.7	8.7	11 199	0.4	2.7	8 281	0.3	-29.2	12 486	0.3	51.1	13 872	0.3	11.1
BAJA CALIFORNIA	55 620	4.2	179 841	10.9	174.1	236 864	8.7	31.7	239 323	7.3	1.0	338 864	8.6	41.6	453 723	9.0	36.8
BAJA CALIFORNIA SUR	1 027	0.1	1 920	0.1	92.0	2 484	0.1	23.4	2 250	0.1	-9.4	2 224	0.1	12.2	2 338	0.1	7.4
CAMPECHE	29 769	1.9	41 944	2.6	40.9	35 856	1.3	-14.4	29 834	0.9	-16.9	41 248	1.0	39.3	270 545	5.2	556.1
COAHUILA	23 435	1.5	88 311	5.4	276.8	25 145	0.9	-71.5	0	0.0	-	30 826	0.8	-	62 760	1.2	103.6
COLIMA	6 852	0.4	8 595	0.5	25.9	12 118	0.4	39.4	6 269	0.2	-48.3	6 866	0.2	5.8	5 429	0.1	-21.2
CHIHUAHUA	53 558	3.4	92 535	5.6	72.8	117 354	4.3	25.6	225 567	6.9	92.2	329 435	7.8	37.2	177 487	3.4	-42.6
CHIHUAHUA	19 361	1.2	23 733	1.4	22.6	101 461	3.7	327.5	204 611	6.2	101.7	241 381	6.1	18.0	272 737	5.3	13.0
CHIHUAHUA	18 683	1.2	15 544	0.9	-16.6	24 969	0.9	50.6	37 228	1.1	49.1	53 410	1.4	43.5	54 478	1.1	2.0
GUANAJUATO	110 724	7.1	33 478	2.0	69.6	113 502	4.2	239.0	52 717	1.6	-53.6	57 847	1.5	9.7	83 840	1.2	10.4
GUERRERO	72 303	4.6	28 616	1.7	-60.4	118 433	4.3	313.9	255 166	7.8	115.5	148 543	3.8	-41.7	177 017	3.4	18.9
HIDALGO	5 078	0.3	12 837	0.8	152.8	10 174	0.4	-20.7	13 876	0.4	36.4	8 320	0.2	-42.0	16 669	0.4	124.6
JALISCO	176 408	11.3	225 713	13.7	27.9	153 156	5.6	-32.1	216 685	6.6	41.6	323 558	8.2	49.2	426 295	7.8	25.6
MEXICO	88 893	5.7	113 810	6.9	28.0	580 455	21.3	410.0	812 381	24.7	40.0	984 133	24.9	21.1	1 154 586	23.1	24.0
MICHOACAN	96 996	6.2	137 892	8.4	43.5	212 827	7.8	54.3	278 547	8.5	30.9	363 157	9.2	30.4	450 339	8.7	24.0
MORELOS	37 273	2.4	47 509	2.9	27.5	51 713	1.9	8.8	67 190	2.0	29.9	48 952	1.2	-27.1	37 851	0.7	-23.1
NAYARIT	7 956	0.5	9 046	0.6	13.7	4 672	0.2	-48.4	10 005	0.3	114.1	11 351	0.3	13.9	10 174	0.2	-10.7
NEBUJO LEON	215 924	13.8	69 012	4.2	-68.0	113 839	4.2	65.0	121 453	3.7	6.7	161 588	4.1	33.1	272 817	5.3	68.6
OAXACA	9 292	0.6	10 045	0.6	8.1	52 823	1.9	423.9	53 501	1.9	20.7	44 320	1.1	-33.2	14 374	0.3	-67.6
PUEBLA	14 812	0.9	19 583	1.2	34.9	29 700	1.1	46.6	37 983	1.2	27.9	16 495	0.4	-56.6	30 441	0.6	84.5
QUERETARO	30 680	2.0	24 950	1.5	-18.7	39 256	1.4	57.3	27 600	0.8	-29.7	54 377	1.4	97.0	45 085	0.9	-17.1
QUINTANA ROO	50 949	3.3	38 125	1.1	-64.4	35 523	1.3	95.0	62 878	1.9	77.0	100 662	2.5	50.1	46 400	0.9	-54.3
SAN LUIS POTOSI	8 496	0.5	8 496	0.5	0.0	9 264	0.3	-3.7	13 774	0.4	48.7	20 244	0.5	47.0	16 928	1.5	24.0
SINALOA	34 718	2.2	39 288	2.4	13.2	47 297	1.7	20.4	54 877	1.7	16.0	62 032	1.6	13.0	69 289	2.3	13.5
SONORA	67 229	4.3	66 672	4.1	-0.8	67 854	2.5	1.8	87 999	2.7	29.7	105 237	2.7	19.6	119 405	2.3	15.5
TABASCO	17 321	1.1	66 090	4.0	281.6	102 067	3.7	54.4	81 151	2.5	-20.5	40 268	1.0	-50.4	55 580	1.3	62.9
TAMAULIPAS	26 140	1.7	32 023	1.9	22.5	39 716	1.5	24.0	37 348	1.1	-6.0	54 341	1.4	45.5	75 154	1.5	38.3
TLAXCALA	17 502	1.1	13 528	0.8	-22.7	25 358	0.9	87.4	18 280	0.6	-27.9	11 795	0.3	-35.5	13 252	0.3	-12.4
VERACRUZ	106 864	10.7	87 149	5.3	-47.8	210 823	7.7	141.9	101 587	3.1	-51.8	106 009	2.7	4.4	184 000	3.2	54.7
YUCATAN	65 275	4.2	101 621	6.2	55.7	123 638	4.5	21.7	99 256	3.0	-19.7	147 186	3.7	48.2	517 555	10.0	251.7
ZACATECAS	12 716	0.8	13 492	0.8	6.1	14 923	0.5	10.6	16 978	0.5	13.8	42 219	1.1	148.7	40 978	0.6	-2.9

FUENTE: Cuentas Pùblicas Estatales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Participaciones Federales en 1995-2000
CORRIENTES ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	Est.	1996	Est.	Var.	1997	Est.	Var.	1998	Est.	Var.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	44,209,062	100.0	64,137,727	100.0	45.1	85,553,912	100.0	33.4	101,148,923	100.0	18.2	125,346,912	100.0	23.9	159,346,881	100.0	27.1
AGUASCALIENTES	497 775	1.1	553 386	1.1	35.3	523 611	1.1	33.2	1 132 911	1.1	22.7	1 416 513	1.1	25.0	1 829 346	1.1	29.1
BAJA CALIFORNIA	1 454 521	3.3	1 733 174	2.7	19.3	2 307 380	2.7	33.1	2 749 918	2.7	19.2	3 339 707	2.7	23.6	4 272 841	2.7	25.8
BAJA CALIFORNIA SUP	298 480	0.7	459 179	0.7	53.8	596 649	0.7	29.9	752 250	0.8	31.1	793 133	0.6	14.1	1 077 684	0.7	35.9
CAMPECHE	581 362	1.3	790 245	1.2	35.9	1 040 565	1.2	31.7	1 237 277	1.2	18.5	1 544 752	1.2	24.9	1 992 602	1.3	29.1
COAHUILA	1 025 726	2.3	1 486 856	2.3	45.0	2 233 524	2.7	54.3	2 888 558	2.9	25.9	2 978 954	2.4	3.9	3 719 515	2.3	25.2
COLIMA	341 531	0.9	481 324	0.8	40.9	640 673	0.7	33.1	773 143	0.8	20.7	853 733	0.8	23.4	1 256 730	0.8	31.7
CHIAPAS	1 725 036	3.9	2 725 752	4.2	58.0	3 395 676	4.0	24.6	4 455 534	4.4	31.2	5 057 796	4.0	13.5	5 519 254	4.1	28.9
CHIHUAHUA	1 221 251	2.8	1 668 955	2.6	36.7	2 355 683	2.9	41.1	2 870 000	2.8	21.8	3 572 775	2.9	24.5	4 500 369	2.8	26.0
DISTRITO FEDERAL	5 177 900	14.0	8 439 900	13.2	36.6	11 756 700	13.8	39.8	12 758 100	12.6	8.2	15 366 400	12.3	20.3	18 888 800	11.9	22.9
DURANGO	587 774	1.5	940 529	1.5	40.9	1 210 426	1.4	28.7	1 455 490	1.4	21.1	2 093 488	1.7	42.9	2 268 978	1.4	7.8
GUAJARAQUATO	1 593 398	3.8	2 383 535	3.7	40.8	3 126 451	3.7	31.2	3 743 585	3.7	19.7	4 633 742	3.7	23.7	5 001 341	3.8	29.5
GUERRERO	1 017 852	2.3	1 457 185	2.3	47.1	2 032 316	2.4	35.7	2 496 346	2.5	23.0	2 967 043	2.4	18.7	3 656 241	2.3	24.8
HIDALGO	840 274	1.9	1 209 774	1.9	44.0	1 622 578	1.9	34.1	1 957 839	1.9	20.7	2 445 426	2.0	25.1	3 102 576	1.9	26.7
JALISCO	2 743 257	6.2	3 324 711	5.2	21.2	4 681 498	5.5	40.8	5 563 351	5.5	18.8	6 942 966	5.5	20.5	8 845 167	5.6	27.2
MEXICO	5 023 409	11.4	8 284 565	12.9	64.9	9 945 466	11.6	20.0	11 749 093	11.6	18.1	14 617 555	11.8	26.1	19 560 891	12.3	32.0
MICHOACAN	1 237 415	2.8	1 933 225	3.0	56.2	2 601 472	3.0	34.6	2 999 368	3.0	15.3	3 783 142	3.0	26.1	4 754 529	3.0	25.7
MORELOS	733 522	1.7	993 426	1.5	34.1	1 274 524	1.5	29.6	1 491 841	1.5	17.1	1 857 705	1.5	24.5	2 393 852	1.5	28.9
NAYARIT	498 554	1.1	723 917	1.1	45.2	925 373	1.1	27.6	1 125 127	1.1	21.6	1 377 125	1.1	22.4	1 733 535	1.1	25.9
NUEVOLEON	1 525 532	3.4	1 788 483	2.8	18.8	2 743 287	3.2	53.5	3 122 755	3.1	13.7	3 118 359	3.1	63.9	4 591 642	3.1	29.8
OAXACA	1 256 283	2.9	1 792 069	2.8	42.6	2 343 554	2.7	30.8	3 017 259	3.0	29.7	3 334 599	2.7	10.5	4 237 792	2.7	27.1
PUEBLA	1 565 325	3.5	2 350 860	3.7	50.2	3 276 744	3.8	39.4	3 548 990	3.5	6.3	4 869 228	3.9	37.2	5 462 136	4.1	32.7
QUERETARO	671 569	1.5	1 008 162	1.6	50.1	1 284 932	1.5	27.5	1 598 117	1.6	24.4	1 978 470	1.6	23.9	2 570 861	1.6	29.6
QUINTANA ROO	362 872	0.8	528 755	0.8	45.7	732 948	0.9	38.6	934 070	0.9	27.4	1 139 359	0.9	22.0	1 563 969	1.0	37.3
SAN LUIS POTOSI	865 759	2.0	1 225 580	1.9	41.6	1 656 492	1.9	31.1	1 973 520	2.0	22.9	2 427 540	1.9	23.0	3 092 696	1.9	27.4
SINALOA	1 164 169	2.6	1 631 077	2.5	40.1	2 066 937	2.4	26.7	2 569 069	2.5	24.3	3 169 962	2.5	23.4	3 999 156	2.5	26.1
SONORA	1 327 763	3.0	1 897 711	3.0	42.5	2 748 147	3.3	47.2	3 274 235	3.2	16.2	3 948 159	3.1	20.9	4 998 818	3.1	25.9
TABASCO	1 802 022	4.1	3 396 562	5.3	87.9	3 908 840	4.6	15.5	5 531 147	5.5	41.9	6 898 582	5.5	24.7	8 446 448	5.3	24.4
TAMAUlipAS	1 115 612	2.5	1 641 764	2.6	47.2	2 434 802	2.8	45.3	2 481 151	2.5	1.9	3 061 741	2.4	23.4	4 276 545	2.7	25.7
TLAXCALA	479 368	1.1	711 267	1.1	48.4	918 966	1.1	29.2	1 139 975	1.1	24.0	1 293 633	1.0	13.5	1 711 732	1.1	32.3
VERACRUZ	2 845 401	6.4	4 516 593	7.0	58.7	6 254 711	7.3	38.7	6 680 731	6.6	5.6	8 211 152	6.6	22.9	10 205 968	6.4	34.3
YUCATAN	852 671	1.9	1 002 674	1.6	17.6	1 334 569	1.6	33.1	1 650 265	1.6	23.7	2 151 500	1.7	30.3	2 593 107	1.5	20.6
ZACATECAS	607 209	1.4	904 472	1.4	49.0	1 078 428	1.3	19.2	1 374 488	1.4	27.5	1 736 065	1.4	26.3	2 164 849	1.4	24.7

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fondo General de Participaciones en 1995-2000
CORRIENTES ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	Est.	1996	Est.	Var.	1997	Est.	Var.	1998	Est.	Var.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	42,305,827	100.0	61,257,861	100.0	44.8	81,649,342	100.0	33.3	96,586,198	100.0	18.3	119,734,112	100.0	24.0	151,953,215	100.0	26.9
AQUISCALIENTES	450 594	1.1	600 906	1.0	33.4	831 229	1.0	38.3	1 005 608	1.0	21.0	1 247 081	1.0	24.0	1 619 777	1.1	29.9
BAJA CALIFORNIA	1 466 721	3.4	1 712 374	2.8	18.4	2 275 590	2.8	32.9	2 709 943	2.8	23.5	3 346 578	2.8	23.5	4 202 935	2.8	25.6
BAJA CALIFORNIA SUR	285 680	0.7	437 879	0.7	53.3	572 649	0.7	30.8	758 750	0.8	32.5	775 433	0.6	22.0	1 025 597	0.7	32.3
CAMPECHE	545 496	1.3	757 368	1.2	38.9	1 000 526	1.2	32.2	1 190 843	1.2	19.0	1 468 176	1.2	25.0	1 912 150	1.3	28.5
COAHUILA	1 003 751	2.4	1 456 875	2.4	45.1	2 254 204	2.8	54.7	2 840 458	2.9	26.0	2 910 130	2.4	2.5	3 632 168	2.4	24.8
COLIMA	312 431	0.7	454 153	0.7	45.4	597 373	0.7	31.5	711 726	0.7	31.1	878 431	0.7	23.1	1 159 972	0.8	32.4
CHIHUAHUA	1 152 561	2.8	1 622 554	2.6	37.2	2 290 622	2.8	41.2	2 792 778	2.9	21.9	3 472 785	2.9	24.3	4 376 130	2.9	25.0
CHIHUAHUA	1 152 561	2.8	1 622 554	2.6	37.2	2 290 622	2.8	41.2	2 792 778	2.9	21.9	3 472 785	2.9	24.3	4 376 130	2.9	25.0
DISTRITO FEDERAL	5 709 400	13.5	7 862 700	12.8	37.7	10 914 600	13.4	38.8	11 738 600	12.2	7.5	14 068 600	11.7	19.8	17 232 500	11.3	22.5
DURANGO	509 468	1.4	878 444	1.4	44.1	1 131 246	1.4	28.8	1 372 247	1.4	21.3	1 976 188	1.7	44.0	2 081 894	1.4	5.3
GUANAJUATO	1 630 790	3.9	2 316 133	3.8	42.0	3 033 753	3.7	31.0	3 508 557	3.9	19.9	4 501 716	3.8	23.7	5 525 659	3.9	29.4
GUERRERO	967 864	2.3	1 363 170	2.2	40.8	1 847 180	2.3	35.5	2 271 666	2.4	23.0	2 666 591	2.2	17.4	3 237 954	2.1	21.4
HIDALGO	773 181	1.8	1 099 623	1.8	42.2	1 454 325	1.8	32.3	1 746 339	1.8	20.1	2 163 413	1.8	23.9	2 768 621	1.8	28.0
JALISCO	2 669 257	6.3	3 248 849	5.3	21.7	4 587 914	5.6	41.2	5 463 656	5.7	19.1	6 603 353	5.7	24.5	8 549 505	5.7	27.1
MEXICO	4 970 209	11.7	8 213 465	13.4	65.3	9 843 666	12.1	19.8	11 635 793	12.0	18.2	14 675 355	12.3	26.1	19 397 491	12.8	32.2
MICHOACAN	1 193 503	2.8	1 851 104	3.0	53.4	2 454 782	3.0	34.1	2 822 257	2.9	15.0	3 542 929	3.0	25.5	4 471 027	2.9	28.2
MORELOS	670 362	1.6	872 814	1.4	30.7	1 147 793	1.4	31.5	1 345 097	1.4	17.2	1 685 216	1.4	25.3	2 173 504	1.4	29.0
NAVARO	477 763	1.1	653 737	1.1	39.8	877 220	0.8	31.6	1 026 118	1.1	51.5	1 235 064	1.0	20.4	1 546 115	1.0	25.2
NUEVO LEON	1 474 332	3.5	1 743 083	2.8	18.2	2 687 987	3.3	54.2	3 049 165	3.2	13.4	3 031 530	4.2	65.0	6 489 438	4.3	29.0
OAXACA	1 063 505	2.5	1 507 688	2.5	41.8	1 993 524	2.4	32.2	2 566 648	2.7	28.7	2 935 069	2.5	14.4	3 715 835	2.4	26.6
PUEBLA	1 501 436	3.5	2 209 189	3.6	47.1	3 127 456	3.8	41.6	3 356 871	3.5	7.3	4 633 012	3.9	38.0	6 121 056	4.0	32.1
QUERETARO	632 240	1.5	951 919	1.6	50.6	1 213 827	1.5	27.5	1 516 611	1.6	29.0	1 888 576	1.6	24.5	2 447 130	1.6	29.6
QUINTANA ROO	333 618	0.8	493 035	0.8	45.6	569 852	0.8	39.4	847 553	0.9	22.9	1 063 277	0.9	25.4	1 460 507	1.0	37.4
SAN LUIS POTOSI	802 057	1.9	1 164 793	1.9	45.4	1 518 526	1.9	30.2	1 835 381	1.9	29.9	2 267 451	1.9	23.5	2 880 773	1.9	27.0
SINALOA	1 138 604	2.7	1 601 544	2.6	40.7	2 028 474	2.5	26.7	2 524 091	2.6	24.4	3 112 742	2.6	20.3	3 923 662	2.6	26.1
SONORA	1 304 285	3.1	1 868 845	3.1	43.3	2 751 299	3.4	47.2	3 237 240	3.4	17.7	3 903 097	3.3	20.6	4 928 969	3.2	26.3
TABASCO	1 762 537	4.2	3 232 752	5.4	89.6	3 833 440	4.7	15.3	5 449 947	5.6	42.2	6 773 474	5.7	24.3	8 285 248	5.5	22.3
TAMALIPAS	1 097 176	2.6	1 604 154	2.6	46.2	2 383 526	2.9	48.5	2 421 475	2.5	1.7	2 988 098	2.5	23.4	4 144 192	2.7	28.7
TLAXCALA	447 358	1.1	633 691	1.0	41.6	816 382	1.0	28.8	1 021 586	1.1	25.1	1 160 324	1.0	13.6	1 549 916	1.0	33.2
VERACRUZ	2 773 889	6.6	4 265 874	7.1	57.4	6 111 657	7.6	41.4	6 568 583	6.8	5.4	8 068 753	6.7	22.8	10 025 689	6.6	24.3
YUCATAN	810 363	1.9	1 010 597	1.5	12.4	1 202 914	1.5	22.0	1 483 884	1.5	23.4	1 943 184	1.6	31.0	2 343 529	1.5	20.6
ZACATECAS	548 612	1.3	798 062	1.3	45.5	958 870	1.2	20.1	1 229 448	1.3	28.2	1 527 066	1.3	24.2	1 891 464	1.2	23.2

FUENTE: Cuentas Publicas Estatales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fondo de Fomento Municipal en 1995-2000
CORRIENTES ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	Est.	1996	Est.	Var.	1997	Est.	Var.	1998	Est.	Var.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	1,903,235	100.0	2,879,866	100.0	51.3	3,904,570	100.0	35.6	4,562,725	100.0	16.9	5,612,800	100.0	23.0	7,393,666	100.0	31.7
AGUASCALIENTES	47 181	2.5	92 480	3.2	96.0	92 362	2.4	-0.1	127 303	2.8	37.8	159 432	3.0	33.1	209 569	2.8	23.7
BAJA CALIFORNIA	17 800	0.9	20 800	0.7	16.9	31 800	0.8	52.9	39 975	0.9	25.7	51 129	0.9	27.9	69 906	0.9	36.7
BAJA CALIFORNIA SUR	12 870	0.7	21 300	0.7	66.4	24 500	0.5	12.7	23 500	0.5	-2.1	17 700	0.3	-24.7	52 097	0.7	194.3
CAMPECHE	38 896	1.9	32 857	1.1	-8.5	39 629	1.0	20.6	46 434	1.0	17.2	56 576	1.0	21.8	81 452	1.1	44.0
COAHUILA	21 495	1.1	30 191	1.0	40.5	39 300	1.0	30.2	48 100	1.1	22.4	55 724	1.2	36.6	87 348	1.2	32.5
COLIMA	29 100	1.5	27 171	0.9	-6.5	43 300	1.1	59.4	51 417	1.3	41.8	77 302	1.4	25.9	95 758	1.3	23.9
CHIASPAS	14 352	0.8	29 645	1.0	106.0	37 240	1.0	25.5	49 863	1.1	31.2	54 815	1.0	12.2	71 720	1.0	30.8
CHIHUAHUA	38 590	2.0	45 391	1.5	19.9	64 861	1.7	39.8	77 222	1.7	19.1	99 990	1.8	29.5	124 239	1.7	24.3
DISTRITO FEDERAL	467 600	24.6	574 200	19.9	22.8	882 100	22.6	53.6	1 029 500	22.6	16.7	1 287 800	23.1	26.1	1 656 300	22.4	27.6
DURANGO	58 306	3.1	62 185	2.2	6.7	73 160	2.0	27.3	93 243	2.0	17.8	117 300	2.1	25.8	175 064	2.4	49.3
GUANAJUATO	62 508	3.3	67 402	2.3	7.7	92 698	2.4	37.5	104 728	2.3	13.0	129 026	2.3	23.2	175 682	2.4	36.2
GUERRERO	49 988	2.6	134 015	4.7	169.1	185 136	4.7	38.1	227 680	5.0	23.0	300 072	5.3	31.8	458 287	6.2	52.7
HIDALGO	67 093	3.5	110 151	3.8	64.2	168 253	4.3	52.7	211 500	4.6	25.7	285 992	5.1	35.2	333 955	4.5	16.8
JALISCO	74 000	3.9	76 062	2.6	2.8	93 574	2.4	23.0	99 695	2.2	6.5	149 643	2.7	50.1	195 602	2.6	30.7
MEXICO	53 200	2.8	71 100	2.5	33.6	101 800	2.6	43.2	113 300	2.5	11.3	142 200	2.5	25.5	163 400	2.2	14.9
MICHOACAN	43 612	2.3	102 121	3.5	132.6	146 690	3.8	43.6	177 111	3.9	20.7	240 163	4.3	35.6	323 502	4.4	34.7
MORELOS	52 970	3.3	110 612	3.8	79.7	126 741	3.2	14.6	146 744	3.2	15.8	172 469	3.1	17.5	220 348	3.0	27.7
NAYARIT	20 791	1.1	70 080	2.4	237.1	246 153	6.3	251.2	99 009	2.7	-59.8	142 041	2.5	43.5	187 420	2.5	31.9
NUÉVO LEÓN	31 200	1.6	45 400	1.6	45.5	59 300	1.5	30.6	73 600	1.6	24.1	86 868	1.5	18.0	102 204	1.4	17.7
OAXACA	192 678	10.1	284 381	9.9	47.6	350 070	9.0	23.1	450 611	9.9	28.7	399 530	7.1	-11.3	521 957	7.1	30.6
PUEBLA	63 889	3.4	141 691	4.9	121.8	149 289	3.8	5.4	192 119	4.2	28.7	236 216	4.2	23.0	341 800	4.6	44.4
QUERETARO	39 329	2.1	56 243	2.0	43.0	71 305	1.8	26.8	81 506	1.8	14.3	90 894	1.6	11.5	123 731	1.7	36.1
QUINTANA ROO	23 254	1.2	33 720	1.2	45.0	43 096	1.1	27.8	96 417	1.9	100.5	126 082	1.4	-12.0	103 462	1.4	36.0
SAN LUIS POTOSÍ	63 705	3.3	119 087	3.1	-9.9	87 366	2.3	-8.4	138 499	3.0	57.4	160 089	2.9	16.6	213 523	2.9	32.4
SINALOA	25 565	1.3	29 533	1.0	15.5	38 463	1.0	30.2	44 978	1.0	16.9	57 220	1.0	27.2	74 504	1.0	30.2
SONORA	23 478	1.2	23 866	0.8	1.7	33 848	0.9	41.8	36 995	0.8	9.3	45 062	0.8	21.8	59 819	0.8	32.7
TABASCO	39 485	2.1	62 800	2.2	59.0	76 400	2.0	21.7	81 200	1.8	6.3	125 208	2.2	54.2	161 200	2.2	28.7
TAMAULIPAS	18 436	1.0	37 600	1.3	103.9	53 176	1.4	41.4	59 678	1.3	12.2	73 643	1.3	23.4	132 353	1.8	79.7
TLAXCALA	31 980	1.7	77 576	2.7	142.6	102 584	2.6	32.2	118 369	2.6	15.4	133 309	2.4	12.6	165 816	2.2	24.4
VERACRUZ	71 512	3.8	150 919	5.2	111.0	93 054	2.4	-39.3	112 048	2.5	20.4	142 399	2.5	27.1	179 979	2.4	26.4
YUCATAN	42 308	2.2	91 677	3.2	116.7	131 655	3.4	43.6	166 361	3.8	26.4	207 866	3.7	24.9	250 584	3.4	20.6
ZACATECAS	58 597	3.1	106 410	3.7	81.6	119 538	3.1	12.3	145 640	3.2	21.3	209 019	3.7	44.1	283 385	3.6	35.6

FUENTE Cuentas Pùblicas Estatales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Participación porcentual del FGP en el total de ingresos de cada estado

ESTADO	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	39.7	42.8	40.1	35.6	34.6	34.9
AGUASCALIENTES	43.2	40.9	41.8	33.9	33.9	35.2
BAJA CALIFORNIA	63.2	62.5	61.9	35.9	36.4	34.3
BAJA CALIFORNIA SUR	36.8	40.2	39.7	34.7	32.9	32.4
CAMPECHE	41.1	39.0	38.7	33.0	35.6	36.3
COAHUILA	33.6	36.8	42.5	41.0	34.0	33.4
COLIMA	42.3	39.2	43.2	33.7	32.5	34.9
CHIAPAS	34.7	43.4	42.3	38.0	31.5	35.2
CHIHUAHUA	36.9	37.5	37.6	31.5	30.9	30.7
DURANGO	69.9	35.9	33.7	30.6	33.7	28.4
GUANAJUATO	44.4	47.8	44.0	37.4	36.4	37.6
GUERRERO	25.9	29.9	21.3	24.2	22.1	22.5
JALISCO	63.9	60.6	43.9	37.5	36.2	35.0
MORELOS	32.1	33.9	30.8	29.8	30.7	32.0
NAYARIT	37.2	38.8	26.3	29.2	28.7	29.9
NUЕVO LEON	32.9	31.9	28.0	32.3	33.5	32.6
OAXACA	33.2	33.1	32.6	28.0	26.0	25.2
PUEBLA	31.7	36.3	36.9	29.8	32.6	32.5
QUERETARO	29.7	36.6	35.2	34.7	33.7	35.9
QUINTANA ROO	35.3	34.5	31.2	26.1	27.5	30.4
SAN LUIS POTOSI	35.2	39.2	36.6	31.7	29.9	30.8
SINALOA	36.4	43.7	39.6	38.4	36.5	36.8
SONORA	37.6	44.6	47.1	41.4	42.2	43.1
TABASCO	55.1	69.3	63.5	59.2	58.9	59.2
TAMAULIPAS	33.2	35.9	38.1	31.4	26.9	30.7
TLAXCALA	92.7	74.8	71.6	33.1	34.3	35.7
VERACRUZ	43.6	43.3	46.0	35.3	33.6	37.0
YUCATAN	79.1	64.9	63.6	60.8	69.3	32.2
ZACATECAS	38.0	39.9	39.5	30.9	29.7	30.2

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro No. 18

Participación porcentual del FFM en el total de ingresos de cada estado

ESTADO	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	1.6	1.8	1.7	1.5	1.4	1.5
AGUASCALIENTES	4.5	6.3	4.6	4.3	4.6	4.6
BAJA CALIFORNIA	0.8	0.8	0.9	0.5	0.6	0.6
BAJA CALIFORNIA SUR	1.6	2.0	1.7	1.1	0.8	1.6
CAMPECHE	2.7	1.7	1.5	1.3	1.4	1.5
COAHUILA	0.7	0.8	0.7	0.7	0.8	0.8
COLIMA	3.9	2.3	3.1	2.9	2.9	2.9
CHIAPAS	0.3	0.5	0.5	0.4	0.3	0.4
CHIHUAHUA	1.2	1.1	1.1	0.9	0.9	0.9
DURANGO	6.7	2.5	2.4	2.1	2.0	2.4
GUANAJUATO	1.7	1.4	1.3	1.1	1.0	1.1
GUERRERO	1.3	2.9	2.1	2.4	2.5	3.2
HIDALGO	3.0	3.7	3.7	3.5	3.7	3.6
JALISCO	1.8	1.4	0.9	0.7	0.8	0.8
MEXICO	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
MORELOS	3.0	4.3	3.4	3.3	3.1	3.2
NAYARIT	1.6	4.2	9.6	2.8	3.3	3.6
NUEVO LEON	0.7	0.8	0.6	0.8	0.6	0.5
OAXACA	6.0	6.2	5.7	4.9	3.5	3.5
PUEBLA	1.3	2.3	1.8	1.7	1.7	1.8
QUERETARO	1.8	2.2	2.1	1.9	1.6	1.8
QUINTANA ROO	2.4	2.3	2.0	2.7	2.0	2.2
SAN LUIS POTOSI	2.8	2.0	2.1	2.4	2.1	2.3
SINALOA	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7
SONORA	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
TABASCO	1.2	1.3	1.3	0.9	1.1	1.2
TAMAULIPAS	0.6	0.8	0.9	0.8	0.7	1.0
TLAXCALA	6.6	9.2	9.0	3.8	3.9	3.8
VERACRUZ	1.1	1.5	0.7	0.6	0.6	0.7
YUCATAN	4.1	6.5	7.0	6.8	7.4	3.4
ZACATECAS	4.1	5.3	4.9	3.6	4.1	4.6

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

Gasto por Ambito de Gobierno 1995-2000

MILES DE PESOS

CONCEPTO	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	449,523,609	607,608,459	766,254,780	868,699,749	1,086,239,942	1,334,290,181
GOBIERNO FEDERAL	338,103,000	463,302,600	567,796,000	586,485,600	718,637,200	873,316,800
GOBIERNO ESTATAL	92,788,793	119,519,566	167,071,763	236,806,763	303,410,892	382,097,471
GOBIERNO MUNICIPAL	18,631,816	24,786,293	31,387,017	45,407,386	64,191,850	78,875,910
ESTRUCTURA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
GOBIERNO FEDERAL	75.2	76.3	74.1	67.5	66.2	65.5
GOBIERNO ESTATAL	20.6	19.7	21.8	27.3	27.9	28.6
GOBIERNO MUNICIPAL	4.1	4.1	4.1	5.2	5.9	5.9

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Cuentas Publicas Estatales, Finanzas Publicas Estatales y Municipales en México. INEGI

TESIS CON
BARRA DE ORIGEN

Egresos de los Gobiernos Estatales en 1995-2000
CORRIENTES ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	Est.	1996	Est.	Var.	1997	Est.	Var.	1998	Est.	Var.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	92,788,793	100.0	119,519,566	100.0	28.8	167,071,763	100.0	39.8	236,806,763	100.0	41.7	303,410,892	100.0	28.1	382,097,471	100.0	25.9
AGUASCALIENTES	1 125 909	1.2	1 308 300	1.1	16.2	1 790 857	1.1	36.9	2 824 919	1.2	57.7	3 781 424	1.2	33.9	4 533 579	1.2	22.6
BAJA CALIFORNIA	2 332 660	2.5	2 714 925	2.3	16.4	3 575 529	2.2	35.4	7 489 634	3.2	103.8	9 280 421	3.1	23.9	11 530 554	3.1	25.6
BAJA CALIFORNIA SUR	772 332	0.8	1 085 079	0.9	40.5	1 436 097	0.9	32.3	2 177 881	0.9	51.7	2 395 581	0.8	10.0	3 142 931	0.8	31.2
CAMPECHE	1 311 943	1.4	1 625 221	1.4	23.9	2 415 829	1.4	48.7	3 182 443	1.3	31.7	3 921 757	1.3	23.2	5 113 345	1.3	30.4
COAHUILA	3 350 539	3.5	4 095 765	3.4	23.6	5 302 177	3.2	29.4	7 126 606	3.0	34.4	8 840 521	2.9	24.1	10 354 170	2.7	17.1
COLIMA	759 709	0.8	983 557	0.8	29.5	1 389 044	0.8	41.2	2 034 175	0.9	46.4	2 508 479	0.8	23.3	3 233 245	0.8	26.6
CHIHUAHUA	4 718 347	5.1	5 836 222	4.9	23.7	8 040 019	4.8	37.8	11 559 744	4.9	43.8	14 811 252	4.9	28.1	18 525 422	4.6	25.1
CHIHUAHUA	3 696 290	4.0	4 361 470	3.6	18.0	5 969 582	3.6	36.9	8 653 833	3.8	50.0	11 251 016	3.7	25.7	14 241 901	3.7	26.6
CHURUBUSCO	939 960	1.0	2 220 787	1.9	136.3	3 113 833	1.9	40.2	4 452 059	1.9	43.0	5 837 045	1.9	31.1	7 301 972	1.9	25.1
GUANAJUATO	3 673 103	4.0	4 842 162	4.1	31.8	6 497 792	3.9	34.2	9 413 836	4.0	44.9	12 367 730	4.1	31.4	15 132 533	4.0	22.4
GUERRERO	2 220 278	2.4	2 192 274	1.8	-1.3	5 976 784	3.6	172.6	9 387 639	4.0	57.1	11 315 846	3.7	20.5	14 294 922	3.7	26.3
HIDALGO	2 097 414	2.3	2 838 246	2.4	35.3	3 973 086	2.4	40.0	6 045 853	2.6	52.2	7 633 636	2.5	26.3	9 323 558	2.4	22.1
JALISCO	4 177 622	4.5	5 431 479	4.5	30.0	10 418 861	6.2	91.8	14 679 231	6.2	40.9	18 772 529	6.2	27.9	24 622 862	6.4	31.2
MEXICO	15 426 013	16.6	17 859 457	14.9	15.9	22 189 487	13.3	24.2	28 211 329	11.9	27.1	35 324 517	12.0	28.8	46 057 215	12.1	26.8
MICHOACAN	3 525 089	3.8	4 599 510	3.8	30.8	6 713 582	4.0	46.0	9 562 341	4.0	42.4	11 893 669	3.9	24.3	15 274 982	4.0	28.5
MORELOS	2 104 514	2.3	2 737 709	2.3	30.1	3 527 807	2.4	43.5	4 561 488	1.9	16.1	5 535 359	1.8	21.3	6 688 350	1.8	20.8
NAYARIT	1 287 789	1.4	1 624 021	1.4	26.1	2 492 327	1.5	53.5	3 463 882	1.5	39.0	4 180 308	1.4	20.7	4 898 341	1.3	17.2
NUÉVO LEÓN	4 472 946	4.8	5 449 000	4.6	21.8	7 671 498	4.6	40.8	9 028 424	3.8	17.7	14 647 903	4.8	62.2	18 073 282	4.7	23.4
OAXACA	2 935 891	3.2	4 458 164	3.7	51.9	6 119 001	3.7	37.3	9 108 099	3.8	48.8	10 825 620	3.6	18.9	14 156 465	3.7	30.9
PUEBLA	4 028 959	4.3	5 223 886	4.4	29.7	7 072 584	4.2	35.4	11 170 464	4.7	57.9	14 045 193	4.6	25.7	18 425 225	4.8	31.2
QUERÉTARO	2 220 960	2.4	2 655 803	2.2	19.6	3 445 932	2.1	29.8	4 347 248	1.8	26.2	5 702 465	1.9	31.2	6 516 747	1.7	14.3
QUINTANA ROO	1 021 363	1.1	1 446 739	1.2	41.6	2 118 847	1.3	46.5	3 241 608	1.4	53.0	4 145 905	1.4	27.9	4 891 259	1.3	18.0
SAN LUIS POTOSÍ	2 356 749	2.5	3 078 706	2.6	30.6	4 152 869	2.5	34.9	5 801 644	2.4	39.7	8 064 088	2.7	39.0	9 920 436	2.6	23.0
SINALOA	3 252 761	3.5	3 587 248	3.0	10.3	4 561 730	3.0	39.2	6 754 892	2.9	36.1	8 545 400	2.8	25.8	10 587 824	2.8	23.9
SONORA	3 440 756	3.7	4 178 990	3.5	21.5	5 805 433	3.5	38.9	7 109 457	3.0	22.5	9 177 411	3.0	29.1	11 358 332	3.0	24.2
TABASCO	3 128 590	3.4	4 695 933	3.9	50.1	6 031 569	3.6	28.4	9 267 742	3.9	53.7	10 736 154	3.5	15.9	14 023 444	3.7	30.6
TAMAULIPAS	3 281 870	3.5	4 458 206	3.7	35.8	5 790 400	3.5	29.9	8 325 075	3.5	43.8	10 913 968	3.6	31.1	13 323 565	3.5	22.1
TLAXCALA	487 101	0.5	792 117	0.7	62.6	1 133 361	0.7	43.1	3 054 737	1.3	169.5	3 523 210	1.2	15.3	4 233 805	1.1	22.7
VERACRUZ	6 226 275	6.7	9 736 328	8.1	56.4	13 094 857	7.8	34.5	18 123 796	7.7	38.4	23 872 763	7.9	32.3	28 088 000	7.4	17.2
YUCATAN	1 073 049	1.2	1 400 431	1.2	30.8	1 860 368	1.1	34.7	2 439 589	1.0	29.1	2 803 526	0.9	14.9	3 284 501	1.0	19.8
ZACATECAS	1 449 946	1.6	1 897 861	1.7	37.8	2 429 743	1.5	21.6	3 866 796	1.6	59.1	5 663 297	1.9	46.5	6 303 377	1.6	11.3

FUENTE: Cuentas Públicas Estatales

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

TOTAL DE APORTACIONES FEDERALES A ENTIDADES Y MUNICIPIOS **RAMO 33**
CORRIENTES, ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	1996	1997	1998	Est.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	0	0	0	114,700,725	100.0	152,062,852	100.0	32.6	181,609,035	100.0	19.4
AGUASCALIENTES	-	-	-	1 500 773	1.3	1 937 059	1.3	29.1	2 230 121	1.2	15.1
BAJA CALIFORNIA	-	-	-	2 981 977	2.6	3 952 209	2.6	32.5	4 893 254	2.7	23.5
BAJA CALIFORNIA SUR	-	-	-	1 122 729	1.0	1 352 910	0.9	24.1	1 671 025	0.9	20.0
CAMPECHE	-	-	-	1 519 552	1.3	1 991 670	1.3	31.1	2 314 484	1.3	16.2
COAHUILA	-	-	-	3 044 282	2.7	3 999 685	2.6	31.4	4 795 696	2.6	20.0
COLIMA	-	-	-	1 059 282	0.9	1 328 196	0.9	25.4	1 563 539	0.9	25.2
CHIAPAS	-	-	-	6 306 120	5.5	8 358 536	5.5	32.5	10 116 725	5.6	21.0
CHIHUAHUA	-	-	-	3 421 913	3.0	4 477 321	2.9	30.8	5 307 578	2.9	18.5
DISTRITO FEDERAL	-	-	-	2 075 168	1.8	2 065 610	1.4	-0.5	2 361 024	1.3	14.3
DURANGO	-	-	-	2 585 974	2.3	3 355 277	2.2	29.7	3 900 755	2.1	16.3
GUANAJUATO	-	-	-	4 601 226	4.0	6 238 452	4.1	35.6	7 493 967	4.1	20.1
GUERRERO	-	-	-	5 814 418	5.1	7 705 283	5.1	32.5	9 283 838	5.1	20.5
HIDALGO	-	-	-	3 690 751	3.2	4 800 519	3.2	30.1	5 652 375	3.1	17.7
JALISCO	-	-	-	6 034 858	5.3	8 097 127	5.3	34.2	9 770 249	5.4	20.7
MEXICO	-	-	-	10 244 276	8.9	14 813 827	9.7	44.6	18 181 130	10.0	22.6
MICHOCAN	-	-	-	5 487 253	4.8	7 205 373	4.7	31.3	8 571 899	4.7	19.0
MORELOS	-	-	-	2 130 977	1.9	2 787 443	1.8	29.9	3 218 060	1.8	15.3
NAYARIT	-	-	-	1 741 062	1.5	2 222 783	1.5	27.7	2 535 966	1.5	18.6
NUEVO LEÓN	-	-	-	3 857 353	3.4	5 067 957	3.3	31.4	5 878 037	3.2	16.0
OAXACA	-	-	-	5 640 255	4.9	7 499 267	4.9	33.0	9 104 235	5.0	21.4
PUEBLA	-	-	-	5 156 260	4.5	6 989 612	4.6	35.6	8 421 006	4.6	20.5
QUERETARO	-	-	-	1 907 074	1.7	2 537 262	1.7	33.0	2 950 977	1.6	15.3
QUINTANA ROO	-	-	-	1 463 686	1.3	1 905 644	1.3	30.2	2 267 514	1.2	19.0
SAN LUIS POTOSÍ	-	-	-	3 465 155	3.0	4 545 843	3.0	31.2	5 351 053	2.9	17.7
SINALOA	-	-	-	3 054 171	2.7	4 018 446	2.6	31.6	4 787 609	2.6	19.1
SONORA	-	-	-	2 971 913	2.6	3 946 748	2.6	34.1	4 718 916	2.6	18.4
TABASCO	-	-	-	2 792 886	2.4	3 727 548	2.5	33.5	4 338 739	2.4	16.4
TAMAULIPAS	-	-	-	3 948 601	3.4	5 174 499	3.4	31.0	6 199 019	3.4	19.8
TLAXCALA	-	-	-	1 547 830	1.3	1 985 496	1.3	29.3	2 349 511	1.3	18.3
VERACRUZ	-	-	-	8 891 905	7.8	11 825 194	7.6	33.0	14 049 243	7.7	18.8
YUCATAN	-	-	-	2 318 219	2.0	3 080 179	2.0	32.9	3 664 815	2.0	19.0
ZACATECAS	-	-	-	2 322 717	2.0	3 009 377	2.0	29.6	3 493 570	1.9	15.1

FUENTE: Secretaria de Hacienda y Crédito Público

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro No. 22

RAMO 33 Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)

CORRIENTES, ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	1996	1997	1998	Est.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	0	0	0	79,997,913	100.0	97,417,242	100.0	21.8	115,253,694	100.0	18.3
AGUASCALIENTES	-	-	-	1,053,422	1.3	1,279,470	1.3	21.5	1,484,343	1.3	16.0
BAJA CALIFORNIA	-	-	-	2,305,904	2.9	2,790,725	2.9	21.0	3,499,762	3.0	25.4
BAJA CALIFORNIA SUR	-	-	-	746,036	0.9	899,107	0.9	20.5	1,144,987	1.0	27.3
CAMPECHE	-	-	-	1,025,794	1.3	1,255,969	1.3	22.4	1,465,816	1.3	16.7
COAHUILA	-	-	-	2,356,482	2.9	2,848,355	2.9	20.9	3,413,594	3.0	19.8
COLIMA	-	-	-	685,736	0.9	830,520	0.9	21.1	1,052,602	0.9	26.7
CHIAPAS	-	-	-	4,376,050	5.5	5,325,863	5.5	21.7	6,294,800	5.5	18.2
CHIHUAHUA	-	-	-	2,527,855	3.2	3,008,669	3.1	19.0	3,515,624	3.1	16.9
DISTRITO FEDERAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DURANGO	-	-	-	1,881,615	2.4	2,253,138	2.3	19.7	2,624,253	2.3	16.5
GUANAJUATO	-	-	-	3,178,653	4.0	3,966,519	4.0	21.6	4,507,127	3.9	16.6
GUERRERO	-	-	-	3,973,520	5.0	4,875,913	5.0	22.7	5,713,645	5.0	17.2
HIDALGO	-	-	-	7,665,063	9.3	9,196,154	9.3	19.6	10,707,956	9.2	16.4
JALISCO	-	-	-	4,179,240	5.2	5,061,570	5.2	21.1	5,978,065	5.2	18.1
MEXICO	-	-	-	6,539,570	8.7	9,104,630	9.3	31.2	11,064,097	9.6	21.5
MICHOACAN	-	-	-	4,058,366	5.1	4,853,236	5.0	19.6	5,685,568	4.9	17.2
MORELOS	-	-	-	1,530,974	1.9	1,854,074	1.9	21.1	2,168,081	1.9	16.9
NAYARIT	-	-	-	1,249,418	1.6	1,527,223	1.6	22.2	1,834,243	1.6	20.1
NUEVO LEON	-	-	-	2,817,360	3.5	3,335,636	3.4	18.4	3,856,130	3.3	15.6
OAXACA	-	-	-	3,996,537	5.0	4,885,525	5.0	22.6	5,890,140	5.1	20.6
PUEBLA	-	-	-	3,499,898	4.4	4,239,741	4.4	21.1	5,014,916	4.4	18.3
QUERETARO	-	-	-	1,303,453	1.6	1,583,691	1.6	21.5	1,851,715	1.6	16.9
QUINTANA ROO	-	-	-	1,008,776	1.3	1,221,636	1.3	21.1	1,485,145	1.3	21.6
SAN LUIS POTOSI	-	-	-	2,591,510	3.2	3,134,362	3.2	20.9	3,631,242	3.2	15.9
SINALOA	-	-	-	2,234,581	2.8	2,713,446	2.8	21.4	3,209,666	2.8	18.3
SONORA	-	-	-	2,131,275	2.7	2,570,426	2.6	20.6	3,030,252	2.6	17.9
TABASCO	-	-	-	1,900,879	2.4	2,313,008	2.4	21.7	2,680,934	2.3	15.9
TAMAULIPAS	-	-	-	2,933,233	3.7	3,510,307	3.6	19.7	4,151,402	3.6	19.4
TLAXCALA	-	-	-	1,078,173	1.3	1,294,688	1.3	20.1	1,542,441	1.3	19.1
VERACRUZ	-	-	-	6,541,936	8.2	7,882,267	8.1	20.5	9,121,804	7.9	15.7
YUCATAN	-	-	-	1,516,251	1.9	1,849,029	1.9	21.8	2,187,451	1.9	18.3
ZACATECAS	-	-	-	1,718,222	2.1	2,062,665	2.1	20.0	2,416,293	2.1	17.1

FUENTE Secretaría de Hacienda y Crédito Público

**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**

RAMO 33 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
CORRIENTES ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	1996	1997	1998	Est.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	0	0	0	13,846,386	100 0	18,190,084	100 0	31.4	22,832,367	100 0	25.5
AGUASCALIENTES	-	-	-	205 655	1 5	278 336	1 5	35.3	345 855	1 5	24.3
BAJA CALIFORNIA	-	-	-	325 147	2.3	423 761	2.2	24.2	517 691	2.3	29.2
BAJA CALIFORNIA SUR	-	-	-	214 256	1.5	211 288	1.2	-1.4	259 681	1.1	22.9
CAMPECHE	-	-	-	211 439	1.5	275 624	1.5	30.4	348 644	1.5	26.5
COAHUILA	-	-	-	288 567	2.1	363 000	2.0	25.8	447 328	2.0	23.2
COLIMA	-	-	-	189 998	1.4	228 859	1.3	20.5	350 978	1.5	53.3
CHIAPAS	-	-	-	697 072	5.0	856 234	4.7	22.8	1 137 488	5.0	32.8
CHIHUAHUA	-	-	-	362 532	2.6	481 804	2.6	32.9	611 156	2.7	26.8
DISTRITO FEDERAL	-	-	-	859 390	6.5	1 158 854	6.4	28.8	1 338 245	5.9	15.5
DURANGO	-	-	-	300 885	2.2	396 322	2.1	28.4	475 191	2.1	23.0
GUANAJUATO	-	-	-	515 492	3.7	674 237	3.7	30.8	872 765	3.8	29.4
GUERRERO	-	-	-	724 826	5.2	942 332	5.2	30.0	1 232 746	5.4	30.8
HIDALGO	-	-	-	384 697	2.8	508 495	2.8	32.2	630 190	2.8	23.9
JALISCO	-	-	-	834 965	6.0	1 137 122	6.3	36.2	1 450 816	6.5	30.2
MEXICO	-	-	-	1 534 968	11.1	2 180 644	12.0	42.1	2 696 507	11.8	23.7
MICHOACAN	-	-	-	500 362	3.6	667 045	3.7	33.3	813 114	3.6	21.9
MORELOS	-	-	-	269 616	1.9	342 763	1.9	27.1	420 782	1.8	22.8
NAYARIT	-	-	-	208 448	1.5	264 226	1.5	26.8	338 276	1.5	28.0
NUEVO LEON	-	-	-	453 546	3.3	569 355	3.1	25.5	686 623	3.0	20.6
OAXACA	-	-	-	534 677	3.9	698 374	3.8	30.6	889 019	3.9	27.3
PUEBLA	-	-	-	464 286	3.4	607 865	3.3	30.9	748 963	3.3	23.2
QUERETARO	-	-	-	241 749	1.7	327 546	1.8	35.5	420 064	1.8	28.2
QUINTANA ROO	-	-	-	210 830	1.5	299 536	1.6	42.1	372 369	1.6	24.3
SAN LUIS POTOSI	-	-	-	283 532	2.0	365 470	2.0	30.3	467 855	2.0	28.0
SINALOA	-	-	-	345 308	2.5	430 792	2.4	24.8	542 874	2.4	25.9
SONORA	-	-	-	432 345	3.1	543 106	3.0	25.6	654 454	2.9	20.5
TABASCO	-	-	-	376 556	2.7	520 548	2.9	38.2	602 809	2.6	15.8
TAMAULIPAS	-	-	-	500 995	3.6	668 248	3.7	33.4	838 462	3.7	25.5
TLAXCALA	-	-	-	179 247	1.3	235 296	1.3	31.3	313 685	1.4	33.3
VERACRUZ	-	-	-	650 602	4.7	899 340	4.5	38.2	1 157 547	5.1	28.7
YUCATAN	-	-	-	303 399	2.2	397 123	2.2	30.9	496 116	2.2	24.9
ZACATECAS	-	-	-	204 018	1.5	266 496	1.5	30.6	324 364	1.4	21.7

FUENTE Secretaria de Hacienda y Crédito Público

TESIS CON
FALLA DE CHICLEN

RAMO 33 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAIS)
CORRIENTES ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	1996	1997	1998	Est.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	0	0	0	9,142,300	100.0	12,244,872	100.0	33.9	14,051,768	100.0	14.8
AGUASCALIENTES	-	-	-	116 853	1.3	103 001	0.8	-11.9	56 735	0.4	-44.5
BAJA CALIFORNIA	-	-	-	125 862	1.4	117 732	1.0	-8.5	76 714	0.5	-34.6
BAJA CALIFORNIA SUR	-	-	-	59 482	1.1	74 442	0.6	-25.2	17 551	0.1	-75.9
CAMPECHE	-	-	-	161 559	1.8	176 264	1.4	9.1	156 231	1.1	-11.4
COAHUILA	-	-	-	152 521	1.7	161 440	1.3	5.8	136 099	1.0	-15.7
COLIMA	-	-	-	105 637	1.2	84 539	0.7	-20.0	31 663	0.2	-62.5
CHIASPAS	-	-	-	685 045	7.5	1 034 504	8.5	51.1	1 322 319	9.4	27.8
CHIHUAHUA	-	-	-	199 509	2.2	238 510	1.9	19.5	240 765	1.7	0.9
DISTRITO FEDERAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DURANGO	-	-	-	194 310	2.1	229 983	1.9	18.4	229 185	1.6	-0.3
GUANAJUATO	-	-	-	426 418	4.7	510 695	5.0	43.2	746 216	5.3	22.2
GUERRERO	-	-	-	628 685	6.9	942 461	7.7	49.9	1 196 774	8.5	27.0
HIDALGO	-	-	-	311 921	3.4	422 892	3.5	35.6	491 168	3.5	16.1
JALISCO	-	-	-	341 634	3.7	471 630	3.9	38.1	557 357	4.0	18.2
MEXICO	-	-	-	595 998	6.5	888 847	7.3	49.1	1 123 964	8.0	26.5
MICHOACAN	-	-	-	450 786	4.9	650 664	5.3	44.3	800 496	5.7	23.0
MORELOS	-	-	-	150 674	1.6	158 410	1.3	51.1	131 985	0.9	-16.7
NAYARIT	-	-	-	142 842	1.6	145 235	1.2	1.8	134 092	0.8	-21.4
NUEVO LEON	-	-	-	190 667	2.1	224 007	1.9	17.5	221 069	1.6	-1.3
OAXACA	-	-	-	597 946	6.5	892 042	7.3	49.2	1 128 303	8.0	26.5
PUEBLA	-	-	-	595 315	6.5	887 726	7.2	49.1	1 122 442	8.0	26.4
QUERETARO	-	-	-	184 851	2.0	214 468	1.8	16.0	208 114	1.5	-3.0
QUINTANA ROO	-	-	-	135 573	1.5	133 640	1.1	-1.4	98 345	0.7	-26.4
SAN LUIS POTOSI	-	-	-	308 778	3.4	417 739	3.4	35.3	484 169	3.4	15.9
SINALOA	-	-	-	179 605	2.0	205 864	1.7	14.6	196 426	1.4	-4.6
SONORA	-	-	-	152 175	1.7	160 872	1.3	5.7	135 328	1.0	-15.9
TABASCO	-	-	-	243 921	2.7	311 357	2.5	27.6	339 696	2.4	9.1
TAMAUPLPAS	-	-	-	208 245	2.3	252 840	2.1	21.4	260 276	1.9	2.5
TLAXCALA	-	-	-	146 653	1.6	151 814	1.2	3.5	123 027	0.9	-19.0
VERACRUZ	-	-	-	831 901	9.1	1 275 783	10.4	53.4	1 649 448	11.7	29.3
YUCATAN	-	-	-	262 931	2.9	342 538	2.8	30.3	382 042	2.7	11.5
ZACATECAS	-	-	-	214 167	2.3	262 554	2.1	22.6	273 418	1.9	4.1

FUENTE: Secretaria de Hacienda y Credito Público

TESIS CON
FALTA DE CIRCUN

RAMO 33 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAIS)
CORRIENTES, ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	1996	1997	1998	Est.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	0	0	0	1,261,100	100.0	1,688,746	100.0	33.9	1,937,954	100.0	14.8
AGUASCALIENTES	-	-	-	5 092	0.4	6 818	0.4	33.9	7 825	0.4	14.8
BAJA CALIFORNIA	-	-	-	6 885	0.5	9 229	0.5	33.9	10 580	0.5	14.8
BAJA CALIFORNIA SUR	-	-	-	1 611	0.1	2 157	0.1	33.9	2 476	0.1	14.8
CAMPECHE	-	-	-	14 021	1.1	18 776	1.1	33.9	21 547	1.1	14.8
COAHUILA	-	-	-	12 214	1.0	16 256	1.0	33.9	18 770	1.0	14.8
COLIMA	-	-	-	2 842	0.2	3 805	0.2	33.9	4 367	0.2	14.8
CHIAPAS	-	-	-	118 674	9.4	158 917	9.4	33.9	182 368	9.4	14.8
CHIHUAHUA	-	-	-	21 608	1.7	28 935	1.7	33.9	33 205	1.7	14.8
DISTRITO FEDERAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DURANGO	-	-	-	20 569	1.6	27 544	1.6	33.9	31 608	1.6	14.8
GUANAJUATO	-	-	-	66 970	5.3	89 680	5.3	33.9	102 915	5.3	14.8
GUERRERO	-	-	-	107 407	8.5	143 829	8.5	33.9	165 054	8.5	14.8
HIDALGO	-	-	-	44 081	3.5	59 029	3.5	33.9	67 740	3.5	14.8
JALISCO	-	-	-	50 021	4.0	66 963	4.0	33.9	76 868	4.0	14.8
MEXICO	-	-	-	100 872	8.0	135 078	8.0	33.9	155 012	8.0	14.8
MICHOACAN	-	-	-	71 842	5.7	96 204	5.7	33.9	110 401	5.7	14.8
MORELOS	-	-	-	11 845	0.9	15 862	0.9	33.9	18 203	0.9	14.8
NAVARRIT	-	-	-	10 239	0.8	13 712	0.8	33.9	15 735	0.8	14.8
NUEVO LEON	-	-	-	19 840	1.6	25 568	1.6	33.9	30 489	1.6	14.8
OAXACA	-	-	-	101 262	8.0	135 600	8.0	33.9	155 610	8.0	14.8
PUEBLA	-	-	-	100 735	8.0	134 895	8.0	33.9	154 802	8.0	14.8
QUERETARO	-	-	-	18 678	1.5	25 011	1.5	33.9	28 702	1.5	14.8
QUINTANA ROO	-	-	-	8 826	0.7	11 819	0.7	33.9	13 563	0.7	14.8
SAN LUIS POTOSI	-	-	-	43 453	3.4	58 188	3.4	33.9	66 774	3.4	14.8
SINALOA	-	-	-	17 629	1.4	23 607	1.4	33.9	27 091	1.4	14.8
SONORA	-	-	-	12 145	1.0	16 264	1.0	33.9	18 664	1.0	14.8
TABASCO	-	-	-	30 487	2.4	40 825	2.4	33.9	46 849	2.4	14.8
TAMAULIPAS	-	-	-	23 354	1.9	31 274	1.9	33.9	35 889	1.9	14.8
TLAXCALA	-	-	-	11 041	0.9	14 785	0.9	33.9	16 967	0.9	14.8
VERACRUZ	-	-	-	148 033	11.7	198 231	11.7	33.9	227 484	11.7	14.8
YUCATAN	-	-	-	34 287	2.7	45 914	2.7	33.9	52 689	2.7	14.8
ZACATECAS	-	-	-	24 538	1.9	32 860	1.9	33.9	37 709	1.9	14.8

FUENTE Secretaría de Hacienda y Crédito Público

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

RAMO 33 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
CORRIENTES ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	1996	1997	1998	Est.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	0	0	0	10,403,400	100.0	13,933,618	100.0	33.9	15,989,722	100.0	14.8
AGUASCALIENTES	-	-	-	121,564	1.2	109,819	0.8	-10.0	54,559	0.4	-41.2
BAJA CALIFORNIA	-	-	-	132,747	1.3	126,932	0.9	-4.4	87,294	0.5	-31.2
BAJA CALIFORNIA SUR	-	-	-	101,093	1.0	76,600	0.5	-24.2	20,427	0.1	-73.3
CAMPECHE	-	-	-	175,580	1.7	195,040	1.4	11.1	177,778	1.1	-8.9
COAHUILA	-	-	-	164,736	1.6	177,796	1.3	7.9	154,869	1.0	-12.9
COLIMA	-	-	-	106,479	1.0	88,344	0.6	-18.6	36,030	0.2	-59.2
CHIASPAS	-	-	-	803,719	7.7	1,193,821	8.6	48.5	1,504,687	9.4	26.0
CHIHUAHUA	-	-	-	221,116	2.1	267,445	1.9	21.0	273,971	1.7	2.4
DISTRITO FEDERAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DURANGO	-	-	-	214,878	2.1	257,527	1.8	19.8	250,793	1.6	1.3
GUANAJUATO	-	-	-	493,388	4.7	700,375	5.0	42.0	849,130	5.3	21.2
GUERRERO	-	-	-	736,091	7.1	1,086,269	7.8	47.6	1,361,838	8.5	25.4
HIDALGO	-	-	-	356,001	3.4	481,921	3.5	35.4	558,908	3.5	16.0
JALISCO	-	-	-	391,655	3.8	538,613	3.9	37.5	634,225	4.0	17.8
MEXICO	-	-	-	696,871	6.7	1,023,926	7.3	46.9	1,278,976	8.0	24.9
MICHOACAN	-	-	-	522,628	5.0	746,868	5.4	42.9	910,897	5.7	22.0
MORELOS	-	-	-	162,519	1.6	174,272	1.3	7.2	150,187	0.9	-13.8
NAYARIT	-	-	-	152,881	1.5	158,947	1.1	4.0	129,827	0.8	-18.3
NUEVO LEON	-	-	-	210,507	2.0	250,575	1.8	19.0	251,558	1.6	0.4
OAXACA	-	-	-	699,208	6.7	1,027,842	7.4	47.0	1,283,913	8.0	24.9
PUEBLA	-	-	-	696,050	6.7	1,022,521	7.3	46.9	1,277,244	8.0	24.9
QUERETARO	-	-	-	203,528	2.0	239,479	1.7	17.7	236,616	1.5	-1.1
QUINTANA ROO	-	-	-	144,359	1.4	145,459	1.0	0.7	111,909	0.7	-23.1
SAN LUIS POTOSI	-	-	-	352,231	3.4	475,926	3.4	35.1	550,943	3.4	15.8
SINALOA	-	-	-	197,234	1.9	229,471	1.6	16.3	223,520	1.4	-2.6
SONORA	-	-	-	164,320	1.6	177,136	1.3	7.8	153,992	1.0	-13.1
TABASCO	-	-	-	274,408	2.6	352,182	2.5	28.3	386,545	2.4	9.8
TAMAULIPAS	-	-	-	231,599	2.2	284,114	2.0	22.7	296,115	1.9	4.2
TLAXCALA	-	-	-	157,694	1.5	166,600	1.2	5.6	139,994	0.9	-16.0
VERACRUZ	-	-	-	978,333	9.4	1,474,014	10.6	50.4	1,876,932	11.7	27.3
YUCATAN	-	-	-	297,218	2.9	388,452	2.8	30.7	434,731	2.7	11.9
ZACATECAS	-	-	-	238,706	2.3	295,413	2.1	23.8	311,127	1.9	5.3

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

RAMO 33 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el D.F. (FORTAMUN)
CORRIENTES, ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	1996	1997	1998	Est.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	0	0	0	6,732,100	100.0	13,097,602	100.0	94.6	15,030,339	100.0	14.8
AGUASCALIENTES	-	-	-	63,712	0.9	136,684	1.0	114.5	156,854	1.0	14.8
BAJA CALIFORNIA	-	-	-	155,983	2.3	334,634	2.6	114.5	384,014	2.6	14.8
BAJA CALIFORNIA SUR	-	-	-	27,731	0.4	59,491	0.5	114.5	69,270	0.5	14.8
CAMPECHE	-	-	-	47,450	0.7	101,796	0.8	114.5	116,818	0.8	14.8
COAHUILA	-	-	-	160,535	2.4	344,399	2.6	114.5	395,220	2.6	14.8
COLIMA	-	-	-	36,041	0.5	77,320	0.6	114.5	88,730	0.6	14.8
CHIAPAS	-	-	-	264,739	3.9	567,951	4.3	114.5	651,760	4.3	14.8
CHIHUAHUA	-	-	-	206,305	3.1	442,591	3.4	114.5	507,901	3.4	14.8
DISTRITO FEDERAL	-	-	-	626,919	9.3	-	-	-	-	-	-
DURANGO	-	-	-	105,736	1.6	228,837	1.7	114.5	260,310	1.7	14.8
GUANAJUATO	-	-	-	325,428	4.8	698,149	5.3	114.5	801,171	5.3	14.8
GUERRERO	-	-	-	215,390	3.2	462,083	3.5	114.5	530,269	3.5	14.8
HIDALGO	-	-	-	156,068	2.3	334,637	2.6	114.5	384,015	2.6	14.8
JALISCO	-	-	-	442,452	6.6	849,264	7.2	114.5	1,069,273	7.2	14.8
MEXICO	-	-	-	864,641	12.8	1,654,936	14.2	114.5	2,128,656	14.2	14.8
MICHOACAN	-	-	-	285,847	4.2	613,234	4.7	114.5	703,726	4.7	14.8
MORELOS	-	-	-	106,541	1.6	228,566	1.7	114.5	262,294	1.7	14.8
NAYARIT	-	-	-	66,222	1.0	142,068	1.1	114.5	163,032	1.1	14.8
NUevo LEÓN	-	-	-	262,178	3.9	562,458	4.3	114.5	645,456	4.3	14.8
OAXACA	-	-	-	238,456	3.5	511,566	3.9	114.5	587,055	3.9	14.8
PUEBLA	-	-	-	341,512	5.1	732,656	5.6	114.5	840,769	5.6	14.8
QUERETARO	-	-	-	92,348	1.4	198,118	1.5	114.5	227,352	1.5	14.8
QUINTANA ROO	-	-	-	51,957	0.8	111,464	0.9	114.5	127,912	0.9	14.8
SAN LUIS POTOSÍ	-	-	-	162,527	2.4	348,575	2.7	114.5	430,127	2.7	14.8
SINALOA	-	-	-	179,138	2.7	384,309	2.9	114.5	441,019	2.9	14.8
SONORA	-	-	-	154,018	2.3	330,419	2.5	114.5	379,177	2.5	14.8
TABASCO	-	-	-	129,148	1.9	277,064	2.1	114.5	317,545	2.1	14.8
TAMALIPAS	-	-	-	186,645	2.8	400,414	3.1	114.5	459,501	3.1	14.8
TLAXCALA	-	-	-	65,278	1.0	140,043	1.1	114.5	160,709	1.1	14.8
VERACRUZ	-	-	-	497,556	7.4	1,067,419	8.1	114.5	1,224,932	8.1	14.8
YUCATAN	-	-	-	114,958	1.7	246,621	1.9	114.5	283,014	1.9	14.8
ZACATECAS	-	-	-	98,701	1.5	211,746	1.6	114.5	242,992	1.6	14.8

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

RAMO 33 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL
CORRIENTES, ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	1996	1997	1998	Est.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	0	0	0	1,684,826	100.0	2,090,517	100.0	24.1	2,395,653	100.0	14.6
AGUASCALIENTES	-	-	-	22,951	1.4	28,049	1.3	22.2	32,195	1.3	14.8
BAJA CALIFORNIA	-	-	-	10,350	0.6	14,147	0.7	36.7	16,409	0.7	16.0
BAJA CALIFORNIA SUR	-	-	-	12,381	0.7	16,471	0.8	33.0	19,217	0.8	16.7
CAMPECHE	-	-	-	5,618	0.3	9,270	0.4	65.0	10,857	0.5	17.1
COAHUILA	-	-	-	13,497	0.8	21,271	1.0	57.6	23,173	1.0	8.9
COLIMA	-	-	-	8,226	0.5	12,670	0.6	54.0	14,267	0.6	12.6
CHIASPAS	-	-	-	74,472	4.4	102,630	4.9	37.6	118,928	5.0	15.9
CHIHUAHUA	-	-	-	24,119	1.4	35,115	1.7	45.6	41,235	1.7	17.4
DISTRITO FEDERAL	-	-	-	548,859	32.6	581,762	27.8	6.0	651,214	27.2	11.9
DURANGO	-	-	-	46,992	2.8	64,594	3.1	37.5	74,345	3.1	15.1
GUANAJUATO	-	-	-	22,226	1.3	29,255	1.4	31.6	33,980	1.4	16.2
GUERRERO	-	-	-	73,036	4.3	90,582	4.3	24.0	105,945	4.4	17.0
HIDALGO	-	-	-	52,872	3.1	65,618	3.1	24.1	75,250	3.1	14.7
JALISCO	-	-	-	48,158	2.9	61,484	2.9	27.6	71,408	3.0	16.1
MEXICO	-	-	-	71,878	4.3	93,121	4.5	29.6	107,086	4.5	15.0
MICHOACAN	-	-	-	42,194	2.5	55,449	2.7	31.4	65,138	2.7	17.5
MORELOS	-	-	-	25,696	1.5	32,442	1.6	25.3	37,310	1.6	15.0
NAVARIT	-	-	-	21,258	1.3	31,535	1.5	48.3	36,271	1.5	15.0
NUÉVO LEÓN	-	-	-	42,080	2.5	56,968	2.7	35.3	64,270	2.7	12.6
OAXACA	-	-	-	74,147	4.4	97,871	4.7	32.0	116,272	4.9	18.8
PUEBLA	-	-	-	63,167	3.7	80,883	3.9	28.0	93,997	3.9	16.2
QUERÉTARO	-	-	-	27,932	1.7	36,538	1.7	30.8	42,163	1.8	15.4
QUINTANA ROO	-	-	-	8,365	0.5	12,352	0.6	47.7	14,092	0.6	14.1
SAN LUIS POTOSÍ	-	-	-	14,366	0.9	20,929	1.0	45.7	23,541	1.0	12.5
SINALOA	-	-	-	35,008	2.1	47,746	2.3	36.4	54,654	2.3	14.5
SONORA	-	-	-	34,624	2.1	46,350	2.2	33.9	53,513	2.2	15.5
TABASCO	-	-	-	47,621	2.8	59,718	2.9	25.4	69,134	2.9	15.8
TAMALIUPAS	-	-	-	33,720	2.0	44,148	2.1	30.9	51,189	2.1	15.9
TLAQUILA	-	-	-	26,984	1.6	46,815	2.2	30.1	53,776	2.2	14.9
VERACRUZ	-	-	-	77,561	4.6	101,598	4.9	30.8	117,704	4.9	15.5
YUCATAN	-	-	-	38,447	2.3	51,453	2.5	33.8	58,766	2.5	14.2
ZACATECAS	-	-	-	26,851	1.6	41,683	2.0	55.2	48,358	2.0	16.0

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

RAMO 33 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
 INVERSION EN EDUCACION BASICA Y SUPERIOR
 CORRIENTES, ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	1996	1997	1998	Est.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	0	0	0	2,036,100	100.0	2,467,521	100.0	21.2	2,831,716	100.0	14.8
AGUASCALIENTES	-	-	-	32 999	1.6	37 672	1.5	14.2	41 461	1.5	10.1
BAJA CALIFORNIA	-	-	-	51 846	2.5	59 346	2.8	33.8	69 790	3.2	29.4
BAJA CALIFORNIA SUR	-	-	-	21 192	1.0	23 759	1.0	12.1	25 866	0.9	8.9
CAMPECHE	-	-	-	53 771	2.6	63 100	2.6	17.4	72 194	2.5	14.4
COAHUILA	-	-	-	60 456	3.0	102 153	4.1	69.0	119 890	4.2	17.4
COLIMA	-	-	-	30 802	1.5	35 092	1.4	13.9	40 405	1.4	15.1
CHIAPAS	-	-	-	90 068	4.4	101 958	4.1	13.2	116 088	4.1	13.9
CHIHUAHUA	-	-	-	79 976	3.9	84 402	3.4	5.5	112 302	4.0	33.1
DISTRITO FEDERAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DURANGO	-	-	-	35 967	1.8	42 276	1.7	17.9	46 424	1.6	9.8
GUANAJUATO	-	-	-	55 999	3.2	90 072	3.7	36.5	122 288	4.3	35.8
GUERRERO	-	-	-	91 555	4.5	105 854	4.3	15.6	118 313	4.2	11.8
HIDALGO	-	-	-	76 110	3.7	95 987	4.1	31.4	128 689	4.5	28.7
JALISCO	-	-	-	138 347	6.8	142 347	5.8	2.9	175 119	6.2	23.0
MEXICO	-	-	-	136 448	6.7	153 464	6.6	16.8	184 566	6.5	12.9
MICHOACAN	-	-	-	77 826	3.8	89 028	3.6	14.4	113 166	4.0	27.1
MORELOS	-	-	-	35 631	1.7	42 022	1.7	17.9	46 924	1.7	11.7
NAYARIT	-	-	-	42 835	2.1	34 478	1.4	-19.5	37 741	1.3	9.5
NUEVO LEON	-	-	-	71 673	3.5	90 307	3.7	26.0	94 312	3.3	4.4
OAXACA	-	-	-	107 230	5.3	128 427	5.2	19.8	139 398	4.9	8.5
PUEBLA	-	-	-	91 347	4.5	123 422	5.0	35.1	158 068	5.6	26.1
QUERETARO	-	-	-	38 065	1.9	65 383	2.6	71.8	56 242	2.0	-14.0
QUINTANA ROO	-	-	-	39 359	1.9	47 697	1.9	21.2	47 512	1.7	-0.4
SAN LUIS POTOSI	-	-	-	63 999	3.1	64 327	2.8	0.5	77 929	2.8	21.1
SINALOA	-	-	-	62 902	3.1	66 261	2.7	5.3	72 219	2.6	9.0
SONORA	-	-	-	55 331	2.7	94 623	3.8	71.0	100 063	3.5	5.7
TABASCO	-	-	-	64 275	3.2	76 168	3.1	18.5	83 361	2.9	9.4
TAMAULIPAS	-	-	-	62 408	3.1	68 716	2.8	10.1	74 455	2.6	8.4
TLAXCALA	-	-	-	31 444	1.5	37 050	1.5	17.8	46 427	1.6	25.3
VERACRUZ	-	-	-	144 217	7.1	164 371	6.7	14.0	180 094	6.4	9.6
YUCATAN	-	-	-	45 906	2.3	51 231	2.1	11.6	55 802	2.0	8.9
ZACATECAS	-	-	-	36 220	1.8	62 548	2.5	72.7	54 636	1.9	-12.6

FUENTE Secretaría de Hacienda y Crédito Público

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

RAMO 33 Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
CORRIENTES ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	1996	1997	1998	Est.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	0	0	0	3,720,926	100.0	4,558,037	100.0	22.5	5,227,368	100.0	14.7
AGUASCALIENTES	-	-	-	55 950	1.5	65 720	1.4	17.4	73 656	1.4	12.1
BAJA CALIFORNIA	-	-	-	62 196	1.7	83 492	1.8	34.2	106 169	2.0	27.2
BAJA CALIFORNIA SUR	-	-	-	33 573	0.9	40 230	0.9	19.8	45 083	0.9	12.1
CAMPECHE	-	-	-	59 369	1.6	72 370	1.6	21.9	83 051	1.6	14.8
COAHUILA	-	-	-	73 953	2.0	123 424	2.7	66.9	143 063	2.7	15.9
COLIMA	-	-	-	39 028	1.0	47 762	1.0	22.4	54 672	1.0	14.5
CHIAPAS	-	-	-	164 540	4.4	204 588	4.5	24.3	235 016	4.5	14.9
CHIHUAHUA	-	-	-	104 095	2.8	119 518	2.6	14.8	153 538	2.9	28.5
DISTRITO FEDERAL	-	-	-	548 859	14.8	581 762	12.8	6.0	651 214	12.5	11.9
DURANGO	-	-	-	82 358	2.2	106 870	2.3	29.0	120 771	2.3	13.0
GUANAJUATO	-	-	-	88 225	2.4	119 327	2.6	35.3	150 269	3.0	31.0
GUERRERO	-	-	-	164 591	4.4	196 415	4.3	19.3	224 257	4.3	14.2
HIDALGO	-	-	-	128 962	3.5	165 605	3.6	28.4	203 940	3.9	23.1
JALISCO	-	-	-	186 546	5.0	203 831	4.5	9.3	246 527	4.7	20.9
MEXICO	-	-	-	208 326	5.6	256 585	5.6	23.2	291 651	5.6	13.7
MICHOACAN	-	-	-	120 020	3.2	144 477	3.2	20.4	178 304	3.4	23.4
MORELOS	-	-	-	61 327	1.6	74 464	1.6	21.4	84 234	1.6	13.1
NAYARIT	-	-	-	64 093	1.7	66 013	1.4	3.0	74 012	1.4	12.1
NEUVO LEON	-	-	-	113 763	3.1	147 276	3.2	29.5	158 582	3.0	7.7
OAXACA	-	-	-	181 377	4.9	226 298	5.0	24.8	255 670	4.9	13.0
PUEBLA	-	-	-	154 514	4.2	204 305	4.5	32.2	252 065	4.8	23.4
QUERETARO	-	-	-	65 996	1.8	101 522	2.2	54.4	98 405	1.9	-3.5
QUINTANA ROO	-	-	-	47 724	1.3	60 049	1.3	25.8	61 604	1.2	2.6
SAN LUIS POTOSI	-	-	-	78 365	2.1	85 257	1.9	8.8	101 470	1.9	19.0
SINALOA	-	-	-	97 910	2.6	114 006	2.5	15.4	126 873	2.4	11.3
SONORA	-	-	-	89 955	2.4	140 973	3.1	56.7	153 575	2.9	8.9
TABASCO	-	-	-	111 896	3.0	135 985	3.0	21.4	152 495	2.9	12.2
TAMAULIPAS	-	-	-	96 128	2.6	112 865	2.5	17.4	125 644	2.4	11.3
TLAXCALA	-	-	-	67 438	1.8	83 865	1.8	24.4	100 202	1.9	19.5
VERACRUZ	-	-	-	221 878	6.0	263 969	5.8	19.9	297 798	5.7	12.0
YUCATAN	-	-	-	84 353	2.3	102 584	2.3	21.7	114 568	2.2	11.6
ZACATECAS	-	-	-	63 071	1.7	104 230	2.3	65.3	102 994	2.0	-1.2

FUENTE: Secretaria de Hacienda y Crédito Público

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

RAMO 33 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)
CORRIENTES, ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	1996	1997	1998	1999	Est.	2000	Est.	Var.
TOTAL	0	0	0	0	4,715,001	100.0	5,213,900	100.0	10.6
AGUASCALIENTES	-	-	-	-	64,998	1.4	74,996	1.4	14.0
BAJA CALIFORNIA	-	-	-	-	207,569	4.4	227,036	4.4	9.4
BAJA CALIFORNIA SUR	-	-	-	-	105,031	2.2	115,031	2.2	9.5
CAMPECHE	-	-	-	-	89,999	1.9	90,541	1.7	0.6
COAHUILA	-	-	-	-	135,809	2.9	148,251	2.8	9.2
COLIMA	-	-	-	-	53,997	1.1	59,269	1.1	9.8
CHIAPAS	-	-	-	-	202,713	4.3	220,846	4.2	8.9
CHIHUAHUA	-	-	-	-	153,179	3.2	172,383	3.3	12.5
DISTRITO FEDERAL	-	-	-	-	324,994	6.9	371,565	7.1	14.3
DURANGO	-	-	-	-	123,217	2.6	134,431	2.6	9.1
GUANAJUATO	-	-	-	-	175,004	3.7	192,466	3.7	10.0
GUERRERO	-	-	-	-	140,022	3.0	154,073	3.0	10.1
HIDALGO	-	-	-	-	121,917	2.6	131,688	2.5	8.0
JALISCO	-	-	-	-	200,007	4.2	230,009	4.4	15.0
MEXICO	-	-	-	-	359,992	7.6	399,842	7.7	11.1
MICHOACAN	-	-	-	-	173,085	3.7	193,173	3.7	11.6
MORELOS	-	-	-	-	89,997	1.9	96,805	1.9	7.6
NAYARIT	-	-	-	-	62,939	1.3	72,676	1.4	15.5
NUEVO LEON	-	-	-	-	192,682	4.1	215,538	4.1	11.9
OAXACA	-	-	-	-	149,862	3.2	167,634	3.2	11.9
PUEBLA	-	-	-	-	176,774	3.7	190,539	3.7	7.8
QUERETARO	-	-	-	-	85,004	1.8	92,205	1.8	8.5
QUINTANA ROO	-	-	-	-	65,001	1.4	70,952	1.4	9.2
SAN LUIS POTOSI	-	-	-	-	131,399	2.8	144,378	2.8	9.9
SINALOA	-	-	-	-	137,730	2.9	154,218	3.0	12.0
SONORA	-	-	-	-	214,438	4.5	254,895	4.9	18.9
TABASCO	-	-	-	-	126,505	2.7	138,490	2.7	9.5
TAMALIPAS	-	-	-	-	191,734	4.1	210,328	4.0	9.7
TLAXCALA	-	-	-	-	65,004	1.4	69,967	1.3	7.5
VERACRUZ	-	-	-	-	236,185	5.0	247,841	4.8	4.9
YUCATAN	-	-	-	-	90,503	1.9	98,999	1.9	8.9
ZACATECAS	-	-	-	-	67,731	1.4	74,233	1.4	5.6

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

TESIS CON
FALTA DE CUBRIMIENTO

RAMO 33 Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
CORRIENTES ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	1996	1997	1998	1999	Est.	2000	Est.	Var.
TOTAL	0	0	0	0	151,268	100.0	2,051,644	100.0	1,256.3
AGUASCALIENTES	-	-	-	-	2,032	1.3	30,756	1.5	1,413.6
BAJA CALIFORNIA	-	-	-	-	5,096	3.4	51,298	3.0	1,102.9
BAJA CALIFORNIA SUR	-	-	-	-	1,164	0.8	17,547	0.9	1,407.5
CAMPECHE	-	-	-	-	1,272	0.8	31,836	1.6	2,402.8
COAHUILA	-	-	-	-	9,901	6.6	96,371	4.7	1,296.5
COLIMA	-	-	-	-	1,354	0.9	21,258	1.0	1,470.0
CHIAPAS	-	-	-	-	7,366	4.9	72,128	3.5	879.2
CHIHUAHUA	-	-	-	-	4,115	2.7	72,796	3.5	1,659.0
DISTRITO FEDERAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DURANGO	-	-	-	-	1,366	0.9	25,006	1.2	1,730.6
GUANAJUATO	-	-	-	-	4,841	3.2	115,039	5.6	2,276.3
GUERRERO	-	-	-	-	2,648	1.8	67,020	3.3	2,431.0
HIDALGO	-	-	-	-	1,800	1.2	35,669	1.7	1,881.6
JALISCO	-	-	-	-	6,380	4.2	111,315	5.4	1,644.7
MEXICO	-	-	-	-	33,114	21.9	301,398	14.7	810.2
MICHUACAN	-	-	-	-	7,427	4.9	97,117	4.2	1,073.0
MORELOS	-	-	-	-	3,307	2.2	35,677	1.7	978.6
NAVARRIT	-	-	-	-	1,367	0.9	23,900	1.2	1,648.4
NUevo LEON	-	-	-	-	9,975	6.6	64,150	3.1	543.1
OAXACA	-	-	-	-	-	-	30,803	1.5	-
PUEBLA	-	-	-	-	5,650	3.7	96,510	4.7	1,608.1
QUERETARO	-	-	-	-	1,901	1.0	24,420	1.2	1,526.9
QUINTANA ROO	-	-	-	-	2,479	1.6	37,623	1.8	1,417.7
SAN LUIS POTOSI	-	-	-	-	4,734	3.1	56,038	2.7	1,062.6
SINALOA	-	-	-	-	8,692	5.7	90,339	4.4	939.3
SONORA	-	-	-	-	10,251	6.8	92,571	4.5	803.0
TABASCO	-	-	-	-	2,796	1.8	59,497	2.9	2,058.8
TAMAUlipAS	-	-	-	-	6,818	4.5	77,567	3.8	1,037.7
TLAXCALA	-	-	-	-	-	-	22,713	1.1	-
VERACRUZ	-	-	-	-	-	-	122,389	6.0	-
YUCATAN	-	-	-	-	5,767	3.8	50,326	2.5	772.7
ZACATECAS	-	-	-	-	1,095	0.7	21,567	1.1	1,869.6

FUENTE: Secretaria de Hacienda y Crédito Público

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Deuda Pública de los Gobiernos Estatales en 1995-2000
CORRIENTES, ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	Est.	1996	Est.	Var.	1997	Est.	Var.	1998	Est.	Var.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	7,795,496	100.0	6,462,155	100.0	-17.1	8,007,936	100.0	23.9	6,155,280	100.0	-23.1	6,491,008	100.0	5.5	7,468,729	100.0	15.4
AGUASCALIENTES	49 164	0.6	57,894	0.9	20.2	44 548	0.6	-23.1	23 575	0.4	-47.1	15 494	0.2	-34.3	8 938	0.1	-42.3
BAJA CALIFORNIA	23 743	0.3	44,325	0.7	86.7	85,902	1.1	93.8	61 021	1.0	-29.0	29 075	0.4	-52.4	35 466	0.5	22.0
BAJA CALIFORNIA SUR	113 815	1.5	77 206	1.2	-32.2	98 380	1.2	27.4	87 664	1.4	-10.9	75 551	1.2	-13.8	113 572	1.5	50.3
CAMPECHE	228 378	2.9	57 951	1.1	-70.2	115 041	1.4	69.3	140 357	2.3	22.0	45 317	0.7	-67.7	43 969	0.6	-3.0
COAHUILA	376 013	4.8	306 725	6.0	2.3	293 461	3.7	-24.1	176 028	2.9	-40.0	164 509	2.5	-6.5	130 772	1.7	-20.5
COLIMA	43 876	0.6	46 586	0.8	13.2	95 283	1.2	61.8	109 974	1.8	15.4	81 837	0.9	-44.0	71 543	1.0	16.1
CHIHUAHUA	681 093	8.9	348 250	5.4	-49.6	359 809	4.5	3.3	262 804	4.3	-37.0	226 443	3.5	-13.8	363 599	4.9	60.6
CHIMIHUA	431 208	5.5	190 020	2.9	-55.9	192 373	2.4	1.2	314 042	5.1	63.2	117 928	1.8	-62.4	130 225	1.7	10.4
CURANGO	139 651	1.8	68 976	1.1	-50.6	56 026	0.7	-18.8	44 705	0.7	-20.2	74 060	1.1	65.7	80 259	1.1	8.4
GUANAJUATO	79 393	1.0	60 281	0.9	-24.1	25 937	0.3	-57.0	21 432	0.3	-17.4	35 536	0.5	65.8	23 439	0.3	-34.0
GUERRERO	129 895	1.7	238 977	3.7	84.3	147 364	1.8	-38.3	224 890	3.7	52.6	210 800	3.2	-4.3	327 200	4.4	55.2
HALDAGO	47 136	0.6	-	-	-	75 065	0.9	-	134 213	2.2	78.7	-	-	-	36 848	0.5	0.5
JALISCO	730 073	9.4	784 684	12.1	7.5	469 954	5.9	-40.1	389 822	6.3	-17.0	481 353	7.4	23.5	524 360	7.0	8.9
MEXICO	2,319,481	29.8	2,019,647	31.3	-12.9	1,820,713	22.7	-9.8	2,105,225	34.2	15.6	2,396,712	36.9	13.6	2,614,665	34.9	9.1
MICHOACAN	36 731	0.5	25 972	0.4	-29.3	22 645	0.3	-12.8	14 723	0.2	-35.0	11 318	0.2	-23.1	14 457	0.2	27.7
MORELOS	29 967	0.4	95 818	1.5	219.7	108 920	1.4	13.7	135,583	2.2	24.5	154 957	2.4	14.3	127,064	1.7	-18.0
NAYARIT	119 510	1.5	59 066	0.9	-50.6	68 946	0.9	16.7	49 686	0.8	-27.9	88 814	1.4	78.8	60 000	0.8	-32.4
NUBUO LEON	302 187	3.9	345 885	5.4	14.5	2 579 467	32.2	645.6	523 766	8.5	-79.7	540 214	8.3	3.1	683 936	9.1	26.6
OAXACA	29 571	0.4	14 802	0.2	-49.9	9 524	0.1	-35.7	52 894	0.9	455.4	120 519	1.9	127.9	77 018	1.0	-36.1
PUEBLA	7 585	0.1	23 573	0.4	210.8	16 535	0.2	-29.9	10 067	0.2	-39.1	85 275	1.3	737.1	19 528	0.3	-77.1
QUERETARO	580 068	7.4	376 818	5.8	-35.0	180 556	2.3	-52.1	106 566	1.7	-41.0	237 927	3.7	123.3	207 337	2.8	-10.9
QUINTANA ROO	99 776	1.3	73 882	1.1	-26.0	78 303	1.0	6.0	72 182	1.2	-7.8	137 617	2.1	90.7	55 791	0.7	-59.5
SAN LUIS POTOSI	73 077	0.9	85 702	1.3	17.3	101 898	1.3	18.9	62 889	1.5	-8.8	145 427	2.2	56.6	181 573	2.4	24.9
SINALOA	323 439	4.1	129 227	2.0	-60.4	131 229	1.6	2.3	336 212	5.5	156.2	128 824	2.5	-54.5	129 824	1.7	-15.7
SONORA	325 860	4.2	382 032	5.9	17.2	568 785	7.1	48.9	265 136	4.3	-53.4	336 594	5.5	34.5	745 896	10.0	109.2
TABASCO	154 073	2.0	175 881	2.7	14.3	80 248	1.0	-54.4	132 326	2.5	89.8	120 573	1.9	-20.8	109 110	1.5	-9.6
TAMALUPLAS	144 660	1.9	97 855	1.5	-32.5	53 934	0.7	-44.8	35 590	0.6	-34.0	263 896	4.1	641.5	446 534	6.0	69.3
TILXCALA	-	-	35 815	0.6	-	-	-	-	14 019	0.2	-	20 918	0.3	49.2	17 350	0.2	-17.1
VERACRUZ	50 000	0.6	78 098	1.2	56.2	48 503	0.6	-37.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
YUCATAN	109 781	1.4	34 863	0.5	-68.4	23 809	0.3	-31.3	167 137	2.7	602.0	91 314	1.4	-65.4	84 190	1.1	-7.8
ZACATECAS	5 492	0.1	33 644	0.5	512.6	54 658	0.7	62.5	30 671	0.5	-43.9	28 327	0.4	-7.6	25 146	0.3	-11.2

FUENTE: Cuentas Públicas Estatales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Transferencias hacia el Interior de los Gobiernos Estatales en 1995-2000
CORRIENTES ESTRUCTURAS Y VARIACIONES

ESTADO	1995	Est.	1996	Est.	Var.	1997	Est.	Var.	1998	Est.	Var.	1999	Est.	Var.	2000	Est.	Var.
TOTAL	73,222,233	100.0	104,916,911	100.0	43.3	140,874,688	100.0	34.4	211,505,762	100.0	50.0	269,895,770	100.0	27.6	332,737,512	100.0	23.3
AGUASCALIENTES	975 579	1.3	1 391 115	1.3	42.5	1 875 196	1.3	34.8	2 793 373	1.3	49.0	3 526 696	1.3	26.3	4 273 318	1.3	21.2
BAJA CALIFORNIA	1 790 367	2.4	2 257 065	2.2	25.1	2 618 096	1.9	16.0	6 035 462	2.9	130.5	8 104 753	3.0	34.3	9 703 028	2.9	15.7
BAJA CALIFORNIA SUR	613 460	0.8	1 083 557	1.0	76.6	1 235 179	0.9	14.0	1 904 988	0.9	54.2	2 591 328	1.1	67.0	2 782 844	0.9	-7.0
CAMPECHE	1 094 060	1.5	1 576 470	1.5	43.5	1 964 823	1.4	25.1	2 808 816	1.3	43.0	3 629 893	1.3	28.5	4 384 965	1.3	21.5
COAHUILA	2 276 573	3.1	3 086 254	2.9	35.7	4 267 739	3.0	38.2	5 932 840	2.8	39.0	7 367 936	2.7	24.2	8 541 923	2.6	15.9
COLIMA	555 225	0.9	954 170	0.9	45.0	1 255 554	0.9	35.5	1 999 377	0.9	54.2	2 418 573	0.9	21.0	2 990 570	0.9	22.0
CHAPAS	3 623 403	5.0	5 299 362	5.1	46.0	6 930 895	4.6	30.8	10 314 254	5.2	57.5	13 650 348	5.1	25.2	17 047 966	5.1	24.8
CHIHUAHUA	2 546 755	3.5	3 509 758	3.3	37.8	4 993 259	3.5	42.3	6 575 233	3.3	39.7	8 638 637	3.2	23.8	10 447 508	3.1	20.6
DURANGO	715 891	1.0	2 172 952	2.1	203.5	2 672 398	2.1	36.8	4 196 827	2.0	40.2	5 448 765	2.0	30.8	6 502 227	2.0	19.3
GUANAJUATO	3 304 817	4.5	4 429 597	4.2	34.0	5 927 024	4.2	33.8	8 797 399	4.2	49.4	10 951 963	4.1	24.5	14 212 117	4.3	29.8
GUERRERO	3 160 280	4.3	4 158 124	4.0	31.6	5 491 109	3.9	32.1	8 381 272	4.0	52.6	10 672 326	4.0	27.3	13 413 521	4.0	25.7
HIDALGO	2 097 782	2.9	2 810 153	2.7	34.0	3 957 868	2.8	40.8	5 794 374	2.7	46.4	7 399 626	2.7	27.7	8 953 828	2.7	21.0
JALISCO	3 218 146	4.4	3 933 227	3.7	22.2	5 001 300	6.4	128.5	12 791 736	6.0	42.1	16 625 339	6.2	30.0	20 556 839	6.2	23.6
MEXICO	7 934 488	10.8	12 679 666	10.1	59.8	16 048 917	11.4	26.6	21 963 369	10.4	37.0	29 631 382	11.3	34.7	37 722 021	11.3	27.3
MICHOACAN	3 229 008	4.4	4 418 538	4.2	36.8	5 965 829	4.2	35.0	8 581 309	4.1	43.8	11 078 572	4.1	29.1	13 530 968	4.1	22.1
MORELOS	1 479 393	2.0	2 071 516	2.0	40.0	2 750 572	2.0	33.3	3 851 913	1.8	39.5	4 835 961	1.8	25.6	5 851 736	1.8	21.0
NAYARIT	1 113 580	1.5	1 516 330	1.4	35.2	2 127 751	1.5	40.3	3 044 963	1.4	43.1	3 718 969	1.4	22.1	4 424 666	1.3	19.0
NUÉVO LEÓN	3 334 579	4.6	4 244 526	4.0	27.3	5 539 975	3.9	30.5	7 932 141	3.8	43.2	11 502 969	4.3	45.0	15 298 202	4.6	33.0
OAXACA	2 974 772	4.1	4 335 032	4.1	45.7	5 899 803	4.0	31.3	8 755 596	4.1	53.9	10 950 565	4.1	25.1	13 493 768	4.1	23.2
PUEBLA	3 341 945	4.6	4 770 819	4.5	42.8	6 531 326	4.6	36.9	9 487 185	4.5	45.3	12 392 582	4.6	30.6	15 520 000	4.7	25.2
QUERÉTARO	1 567 593	2.1	1 234 516	1.2	48.3	2 549 837	1.8	11.4	3 871 468	1.7	41.8	4 749 689	1.8	29.8	5 646 243	1.7	19.4
QUINTANA ROO	817 670	1.1	1 258 809	1.2	54.1	1 698 014	1.2	34.8	3 758 310	1.8	121.9	3 171 556	1.2	15.8	4 078 246	1.2	28.6
SAN LUIS POTOSÍ	2 080 563	2.8	2 800 521	2.7	34.6	3 823 063	2.7	36.5	5 645 869	2.7	47.7	7 210 718	2.7	27.7	8 719 159	2.6	20.9
SINALOA	2 561 430	3.5	3 310 699	3.2	29.3	4 072 336	2.9	23.0	5 905 990	2.8	45.0	7 530 732	2.8	27.5	9 206 214	2.8	22.2
SONORA	2 489 265	3.4	3 345 515	3.2	34.4	4 791 553	3.4	43.2	6 573 292	3.1	37.2	8 319 587	3.1	26.6	10 506 233	3.2	26.3
TABASCO	2 829 885	3.9	4 560 757	4.3	61.2	5 414 425	3.8	18.7	8 762 678	4.1	61.8	10 731 158	4.0	22.5	12 815 187	3.8	19.1
TAMAULIPAS	2 533 170	3.5	3 625 226	3.5	43.1	5 106 348	3.6	40.9	6 769 583	3.2	33.0	8 680 272	3.2	27.8	11 097 150	3.3	27.8
TLAQUILA	525 591	0.7	774 614	0.7	47.4	963 096	0.7	22.9	2 726 015	1.3	187.4	3 331 455	1.2	21.8	4 170 472	1.3	25.2
VERACRUZ	6 049 448	8.3	9 062 981	8.7	50.1	11 518 602	8.2	36.8	16 578 033	7.8	43.8	20 043 336	7.5	23.7	24 636 243	7.4	21.1
YUCATAN	897 501	1.2	1 210 851	1.2	34.9	1 469 047	1.0	21.3	4 367 794	2.1	197.3	5 453 843	2.0	24.9	5 441 922	1.9	16.1
ZACATECAS	1 381 887	1.9	1 928 321	1.8	39.5	2 344 914	1.7	21.6	3 764 206	1.8	60.5	4 969 450	1.8	29.4	5 835 722	1.8	19.8

FUENTE: Cuentas Pùblicas Estatales

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**