



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



DESARROLLO REGIONAL Y DESCENTRALIZACION DEL
GASTO PUBLICO EN MEXICO: 1980 - 2002.

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
MARIA DEL ROCIO SANDOVAL MORALES

ASESOR: MTRO. LUIS ANGEL ORTIZ PALACIOS



FEBRERO DEL 2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A mis padres los grandes ausentes

José Belén y Antonia

A mi hermano y cuñada

Euclides y Orfilia

A mis sobrinos

Brenda Antonia, Jeremiah, Mirelle Rocío y José Euclides

Agradecimientos

Quiero agradecer a los maestros que con gran esfuerzo realizaron este Seminario Taller, con el fin de que varios universitarios concluyamos este proyecto: Titularnos. Dra. Irma Manrique Campos, Mtra. Teresa S. López González, Mtra. Patricia Rodríguez López, Mtro. José Alfredo Aguilar Sánchez, y particularmente al Mtro. Luis Ángel Ortiz Palacios, quien me asesoró durante estos meses.

Agradezco especialmente al Lic. Rafael Gerardo Ríos García, el apoyo institucional que me otorgó.

Al Lic. Abel Jiménez Alcázar, ya que sin su ayuda difícilmente habría concluido este trabajo; así como a Marta Patricia Valdés Alvarado, Evelio Monroy Peláez y Carmina Ramírez Contreras.

A mis amigos por su invaluable solidaridad: Mario Alfredo, Luis, Efraín, Eduardo, José María, Tomás, Arturo, Nahúm, Rogelio, Sonia, Ruth y Blanca.

DESARROLLO REGIONAL Y DESCENTRALIZACION DEL GASTO PUBLICO EN MEXICO: 1980-2002

INDICE

Introducción	1
Capítulo 1. Antecedentes	
1.1. Presidencialismo y Federalismo	8
1.2. Industrialización Centralizada y Desequilibrios Regionales	13
1.3. Hacia una Política de Desarrollo Regional	16
1.4. El Establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	20
1.5. El Agotamiento del "Desarrollo Estabilizador"	27
Capítulo 2. Desarrollo Regional y Gasto Público, 1982-1994	
2.1 Desarrollo Regional y Descentralización, 1982-1988	
2.1.1. Neoliberalismo y Recomposición de la Élite Gobernante	31
2.1.2. Crisis Fiscales y Programas de Ajuste Presupuestal	35
2.1.3. El Impacto de la Recesión Económica en el Impulso al Desarrollo Regional	37
2.1.4. Descentralización Política y Gasto Regional	44
2.2. Desarrollo Regional y el Programa Nacional de Solidaridad, 1988-1994	
2.2.1. El Entorno Internacional y el Nuevo Modelo de Desarrollo Nacional	50
2.2.2. El Desarrollo Regional en el Modelo Neoliberal Salinista	56
2.2.3. El Programa Nacional de Solidaridad y la Reorientación del Gasto Regional al Combate de la Pobreza	58
2.2.4. El Programa Nacional de Solidaridad como Instrumento de Legitimación y de Recomposición Política en los Estados y Municipios	64

Capítulo 3. Desarrollo Regional, Nuevo Federalismo y Transición Política

3.1. Desarrollo Regional y el Nuevo Federalismo, 1994-2000	
3.1.1. La Crisis de 1995 y las Nuevas Recomendaciones para el Combate a la Pobreza	67
3.1.2. La Estrategia del Nuevo Federalismo como Mecanismo de Descentralización y Fortalecimiento de Estados y Municipios	73
3.1.3. Sustitución del Programa Nacional de Solidaridad por Programas de Superación de la Pobreza	75
3.1.4. Pluralismo Político y Descentralización del Gasto Regional.	81
3.2. Desarrollo Regional y Transición Política, 2000–2002	
3.2.1. El Desarrollo Regional y el Combate a la Pobreza en la Administración Federal Foxista	93
3.2.2. Desajustes en las Relaciones entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales	107

Capítulo 4. Perspectivas del Desarrollo Regional y de la Descentralización del Gasto Público

4.1. Desarrollo Regional y Descentralización	116
4.2. La Reforma Fiscal Integral, Factor Primordial para el Fortalecimiento de Estados y Municipios	131
4.2.1. Ingresos	133
4.2.2. Egresos	141
Conclusiones	148
Bibliografía	154

DESARROLLO REGIONAL Y DESCENTRALIZACION DEL GASTO PUBLICO EN MEXICO: 1980-2002

Introducción

Durante los primeros años de la década de los ochenta, en el inicio de mi trabajo profesional dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto, entré en contacto con la temática de la planeación del desarrollo, y en particular del desarrollo regional. En esa época el gobierno federal tuvo dentro de sus prioridades programáticas el impulso a la planeación, por lo que dispuso de promover modificaciones constitucionales para institucionalizar la planeación como práctica gubernamental, así como preparar y establecer programas sectoriales, regionales y estatales de desarrollo, establecer partidas específicas de gasto público para su financiamiento, y realizar convenios con los gobiernos locales para generalizar la planeación en el país.

El concepto de descentralización es otro término que cobró también fuerza en el discurso oficial y en las acciones gubernamentales durante los años ochenta. Sin embargo, las políticas denominadas de ajuste estructural aplicadas por los gobiernos en turno a partir de la segunda mitad de esa década y a lo largo de los años noventa, cambiaron de manera significativa los objetivos y recursos dedicados a la planeación, el desarrollo regional y la descentralización.

No obstante, en los años recientes el interés por los temas de desarrollo regional y descentralización parece haber resurgido, principalmente ante los cambios que han tenido lugar en las relaciones entre las instancias de gobierno federal, estatal y municipal, derivados del acelerado avance de la alternancia política en el país. En el contexto político actual, los gobiernos locales han incrementado sus demandas al gobierno central para obtener mayores partidas de gasto público, así como revisar y adecuar los pactos que tienen que ver con sus potestades hacendarias, a fin de disponer de los recursos suficientes para financiar las

múltiples necesidades que se les presentan para impulsar el desarrollo de sus regiones y estados. Este replanteamiento del “federalismo fiscal” y las consecuentes reformas a que haya lugar, están considerados dentro de la próxima convención nacional hacendaria impuesta prácticamente por los gobiernos estatales al gobierno federal, la cual constituye uno de los aspectos cruciales para el futuro mediato del país.

Los temas del desarrollo regional, la descentralización y el federalismo fiscal han sido objeto de trabajo en diversas etapas de mi trayectoria profesional en el sector público federal. Dada la revitalización de su tratamiento y la modesta experiencia adquirida en este campo, consideré factible desarrollar el presente trabajo de tesis, donde se pretende revisar las políticas gubernamentales de desarrollo regional y las relaciones de carácter político y económico que el gobierno federal estableció con los gobiernos estatales y municipales, durante los últimos veinte años. En este sentido, se parte del planteamiento de que los gobiernos en turno, a partir del sexenio 1976-1982, han adecuado los contenidos de la política de desarrollo regional a los requerimientos de su relación con los estados y municipios, y a las posibilidades presupuestales de su periodo.

La periodización que se asume en este trabajo responde al interés de comparar las políticas públicas en materia desarrollo regional y descentralización asumidas durante los mandatos sexenales de los presidentes que ostentaron el poder a lo largo del periodo de referencia. Con lo anterior se buscó identificar los momentos de cambio cualitativo o la continuidad de los aspectos que conforman la política de desarrollo regional y la descentralización.

Inicialmente se aborda un capítulo de Antecedentes, para revisar la conformación del sistema de relaciones políticas, económicas, fiscales y administrativas que se fue configurando al término de la Revolución Mexicana, el cual sustentó la reconstrucción e industrialización del país con estabilidad y crecimiento sostenido durante varias décadas. Como se verá, durante los cincuenta años posteriores al

periodo de la revolución las políticas públicas se orientaron fundamentalmente a impulsar la industrialización, considerando que los polos económicos industriales incorporarían a las distintas regiones del país al desarrollo. Como complemento se aplicaron políticas de desarrollo regional dispersas, sin vínculos conceptuales y operacionales.

Ante el agotamiento de este modelo de desarrollo, y los fuertes desequilibrios regionales generados por la industrialización, se iniciaron a partir de los años setenta los intentos por impulsar políticas públicas alternativas al enfoque prevaleciente. Por primera vez, se busca establecer políticas de desarrollo regional sustentadas en un modelo de planeación nacional, y orientadas hacia el objetivo de revertir los desequilibrios regionales generados por la industrialización, contando con estructuras administrativas específicas y con recursos de inversión pública y subsidios como sus principales instrumentos operativos.

En el Capítulo 2 se hace una revisión de los esfuerzos gubernamentales realizados durante el primer lustro de los años ochenta, para retomar e institucionalizar las políticas e instrumentos de desarrollo regional iniciados durante la década anterior. Asimismo en esta parte del trabajo se analizan los efectos que los programas de cambio estructural sustentados en las tesis neoliberales tienen en la aplicación de los programas y recursos de desarrollo regional a partir de la segunda mitad de los ochenta. La desregulación y la apertura de la economía nacional obligan al abandono de la iniciativa gubernamental de fomentar el desarrollo regional con recursos propios, y posibilitan paulatinamente que el impulso al desarrollo de las regiones se determine predominantemente por las exigencias y necesidades del capital transnacional.

En el Capítulo 3 se aborda principalmente el impulso oficial que se otorga durante la segunda mitad de los años noventa a la descentralización del gasto público, así como de la drástica reducción tanto de recursos como de programas de desarrollo

regional que prevalecieron durante las administraciones inmediatas anteriores. También se destaca que los recursos presupuestales asignados a estados y municipios para la atención de las demandas sociales, son utilizados más como un instrumento de manipulación política y de atención social asistencialista, que de impulso sostenido al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores pobres.

A partir de la revisión de estas políticas públicas, en el Capítulo 4 se aborda el análisis de la compleja relación actual entre un poder Ejecutivo fuerte pero cada vez más acotado y los gobiernos estatales y municipales demandantes de mayores recursos y facultades para impulsar un crecimiento económico con mejores equilibrios en el ámbito nacional. En este sentido, se incorpora un análisis prospectivo de asuntos relacionados con la temática del desarrollo regional, en particular de aspectos como federalismo fiscal y fortalecimiento municipal, entre otros.

En la relación reciente entre niveles de gobierno, se ha impulsado un proceso de descentralización de atribuciones y recursos de la instancia federal a las locales. Por ello, los estados cuentan actualmente con mayores recursos presupuestales. Sin embargo, los resultados de este proceso no han logrado revertir plenamente la centralización que generó el modelo de desarrollo adoptado por nuestro sistema federal en la época postrevolucionaria. No obstante, los avances alcanzados, en opinión de varios especialistas, se han establecido las condiciones para realizar una reformulación del Federalismo que permita la superación de las prácticas centralizadoras que limitan un desarrollo más armónico de estados y municipios.

Finalmente, en la parte de las Conclusiones se pretende ofrecer un resumen de los principales resultados de este trabajo, que permiten sustentar algunas modestas reflexiones en torno al futuro inmediato del desarrollo regional, la

descentralización y el federalismo fiscal. Lo anterior implica previamente precisar algunas definiciones respecto a estos conceptos¹.

La conceptualización de los términos desarrollo regional, política regional, descentralización y federalismo fiscal, podría ser por sí misma objeto de un trabajo específico, dada la gran cantidad de estudios y aportaciones que han hecho durante varias décadas especialistas nacionales e internacionales en la materia. Asimismo, como se verá en los siguientes capítulos, en el discurso oficial estos conceptos presentan características cambiantes durante los últimos 20 años, determinados por factores políticos y por los problemas económicos y sociales que se han vivido durante estos años.

Para los propósitos del presente trabajo el concepto de desarrollo regional se refiere, en primer término, a un proceso que afecta determinadas partes de un país, denominadas regiones, y que forma parte del desarrollo general de la nación a la que pertenecen. El proceso de desarrollo regional implica aumentos en la producción general de riqueza dentro del espacio territorial de una región en cuestión, pero sobre todo considera los cambios cualitativos en los ámbitos económico, político, social, ambiental, tecnológico y territoriales que suceden dentro de las unidades político administrativas del territorio nacional. Por tanto, el desarrollo regional se asocia a las cuestiones referentes al incremento de la producción y el progreso técnico, las tareas de gobernabilidad y la disputa por el poder político en las entidades territoriales, la distribución del ingreso, la preservación de los recursos y del medio ambiente en general y la organización territorial de la sociedad que habita en las mismas.

¹ Algunas de las fuentes consultadas para establecer las definiciones sobre desarrollo regional, política regional, descentralización y federalismo fiscal que se presentan a continuación fueron las siguientes: Delgadillo Macías Javier, et. al., *El Desarrollo Regional de México en el Vértice de Dos Milenios*, Ed. Porrúa, México, 2001; ILPES, *Ensayo sobre Planificación del Desarrollo*, Siglo XXI Editores, México, 1976; Boisier Sergio, *Teorías y Métodos del Desarrollo Territorial*, ONU – CEPAL, Santiago de Chile, 1999; Delgadillo Macías Javier, *El Desarrollo Regional de México frente al reto de Globalización de los Mercados*, IIEC – UNAM, 1993; Ornelas Delgado Jaime, *Estructuración del Territorio y Política Regional en México*, Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, 1993; Finot Iván, "Descentralización y Participación en América Latina: Una mirada desde la Economía", en Revista de la CEPAL no. 78, Santiago de Chile, diciembre 2002.

En un sistema económico capitalista como el nuestro, las fuerzas del mercado tienden a concentrar el crecimiento en aquellas regiones que ofrecen mayores tasas de rentabilidad, provocando necesariamente el atraso de otras regiones. Este desarrollo desigual de las regiones que conforman una nación capitalista, obliga al aparato gubernamental a intervenir en determinadas partes del territorio, sea para regular su crecimiento o bien para fomentarlo. Esta intervención estatal se realiza a través de la política regional, la cual se constituye de tres elementos básicos: un aparato administrativo que diseña y opera las políticas; la determinación o diseño de los instrumentos y mecanismos de operación para aplicar las políticas; y la determinación de los objetivos y metas a alcanzar en plazos establecidos.

Entre los objetivos trascendentales del desarrollo regional podrían destacarse los de transformar la estructura productiva regional, mejorar la distribución de la riqueza potenciada por los cambios en la producción, ampliar los cauces democráticos para favorecer la participación social en las decisiones públicas y procurar el bienestar de la población acorde con la protección ambiental.

En el análisis prospectivo la cuestión regional se vincula con el tema de la globalización. A la consideración de los aspectos económicos, sociales y políticos del capitalismo, se agregan en la actualidad los fenómenos referentes a la globalización. Las relaciones capitalistas en un país se intensifican como producto de la fuerza de la economía internacional que por medio de las empresas y organizaciones financieras mundiales, delinean las nuevas relaciones de los territorios nacionales con el mundo. Por tanto, en la sección de Conclusiones las reflexiones que se hacen en torno al futuro de la problemática en cuestión, se realizan considerando las implicaciones que plantea el contexto de globalización que enfrenta nuestro país.

Con relación al concepto descentralización, se hace referencia en este caso al proceso de reformas de carácter político y administrativo donde la instancia de

gobierno federal o nacional transfiere a los gobiernos estatales o subnacionales facultades, atribuciones, funciones, estructuras administrativas o recursos públicos, para abrir cauces de participación gubernamental y social en la toma de decisiones que apoyen el mejoramiento de la gestión pública, y para que los gobiernos locales se encarguen de la oferta de bienes y servicios públicos, así como de la aplicación de acciones para el fomento del desarrollo en sus ámbitos de gobierno. En estos términos puede entenderse también, aunque en una escala más restringida, la descentralización de las instancias de gobierno estatales o subnacionales a los municipios y alcaldías.

El término federalismo fiscal está muy vinculado con el concepto de descentralización. En este caso se alude a un pacto entre el gobierno nacional y los subnacionales donde se establecen las atribuciones de las distintas instancias de gobierno para la captación, distribución y asignación de los ingresos públicos con los cuales se haga frente a la provisión de bienes y servicios públicos a la sociedad. En el concepto del federalismo fiscal, la descentralización tiene que ver con las reformas que amplíen la representación y participación local en la provisión de bienes y servicios públicos, pero sobretudo en favorecer una mayor vinculación entre la disponibilidad de los recursos para atender funciones públicas, sustentadas fundamentalmente con fuentes tributarias locales, lo cual permita una mayor autonomía y transparencia en la gestión pública.

A partir de este marco conceptual general se abordan los contenidos del presente trabajo. En las Conclusiones se intenta ordenar las reflexiones con las que concluye el presente trabajo, inicialmente con los aspectos referentes al desarrollo regional y al descentralización, para terminar con las correspondientes a la temática del federalismo fiscal.

Capítulo 1. Antecedentes

1.1. Presidencialismo y Federalismo

Desde su formación como Estado–Nación, uno de los aspectos distintivos de la vida política de México ha sido la coexistencia de una organización político–administrativa sustentada formalmente en el pacto federal de entidades “republicanas, libres y soberanas”, junto a una concentración del poder político que posibilite a una instancia ejecutiva imponer o pactar las decisiones necesarias para impulsar los cambios que ha requerido la conformación, consolidación y desarrollo del aparato político y económico del país.

Con el periodo denominado del Porfiriato, concluyó una etapa de luchas internas que impidieron la consolidación del Estado–Nación y el impulso de un desarrollo económico sostenido en el país. La dictadura porfirista permitió, de una parte, el fortalecimiento de un aparato estatal, con un poder Ejecutivo fuerte, que sometía, de manera conciliatoria o por la fuerza, a todos los elementos opuestos al régimen. Lograda la estabilidad política comenzó a aplicarse una política económica que promovió los intereses de agentes nacionales y extranjeros mediante el otorgamiento de privilegios, estímulos y concesiones especiales para el desarrollo de economías regionales de enclave vinculadas al mercado externo, y que favorecieron la dinamización de los mercados locales. El fomento a la agricultura de exportación, el crecimiento de la industria, el comercio, la minería, explotación del petróleo, y de la infraestructura de comunicaciones, son resultantes de la política económica del Porfiriato².

La expansión económica que tuvo lugar se sustentó en una creciente expoliación de las tierras en manos de campesinos y comunidades indígenas, y de un alto grado de explotación de los emergentes grupos de asalariados.

² González Luis; “El liberalismo triunfante”, en *Historia General de México, versión 2000*, El Colegio de México, A. C., México, 1ª. Ed. 2000. pp 647-666.

La opresión política y el descontento de grupos empresariales emergentes y sectores medios ante el acaparamiento de los principales beneficios y posiciones políticas y burocráticas por parte de la élite porfirista desencadenó la insurrección armada, la cual incorporó posteriormente a las grandes masas campesinas expoliadas para conformar la primera revolución social del siglo XX. Durante la lucha armada se interrumpió el crecimiento económico, se destruyó parte de la infraestructura económica y ocurrió una importante reducción demográfica³.

No obstante, el proceso revolucionario permitió cambios políticos fundamentales para consolidar el aparato estatal y retomar el desarrollo nacional, procurando eliminar o minimizar los factores que provocaron el estallido social en el país. En primer término, se reorganizó al Estado, otorgando un poder de decisión privilegiado al Poder Ejecutivo, particularmente sobre las relaciones de propiedad y en el arbitraje sobre los conflictos entre los factores de la producción. En segundo lugar, el Estado se convirtió en un promotor activo de un modelo de desarrollo, denominado de economía mixta, que preserva y fomenta la propiedad privada, pero con capacidad de organizar a los propietarios y trabajadores para conciliar sus distintos intereses, procurando en particular impulsar reformas sociales que satisfagan las demandas de mejores niveles de vida para campesinos y trabajadores⁴.

A finales de los años 20 se inició el proceso denominado de "institucionalización de la revolución mexicana", y la emergencia del llamado "Estado social", encargado de conducir los procesos de desarrollo económico y social. En el ámbito político este proceso de institucionalización dio lugar a un régimen de gobierno que consolidó la predominancia del poder presidencial, apoyado por un partido político "oficial", que permite agrupar en ese instituto político a organizaciones campesinas y obreras, así como burócratas y militares, las cuáles

³ Córdova, Arnaldo; *La Formación del Poder Político en México*, Ed. Era, México, 1ª Ed. 1972, pp. 15.

⁴ Córdova, Arnaldo, *Ibid*, pp. 45-61.

a través del partido canalizan sus demandas sociales y políticas al gobierno presidencialista para su atención.

Este proceso de organización de grupos, denominado de corporativización, se complementó con la organización de los empresarios en cúpulas, las cuales se mantuvieron fuera del partido oficial para preservar el carácter “popular” del partido, pero favorecieron la labor conciliatoria y reguladora del poder presidencial⁵.

La gama de poderes del presidente se fue ampliando al paso de la consolidación del régimen, destacando en particular la subordinación de los poderes legislativo y judicial al Ejecutivo. En el ámbito regional, con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, el presidente, como jefe del partido, adquirió la facultad de nombrar a los gobernadores de los estados y la capacidad legal para removerlos. Con su control del partido, el presidente adquirió también una influencia determinante en la designación de su sucesor. En el gobierno de Lázaro Cárdenas tuvo lugar la reestructuración del partido del gobierno en un partido de masas, el Partido de la Revolución Mexicana, donde se integraron los grupos organizados de los sectores obrero y campesino a este instituto político⁶.

El régimen presidencialista proveyó también las bases para profundizar la intervención estatal en la economía y estrechar la relación entre los aparatos administrativo y político, puesto que el presidente de la República era a la vez jefe del gobierno y jefe del partido. También en el gobierno de Cárdenas se amplió la intervención del Estado en actividades estratégicas, como el petróleo, los ferrocarriles y la electricidad, lo que aunado a sus actividades de regulación sustentaría la función del Estado como promotor y rector del desarrollo. En cuanto a las funciones del Estado en la asignación de recursos es importante resaltar la

⁵ Córdova, Arnaldo, *Ibidem*, pp. 35-44.

⁶ La transformación del Partido de la Revolución Mexicana en Partido Revolucionario Institucional en 1946, culminó la institucionalización de la revolución mexicana, consolidando la plena subordinación del partido al Ejecutivo.

configuración de un aparato financiero estatal, central, estrechamente vinculado con el sector financiero privado, que administraría las cuestiones financieras y hacendarias⁷.

Durante las tres décadas del periodo 1940-1970, las formas del régimen político administrativo experimentaron pocos y aislados cambios. Con relación a la intervención del Estado en la economía, en el período postcardenista hubo un crecimiento de empresas y organismos de la más diversa índole, y el estado se constituyó además en proveedor de infraestructura de bienes y servicios subsidiados, con políticas fiscales ampliamente benéficas para la empresa privada y con un amplio conjunto de políticas proteccionistas⁸.

En el marco de un modelo de economía mixta y de un proceso de industrialización fincado en la sustitución de importaciones, las tasas sostenidas de crecimiento económico y empleo, el avance de la diversificación productiva, los bajos niveles de inflación, la estabilidad cambiaria y la movilidad social se convirtieron en bases importantes de la legitimidad del régimen hasta fines de los años 60.

La creación y consolidación del régimen presidencialista implicó también la subordinación de las instancias de gobierno estatal y municipal al gobierno central. La dependencia de los estados respecto del gobierno federal presentó, durante la etapa de referencia, características políticas y económicas peculiares. Como se ha dicho, a través del partido oficial el presidente adquirió la prerrogativa de designar e incluso deponer a los gobernantes estatales. Las jurisdicciones militares y los diputados y senadores estatales, también designados por el poder presidencial, coadyuvaban al control del poder central sobre los Ejecutivos estatales.

⁷ Luna, Matilde; "La administración estatal y el régimen político", *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, México, jul-sept 1988, pp. 250-257.

⁸ Luna Matilde, *Ibid*, pp. 259

Esta subordinación se complementaba con el control financiero que ejercía el poder central sobre las administraciones locales. Del total de los recursos fiscales recaudados en el país, se calcula que durante el período del presidente Calles las entidades federativas recibieron el 16% del total de las haciendas públicas. En los periodos presidenciales siguientes este porcentaje se redujo, alcanzando en el gobierno de Cárdenas el 14.5%, en el de Avila Camacho 12%, con Alemán y Ruiz Cortines 10%, hasta llegar en los primeros años de López Mateos al 9.5%⁹.

La reorganización del aparato fiscal durante el período post revolucionario implicó la depuración de los numerosos impuestos locales que gravaban las actividades económicas, con el objeto de lograr la unificación del sistema impositivo a nivel nacional. Si bien este propósito se logró, permitiendo precisar los gravámenes que serían competencia exclusiva del gobierno federal y aquellos de competencia estatal o municipal, las administraciones locales sufrieron una reducción paulatina de sus ingresos fiscales propios, configurándose el fenómeno de dependencia fiscal, particularmente de las participaciones federales, por parte de las haciendas locales y una limitada capacidad propia para elevar sus niveles de recaudación¹⁰.

La problemática financiera se acentuó en los municipios, que al igual que las administraciones estatales vieron disminuir sus ingresos fiscales en el periodo. Los cálculos de la proporción que los ayuntamientos recibieron de las haciendas públicas indican que dicho porcentaje cayó del 8% obtenido durante el Maximato, al 3% en el periodo de López Mateos¹¹.

La concentración de recursos fiscales por parte del gobierno federal constituyó un requisito indispensable para impulsar los importantes proyectos de infraestructura carretera, energética e hidráulica que requería el desarrollo industrial y la reactivación de las actividades agropecuarias. La determinación de los proyectos y

⁹ González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, Ed. Era, México, 1ª Edición 1965, pág. 37.

¹⁰ Díaz Cayeros, Alberto; "Federalismo Fiscal", en *Pobreza y Política Social en México*. El Trimestre Económico No. 85, FCE, México, pág. 190

¹¹ González Casanova, Pablo; op. cit, pp. 41-43.

obras a realizar era prerrogativa exclusiva de la administración central, siendo prácticamente nula la participación local en la toma de decisiones respecto a estas acciones.

1.2. Industrialización Centralizada y Desequilibrios Regionales

El restablecimiento de la estabilidad política, fincada en las nuevas bases institucionales emanadas de la Revolución Mexicana, ofreció las condiciones para impulsar, a partir de la década de los 30, la reactivación económica del país. El desarrollo nacional que tuvo lugar a partir de esos años se sustentó en la industrialización sustitutiva de importaciones, acompañada en la etapa inicial de un impulso a las actividades agropecuarias, las cuales sin embargo paulatinamente van siendo desplazadas en orden de importancia por el crecimiento del sector secundario.

En el impulso al desarrollo industrial fue determinante la participación del Estado, no sólo con el financiamiento de la infraestructura de comunicaciones y urbana que sustentó el despegue industrial, sino además con el establecimiento de políticas fiscales y de estímulo a los inversionistas, protección arancelaria, y creación de instituciones financieras oficiales para dotar de créditos con tasas de interés preferenciales a la iniciativa privada¹².

La reforma agraria, que tuvo su mayor auge en el período de Lázaro Cárdenas, permitió la reactivación del sector agropecuario y la ampliación del mercado interno para favorecer la realización mercantil de la producción secundaria. Por su parte, el crecimiento del sector industrial generó una importante absorción de fuerza de trabajo, la cual dio lugar a una amplia migración del campo a la ciudad de una población que mantendría a su vez altas tasas de crecimiento.

¹² Garza Villarreal, Gustavo; "El Carácter Metropolitano de la Urbanización en México, 1900-1988", en *El Desarrollo Regional en México: Teoría y Práctica*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1992, pág. 179.

Entre 1930 y 1940 el Producto Interno Bruto (PIB) nacional aumentó en términos reales 3.1% anual, tasa que se incrementó a 5.9% entre 1940 y 1950, y a 6.2% entre 1950 y 1960. Los sectores de mayor crecimiento fueron la industria manufacturera, la energía eléctrica y el petróleo. La industrialización se extendió además a las ramas de bienes intermedios y de capital. En el período tuvo lugar también una expansión de los cultivos de granos básicos, que logró cubrir la demanda alimentaria de una población con una tasa demográfica alta¹³.

Si bien el desarrollo de esos años impulsó la urbanización del país, permitiendo un importante aumento del número de ciudades, el modelo industrializador privilegió la concentración económica en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, y sobretodo la Ciudad de México. En 1940 los habitantes de la Ciudad de México concentraban el 7.9% de la población nacional y aportaba el 40% de la producción industrial y el 33.5% del PIB nacional. Para fines de la década de los 50 la población de la Ciudad de México había ascendido al 18.5% del total nacional, aportando el 40% del producto industrial y el 31.2% del PIB nacional¹⁴.

Durante los 60 el crecimiento poblacional convirtió a la Ciudad de México en un área metropolitana que se fue extendiendo a varios municipios del estado de México, alcanzando una producción industrial del 55% del total nacional y el 33.4% del PIB nacional. Al término de esa década, las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey aportaban en conjunto el 60% de la producción industrial manufacturera¹⁵.

Otra región parcialmente industrializada se localizó en las dos Californias, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. En las ciudades de estos estados se ubicó, al término de los años 60, el 16% de la población y el 23% de la

¹³ Garza Villarreal, Gustavo; *Ibid*, pp. 178-181.

¹⁴ Garza Villarreal, Gustavo, *Ibidem*, pp. 182-184.

¹⁵ Lamartine Yates, Paul; *El Desarrollo Regional de México*, Banco de México, 1961, pág. 1

producción industrial. El resto de la República, con las dos terceras partes de la población aportaba únicamente el 17% de la producción industrial¹⁶.

Ante la necesidad de impulsar el desarrollo de algunas zonas con alto potencial productivo, el gobierno federal estableció las comisiones de las cuencas hidrológicas, las cuales se orientaron a la construcción de grandes obras hidráulicas para incrementar la producción agrícola, aumentar la oferta de energía eléctrica y tener mayor control sobre las inundaciones. Adicionalmente, estas comisiones fueron dotando de infraestructura de comunicaciones y servicios a las poblaciones ubicadas en sus áreas de influencia. El propósito final se orientaba a promover zonas de crecimiento económico alternativas a las ciudades industrializadas, y ampliar el mercado interno nacional¹⁷.

De esta manera la Comisión del Papaloapan promovió el desarrollo de regiones de Veracruz y Oaxaca. Las comisiones de Temalcatepec y del Río Balsas apoyaron el fomento económico de zonas comprendidas en los estados de Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y una parte del Distrito Federal. La Comisión del Río Fuerte concentró sus actividades en el estado de Sinaloa. La Comisión del Río Grijalva propició el desarrollo de regiones de Tabasco, Chiapas y Oaxaca. Las comisiones de Lerma–Chapala–Santiago y del Pánuco atendieron problemas específicos de carácter hidráulico, mediante proyectos de irrigación, control de inundaciones y abastecimiento de agua potable¹⁸.

Las comisiones para el Desarrollo de las Cuencas Hidrológicas permitieron fortalecer la infraestructura hidroeléctrica e impulsar el sector agropecuario de diversas zonas en el país, pero sus alcances fueron limitados, por lo que la

¹⁶ Lamartine Yates, Paul; *Ibid*, pp, 1-2.

¹⁷ Sobre este tema se ofrece una amplia descripción de las políticas de desarrollo regional en cuencas hidrológicas en Barkin, David y King Timothy; *Desarrollo Económico Regional*_(Enfoque por cuencas hidrológicas de México); México, Siglo XXI Editores, 5ª Edición es español, 1986.

¹⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto; *México: Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional. Experiencias de cambio estructural, 1983-1988*. SPP, México, 1988, pág. 19.

concentración económica y demográfica en las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey se mantuvo en aumento. No obstante, la construcción de grandes obras de irrigación e infraestructura agropecuaria por parte de estas comisiones favoreció una importante expansión de la agricultura de 1954 a 1965, logrando la autosuficiencia en varios renglones alimenticios y el abastecimiento de insumos y materias primas a la industria.

Interesa destacar que, una vez más, las decisiones respecto a los proyectos a realizar y el financiamiento se dio de manera centralizada, por parte del gobierno federal, ante la imposibilidad de los gobiernos estatales y municipales de contar con suficientes recursos y capacidad técnica para realizar inversiones importantes.

Otro esfuerzo para promover un desarrollo regional más equilibrado durante el periodo lo constituyó el establecimiento de parques industriales. Entre 1951 y 1970 se construyeron 22 parques industriales, entre ellos los de Ciudad Sahagún, Querétaro, la ciudad industrial del Valle de Cuernavaca y la siderúrgica Las Truchas.

1.3. Hacia una Política de Desarrollo Regional

A fines de los años 60 era evidente la necesidad de superar la concentración económica y demográfica, y de apoyar a las zonas rurales con mayor grado de marginación. De tal manera, el gobierno federal inició a partir de los años 70 el establecimiento de estrategias y políticas para compensar los desequilibrios económicos, y sociales que había generado el crecimiento del país.

En materia de desarrollo regional se plantearon tres líneas de acción. En primer término se propuso la redistribución del ingreso a favor de los habitantes de las regiones más rezagadas, mediante la modernización del campo, la generación de empleos y la promoción de la agroindustria. También se propuso la apertura de tierra a la producción en zonas de baja densidad demográfica, particularmente en el sur del país. Por último se consideró la descentralización de las actividades

económicas de las zonas metropolitanas, con la creación de polos de desarrollo alternativos.

En 1970 se estableció La Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), la cual por primera vez incluía la participación conjunta de dependencias federales y gobiernos estatales para evaluar la situación de cada zona, coordinar las actividades de las dependencias y autoridades involucradas, y promover la participación social en las tareas del desarrollo regional. Con propósitos similares se crearon también la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec en 1972, las comisiones coordinadoras de Puertos y de la Industria Siderúrgica, en 1970 y 1972 respectivamente, la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las zonas y perímetros libres en 1972, y finalmente la Comisión Coordinadora de la Política Industrial del Sector Público, en 1975¹⁹.

En 1973 se estableció el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), a través del cual se propuso destinar recursos a zonas rurales atrasadas para impulsar el desarrollo rural en áreas seleccionadas, aumentar la producción agropecuaria, y diversificar el empleo y la infraestructura social que permitiese arraigar a la población en sus lugares de origen. Entre 1973 y 1976 se canalizaron recursos para el desarrollo de cerca de 900 microregiones rurales, beneficiando a 5 millones de personas de 6 mil comunidades menores de 3 mil habitantes. A finales de 1981 el programa abarcaba ya a 133 microregiones en beneficio de 7.5 millones de personas. El PIDER fue el primer programa importante en materia de programación e inversiones en zonas rurales.

Así también, en 1977 se fundó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Reprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Este programa permitió integrar la acción de varias secretarías de estado en las áreas rurales e impulsar la organización campesina. Con COPLAMAR se promovieron también programas

¹⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto; Ibid, pág. 22.

de salud, abasto, capacitación y empleo cooperativo, y escuelas en zonas marginadas. El programa funcionó hasta 1983.

En otra vertiente de la acción pública, en 1975 el gobierno federal concluyó la instalación de Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODE), los cuales iniciaron la elaboración de planes y programas de alcance estatal y la vinculación de acciones federales promotoras del desarrollo regional. Para coordinar la actividad de los COPRODE el gobierno federal estableció en 1975 la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, integrada por 11 secretarías de Estado, 4 paraestatales, 6 bancos de fomento, así como por los gobernadores estatales.

En 1976, por primera vez se elaboró un Convenio Único de Coordinación (CUC), como instrumento para la concertación de acciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales, y para posibilitar la transferencia de recursos federales a los gobiernos locales para impulsar su desarrollo. En 1980 se incorporó al CUC el PIDER y algunas acciones de apoyo a estrategias nacionales de carácter multisectorial como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), los programas de zonas deprimidas y grupos marginados, de productos básicos, de desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres, y de fortalecimiento municipal²⁰.

Finalmente, interesa destacar las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 constitucional, encaminados a establecer las bases para promulgar leyes federales y estatales de desarrollo urbano. En 1976 se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual en primer término transformó a la Comisión Nacional de Desarrollo Regional en Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, y estableció además la normatividad para integrar un Sistema Nacional de Planeación de los asentamientos humanos y elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Este plan por primera vez definía políticas para propiciar un mayor equilibrio entre ciudades para configurar un sistema urbano nacional,

²⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto; *Ibidem*, pág. 22.

desalentar el crecimiento en las zonas metropolitanas, promover la descentralización de la industria y los servicios, así como alentar el crecimiento de ciudades medias y de centros urbanos en costas y fronteras²¹.

Las experiencias en materia de desarrollo regional adquiridas durante la década de los 70, constituyó una plataforma metodológica e instrumental para concebir una política regional, a partir de la cual se orientarían los esfuerzos gubernamentales encaminados a impulsar mejores equilibrios en el desarrollo.

En el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD) el gobierno federal incluyó por primera vez el concepto de política regional en el quéhacer público. Se planteó así la necesidad de promover un crecimiento con mayor autonomía de las regiones, una localización más equilibrada de la actividad económica, y ampliar la coordinación entre los gobiernos federal y estatales para aplicar recursos de inversión. Esto último implicaba fortalecer el federalismo, mediante una mayor descentralización hacia los gobiernos locales en la toma de decisiones de los proyectos a desarrollar²².

En el PGD se conceptualizó también por primera vez el establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación, para vincular las actividades de la administración pública federal, con las de los gobiernos locales en los principales aspectos del desarrollo nacional, así como alentar la participación activa de los sectores social y privado. El PGD integró además los planes y programas sectoriales y multisectoriales elaborados en los años inmediatos anteriores.

En conclusión, durante la década de los 70 se impulsaron políticas y acciones de desarrollo regional que favoreciesen el impulso de regiones alternativas a las zonas beneficiadas por "el milagro económico" mexicano. La necesidad de diversificar regionalmente la economía, pero también de ofrecer respuestas de empleo y atención social en muchos puntos del país, donde grupos sociales

²¹ Secretaría de Programación y Presupuesto; *Ibidem*, pág. 23.

²² Poder Ejecutivo Federal; *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, Gobierno de la República, 1980.

comenzaban a mostrar su descontento y proclividad a oponerse al régimen, exigió al gobierno federal aplicar mayores recursos y atención al desarrollo regional.

Durante esta etapa la aplicación de programas de impacto microregional, que atendieron aspectos productivos y la oferta de satisfactores sociales, y la creación de instrumentos de coordinación intergubernamental, generaron importantes experiencias para ser retomadas en los sexenios posteriores y continuar con la aplicación de políticas y programas de desarrollo regional.

1.4. El Establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Al término de la Revolución Mexicana, uno de los principales problemas que los gobiernos en turno enfrentaron para obtener los recursos necesarios que demandaba la reconstrucción de la infraestructura económica destruida durante el periodo de guerra, era la desorganización administrativa y financiera prevaleciente. Sobre este último punto, el sistema hacendario a finales de la segunda década del siglo pasado presentaba múltiples problemas, entre ellos la existencia de múltiples impuestos federales de bajo rendimiento, la carencia de uniformidad de los sistemas hacendarios estatales –que mantenían más de 50 impuestos en vigencia–, todo lo cual generaba una retención excesiva de ingresos que afectaban las actividades económicas. La desorganización de la administración hacendaria ocasionaba además una gran ineficacia en el cobro de las tributaciones, lo que disminuía la captación fiscal.

La reorganización del sistema hacendario que se inició durante el gobierno de Alvaro Obregón, consideraba atender cuatro objetivos particulares: la obtención de mayores ingresos para el erario público, la reorganización del sistema fiscal, el establecimiento de un sistema bancario para el apoyo de las actividades económicas, y la restauración del crédito interior y exterior.

Es durante el régimen Callista cuando se aplica una reforma hacendaria que intentó atender los objetivos anteriores. La reforma se realizó mediante diversas

medidas concatenadas, con la finalidad de establecer un nuevo sistema impositivo que diera al Estado una base económica firme y autónoma y un control definitivo sobre la riqueza nacional²³.

Dicho sistema pretendió combinar impuestos directos e indirectos, así como tasas que procuraran equidad e igualdad en la tributación. Sin embargo, la esencia de la reforma consistía en establecer un impuesto de tipo directo eficaz y productivo: el Impuesto Sobre la Renta (ISR), considerado "el núcleo de formación del futuro sistema fiscal"²⁴.

En 1925 se expidió la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que estableció las disposiciones relativas a los sujetos tributarios nacionales y extranjeros, la definición técnica de las utilidades sujetas al impuesto y las excepciones del mismo. La ley abrió la participación del impuesto a los estados y municipios, con un 10% respectivamente. El establecimiento de este impuesto provocó reacciones opuestas en los sectores empresariales y en los gobiernos locales, argumentando que dicho impuesto era antieconómico y además violaba la soberanía de los estados, por ser ellos a los que les correspondía aplicar impuestos directos.

Además, se convocó a la Primera Convención Nacional Fiscal de agosto de 1925, cuyo propósito consistió en uniformar el sistema de tributación y eliminar la inestabilidad que la concurrencia federal y local provocaba en la vida económica nacional. El principal resultado de esta convención fue la formalización de un proceso de coordinación tributaria que delimitó las facultades impositivas predominantemente a favor del gobierno federal, aspecto que se profundizará en los años siguientes. En esta convención, si bien se estableció conceder un 40% del impuesto sobre propiedad minera a los municipios donde se ubicaban los fondos, y una participación a los estados y municipios con pozos petroleros en explotación, de 5 y 2% del impuesto sobre producción de petróleo, el gobierno

²³ Córdova, Arnaldo; *La Ideología de la Revolución Mexicana*, Ed. ERA, México, 1973, pp 351-352.

²⁴ Pani A.J.; *Apuntes autobiográficos*, Ed. Srylo, México, 1945, pág. 302.

federal se asignó los impuestos sobre importación y exportación, que junto con los gravámenes al comercio y la industria en el interior del país, representaban en esa época el 60% del total recaudado²⁵.

Asimismo, junto con la apropiación de los principales impuestos por parte del gobierno federal, se estableció el mecanismo, denominado de participación, que consistía en otorgar a los estados parte del rendimiento de ciertos impuestos a condición de que se suprimieran o no decretaran gravámenes locales similares. Este nuevo esquema de coordinación permitió al gobierno federal centralizar la recaudación y administración de los principales impuestos ofreciéndoles a los estados únicamente una participación de los mismos. Si bien este mecanismo evitaba la doble imposición y apoyaba la unidad de la política fiscal, tenía el inconveniente de obligar al estado a perder su autonomía fiscal, limitando la capacidad de las haciendas locales para adaptar la recaudación a sus necesidades presupuestarias, y perdiéndose además la ligazón entre los ingresos y los gastos de una entidad federativa.

En 1933 se celebró la Segunda Convención Nacional Fiscal, cuyo objetivo fue continuar con la delimitación de facultades de la Federación y de los estados en materia tributaria. Posteriormente en 1934 y 1942 se efectuaron nuevas reformas constitucionales que redujeron el ámbito fiscal tributario de los estados y municipios, y en contraparte concedieron a la Federación competencia tributaria exclusiva sobre una serie de materias, como el gravar la energía eléctrica, la producción y consumo de tabaco, gasolina, y explotación forestal entre otros, con la obligación, en algunos casos, de entregar participación a los estados que tuviesen convenios con la Federación, donde renunciaban a imponer gravámenes locales²⁶.

²⁵ Astudillo Moya, Marcela; *El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México*, Colección Jesús Silva Herzog, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, pp. 100 – 104.

²⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público; *Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal*, 3t., México 1947, T III, pp. 245 – 254.

En teoría los estados conservaron la capacidad para imponer contribuciones directas sobre los ingresos personales, las empresas, las ventas y sobre aquellas actividades que constitucionalmente eran de competencia exclusiva del gobierno federal. Sin embargo, particularmente a partir de la mitad del siglo pasado, el gobierno federal fue expandiendo sus áreas de competencia y su centralización en materia de recaudación fiscal. En el ámbito estatal, los políticos locales favorecieron la delegación del poder financiero de las administraciones estatales a cambio de recompensas políticas.

El énfasis de la Convención se centró en la delimitación de los campos impositivos de los gobiernos federal y estatal, además de los municipales. El resultado más importante de la Convención se concretó un año después, 1948, al expedirse la Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas. El objetivo de esta ley era regular el pago de las participaciones, y eliminar con ello los retrasos en el pago a los gobiernos locales. En su artículo 1º se define a las participaciones como “las cantidades que los estados, territorios, Distrito Federal y municipios tienen derecho a percibir conforme a las leyes fiscales federales y las cantidades que la Federación tiene derecho a recibir en el rendimiento de impuestos de carácter local”. Esta ley se complementó en 1949 con su reglamento correspondiente. La aplicación de las medidas determinadas en esta ley resultó complicada y no logró los resultados esperados por lo que tuvo una corta vigencia²⁷.

En 1953 se expidió la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, la cual constituyó el antecedente más inmediato del sistema de coordinación fiscal, y tuvo vigencia durante los 26 años posteriores a su publicación. Con esta ley se buscó atender tres aspectos principales: las restricciones indebidas al comercio interestatal, la formulación de estudios para identificar disposiciones estatales anticonstitucionales, y la creación de una

²⁷ Beteta, Ramón; *Tres Años de Política Hacendaria 1947 - 1948 - 1949*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1953, pp. 157 - 171.

Comisión Nacional de Arbitrios, cuya función consistió en proponer medidas de coordinación de la acción impositiva de los gobiernos federal y locales, así como una distribución más equitativa de los ingresos. En lo relativo a la distribución de los ingresos fiscales se retomaba una vez más el mecanismo de las participaciones²⁸.

En la década de los 70 las distintas disposiciones legales referidas anteriormente consolidaron en la práctica un sistema fiscal basado en la imposición única de la Federación, y a la acotación de los estados de controlar los principales impuestos, a cambio de recibir las mencionadas participaciones sobre los mismos. Sin embargo esta práctica condujo a una creciente centralización recaudatoria, con la consecuente reducción paulatina de la recaudación de los gobiernos locales, acentuándose su dependencia de las participaciones federales²⁹.

CUADRO 1.1
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE
INGRESOS. 1900-1975

Año	Federación	Estados	Municipios
1900	63.0	24.1	12.9
1923	72.6	14.5	12.9
1930	68.7	22.9	8.4
1940	71.4	23.3	5.3
1950	78.3	18.4	3.3
1960	78.6	18.6	2.8
1970	86.4	12.0	1.6
1975	90.1	8.6	1.3

Fuente: Tomado de Sobarzo, Horacio "La cuestión fiscal y el nuevo federalismo", en *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, Vol XVII, num. 51, septiembre-diciembre, 1999, pag. 749

El sistema de coordinación entre los gobiernos federal y estatales se fue complementando paulatinamente con el establecimiento de convenios de cooperación y apoyo mutuo en las tareas de administración fiscal. Esta última tendencia permitió que en 1978 se celebraran convenios únicos de coordinación

²⁸ Astudillo Mora, Marcela; op. cit. pp 129-130.

²⁹ Las cifras del Cuadro 1.1, difieren del cálculo realizado por Pablo González Casanova (ver cita) particularmente en la captación de estados y municipios. Sin embargo, conviene que la proporción atribuible a la Federación es muy similar, lo que ratifica la conclusión de la progresiva centralización hacendaria.

fiscal en 29 entidades federativas y al año siguiente convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal³⁰.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980 retomó los avances alcanzados en materia de captación de los ingresos fiscales, pero modificó el sistema de participaciones, convirtiéndola prácticamente en la única forma de coordinación entre la Federación y los gobiernos estatales. En el artículo 1º se señala que el objeto de la ley es:

“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 colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”³¹.

Con la ley por primera vez se consideró al total de los ingresos tributarios de la Federación como la base para determinar el monto global de las participaciones. En ese sentido todos los impuestos federales se convirtieron en participables, y los diferentes procedimientos de participación se integraron en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Además, los procedimientos de participación establecieron las fórmulas, mediante las cuales se determinarían los montos y la entrega de las participaciones de los diversos gravámenes a las entidades federativas.

En la ley expedida ese año se establecieron dos fondos: el Fondo General de Participaciones y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones. El primero de ellos se constituyó con el 13% del total de los ingresos impositivos anuales de la Federación más el porcentaje que represente, en dichos ingresos, la recaudación en 1978 de los gravámenes locales o municipales que las entidades convinieron en derogar al incorporarse al Sistema Nacional de Coordinación

³⁰ Astudillo Mora, Marcela; *ibid* pág. 132.

³¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ley de Coordinación Fiscal de 1980*.

Fiscal. Por el monto de los recursos de este fondo se constituyó en el más importante³².

La distribución de este fondo entre las entidades federativas se realizó mediante cálculos porcentuales que tenían como base la recaudación federal obtenida en cada estado y el total de las percepciones de la Federación. Por ende las entidades que generaban mayores volúmenes de impuestos federales, es decir las más desarrolladas recibirían los mayores montos por concepto de este fondo.

Por su parte, el Fondo Financiero Complementario de Participaciones se integraba con el 0.37% del total anual de los ingresos impositivos de la Federación. La asignación de los recursos entre los estados se daba en proporción inversa a los recursos que recibían del Fondo General, al gasto corriente en educación primaria y secundaria y en función directa a la cantidad total de población de cada entidad, buscando con ello favorecer a los estados más débiles económicamente. Sin embargo, este último propósito se cumplía en escasa medida considerando el reducido monto de este fondo.

En atención a los municipios la ley estableció la obligación de los estados de entregar a éstos el 20% de participaciones federales que obtuviesen, como mínimo, con lo cual se eliminaba la relación directa entre la Federación y los municipios en estos años.

Los estados se adhirieron al Sistema Nacional de Coordinación por medio de convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se formularon también convenios especiales con estados productores de petróleo, para procurar que las participaciones fueran proporcionales a la producción de este energético en cada estado. Se retomaron también los acuerdos de colaboración administrativa de los estados con la Federación y se constituyeron como organismos en materia de coordinación fiscal la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión

³² Astudillo Mora, Marcela; op cit. pp 144-150.

Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas³³.

El establecimiento del Sistema de Coordinación fiscal se complementó en 1980 con la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) como impuesto federal, lo que permitió un inmediato aumento sustancial de la recaudación, y la derogación de la mayoría de los impuestos estatales indirectos. Esta última medida provocó la caída de los ingresos estatales, al pasar de una proporción de sus ingresos totales de 25.3% en 1979 a 9.1% en 1980, la cual fue compensada por el elevado aumento de las participaciones federales, que pasaron de 24.8 a 43.1% en esos años. Si bien los estados se beneficiaron de esta medida ya que les significó un aumento real inmediato de 34% en sus ingresos totales, generó una mayor dependencia de las aportaciones federales y desincentivó los esfuerzos recaudatorios locales, aspectos que se agudizarán en los años posteriores.³⁴

1.5. El Agotamiento del “Desarrollo Estabilizador”

Durante los años 70 la economía nacional enfrentó problemas cada vez más agudos, los cuales forman parte de la etapa final del “desarrollo estabilizador” o “milagro mexicano”. Los síntomas de agotamiento que aparecieron durante esos años fueron resueltos temporalmente por políticas expansionistas del gasto público, financiadas por emisión monetaria, endeudamiento externo e ingresos generados por el auge petrolero. Sin embargo, la fragilidad de estas políticas se demostró cuando factores externos agudizaron las debilidades estructurales, provocando desajustes financieros cada vez más graves, los cuales culminarían finalmente con la crisis de 1982, a partir de la cual el país no ha logrado recuperar los ritmos de crecimiento de las décadas anteriores.

³³ Astudillo Moya, Marcela; op cit. pp 151-154.

³⁴ Sobarzo Horacio; op. cit., pag. 750.

En 1970 el PIB creció 6.9% en términos reales. Sin embargo, en 1971 la economía sufrió una recesión que obligó al gobierno federal a tomar medidas inmediatas para reactivar la economía. En este sentido se decidió incrementar el gasto público para iniciar un ambicioso programa de inversiones, dirigidos preferentemente a proyectos de índole social y de infraestructura básica. Para contar con los recursos requeridos para apoyar el gasto público se recurrió principalmente al endeudamiento externo y a la emisión monetaria³⁵.

Aunado a lo anterior el gobierno federal se propuso impulsar políticas asistencialistas, particularmente en zonas urbanas y rurales marginadas, procurando con ello mediatizar a los grupos opositores emergentes y reducir las tensiones sociales generadas por la falta de oportunidades de empleo e ingreso de sectores crecientes de la población.

Las diversas acciones y programas emprendidas durante este periodo de gobierno, considerados de "corte populista", requirieron importantes recursos públicos, agravando el déficit público. Incluso, a fines de 1972 se intentó una reforma fiscal que buscaba aumentar los ingresos gubernamentales públicos mediante transferencias del sector privado. Lo anterior creó creciente inconformidad en este sector que obligó al gobierno a ceder en su objetivo para evitar mayores conflictos, aunque generó a partir de 1973 una creciente fuga de capitales.

Entre 1971 y 1975 el déficit público era ya de 5.9% del PIB, mientras que 10 años antes alcanzaba sólo el 2.18%. La insuficiencia de recursos trató de subsanarse con deuda pública contratada en el exterior, por lo que en el mismo periodo, ésta aumentó de 9,220 millones de dólares a 22,710 millones.

³⁵ Cárdenas, Enrique; *La Política Económica en México, 1950-1994*. Fideicomiso Historia de las Américas, serie Hacienda. FCE, México, Capítulo III, pp. 93-102.

Finalmente la política monetaria expansiva y el aumento del crédito externo no sólo deterioraron el balance fiscal sino exacerbaron la inflación. Entre 1970 y 1975 la inflación acumulada alcanzó el 76.4%³⁶.

Los efectos negativos de la política expansionista del gasto, el consecuente déficit presupuestal del gobierno, la elevada deuda pública y el incremento inflacionario, tuvieron como desenlace la devaluación del peso en un 59%, durante el mes de septiembre de 1976³⁷.

En el inicio de la administración de López Portillo se aplicaron medidas ortodoxas para estabilizar la economía, con medianos resultados durante 1977. Sin embargo, el anuncio del descubrimiento de enormes yacimientos petroleros en el sureste del país, que tuvo lugar a principios de 1978, modificaría nuevamente la política económica gubernamental.

La administración de López Portillo inició una gran expansión de la inversión pública, particularmente en las áreas relacionadas con la explotación del petróleo, acompañada de una mayor inversión privada en apoyo a esos proyectos. Las propias exportaciones de petróleo facilitaron mayor disponibilidad de fondos, así como el acceso a crecientes montos de crédito externo, lo cual facilitó la expansión del gasto³⁸.

Esta expansión alcanzó también otros sectores de la economía, como la agricultura, a través del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la infraestructura básica en comunicaciones y energía. Entre 1977 y 1981 la economía volvió a crecer a una tasa promedio anual de 7.8%, con la consecuente incentivación de la inflación que aumentó a un promedio anual de 24.2% durante dicho periodo.

³⁶ Cárdenas, Enrique; *Ibid.*

³⁷ Solís, Leopoldo; *Alternativas para el Desarrollo*, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1980, pp. 100-104.

³⁸ Cárdenas, Enrique; *op. cit.*, pp. 106-117.

La caída del ritmo de crecimiento se inició nuevamente a fines de mayo de 1981, con la reducción del precio internacional del petróleo, lo cual inhibió la confianza del sector privado que retrajo sus inversiones e inició la fuga de capitales, a lo que el gobierno respondería con más expansión del gasto público y endeudamiento externo. A fines de ese año el déficit fiscal alcanzó el 14.3% del PIB, la deuda externa era ya cercana a los 80 mil millones de dólares, y el déficit de la balanza de pagos llegaba a 12,544 millones de dólares. Finalmente ocurre una devaluación del peso en febrero de 1982, pasando el tipo de cambio de 26.91 a 47 pesos por dólar.

Capítulo 2. Desarrollo Regional y Gasto Público, 1982-1994

2.1. Desarrollo Regional y Descentralización, 1982-1988

2.1.1. Neoliberalismo y Recomposición de la Élite Gobernante

A nivel mundial, durante la década de los 80 surgió y se diseminó en los países desarrollados y los denominados tercermundistas la aplicación de políticas económicas neoliberales, las cuales buscaban resolver problemas económicos que provocaron, en los últimos años de los 70, una disminución drástica del alto ritmo de crecimiento que tuvo lugar durante el período de reconstrucción económica en Europa y Japón, y la recomposición del sistema económico mundial, a partir de los nuevos equilibrios geo-políticos y militares resultantes de la segunda guerra mundial.

La reconstrucción económica en Europa y Asia durante los años posteriores al término de la conflagración mundial tuvo como sustento teórico las tesis básicas de la teoría keynesiana, que otorga primordial importancia a la intervención estatal vía gasto público para mantener constantes el crecimiento económico y el pleno empleo. Posteriormente, las principales tesis de Keynes son retomadas por la llamada escuela neokeynesiana, para incorporar la noción del equilibrio general, con lo cual se combina la necesidad del intervencionismo estatal con los mecanismos de equilibrio entre el mercado de bienes y servicios con el mercado de capitales, y los de equilibrio entre el crecimiento del producto y la oferta de trabajo. De tal manera, las políticas macroeconómicas se orientarían al logro de tres objetivos: a) mantener índices altos de crecimiento económico; b) elevados índices de empleo, y c) estabilidad de precios³⁹.

³⁹ Dos Santos, Theotonio; "Neoliberalismo: Doctrina y Política", en *Comercio Exterior*, Volumen 49, número 6, Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC, México, Junio 1995, pág. 512.

En esta fase de reconstrucción económica, la intervención del Estado no se limitó a la promoción del crecimiento y la regulación de los mercados, sino además a procurar la expansión y protección de derechos sociales de los diversos sectores de trabajadores, mediante sistemas jurídicos de protección laboral, prestaciones de seguridad social y la oferta de servicios públicos básicos, como la educación y la salud. Estos aspectos han sido englobados por diversos autores en el concepto del “Estado de Bienestar”.

Con las dificultades que enfrentó la economía internacional durante la recesión mundial de 1978 a 1982, los pilares de esa teoría se vieron severamente debilitados. La concepción de que la inflación y el desempleo eran factores mutuamente excluyentes, resultaron insostenibles frente al fenómeno denominado de estanflación, es decir, un estancamiento económico que provoca desempleo y bajo crecimiento, combinado con una inflación en aumento. Para tratar de sustentar políticas económicas alternativas se recurrió en esa coyuntura a las teorías denominadas neoliberales⁴⁰.

El neoliberalismo surgió también en la época de postguerra, como una reacción teórica y política al intervencionismo estatal y al Estado de Bienestar. Friedrich Hayek, considerado el iniciador de esta corriente, planteó la necesidad de combatir cualquier limitación de los mecanismos de mercado por parte del Estado. Conjuntamente con Milton Friedman y Karl Popper, desarrollaron el cuerpo doctrinario básico del neoliberalismo, sustentado en la tesis de que el mercado conforma el instrumento más eficaz para la asignación de recursos y la satisfacción de necesidades en el plano económico. Al contener el mercado los mecanismos de autoregulación y distribución de los beneficios, la intervención del estado es prescindible. Otro elemento básico de esta teoría es la tesis del crecimiento económico y el progreso técnico para el logro del desarrollo sostenido.

⁴⁰ Dos Santos, Theotônio; *ibid*, pág. 512.

Las teorías neoliberales plantean por tanto la reducción del intervencionismo estatal y de otros factores que “distorsionan” el sistema de libre mercado y de equilibrio general. Para superar la estanflación, se requiere aplicar políticas macroeconómicas orientadas principalmente a la desregulación de los mercados, la aplicación de medidas monetaristas, el aumento de la competitividad nacional, el adelgazamiento de los aparatos estatales y la eliminación del gasto social y de las políticas asistenciales que caracterizaron el llamado Estado de Bienestar.

La aplicación de las políticas económicas neoliberales se inició en Gran Bretaña y en Estados Unidos en 1980, durante las administraciones de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, respectivamente, y después en varios países de Europa Occidental. En América Latina las crisis financieras que enfrentaban países como México, ofrecieron la posibilidad de que organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial promovieran la implantación de los denominados “ajustes estructurales”, que tienen su base teórica en las tesis neoliberales⁴¹.

Las políticas de ajuste estructural mantienen el propósito principal de restituir las condiciones para lograr un crecimiento alto y sostenido. Lo anterior requiere en primer lugar de políticas de estabilización que preserven los equilibrios macroeconómicos. En este sentido se imponen políticas antiinflacionarias, con metas de control de emisión de moneda, elevación de las tasas de interés y restricción del consumo a través de ajustes salariales. Se obliga también a la aplicación de políticas devaluatorias de las monedas locales, para alentar la generación del superávit comercial, así como a mantener el pago de intereses de la deuda externa y la estatización de la deuda privada.

⁴¹ Ezcurra, Ana María; *¿Qué es el Neoliberalismo?*, Evolución y Límites de un Modelo Excluyente; Instituto de Estudios y Acción Social, Lugar Editorial, Buenos Aires, 1998, pág. 40.

La estabilización económica, requiere acompañarse de “reformas estructurales” que impliquen la reorganización del Estado y de las relaciones económicas para favorecer la libre operación de los mercados. En este aspecto, se hace necesaria la reducción drástica del Estado, mediante la privatización de empresas estatales, la desregulación de los mercados internos, y particularmente la contracción del gasto público social. Además, se obliga a aplicar políticas de apertura económica al capital extranjero, justificada en la idea de promover una mejor competitividad externa⁴².

Todas estas medidas, en mayor o menor grado según el caso, se aplicaron en los países latinoamericanos durante este período, con resultados poco favorables para sus economías. Los países latinoamericanos entraron a un profundo proceso de reorganización económica que si bien les permitió adecuarse a los requerimientos de apertura, y más tarde de globalización económica, exigidos por la economía internacional, tuvo un alto costo económico y social.

En primer término, el pago de la deuda externa implicó la salida de enormes recursos que eran requeridos para la reactivación económica. Además la apertura irrestricta de sus economías generó para estos países acelerar la desnacionalización de sus economías y aumentar por ende su dependencia con el exterior. Finalmente, el costo social se tradujo en el crecimiento de la pobreza y en una mayor polarización en la distribución del ingreso a favor de los sectores altos de la sociedad.

En México, la aplicación de estas nuevas políticas económicas correspondió a una nueva élite de administradores públicos surgidos a finales de los 70 y que tomaron pleno control del aparato público federal durante los años 80. Este grupo es conocido como los “tecnócratas”, y se caracterizan en primer término por contar con una formación profesional con predominio en universidades públicas o tecnológicos nacionales de corte privado, complementada con cursos de

⁴² Eizcurra, Ana María; *Ibid*, pp. 42-43.

especialización o postgrados en centros de educación superior norteamericana, asimilando así las teorías económicas neoliberales y monetaristas puestas en boga durante esos años.

La afinidad teórica, de este nuevo grupo de administradores con las políticas o medidas macroeconómicas inducidas por los organismos financieros internacionales favorecieron su aplicación en el país a partir de 1982. Ello facilitó a su vez la llegada y permanencia de sus más destacados representantes en los principales puestos de toma de decisiones. Varios de estos nuevos funcionarios eran hijos de políticos relevantes en pasadas administraciones, lo que favoreció su acercamiento con otros funcionarios con mayor experiencia política. La importancia que paulatinamente fueron cobrando y el desarrollo de sus habilidades políticas les permitió introducirse en las esferas dominantes del partido oficial, y poco a poco fueron ocupando también puestos de elección popular, desplazando a grupos políticos tradicionales⁴³.

2.1.2. Crisis Fiscales y Programas de Ajuste Presupuestal

En México y en varios países de América Latina, los organismos financieros internacionales promovieron en ese periodo la implantación de los ajustes estructurales mediante el condicionamiento de políticas. Hasta los años 80 el Banco Mundial (BM) financió proyectos específicos, sin enmarcarlos en políticas determinadas. A inicios de la década de los 80, el BM creó los llamados "préstamos de ajuste estructural", y retomó del Fondo Monetario Internacional (FMI) el concepto de "condicionalidad" de los créditos, surgiendo la llamada "condicionalidad cruzada" donde los países podrían obtener recursos del BM o el FMI, a condición de cumplir una serie de compromisos contraídos con estos organismos.

⁴³ Lindau, Juan David; *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, México, cuadernos de Joaquín Mortiz, 1992, pp 117-139.

Ello implicó el reforzamiento del control de la banca financiera internacional hacia los países en desarrollo, lo que les permitiría inducir o forzar los ajustes, y su dosis de coacción estaría en función de la fortaleza o debilidad del país en cuestión⁴⁴.

Ante la magnitud de la crisis financiera heredada por el gobierno del presidente Miguel De la Madrid, en 1983 se inició la aplicación de un programa de ajuste severo, que pretendió reducir el desequilibrio de las finanzas públicas y de la balanza de pagos y combatir la inflación, proteger la planta productiva y evitar el desempleo, así como la renegociación de los plazos y términos de la deuda externa. Conforme al programa de ajuste, el gobierno aplicó medidas macroeconómicas como la de aumentar los impuestos y otros ingresos fiscales y reducir los gastos públicos para abatir el déficit fiscal, medidas que inicialmente tuvieron resultados favorables para los propósitos gubernamentales. La reestructuración de la deuda interna y externa, junto con empréstitos emergentes permitió al gobierno elevar sus reservas internacionales y alivió temporalmente el peso de la deuda externa privada favoreciendo a las empresas endeudadas. En los años de 1984 y 1985 se mostraron señales de moderada reactivación económica, que posibilitaron minimizar la pérdida de empleos⁴⁵.

Es en esta etapa donde se iniciaron también los denominados cambios estructurales en la economía que tendrían consecuencias posteriores muy importantes. El primero de ellos se refiere a la reducción del tamaño del sector público, y el segundo a la apertura de la economía a la competencia del exterior. En el primer caso se inició la venta o privatización de empresas públicas, así como la eliminación de fideicomisos gubernamentales, creados sobre todo durante el gobierno de Luis Echeverría. Durante el periodo el número de entidades públicas pasó de 1,155 en 1982 a 617 en 1987⁴⁶.

⁴⁴ Ezcurrea, Ana María, op. cit. pp. 67-70.

⁴⁵ Cárdenas, Enrique; op. cit., pp. 118-126

⁴⁶ Cárdenas, Enrique; op. cit., pág. 199.

En lo referente a la apertura de la economía al exterior, entre 1983 y 1985 se liberó el 16% de las importaciones del requisito del permiso previo, y se redujeron los aranceles. Para 1985 la exención de permisos a la importación se amplió al 64%, y se iniciaron las gestiones para incorporarse al GATT, lo cual daba a la política de liberación comercial un marco de mayor permanencia para los años siguientes⁴⁷.

A pesar de los esfuerzos gubernamentales por contener los efectos de la crisis, y de los éxitos relativos en materia de reactivación económica obtenidos durante los primeros años del régimen del presidente De la Madrid, la persistencia del fenómeno inflacionario, las elevadas transferencias de recursos para el pago de la deuda externa pública y privada del país, así como la drástica caída de los precios del petróleo en 1985 y 1986, las cuáles redujeron significativamente los ingresos por la venta de hidrocarburos, provocaron un agudo estancamiento de la economía en los últimos años de la década de los 80. Tan sólo en el caso de la deuda externa, durante 1983 y 1987 se hicieron pagos por 53,601 millones de dólares, recursos que eran necesarios para invertirlos en el país para la recuperación económica⁴⁸.

2.1.3. El Impacto de la Recesión Económica en el Impulso al Desarrollo Regional

La crisis del modelo industrializador que comenzó a percibirse en la década de los 70 fue parcialmente superada por las políticas expansionistas del gasto público durante esos años, apoyadas por políticas monetarias inflacionarias, creciente endeudamiento externo y los ingresos que generó el boom petrolero. En esos años se incrementó en el ámbito gubernamental el interés por impulsar esfuerzos alternativos de desarrollo de regiones del país no favorecidas por la industrialización, buscando disminuir los desequilibrios que el crecimiento

⁴⁷ Huerta González, Arturo; *Riesgos del Modelo Neoliberal Mexicano*, Ed. Diana, México, 1992, pág. 16.

⁴⁸ Cárdenas, Enrique; op. cit., pp. 151-152.

económico trajo consigo. Para ello, se formularon por primera vez políticas públicas de impulso al desarrollo de regiones deprimidas o económicamente estratégicas, que fueron apoyadas mediante un incipiente esfuerzo de planeación regional y descentralización de recursos y atribuciones del gobierno federal hacia los gobiernos locales del gasto público⁴⁹.

De esta manera, el gobierno federal canalizó mayores montos de recursos presupuestales al financiamiento de obras públicas y acciones administrativas contenidas en programas de desarrollo regional. Como se ha señalado, a través de los programas de atención a micro regiones y zonas marginadas, así como con el Sistema Alimentario Mexicano, se intentó la reactivación del sector agropecuario, cuyos niveles de producción y productividad lograron incrementos durante esos años.

Así también, se aplicaron importantes inversiones para apoyar la infraestructura económica y de energía que favorecieron la expansión del mercado interno nacional. A partir de políticas de reordenamiento urbano se buscó detener la concentración poblacional en las grandes zonas metropolitanas, fortaleciendo ciudades medias con la introducción de servicios públicos en la frontera norte, noroeste y centro del país.

Estos esfuerzos iniciales de revertir las distorsiones del desarrollo en el ámbito territorial, se detuvieron abruptamente ante los severos problemas que enfrentó la economía nacional durante los años 80. Los graves problemas económicos que se presentaron durante esa década, obligaron al gobierno federal a la aplicación de severas políticas de ajuste presupuestal que no sólo disminuyeron los recursos previstos para impulsar el desarrollo regional, sino que generaron una drástica caída del nivel de vida de amplios sectores de la población.

⁴⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto; *Instrumentación de la Política Regional*. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982, pp. 33-39.

Una de las medidas del ajuste estructural iniciado en este sexenio es la drástica reducción del gasto público neto, integrado por el gasto programable que se asigna a los distintos sectores que componen la administración pública, y el gasto no programable compuesto principalmente por las participaciones federales a estados y municipios y el costo financiero de la deuda pública. Una comparación tanto del gasto total neto como del gasto programable con el producto interno bruto anual permite dimensionar la reducción del gasto público en este sexenio. Mientras que el gasto total se redujo de 1982 a 1988 en casi 3 puntos porcentuales respecto al PIB, al pasar del 41 al 38.2%, la caída del gasto programable fue más pronunciada al reducirse en 9.9 puntos porcentuales, como lo muestra el cuadro 2.1.

CUADRO 2.1
RELACION DEL GASTO TOTAL NETO Y PROGRAMABLE DEL
SECTOR PUBLICO FEDERAL CON EL PIB NACIONAL, 1981-1988
(millones de pesos constantes: 1993)

Año	PIB	Gasto Total Neto	Gasto Programable	Gasto Total Neto/PIB (%)	Gasto Prog/PIB (%)
1981	1,029,482	362,045	287,083	35.2	27.9
1982	1,024,120	420,095	260,026	41.0	25.4
1985	1,044,489	369,029	220,190	35.3	21.1
1988	1,042,981	398,766	187,519	38.2	18.0

Fuente: Elaboraciones propias a partir de datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1981, 1982, 1985 y 1988. Secretaría de Programación y Presupuesto.

Siendo el gasto programable el que contiene los recursos destinados a la inversión pública, se comprende el impacto que su reducción tuvo para la economía nacional. Con relación a los dos sexenios anteriores la caída de la inversión pública fue altamente significativa. Mientras que en el sexenio de Luis Echeverría la inversión pública federal tuvo un promedio de crecimiento anual de 12.3%, y en el periodo de López Portillo dicho promedio se elevó a 12.6%; de 1983 a 1986 se observó una reducción anual promedio de 13.6% (Cuadro 2.2).

CUADRO 2.2
INVERSION PUBLICA FEDERAL. 1971-1986

Año	Millones de pesos de 1970	Incremento anual (%)	Año	Millones de pesos de 1970	Incremento anual (%)	Año	Millones de pesos de 1970	Incremento anual (%)
1971	21,149.5	-27.6	1977	49,822.9	-1.1	1983	52,059.5	-45.5
1972	29,597.9	39.9	1978	65,758.9	32.0	1984	57,298.6	10.1
1973	39,273.8	32.7	1979	78,917.7	20.0	1985	54,933.8	-4.1
1974	41,802.9	5.9	1980	95,704.3	21.3	1986	46,656.2	-15.1
1975	53,115.3	27.7	1981	116,622.1	21.9			
1976	50,376.1	-5.1	1982	95,312.6	-18.3			
Promedio anual		12.3	Promedio anual		12.6	Promedio anual		-13.6

Fuente: tomado de Palacios, Juan José, "La insuficiencia de la política regional en México: patrones de asignación de la inversión pública federal, 1959-1986", en *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, El Colegio de México, México 1989, pág. 161.

La reducción del gasto público impactó también desfavorablemente el monto de recursos orientado al desarrollo regional, canalizado a través del Ramo 26—Desarrollo Regional, como lo muestra el cuadro 2.3:

CUADRO 2.3
GASTO PUBLICO NETO Y GASTO REGIONAL
(Millones de pesos constantes, 1993)

Año	Gasto Público Neto	Ramo 26, Desarrollo Regional	Crecimiento Ramo 26 (%)	Ramo 26/Gto. Pub. Neto (%)
1980	284,047	10,535		3.7
1981	362,045	14,152	34	3.9
1982	420,095	5,921	-58	1.4
1983	382,302	4,432	-25	1.2
1984	380,282	7,577	71	2.0
1985	369,029	6,660	-12	1.8
1986	406,013	7,419	11	1.8
1987	427,722	6,492	-12	1.5
1988	398,766	4,595	-29	1.2

Fuente: Elaboraciones propias a partir de datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1980-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los datos anteriores reflejan que al término de dicho periodo presidencial el gasto regional apenas alcanzó menos de la mitad del total invertido en el primer año de la década, dentro de este rubro. Con relación al gasto neto del sector público, la proporción del Ramo 26—Desarrollo Regional cayó durante el mismo periodo del 3.7 al 1.2.

En lo referente a las participaciones de ingresos federales destinadas a estados y municipios, que si bien no constituyen inversión descentralizada del gobierno federal a los estados, son recursos que finalmente por la vía de los gobiernos estatales se canalizan a las economías locales, su comportamiento durante el periodo fue el siguiente:

CUADRO 2.4
GASTO PÚBLICO NETO Y PARTICIPACIONES A ESTADOS Y MUNICIPIOS

(Millones de pesos constantes, 1993)

Año	Gasto Público Neto	Participaciones Federales a Edos y Mpios	Crecimiento de Participaciones (%)	Participaciones/Gto Púb Total (%)
1980	284,047	21,633		7.6
1981	362,045	28,352	31	7.8
1982	420,095	24,679	-13	5.9
1983	382,302	30,873	25	8.1
1984	380,282	30,506	-1	8.0
1985	369,029	28,480	-7	7.7
1986	406,013	25,577	-10	6.3
1987	427,722	26,403	3	6.2
1988	398,766	30,475	15	7.6

Fuente: Elaboraciones propias a partir de datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1980-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto.

El cuadro 2.4 muestra que a partir de 1984, las participaciones federales asignadas a los estados y municipios mantuvieron una caída que se agudizó en 1986, cuando el gobierno federal requirió de mayores recursos para emprender la reconstrucción de la Ciudad de México como consecuencia de los sismos del año anterior. No obstante, a partir de 1987 se inició su recuperación, para culminar en el periodo con un monto superior del 23.4% al registrado en 1982. Sin embargo, desde la perspectiva de su proporción en el gasto público federal dichos resultados se modifican. Al término del período presidencial de referencia, la recuperación de las participaciones que tuvo lugar en 1987 y 1988 apenas permitió que dichas asignaciones alcanzaran una proporción similar en el gasto público neto a la obtenida en 1980.

Los efectos de la crisis fiscal y de las consecuentes políticas de ajuste económico tomadas por el gobierno federal se tradujeron además en un severo deterioro de las condiciones de vida de la población trabajadora. Conforme datos elaborados

por el especialista en medición de los niveles de pobreza en México, Julio Boltvinik, se aprecia que en el periodo 1970-1981 tanto el Producto Interno Bruto per cápita como el Consumo Privado per cápita mantuvieron un crecimiento constante. El primero de ellos observó un incremento del 46.9%, con una tasa promedio anual del 13.6%, mientras el consumo per cápita creció en 49.5%, con una tasa promedio anual de 3.7%⁵⁰.

Esta tendencia se revirtió de manera drástica en el periodo 1982-1988, como lo reflejan los datos de la caída del PIB per cápita en 13%, a una tasa media anual de -1.9%, mientras que el consumo per cápita tuvo una baja total del 15.3%, con una tasa media anual del -2.3%.

CUADRO 2.5
EVOLUCION DEL PIB Y CONSUMO
Consumo Privado Nacionales 1970-1971
(Pesos corrientes)

Año	PIB (millones)	PIB Per Cápita (miles)	Consumo Privado (millones)	Cons. Priv. Pér Cápita (miles)
1970	2,340.751	48,537.9	1,476,830	31,623.6
1981	4,470.077	66,870.4	2,908,671	43,513.8
1982	4,831.389	69,444.1	3,045,994	43,779.0
1988	4,875.994	62,151.5	3,045,757	38,822.5

Fuente: tomado de Boltvinik, Julio; "La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los 70 y 80", en *Distribución del Ingreso y Política Sociales*.

En materia de empleo-ingreso, el autor de referencia aporta información que permite observar el crecimiento de las ocupaciones remuneradas de 13 a 25.1 millones entre 1970 y 1981, es decir, un incremento acumulado de 67.5%, promediando el crecimiento anual un 4.8%, porcentaje muy superior al del crecimiento poblacional y de la población económicamente activa.

⁵⁰ Boltvinik, Julio; "La Medición de la Pobreza en América Latina", *Rev. Comercio Exterior*, Vol. 41, Núm. 5, Mayo de 1991.

CUADRO 2.6
OCUPACIONES REMUNERADAS Y TASA DE
OCUPACION 1970-1991
(Miles de personas)

Año	Población total E.U.M.	Población 15 y más	Ocupaciones Remuneradas	Tasa de Ocup. (%)
1970	48,225	25,929	12,863	49.6
1981	68,198	38,987	21,549	55.3
1982	69,577	40,075	21,483	53.6
1988	78,453	47,276	22,055	46.7

Fuente: tomado de Boltvnik, Julio; "La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los 70 y 80", en *Distribución del Ingreso y Política Sociales*.

De acuerdo al cuadro 2.6, los 8.7 millones de nuevas ocupaciones remuneradas en el período 1970-1981 implicaron un promedio de casi 790 mil ocupaciones nuevas por año. A partir de 1981 el crecimiento del empleo se frenó significativamente. Entre 1982 y 1988 solamente se crearon poco más de 500 mil empleos, lo cual implicó una caída exponencial de la tasa de ocupación, ante el crecimiento dinámico de la población económicamente activa.

En lo referente a los salarios, se presentó una reducción de los mismos, lo que afectó, como es obvio, a los sectores de más bajos ingresos, pero también a los estratos de ingresos medios. Muestra de lo anterior es la evolución de los salarios mínimos en el periodo 1981-1988:

CUADRO 2.7
EVOLUCION DEL SALARIO MINIMO
REAL EN EL D.F.

Año	Pesos Constantes 1981	(%)
1981	109.3	
1982	109.4	0.1
1983	85.0	-22.3
1984	74.7	-12.1
1985	73.8	-1.2
1986	69.3	-6.1
1987	61.8	-10.8
1988	57.8	-6.5

Fuente: tomado de Boltvnik, Julio; "La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los 70 y 80", en *Distribución del Ingreso y Política Sociales*.

Entre 1980 y 1988 el salario mínimo del Distrito Federal mantuvo una tendencia decreciente año con año hasta reducirse al término del periodo al 52.9% en términos reales del salario de 1980.

2.1.4. Descentralización Política y Gasto Regional

La necesidad de efectuar ajustes mayores al modelo económico prevaleciente en el país, cuyos efectos centralizadores habían generado distorsiones en el crecimiento urbano y regional, en una coyuntura caracterizada por la escasez de recursos públicos para financiar proyectos productivos e infraestructura como en las décadas anteriores, obligaron al gobierno federal a privilegiar la aplicación de una serie de acciones jurídicas y administrativas encaminadas a impulsar procesos de descentralización económica y administrativa, así como la racionalización de la inversión pública, mediante la aplicación focalizada de los recursos en programas determinados de inversión de impacto inmediato en el empleo y la atención del bienestar social⁵¹.

De esta manera en el programa de gobierno de Miguel De la Madrid la descentralización de la vida nacional se convertía "en un principio rector del necesario cambio estructural". Las acciones de descentralización se iniciaron con la introducción de reformas constitucionales en diciembre de 1982. Con las reformas a los artículos 25 y 26, se buscó establecer los nuevos principios del desarrollo económico, institucionalizar la planeación democrática y precisar los conceptos de rectoría del estado y economía mixta. Además se modificó el artículo 115 Constitucional para otorgar nuevas facultades a los ayuntamientos⁵².

Con las reformas a los artículos 25 y 26 se establecieron las nuevas orientaciones del desarrollo nacional y se enunciaron las atribuciones del Estado en materia de planeación. A partir de esta base constitucional se integró el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), mediante el cual se articulan las acciones de las dependencias y entidades del sector público federal con las dependencias

⁵¹ De la Madrid, Miguel; *31 Experiencias de Desarrollo Regional*; Secretaría de Programación y Presupuesto, Colección SEP Cultura, México, 1985, pp. 11-13.

⁵² Secretaría de Programación y Presupuesto; *México: Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional. Experiencias de cambio estructural, 1983-1988*. SPP, México, 1988, pp. 25-26.

estatales y con las organizaciones sociales. El SNPD obliga a todo el sector público federal a la aplicación de la planeación en su quehacer institucional.

De las reformas constitucionales referidas derivaron las correspondientes modificaciones en las constituciones estatales, con lo cual se promovieron también sistemas estatales de planeación democrática, con características similares a las del SNPD. Dichos sistemas de planeación locales buscaron articular de manera más estrecha sus objetivos y políticas con las correspondientes de desarrollo nacional, y ampliar su participación en las decisiones de asignación del gasto público.

El principal producto, y a la vez instrumento, del Sistema Nacional de Planeación Democrática es el Plan Nacional de Desarrollo, el cual se complementa con los programas sectoriales gubernamentales. Los programas abordan los diferentes aspectos económicos y sociales de atención por parte de cada sector de la administración pública, haciendo explícito su impacto regional, estatal y en algunos casos municipal.

El proceso de planeación establecido consideró también la elaboración y aplicación de programas regionales y planes estatales y municipales. Todos estos programas establecen formalmente los objetivos que se pretenden alcanzar, las estrategias mediante las cuales se busca alcanzar dichos objetivos, y las acciones y metas mediante los cuales se instrumenta la estrategia. Los programas operativos anuales que se corresponden con los diversos programas enunciados, precisan anualmente obras y programas que sirven como guía a la inversión y al crédito público⁵³.

⁵³ Poder Ejecutivo Federal; *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Gobierno de la República, México, 1983.

La coordinación entre la Federación, los estados y municipios que se estableció en materia de planeación, se complementaría con los convenios únicos de desarrollo, mediante los cuales los Ejecutivos federal y estatal convienen la coordinación de acciones y recursos para impulsar el proceso de descentralización de la vida nacional, el crecimiento estatal y el fortalecimiento municipal. Los convenios únicos de desarrollo tienen su antecedente en los convenios únicos de coordinación, y se suscriben en forma anual en los 31 estados de la República⁵⁴.

Las modificaciones al artículo 115 Constitucional permitieron impulsar un proceso de reforma municipal, en el marco de la descentralización iniciada del poder federal hacia las instancias locales. En el aspecto político, la reforma permitió el fortalecimiento jurídico de las atribuciones de los ayuntamientos, redefiniendo sus funciones, y buscando consolidar su estructura y ampliar su capacidad de gestión para la atención de la demanda social.

Además se incorporó la representación proporcional de los partidos minoritarios en los cabildos. En el aspecto administrativo, se precisó su facultad de convenir programas y recursos con otros municipios, con los gobiernos de los estados y con la Federación.

En el ámbito económico la reforma municipal implicó también cambios relevantes. En primer término, se buscó fortalecer los ingresos municipales, otorgando facultades al ayuntamiento para percibir contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, y con los cambios de valor de los inmuebles.

En 1983 se modificó la Ley de Coordinación Fiscal, para ampliar las participaciones fiscales canalizadas a los municipios a través del Fondo Financiero Complementario. Además se impulsó el Fondo de Fomento Municipal para compensar a los municipios con menores participaciones. Finalmente se

⁵⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto; op. cit., pág. 28.

definieron apoyos administrativos, por medio de los cuales los municipios pudieron percibir el 90% de la recaudación obtenida por concepto de cobranzas de diversos conceptos de autoridades federales no fiscales.

La descentralización de la Administración Pública Federal constituyó otro proceso impulsado en este periodo. En 1984 se emitió el decreto de descentralización de la Administración Pública Federal que estableció la obligación de que cada dependencia y entidad paraestatal definiera propuestas y procedimientos para desconcentrar sus actividades. Como parte de este proceso se desconcentraron diversas facultades de las dependencias y entidades públicas a sus representaciones en los estados y municipios, se reubicaron organismos y empresas —como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)— en el interior del país, y se inició la transferencia de programas de operación y de servicios a los gobiernos de los estados, destacando la transferencia de los servicios de educación básica, normal y de salud, y las Juntas Locales de Caminos a los gobiernos de los estados⁵⁵.

El proceso de descentralización iniciado se completó con el impulso de la política de desarrollo regional que retomó los avances obtenidos por la administración federal anterior, reinsertándolos en el esquema de la planeación nacional institucionalizada. Mientras que en los años 70 se intentó impulsar el desarrollo regional mediante diversos programas de inversión pública federal centralizada, como el PIDER, los Programas Estatales de Inversión y COPLAMAR, entre otros. Desde 1983 se estableció una asignación del presupuesto federal al Ramo 26, de inversión regional, que concentró todos los recursos que se canalizarían a los estados en el marco del Convenio Único de Desarrollo (CUD).

Con lo anterior se buscaba que los recursos del Ramo 26 se programasen de manera descentralizada, para que los estados definieran directamente la distribución de esos recursos conforme a las directrices marcadas en sus planes

⁵⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto; *ibid.*, pp. 31-34.

estatales de desarrollo. Sin embargo, las inercias centralizadoras y la limitada capacidad técnica y experiencia en materia de planeación de los gobiernos locales, fueron los principales aspectos que limitaron en esta etapa una efectiva descentralización de decisiones en la aplicación de estos recursos.

En 1984 se crearon los Programas de Desarrollo Regional, que unificaron los distintos programas con los que la Federación atendió el desarrollo estatal. Se establecieron además criterios uniformes para la programación de las obras a realizarse en los estados con recursos federales, y se crearon mecanismos de control y seguimiento del gasto regional. Los Programas de Desarrollo Regional se integraron con programas que atendían actividades de producción y transformación agrícola, industrialización pesquera, entre otros; Programas de Infraestructura Básica de Apoyo, para la atención de caminos, electrificación rural y abasto; y Programas de Infraestructura para el Desarrollo Social, principalmente dirigidos al apoyo de obras de agua potable y vivienda en colonias populares y zonas rurales⁵⁶.

Los Programas de Desarrollo Regional se complementaron con Programas de Empleo y de Coordinación Especial integrados también dentro del marco de los Convenios Únicos de Desarrollo. Los Programas Regionales de Empleo se canalizaron preferentemente al sector rural, buscando atender necesidades de empleo en procesos productivos y en la construcción de caminos y obras de agua potable. Los programas de empleo incorporaron también becas de capacitación a trabajadores, y de apoyos al servicio social de estudiantes de instituciones de educación superior.

Los Programas de Coordinación Especial se orientaron a la atención de algunos programas de alto impacto regional, como la construcción de carreteras federales y estatales, y la modernización de aeropuertos y puertos, así como megaproyectos

⁵⁶ De la Madrid, Miguel; *31 Experiencias de Desarrollo Regional*; Secretaría de Programación y Presupuesto, Colección SEP Cultura, México, 1985, pp. 15-16.

de conducción de agua hacia zonas metropolitanas⁵⁷. Sin embargo, la reducción del gasto de inversión que tuvo lugar durante estos años, limitó severamente la asignación de recursos hacia estos programas.

Otro instrumento relevante de la política de desarrollo regional lo constituyeron los Programas Regionales Estratégicos. En el Plan Nacional de Desarrollo se identificaron por primera vez las zonas que por sus recursos y ubicación geográfica fueron consideradas estratégicas para el futuro del país⁵⁸. Esta definición implicó la formulación de los correspondientes programas regionales del Mar de Cortés, del Sureste, de las zonas áridas, de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro y de la Frontera Norte. Estos programas regionales buscaron enmarcar el desarrollo de varias entidades federativas en una perspectiva de mayor integración. Particularmente la instrumentación del programa de la Frontera Norte, favoreció años más tarde el impulso de las economías fronterizas locales, basadas principalmente en la industria maquiladora y de exportación.

En el ámbito estatal la política de desarrollo regional procuró impulsar particularmente el desarrollo de la planeación estatal, a fin de dar congruencia a los esfuerzos federales por desarrollar esta práctica administrativa y política, y para fortalecer la capacidad de decisión de los gobiernos locales en la aplicación del gasto regional. Como ya se ha señalado, las reformas constitucionales encaminadas e institucionalizar la planeación nacional, implicaron a su vez reformas similares en las constituciones locales. Con base en ello, los 31 gobiernos estatales, con el apoyo del gobierno federal, establecieron sus sistemas estatales de planeación, cuyo principal instrumento es el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), instancia que actualmente continúa vigente⁵⁹.

⁵⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto; op. cit., pág. 36.

⁵⁸ Poder Ejecutivo Federal; op. cit., pp. 399-405.

⁵⁹ A finales de 1981, se inició la sustitución de los Comités Promotores del Desarrollo por los COPLADE proceso que se consolidó en los años posteriores.

El COPLADE funciona como la instancia de coordinación de la planeación estatal. A su vez, en los municipios de mayor importancia se buscó extender la planeación estatal, mediante la organización de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), con lo cual se buscó integrar a los municipios progresivamente al proceso de planeación. Hasta 1988 se instalaron 581 Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal en 21 entidades federativas, se ejecutaron 818 Convenios y Acuerdos de Desarrollo Estado–Municipio, y se operaron 26 planes estatales y 339 planes municipales de desarrollo⁶⁰.

En materia de políticas públicas para impulsar el desarrollo regional, el sexenio 1982–1988 adquirió especial relevancia a pesar de la disminución de recursos públicos destinados al Ramo 26–Desarrollo Regional durante este periodo, debido al establecimiento de la infraestructura administrativa, la creación de los instrumentos de planeación, coordinación gubernamental y concertación social que sustentará en los siguientes años los programas de combate y superación de la pobreza en las entidades federativas y municipios del país.

2.2. Desarrollo Regional y el Programa Nacional de Solidaridad, 1988-1994

2.2.1. El Entorno Internacional y el Nuevo Modelo de Desarrollo Nacional

Como ya mencionamos anteriormente, durante la década de los 80 tuvo lugar una reorganización del sistema económico occidental sustentada en estrategias y políticas de corte neoliberal, y promovida por los países más desarrollados, y a través de las instituciones económicas financieras internacionales. Dicha reorganización dio paso a un proceso de globalización económica, que consideró tres vertientes fundamentales: la liberalización de los mercados mundiales, la internacionalización de los procesos productivos de las grandes corporaciones transnacionales, y la conformación de un megamercado financiero.

⁶⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto; op. cit., pp. 47-49.

Para América Latina, su inserción en este nuevo modelo económico se inició con la aplicación de los llamados ajustes estructurales en varios países, a partir de 1982. En México, el cambio estructural que arrancó en el sexenio 1982-1988 y se profundizó en los seis años subsiguientes, implicó la adopción de un nuevo modelo económico que eliminó los fundamentos del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, y adoptó las políticas de desarrollo neoliberales promovidas durante esos años⁶¹.

La dinámica de industrialización del período 1940-1980 se sustentó en una política proteccionista de la planta productiva nacional que aprovechase la expansión del mercado interno local. El modelo de industrialización permitió altas tasas de crecimiento hasta los años 70. La diversificación industrial de esos años implicó que paulatinamente se requiriesen volúmenes crecientes de bienes de capital, recurriendo principalmente al mercado externo para su obtención. Ante la escasez de ahorro interno para la adquisición de estos bienes, se recurrió al endeudamiento externo. El auge petrolero de fines de los 70 permitió obtener coyunturalmente recursos para mantener la dinámica del crecimiento, hasta la caída de los precios del petróleo en 1982.

El modelo industrializador se apoyó además en la participación activa del Estado mexicano en la creación de empresas públicas y la infraestructura básica necesaria para su expansión, así como para garantizar condiciones de rentabilidad a la inversión privada, con política de precios a los productos agrícolas y los servicios favorables para la industria. Además, durante los años setenta el gobierno federal como parte de su política de proteger la planta productiva y el empleo, promovió la adquisición de numerosas empresas privadas, que junto con el incremento de la plantilla burocrática, elevó considerablemente el déficit público⁶².

⁶¹ Dos Santos, Theotonio; op cit. pp. 516-518.

⁶² Huerta González, Arturo; *Economía Mexicana. más allá del Milagro*, México, Ed. Diana, 1991, pp. 63-73.

La reestructuración económica a partir de los años 80 implicó la sustitución de esas medidas económicas, con una nueva política basada en el saneamiento de las finanzas públicas, la privatización o eliminación de empresas paraestatales, la apertura externa, la liberación y desregulación de la economía y la promoción de la inversión extranjera directa. La orientación de los cambios se enfocaron a favorecer la integración de la economía nacional al proceso de globalización económica mundial.

Durante el periodo 1988-1994, la política económica se propuso salir del estancamiento de los años inmediatos anteriores para profundizar los cambios estructurales que implicaba el nuevo modelo de desarrollo. Para superar el estancamiento se continuaron aplicando programas de estabilización económica enfocados fundamentalmente al combate contra la inflación. Se buscó además disminuir la enorme transferencia de recursos que implicó el pago de la deuda externa durante el periodo sexenal anterior, mediante nuevas renegociaciones de la deuda con los acreedores extranjeros⁶³.

La reducción de la inflación y de las presiones del pago de la deuda permitió en el primer año de este periodo alentar el flujo de la inversión extranjera y el retorno de capitales nacionales; el anuncio de la reprivatización de la banca nacionalizada y de un próximo acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos alentó aún más el flujo de capitales al país. Mientras que en 1982 se registró una inversión extranjera acumulada de 10.8 miles de millones de dólares y al inicio del sexenio salinista dicha inversión ascendió a 21.1 mil millones de dólares, para 1992 la inversión extranjera superó los 50 mil millones de dólares, y al cierre del sexenio alcanzaba ya los 78 mil millones de dólares⁶⁴.

⁶³ Cárdenas, Enrique; op cit pp. 153-154.

⁶⁴ Guillermo Aguilar, Adrián y Escamilla, Irma; "Reestructuración económica y mercado laboral metropolitano" en Rosales Ortega, Rocío; (Comp.) *Globalización y Regiones en México*; Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 2000, pág. 188.

La recuperación de la economía comenzó a reflejarse a partir de 1989, cuando el Producto Interno Bruto alcanzó una tasa de crecimiento de 4.5% en términos reales, la más alta desde 1980. Durante el sexenio, a excepción de 1993 el Producto Interno Bruto creció por encima del 4% anual, acumulando durante el periodo 1988-1994 un crecimiento del 25.8%. (Cuadro 2.8)

CUADRO 2.8
COMPORTAMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO 1988-1994
(Millones de pesos constantes, base 1963)

Concepto/Año	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Crecimiento 1988-1994 (%)
PIB	1,042,981	1,085,801	1,141,999	1,190,132	1,232,276	1,256,196	1,312,200	25.8
Crecimiento anual		4.1	5.2	4.2	3.5	1.9	4.5	

Fuente: Elaboraciones propias a partir de datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1980-1990, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980-1994, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Contenidas las principales variables macroeconómicas se intensificó el proceso de cambio estructural, particularmente en lo referente a la liberación comercial y a la reducción del aparato público. La apertura comercial, que en primer término implicó la eliminación de los esquemas proteccionistas que apoyaron la industrialización sustitutiva de importaciones, se profundizó durante este periodo. En 1988 el porcentaje de importaciones sujetas a permisos o licencias era del 21.2%, porcentaje que disminuyó para 1991 a sólo 9.1%. Para 1993, sólo quedaban 101 fracciones arancelarias sujetas a permiso previo, que representaban únicamente 5% de las importaciones⁶⁵.

La iniciativa más importante en este periodo para la liberación comercial fue la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Canadá y los Estados Unidos que entró en vigor en enero de 1994. Para los países del norte, el Tratado representó consolidar la apertura del mercado nacional mexicano, y dar seguridad y estabilidad a sus inversiones. Además se suscribieron acuerdos de libre comercio con Chile en 1991, y posteriormente con Colombia, Venezuela y Costa Rica, acuerdos que entraron en vigor a partir de 1995.

⁶⁵ Guillén Romo, Héctor: *La Contrarrevolución Neoliberal*, Ed. Era, México, 1997, pp 107-108. Ver también Martínez Gabriel, et al., *Desregulación Económica (1989-1993)*, México, FCE, 1994, Apéndice.

El proceso de extinción y desincorporación de empresas del sector público alcanzó su punto más alto durante este periodo. Al inicio de este periodo de gobierno el aparato público federal integraba a 618 entidades, y para fines de 1993 sólo quedaban 257 en operación, de las cuales 48 estaban en proceso de desincorporación. La reprivatización de la banca comercial, la venta de Teléfonos de México, compañías mineras, de autotransportes, siderúrgicas, aeronáuticas e ingenios azucareros permitieron, además de adelgazar el aparato público y obtener recursos que se aplicaron a Pronasol y a un fondo de contingencia para eventuales problemas financieros, abrir la participación del sector privado en áreas anteriormente reservadas a la acción del estado, como la construcción y administración de autopistas, el manejo de puertos marítimos, entre otros⁶⁶.

Con referencia a los factores externos, la globalización económica mundial implicó el inicio de la transferencia de los procesos productivos de las empresas transnacionales hacia países que con los cambios estructurales realizados ofrecían las mejores ventajas comparativas para su rentabilidad. Las políticas de liberalización y desregulación económica adoptadas, así como el abaratamiento de la mano de obra y de los insumos productivos, favorecieron la atracción de inversión extranjera directa.

Durante estos años tuvo lugar un importante flujo de inversiones de empresas transnacionales de la rama automotriz a ciudades del centro y del norte de la República, así como el crecimiento de la industria maquiladora principalmente en la zona fronteriza del norte del país.

Si bien los ajustes permitieron retomar el crecimiento económico en México y en otros países en desarrollo, no revirtieron los impactos adversos en materia social que generaron los cambios estructurales. A finales de esta década, los organismos financieros internacionales se vieron obligados a revisar y reformular

⁶⁶ Cárdenas, Enrique, *op cit* pág. 169.

diversos aspectos de sus políticas para tratar de contener el crecimiento de la pobreza y de la pobreza extrema en estos países.

En 1990 el Banco Mundial publicó su *Informe Sobre el Desarrollo Mundial. La Pobreza*, donde postula la reducción de la pobreza en el Sur como la “máxima prioridad” de sus políticas en el plano internacional. En su diagnóstico, el BM reconoce que las políticas de ajuste afectaron a los pobres, por su impacto en los salarios y el empleo, en los precios de los productos de consumo y en la reducción del gasto público en servicios sociales. Sin embargo, consideran que estos costos sólo son momentáneos y transitorios, ya que en el largo plazo las reformas de mercado beneficiarán a los pobres⁶⁷.

A partir de ese diagnóstico inicial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) incorporó otros factores de análisis. Se acepta que si bien los programas de ajuste promovieron el crecimiento económico, la desigualdad social constituye un factor que condiciona un mayor provecho de los frutos del crecimiento. La desigualdad, de acuerdo a esta visión, no es resultado de las medidas de ajuste estructural aplicadas, sino que sus verdaderas causas son políticas, lo que exige, contrario a las tesis neoliberales ortodoxas, la intervención estatal para promover mejoras sociales. Se introduce entonces el concepto de *Estado eficaz*, que promueva políticas públicas para corregir los desequilibrios sociales no resueltos por los mecanismos de mercado⁶⁸.

El aumento del desempleo constituyó otro efecto negativo causado por la aplicación de las políticas de ajuste estructural. En este caso, las agencias internacionales subestiman el volumen del desempleo, pues se limitan a medir los niveles de desempleo abierto sin considerar el crecimiento del “sector informal”, aspecto que cobra creciente importancia en los países latinoamericanos. Los diagnósticos consideran que el desempleo es generado por un crecimiento

⁶⁷ Ezcurra, Ana María; op cit, pp. 67-85.

⁶⁸ Ezcurra, Ana María, ibid, pág. 87.

insuficiente y por los obstáculos a la desregulación del mercado de trabajo que impide su flexibilización para adecuarse a los nuevos requerimientos del aparato productivo⁶⁹.

La intervención del Estado no sólo es requerida para aplicar políticas públicas de atención social, sino también para ofrecer programas emergentes de empleo que contrarresten el fenómeno de la desocupación, reiterando que este fenómeno tendría un nivel de temporalidad corta, puesto que los propios mecanismos del mercado y una tasa de crecimiento alta eliminarían, en el mediano plazo, esta distorsión social.

Para el caso mexicano, durante el periodo de gobierno 1988-1994 las medidas de ajuste estructural de la economía, se adecuaron a los procesos de globalización del sistema económico internacional y a las directrices planteadas por los organismos internacionales para enfrentar los problemas sociales surgidos en los años inmediatos anteriores. Dichas adecuaciones se concretaron particularmente en los programas apoyados con los recursos denominados de desarrollo o gasto regional durante dicho periodo.

2.2.2. El Desarrollo Regional en el Modelo Neoliberal Salinista

Otra vertiente del cambio estructural promovido durante la década de los ochenta, lo constituyeron los procesos de descentralización económica y administrativa promovidos por el gobierno federal y los intentos de modernizar las estructuras administrativas, mediante el mejoramiento de los sistemas de planeación que permitieran elevar la eficiencia del gasto público.

La administración salinista continuó también profundizando las medidas de impulso regional iniciadas en el sexenio anterior, incorporando características propias que requiere su necesidad de legitimar el nuevo proyecto de gobierno y atender una realidad social que se transformaba rápidamente con el surgimiento

⁶⁹ Ezcurra, Ana María, *ibidem*, pág. 167.

de nuevos actores y organizaciones sociales, las cuales no podían ser atendidas o controladas con los esquemas corporativos tradicionales del Estado mexicano. En el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 se propuso otorgar atención especial al fortalecimiento del pacto federal, para continuar ampliando la concertación entre las tres instancias de gobierno del país y avanzar hacia una mayor descentralización de recursos y responsabilidades de la Federación hacia los estados y municipios.

La diversificación social exigía a su vez incorporar una mayor participación social, para lo cual el plan propuso ampliar la concertación con las diversas organizaciones sindicales, campesinas, empresariales, profesionales o académicas. Este aspecto cobró especial relevancia dentro de los esquemas del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

El Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 otorgó también atención especial al desarrollo regional y urbano, para procurar mejores equilibrios territoriales y apoyar el proceso de cambio estructural. En este sentido se planteó ampliar la vinculación de las acciones de los diferentes niveles de gobierno que inciden en los niveles de bienestar y en aspectos productivos del campo y la ciudad, buscando armonizar las estrategias de desarrollo estatal con las federales⁷⁰.

La transformación del patrón de los asentamientos humanos se sustentaría en el reordenamiento territorial y la desconcentración económica que propiciara el rencauzamiento de las actividades económicas (y con ello del empleo) hacia lugares óptimos por su disponibilidad de recursos. Para ello se propuso la consolidación de un sistema urbano nacional orientado a controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsar el desarrollo de ciudades medias y favorecer la concentración de la población dispersa en ciudades pequeñas. El fortalecimiento de la infraestructura urbana y la promoción de actividades productivas en las

⁷⁰ Poder Ejecutivo Federal; *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, pp. 109-110.

ciudades medias y pequeñas que conformaran sistemas urbano–regionales, se consideró una alternativa para disminuir los flujos migratorios a las áreas metropolitanas⁷¹.

De acuerdo al Plan, este proceso requería acompañarse de acciones de modernización en el medio rural, mediante la creación de oportunidades de empleo y mayor acceso a los servicios sociales básicos, para evitar la migración rural urbana. Las acciones de desarrollo regional consideraron también el fomento a los corredores económicos regionales, para lo cual se propuso el fortalecimiento de la infraestructura de comunicaciones y servicios para favorecer la integración de mercados regionales.

La característica novedosa que se incorporó en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 en materia de desarrollo social y regional, es la creación del PRONASOL como el instrumento del gobierno federal para “emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales”⁷².

2.2.3. El Programa Nacional de Solidaridad y la Reorientación del Gasto Regional al Combate de la Pobreza

En el periodo 1989-1994, las políticas gubernamentales enfocadas a la lucha contra la pobreza se canalizaron a través del PRONASOL. Estas políticas retomaron las orientaciones dictadas por los organismos financieros internacionales para atender los efectos negativos en el bienestar social causados por los ajustes económicos iniciados en 1982. Para el gobierno salinista la aplicación de estas políticas le permitieron además legitimarse políticamente.

Para la instrumentación de PRONASOL se aprovecharon las herramientas e instrumentos en materia de planeación regional, coordinación entre niveles de

⁷¹ Poder Ejecutivo Federal; *ibid*, pp. 110-111.

⁷² Poder Ejecutivo Federal, *ibidem*, pág. 127.

gobierno y concertación social puestos en marcha durante los dos periodos sexenales anteriores. Además, se concentraron los recursos de operación e inversión de algunos programas sectoriales de cobertura regional o estatal al PRONASOL, particularmente en materia de educación y salud.

En un principio PRONASOL fue concebido como un mecanismo de corto plazo para la atención de la pobreza extrema. Con los recursos del Ramo 26—Desarrollo Regional, el gobierno federal concertaba con los niveles de gobierno estatal y municipal, en el marco de los convenios únicos de desarrollo suscritos anualmente, acciones de mejoramiento del bienestar social, con programas de salud, sistemas de agua potable y drenaje, construcción y rehabilitación de escuelas, becas y empleo temporal⁷³.

En estos programas se procuró fomentar la organización y participación social, lo que permitió incorporar en muchos casos la fuerza de trabajo de la comunidad en la realización de obras, como en la construcción de redes de agua potable o drenaje, o la rehabilitación de centros educativos y de salud. Otros programas se enfocaron a ofrecer legalidad y protección jurídica en el ámbito agrario y urbano, mediante la resolución de conflictos por la tenencia de la tierra y la titulación de propiedades ejidales y predios urbanos. Los beneficios inmediatos de estos programas en la atención de las demandas más sentidas de la población, e incluso con la incorporación de su participación, favoreció la aceptación de la acción gubernamental en amplias zonas del país.

A medida que los recursos de Solidaridad se incrementaron e incorporaron además recursos de participación local, su cobertura se amplió hacia programas focalizados de tipo productivo, en materia agrícola, microindustrial, pesquera y comercial. Para fortalecer esta vertiente productiva se creó incluso el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES), a través del cual se canalizaron

⁷³ Guevara Sanginés, Alejandro, "Programas de Alivio de la Pobreza en México: Un Ejercicio de Evaluación", en Martínez Gabriel (Comp.) *Pobreza y Política Social en México*, ITAM, el Trimestre Económico, Núm. 85, FCE, México, pp. 138-140.

créditos a pequeñas empresas y microempresas en todo el país. En 1992, Nacional Financiera transfirió créditos a Solidaridad para ampliar su cobertura. El éxito de PRONASOL para la administración salinista le permitió ampliar su cobertura hacia algunos proyectos de infraestructura básica, como es el caso de la electrificación de comunidades rurales y la construcción o rehabilitación de caminos y carreteras⁷⁴.

Para el gobierno federal el PRONASOL significó la posibilidad de matizar los cambios estructurales con argumentos y propuestas sociales, que permitió al discurso gubernamental plantear la tesis del "liberalismo social". De acuerdo al presidente Salinas "el neoliberalismo social se encuentra distante del neoliberalismo porque éste niega las organizaciones sociales y los derechos de vida en comunidad, y del neoestatismo porque éste anula la vitalidad de la sociedad civil y de los movimientos sociales"⁷⁵.

El efecto propagandístico que se dio a PRONASOL buscó ofrecer a la opinión pública la imagen de un programa que contaba con una amplia asignación de recursos para atender necesidades sociales de todo tipo. Pero los recursos presupuestales asignados si bien crecieron respecto a los años anteriores, estuvieron limitados por los ajustes estructurales del periodo. La eficacia del programa se basó fundamentalmente en focalizar los recursos hacia programas específicos, eliminando algunos subsidios o ayudas generalizadas, lo que permitió elevar la efectividad en el impacto de la inversión.

Este método de focalización de los recursos para buscar hacer más eficaz su resultado en grupos o sectores sociales determinados, será cada vez más utilizado en los años posteriores por los programas de combate a la pobreza.

⁷⁴ Guevara Sanginés, Alejandro; *ibid.* pp. 142-143.

⁷⁵ Salinas de Gortari, Carlos, Discurso de Inauguración en el Seminario "Libertad y Justicia en las Sociedades Modernas", México, junio 1993, ver también su discurso "Los Diez Principios Básicos del Liberalismo Social" pronunciado el 4 de marzo de 1992.

La canalización de recursos al Ramo 26 durante el periodo permite observar la dimensión real de este programa dentro del gasto total del gobierno federal. En primer término, conviene señalar que al igual que en el sexenio anterior el gasto público continuó reduciéndose. Comparando una vez más el gasto neto del gobierno federal respecto del Producto Interno Bruto, se observa que dicho gasto se redujo en más de 14 puntos porcentuales, y en menor medida el gasto programable que a pesar de los vaivenes anuales concluye el periodo con una reducción de medio punto porcentual. (Cuadro 2.9)

CUADRO 2.9
RELACION DEL GASTO PUBLICO NETO Y PROGRAMABLE
DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL CON EL PIB NACIONAL,
1988-1994

(millones de pesos constantes: 1993)

Año	PIB	Gasto Público Neto	Gasto Programable	Gasto Neto/PIB (%)	Gasto Prog/PIB (%)
1988	1,042,981	398,766	187,519	38.2	18.0
1990	1,141,999	322,589	182,027	28.2	15.9
1994	1,312,200	306,666	229,996	23.4	17.5

Fuente: Elaboraciones propias a partir de datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1988 y 1990, Secretaría de Programación y Presupuesto; 1994, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En lo referente a los recursos de Desarrollo Regional-Ramo 26, al inicio del periodo eran incluso inferiores al 1.4% del gasto total gubernamental que alcanzó en el último año del sexenio anterior. Al término del sexenio salinista tuvieron una recuperación para alcanzar el 2.4% del gasto federal. Sin embargo, dicho porcentaje estuvo lejos de alcanzar el 3.9% que tuvo este Ramo en 1981, antes del inicio de los ajustes estructurales y de la caída del gasto público. Si bien los recursos federales se complementaron con aportaciones estatales, éstas apenas oscilaron entre el 1.1 y el 6.5% del monto federal asignado. (Cuadro 2.10)

**CUADRO 2.10
GASTO PUBLICO NETO Y GASTO
REGIONAL, 1989-1994**

(Millones de pesos constantes, 1993)

Año	Gasto Público Neto	Ramo 26/ Solidaridad y Desarrollo Regional	Ramo 26/ Gasto Público Neto (%)
1989	344,978	2,603	0.8
1990	322,589	4,367	1.4
1991	282,191	5,476	1.9
1992	279,077	8,639	3.1
1993	279,943	7,534	2.7
1994	306,866	7,325	2.4

Fuente: elaboraciones propias a partir de datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La drástica reducción del gasto público, y por tanto también del gasto de inversión, y la concentración en el PRONASOL de diversos programas de construcción de infraestructura urbana y carretera, permitió que en 1990 el Ramo aportara el 15.2 % de la inversión física del sector público, proporción que para 1994 alcanzó el 22.1%. (Cuadro 2.11)

**CUADRO 2.11
RAMO 26 COMO PORCENTAJE
DE LA INVERSION FISICA DEL
SECTOR PUBLICO**

Año	%
1988	7.0
1989	12.0
1990	15.3
1991	16.8
1992	21.2
1993	23.3
1994	22.1

Fuente: tomado de Vega Godínez, Alejandro: *el FAISM desde la perspectiva municipal*, CIDE, México, 2000.

El impacto en la aplicación de los recursos del Ramo 26 cobró mayor dimensión desde la perspectiva de los municipios. En el marco de los convenios únicos de desarrollo se establecieron en 1990 los fondos de Desarrollo Social Municipal,

mediante los cuales se determinó canalizar a los municipios el 60% de los recursos del Ramo 26 asignados a cada entidad federativa. Lo anterior significó que, en términos presupuestales, en el periodo 1990–1994 las asignaciones de este Ramo transferidas a los municipios representarían para éstos más del 40% de su presupuesto y en 1995 llegó a estar cercano al 50%. Para los municipios con un alto grado de marginación, dada su limitada capacidad de recaudación de ingresos, las asignaciones del Ramo 26 les representó un porcentaje mayor al 50% de sus ingresos.⁷⁶

Con relación a las participaciones federales a estados y municipios, si bien a inicios del periodo se registró una caída de casi 5% respecto a 1988, a partir de 1990 las participaciones tuvieron un ascenso constante, y culminaron el periodo con un incremento acumulado de 31%. (Cuadro 2.12)

CUADRO 2.12
PARTICIPACIONES FEDERALES
A ESTADOS Y MUNICIPIOS
(Millones de pesos constantes, 1993)

Año	Monto	Tasa de Crecimiento
1988	30,475	
1989	28,995	-4.9
1990	32,261	11.3
1991	32,797	1.7
1992	34,897	6.4
1993	36,506	4.6
1994	38,209	4.7

Fuente: elaboraciones propias a partir de datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1980-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Sin embargo, comparando el incremento que tuvieron el Ramo 26 y las participaciones federales a estados y municipios con el Producto Interno Bruto registrado en el periodo, resulta una mínima variación en los recursos que por estos Ramos del gasto público se destinaron a los estados y municipios. De 1989 a 1994 la derrama de recursos descentralizados a los estados y municipios se

⁷⁶ Rivera Sánchez Liliana y Rodríguez Gómez Katya; *El Ramo 26. entre el Desarrollo Regional y la Superación de la Pobreza*, CIDE, México, 1999, pp. 23-25.

incrementó en 14 mil millones de pesos en términos reales, es decir un 45%, pero sólo se reflejó en 6 décimas de punto respecto al Producto Interno Bruto. (Cuadro 2.13)

CUADRO 2.13
PIB, PARTICIPACIONES FEDERALES Y GASTO REGIONAL 1989-
 (millones de pesos constantes, 1983)

Año	PIB	Participaciones federales	Ramo 26	Derrama a Edos y Mpios.	Participación de la derrama en el PIB
1989	1,085,801	28,995	2,603	31,598	2.9
1990	1,141,999	32,261	4,367	36,628	3.2
1991	1,190,132	32,797	5,476	38,273	3.2
1992	1,232,276	34,897	8,639	43,536	3.5
1993	1,256,196	36,506	7,534	44,040	3.5
1994	1,312,200	38,209	7,325	45,534	3.5

Fuente: elaboraciones propias a partir de datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.2.4. El Programa Nacional de Solidaridad como Instrumento de Legitimación y de Recomposición Política en los Estados y Municipios

Para el gobierno salinista la importancia del PRONASOL radicó en que mediante este programa contó con el instrumento para incrementar su grado de aceptación en la sociedad mexicana. Conviene recordar que el presidente Salinas asumió el poder tras un proceso electoral donde logró apenas el 51.2% de la votación total, con amplios cuestionamientos sobre la limpieza del proceso electoral. PRONASOL permitió incrementar la representatividad del gobierno entrante y posteriormente incluso de crear bases de apoyo popular que llevaron al grupo salinista a plantearse su permanencia más allá del periodo sexenal en cuestión.

Para la aplicación de PRONASOL, no sólo se integró a los funcionarios y técnicos con experiencia en materia de planeación y desarrollo regional que facilitaron la instrumentación técnica de los distintos programas de bienestar social, apoyo productivo y empleo, sino que se incorporaron además expertos y líderes sociales que fortalecieron el alcance político de PRONASOL. Este grupo permitió

establecer pactos políticos con organizaciones sociales y organizar Comités de Solidaridad en todo el territorio nacional, los cuales finalmente favorecieron el fortalecimiento de la legitimidad del régimen salinista⁷⁷.

La organización social generada a partir de la aplicación de los programas de solidaridad se concretó en los llamados Comités de Solidaridad, formados principalmente en áreas urbanas y rurales marginadas. En el recuento del sexenio se calcula la integración de 150 mil comités a lo largo del territorio nacional. Los Comités de Solidaridad se organizaron al margen de las organizaciones corporativas del partido oficial y establecieron su relación directa con los funcionarios encargados de la operación de PRONASOL, lo que generó inconformidades entre los líderes tradicionales de dichas organizaciones y el debilitamiento de los esquemas de gestión de los comités seccionales y sectores corporativos del PRI frente al gobierno.

La eficacia de PRONASOL para la atención de la pobreza y favorecer la aceptación de las medidas gubernamentales, se buscó ampliarla hacia el plano electoral. Diversos autores consideran al PRONASOL como un instrumento utilizado por el gobierno salinista para afianzar su control sobre el partido gobernante y favorecer a sus candidatos en los procesos electorales locales⁷⁸.

A pesar de los conflictos que la estructura de Solidaridad mantuvo con los sectores tradicionales del partido oficial, la eficacia de este programa asistencial se manifestó en los procesos electorales federales y en diversos comicios estatales. Los partidos opositores denunciaron en múltiples ocasiones que el PRONASOL constituía un programa electorero que daba prioridad en la asignación de recursos a los estados en etapas de procesos electorales. Los reclamos de los partidos de oposición referían también que los gobiernos de

⁷⁷ Dresser, Denise; "En busca de la legitimidad perdida, Pronasol, pobreza y política en el Gobierno de Salinas", en Martínez Gabriel (comp.) *Pobreza y Política Social en México*, ITAM, el Trimestre Económico, Núm. 85, FCE, México, pp. 32-36.

⁷⁸ Dresser, Denise, *ibid.*, pp. 37-45.

oposición eran discriminados en la distribución de los recursos de este programa⁷⁹.

El esquema de asignación de recursos de PRONASOL también debilitó de alguna manera la injerencia de los gobiernos locales en el manejo de los recursos de aquellos programas que no tenían aportación local. Los recursos del Ramo 26, controlados por la Secretaría de Desarrollo Social se canalizaban a los proyectos o demandas planteados por los comités de Solidaridad directamente a la delegación de SEDESOL o a los Comités para Planeación del Desarrollo Estatales, instancias que a partir de integrar los expedientes técnicos, evaluaban la factibilidad de los proyectos y otorgaban a los comités los recursos para su ejecución⁸⁰.

Las críticas al Programa de Solidaridad consideraron también el uso personal que hizo del mismo el presidente Salinas, para fortalecer su imagen. El activismo y protagonismo que Salinas asumió con relación a PRONASOL favoreció un reforzamiento del presidencialismo en esos años⁸¹.

⁷⁹ Dresser, Denise, *ibidem*,

⁸⁰ Rivera Sánchez, Liliana y Rodríguez Gómez, Katya; *El Ramo 26. Entre el Desarrollo y la superación de la pobreza*. Colección: Análisis del desempeño de los gobiernos estatales y municipales en la gestión del gasto social. Núm. 1. CIDE, México, 1999, pp.

⁸¹ Dresser, Denise, *ibidem*, pp 45-50.

Capítulo 3. Desarrollo Regional, Nuevo Federalismo y Transición Política

3.1 Desarrollo Regional y el Nuevo Federalismo, 1994–2000

3.1.1. La Crisis de 1995 y las Nuevas Recomendaciones para el Combate a la Pobreza

A finales de 1993, el recuento de los resultados alcanzados por la administración salinista en el plano económico y político electoral ofrecía un balance favorable al gobierno federal, el cual le permitía considerar con optimismo un cierre sexenal que garantizara el triunfo del candidato gobiernista en la elección presidencial y la continuidad del modelo económico neoliberal.

El crecimiento de la economía a partir de 1990, con tasas superiores al sexenio anterior, la apertura económica que convergía en la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, la recuperación electoral del PRI en los comicios federales de 1991 y la popularidad alcanzada por el PRONASOL eran, entre otros, resultados que permitían mostrar en el exterior la imagen de un gobierno exitoso, el cual en diversos foros internacionales se le consideraba como modelo a seguir por otros países en desarrollo.

Sin embargo, el surgimiento del EZLN en enero de 1994, las pugnas internas que el levantamiento zapatista generó en el equipo gobernante y que afectó la campaña presidencial del candidato oficial, así como los asesinatos políticos acaecidos en ese año, constituyeron factores de desestabilización que afectaron la confianza de inversionistas y evidenciaron la fragilidad de la política económica gubernamental. Si bien a final de cuentas el régimen logró conducir un proceso electoral sin sobresaltos —en el que resultó vencedor el candidato oficial sustituto— las debilidades de la política económica agravadas por las medidas tomadas por el gobierno entrante en el mes de diciembre de 1994 generaron una nueva crisis económica que revirtió los avances alcanzados en los años inmediatos anteriores.

En 1995, el país enfrentó nuevamente una crisis financiera caracterizada por una nueva devaluación del peso, salida de capitales, reducción de las reservas monetarias, falta de liquidez e inflación. Ante el riesgo de un colapso económico con implicaciones internacionales, el gobierno zedillista recibió apoyos financieros de Estados Unidos y organismos multinacionales, mediante la apertura de líneas de crédito por 50 mil millones de dólares, para aplicar políticas emergentes de ajuste que pudiesen estabilizar la economía en el corto plazo.⁸²

Entre 1995 y 1996, el gobierno federal aplicó una severa política económica restrictiva y de austeridad para frenar los efectos de la crisis, que implicó, entre otras medidas, el incremento del IVA del 10 al 15% y el aumento de los precios de la gasolina y la electricidad para incrementar los ingresos públicos, y por el lado de los egresos una fuerte contracción del 10% en el gasto público, la cual afectó durante esos años los recursos destinados al combate a la pobreza en los estados y municipios del país, mismos que durante los primeros años de la década habían tenido un repunte progresivo.

A esta reducción de recursos presupuestales para el combate a la pobreza se sumó la adquisición de nuevos compromisos asumidos con los organismos financieros internacionales que condicionaron el apoyo financiero otorgado. Debido a que algunos de estos compromisos se relacionaban con los programas de combate a la pobreza, lo que implicó modificaciones sustantivas en la operación de estos programas, conviene revisar las recomendaciones que durante estos años emitieron el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional en esta materia, y que fueron retomadas en su mayor parte por la administración zedillista.

Los ajustes a las políticas sociales o asistenciales promovidas por los organismos financieros internacionales en los últimos años de la década de los 80, con la finalidad de atender los efectos negativos de las políticas de cambio estructural en

⁸² Guillén Romo, Héctor; op. cit. pp. 190-191.

el nivel de vida y el empleo de los sectores medios y pobres de las sociedades latinoamericanas, se profundizaron durante los años 90.

Sobre este punto, interesa destacar en primer término que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) asumió a partir de 1990 un papel más activo en la promoción de los ajustes estructurales. Con el apoyo de Estados Unidos y el Banco Mundial, el BID amplió su volumen de recursos para ofrecer préstamos de ajuste, basados en políticas que consideraran programas de reforma, particularmente de tipo sectorial en servicios sociales. Además el BID se convirtió en una herramienta clave para la estrategia del Banco Mundial de atención a la pobreza en América Latina y el Caribe, mediante el establecimiento de la iniciativa para que el 40% del total de préstamos y el 50% de las operaciones del BID se destinasen a la superación de la pobreza.

A partir de 1994 el BID se convirtió en la principal agencia financiera multilateral de la región en términos de financiamiento⁸³.

El Banco Mundial por su parte, en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial en 1995. El Mundo del Trabajo en una Economía Integrada*, reconoce que los ajustes aplicados a las economías nacionales provocaron disminución de salarios reales, aumentos de desempleo y desplazamientos de la mano de obra del sector formal hacia el informal, concluyendo que los trabajadores pagan un alto precio durante el ajuste, y reiterando una vez más que estos efectos son transitorios y breves. La reducción de la pobreza en el largo plazo será posible mediante el crecimiento económico alto y constante, recomendando la aplicación de políticas sociales que favorezcan una mejor redistribución de los beneficios del desarrollo⁸⁴.

El concepto de políticas sociales que han promovido los organismos financieros internacionales, y para el caso de América Latina particularmente el BID, se acompaña de otro concepto clave: la "focalización". Dicho concepto alude

⁸³ Ecurra, Ana María: op. cit. pp. 71-73.

⁸⁴ Ecurra, Ana María. Ibid. pp. 78-81.

principalmente a la necesidad de que el Estado aplique políticas públicas sociales a una masa selecta y focalizada de destinatarios o beneficiarios. Esta concentración de fondos en un volumen menor y más limitado de receptores permite acotar y aminorar el gasto público social, acorde con las tesis neoliberalistas. La focalización desplaza a los esquemas universales de protección dirigidos al conjunto de la sociedad, propios del Estado de Bienestar, y lo sustituye con una oferta de servicios especiales concentrados en las franjas sociales de pobreza y pobreza extrema⁸⁵.

Lo anterior implica un particular interés por definir el concepto de pobreza, ya que se requiere evitar la cobertura de los beneficios de los programas sociales hacia sectores no pobres, pues el desvío le restaría eficiencia a los programas y elevaría los costos fiscales de los mismos. En este sentido, en la década de los 90 particularmente el Banco Mundial realizó estimaciones de pobreza, mediante el método denominado Línea de Pobreza, que de acuerdo a algunos expertos, subestima los rangos que este fenómeno ha alcanzado en los países latinoamericanos, al considerar con la aplicación de este método que sólo el 25.2% de la población latinoamericana se encontraba en condiciones de pobreza.

De acuerdo a Julio Boltvinik, especialista en la materia, el método del BM, por considerar únicamente en la medición la satisfacción de las necesidades alimentarias y de vivienda de las personas, identifica sólo a los pobres en estado de indigencia. Esta subestimación es adecuada para los fines restrictivos de las políticas de focalización del gasto social, puesto que limitan su cobertura prácticamente a la población aquejada por carencias extremas⁸⁶.

En contraposición con el BM, otros cálculos que consideran en la medición de la pobreza no sólo el gasto familiar en satisfactores físicos básicos, sino también el gasto para satisfacer necesidades histórico sociales, como educación, salud,

⁸⁵ Ezcurra, Ana María; *Ibid.* pp. 101-110.

⁸⁶ Boltvinik, Julio; "La medición de la pobreza en América Latina", en *Comercio Exterior*, Vol. 41, No. 5, Mayo 1991.

transporte, recreación, entre otros, arriban a resultados más realistas de los niveles de pobreza. Tal es el caso de la CEPAL, que presenta un cálculo de 45.9% de pobres en América Latina, o del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyos cálculos ascienden a 61.8% de la población latinoamericana en condiciones de pobreza. Estos resultados ponen en entredicho el concepto de focalización, pues habría que considerar a los grupos mayoritarios de la población pobre y no únicamente al sector que padece una pobreza extrema⁸⁷.

Un segundo elemento característico de las políticas sociales promovidas por la banca internacional, es la elevación de la "eficiencia" del gasto social. Lo anterior implica en primer término proponer a los gobiernos una reestructuración del gasto público social, buscando ampliar el financiamiento de los servicios considerados como básicos, particularmente los de educación, salud e infraestructura social. Además, se recomienda reorganizar el gasto dedicado a esos sectores, buscando concentrar la mayor parte de los recursos en los aspectos de atención primaria.

En el caso de la educación, las estrategias de los organismos internacionales recomiendan concentrar los recursos en la educación básica, eliminando la atención de otros niveles educativos, como los subsidios a las universidades públicas. Con relación a los servicios de salud la atención se circunscribiría a los cuidados primarios de salud como la atención clínica, la planificación familiar o los apoyos nutricionales, eliminando los gastos en infraestructura hospitalaria de segundo o tercer nivel. Esta reorganización intrasectorial del gasto se complementaría con medidas gubernamentales para promover una participación creciente del capital privado en la inversión en educación superior y la medicina especializada⁸⁸.

⁸⁷ Ezcurra, Ana María; op. cit. pág. 110.

⁸⁸ Ezcurra, Ana María; op. cit. pp. 111-118.

En la concepción de estas políticas, los recursos públicos destinados a los servicios básicos no conforman un gasto, sino más bien son una inversión, la cual contribuye a desarrollar la capacidad de trabajo, o sea desarrollar "el capital humano" de los pobres. Particularmente el crédito destinado a la educación básica ha cobrado una significación particular en la operación de los organismos financieros internacionales. En el documento del Banco Mundial *Prioridades y Estrategias para la Educación. Examen del Banco Mundial*, presentado en 1996 se establece que:

"La creación de capital humano es la creación y la distribución de nueva riqueza. Contribuye a reducir la pobreza absoluta y la pobreza relativa, pero puede demorar toda una generación en producir resultados en contraste con los (frutos) más rápidos de la distribución del capital existente; por ejemplo, mediante las reformas tributaria y agraria. Es posible que los fondos que hoy se invierten en la educación sólo lleven a una merma de la pobreza dentro de varios años, cuando los pobres cuyo capital humano se ha acrecentado comiencen a gozar de un aumento de los ingresos, de una mayor capacidad de emprender actividades por cuenta propia y de usar más eficientemente los recursos familiares"⁸⁹.

En la medida que la erradicación de la pobreza constituye una meta de largo plazo, para contrarrestar sus efectos y darles un alivio temporal, se requiere la aplicación de programas compensatorios en materia de empleo temporal (los cuales en México ya habían iniciado su aplicación desde los últimos años 80), así como la provisión de algunos servicios básicos, como agua potable y saneamiento ambiental, capacitación de mano de obra, esquemas de crédito a microempresas y algunos programas indemnizatorios a burócratas afectados por los recortes del aparato público.

⁸⁹ *Prioridades y estrategias para la Educación. Examen del Banco Mundial*, Banco Mundial, Washington, 1996.

En suma, se trata de programas compensatorios dirigidos a los grupos perjudicados por el ajuste estructural que se acercan o han caído a los cinturones sociales de pobreza. Estas recetas promovidas por los organismos financieros internacionales fueron retomadas por los programas de superación de la pobreza aplicados durante la administración zedillista, y son aplicados literalmente por los funcionarios de la Sedesol del gobierno foxista⁹⁰.

3.1.2. La Estrategia de Nuevo Federalismo como Mecanismo de Descentralización y Fortalecimiento de Estados y Municipios

La renovación del federalismo y el fortalecimiento de los estados constituyeron dos líneas de estrategia particulares planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, por el gobierno del presidente Zedillo. El "nuevo federalismo" resultante de la aplicación de estas estrategias se concibió como el orden más adecuado para promover la distribución de funciones, responsabilidades y recursos públicos a los gobiernos locales, el fomento de la participación ciudadana, y el acercamiento del gobierno a las comunidades⁹¹.

En la construcción del nuevo federalismo se planteaba que "es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno". En este sentido el Plan propuso profundizar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas sociales hacia los estados y municipios, con criterios de eficiencia y de equidad en la dotación de bienes y servicios a las comunidades. Se consideró además dar prioridad a la descentralización o federalización educativa⁹².

⁹⁰ Al respecto, los trabajos resultantes del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, que forma parte de la Sedesol en el gobierno foxista ofrece un ejemplo claro de la aplicación de los conceptos para el combate a la pobreza que postularon los organismos financieros internacionales.

⁹¹ Discurso del Presidente de la República, Ernesto Zedillo, durante la clausura de la XXVII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, el 28 de julio de 1995 en la Ciudad de Puebla, Puebla.

⁹² Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, pp. 60-61.

Otra propuesta para impulsar el nuevo federalismo consistió en la reforma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que permitiera apoyar a los estados y municipios con mayores ingresos y atribuciones de gasto, para una mejor aplicación de sus responsabilidades institucionales y de sus funciones públicas.

El fortalecimiento de la vida municipal también formó parte del concepto de “nuevo federalismo”. Tras reconocer los avances permitidos por las reformas al Artículo 115 Constitucional se planteó promover una mayor vinculación de la instancia municipal a las necesidades básicas de la población, lo que implicaba a su vez mejorar los cauces de participación de las comunidades en la “definición, ejecución y evaluación de los programas públicos de los que se han beneficiado”⁹³.

Para el fortalecimiento de los estados que conforman el pacto federalista, se retomaron nuevamente las tesis de los sexenios anteriores en materia de descentralización demográfica, desarrollo regional y coordinación intergubernamental. Se reconocían las desigualdades de las zonas norte y centro del país con la región sur, además de las desigualdades microregionales ubicadas en cada entidad federativa. Se planteó atender las disparidades regionales a partir de la definición de prioridades establecidas por los propios gobiernos estatales, enfocando de manera especial a las zonas de mayores rezagos y a los grupos más desprotegidos⁹⁴.

En materia de desarrollo urbano, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se plantearon como estrategias particulares el desarrollo urbano de 100 ciudades medias, como alternativa para contrarrestar el crecimiento de las metrópolis del país; la consolidación del papel de las principales metrópolis y el reordenamiento territorial por parte de los gobiernos estatales.

⁹³ Poder Ejecutivo Federal, *Ibid.* pp. 61-62.

⁹⁴ Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.* pp. 103-110.

Finalmente, en materia de política social se sustituyó el concepto de combate a la pobreza que sustentó el Programa Nacional de Solidaridad durante el régimen salinista, por el concepto de superación de la pobreza extrema. En este sentido el Plan define que:

La política de superación de la pobreza tiene como objetivo establecer las condiciones materiales necesarias para impulsar la plena incorporación de los grupos más desfavorecidos al proceso de desarrollo y, con ello, contribuir a la efectiva elevación de los niveles de bienestar y desarrollo social del país. Esta política se sustentará en la renovación del acuerdo social que consolide los consensos entre los diversos sectores de la sociedad y las organizaciones ciudadanas, y fortalezca, asimismo, la alianza del Estado con los grupos populares⁹⁵.

El Plan estableció como línea de acción para la superación de la pobreza extrema la provisión de servicios básicos, particularmente de educación, la entrega directa de paquetes básicos de nutrición y salud en zonas urbanas marginales y áreas rurales dispersas, ampliar la red de abasto social y la distribución de leche, otorgar apoyos a la construcción y mejoramiento a la vivienda rural y urbana y continuar con los apoyos a la ampliación de las redes de agua potable y de electrificación. Los esfuerzos para superar la pobreza consideraron también programas de empleo y de apoyo a la producción⁹⁶.

3.1.3. Sustitución del Programa Nacional de Solidaridad por Programas de Superación de la Pobreza

Los planteamientos anteriores se asemejan en gran medida a los elementos básicos que sustentaron las políticas de PRONASOL. Sin embargo, en el transcurso de este periodo de gobierno se introdujeron cambios que eliminaron los rasgos distintivos del programa asistencial del salinismo. En primer término, la

⁹⁵ Poder Ejecutivo Federal; Ibidem, pág. 113.

⁹⁶ Poder Ejecutivo Federal, Ibidem, pp. 114-116.

nueva administración zedillista enfrentó las críticas de la oposición política hacia PRONASOL, al que consideraban un programa centralista y con fines electoreros. Además, la nueva crisis económica provocó una pugna entre la administración entrante y la salinista, al atribuirse mutuamente la responsabilidad de la crisis, lo cual generó la necesidad del nuevo gobierno de deslindarse de su antecesor. Finalmente, entre las obligaciones contraídas por el gobierno zedillista para la obtención de financiamientos de emergencia, se asumió el requisito de reforzar la focalización de los recursos destinados al combate de la pobreza.

Durante los primeros dos años de la administración zedillista si bien la operación de los recursos del Ramo 26 mantuvo de manera general los mecanismos heredados de la administración anterior, paulatinamente comenzaron a introducirse cambios para propiciar una mayor descentralización de estos recursos, así como desactivar la participación social que fomentaba el efecto político, para sustituirla por un mecanismo más institucional que ofrecía a los gobiernos locales una mayor capacidad de control de estos recursos.

En el esquema de PRONASOL, el gobierno federal y los gobiernos estatales concertaban dentro de los convenios únicos de desarrollo un monto de recursos federales del Ramo 26 y una contraparte local para impulsar programas encaminados al combate de la pobreza, la descentralización y la promoción de la participación social. Por su parte, la determinación de los recursos para PRONASOL, así como su distribución a los estados obedecía a criterios determinados a nivel central, los cuales privilegiaban preferentemente aspectos de interés estratégico regional o político⁹⁷.

En la aplicación de estos recursos, la participación de los gobiernos locales se limitó a gestionar ante la Secretaría de Programación y Presupuesto, y posteriormente ante la Sedesol, las propuestas planteadas por los Comités de

⁹⁷ Vega Godínez, Alejandro; *El FAISM desde la perspectiva municipal*, Cide, México 2000, pp. 14-15.

Solidaridad⁹⁸. Es por ello que se considera que la asignación de los recursos del Ramo 26 durante el sexenio salinista mantuvieron un carácter centralizado, dada la limitada capacidad de decisión de los gobiernos estatales o municipales para orientar la inversión de estos recursos.

A mediados de 1995, la Sedesol anunció el inicio de un proceso de transferencia de los recursos, funciones y facultades de los programas Solidaridad y Desarrollo Regional a los estados y municipios del país, iniciando ese año la descentralización del 50% de los recursos del Ramo 26 para concluir en el tercer año con el 100%⁹⁹.

En 1996, el Ramo 26 cambió su nombre de Solidaridad y Desarrollo Regional por el de Superación de la Pobreza, manteniendo los propósitos de atención básica hacia regiones de mayor rezago social, impulsó a la descentralización y la participación social. Además, se crearon de manera transitoria tres fondos para la aplicación de los recursos del Ramo 26: el Fondo de Desarrollo Social Municipal, el Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación¹⁰⁰.

Para la distribución del Fondo de Desarrollo Social Municipal, el gobierno federal estableció por primera vez un mecanismo basado en la aplicación de una fórmula que permitiese otorgar los recursos correspondientes a los estados de acuerdo al nivel de pobreza que presentaran. Por su parte, a los gobiernos estatales les correspondió distribuir los recursos a los municipios con otra fórmula de pobreza diseñada por las propias administraciones locales. Acorde con los planteamientos del "nuevo federalismo", la asignación de recursos de este fondo a los municipios

⁹⁸ La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) tuvo a su cargo el control de los recursos del Ramo 26 hasta su desaparición en 1992. La extinción de la SPP implicó que la administración y operación de los programas financiados por el Ramo 26 pasaran a la Secretaría de Desarrollo Social.

⁹⁹ Salas, Irma: "Pasará Pronasol a los estados", diario Reforma, sección nacional, México, 8 de junio de 1995.

¹⁰⁰ Rodríguez Gómez, Katya: *Las relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM*. CIDE, México, 2000. pág. 18.

pretendía fortalecer su capacidad de respuesta a las demandas inmediatas de los grupos marginados, recayendo en los ayuntamientos la decisión sobre las inversiones a realizar¹⁰¹.

En 1997 continuaron las modificaciones y se canalizó al Fondo de Desarrollo Social Municipal, el 65% de los recursos del Ramo 26; estableciéndose el Fondo de Desarrollo Regional y Empleo, al que le correspondió el 35% restante¹⁰².

Para 1998 el Ramo 26 cambió nuevamente de nombre y objetivos, adoptando la denominación de "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza". Además, la parte de los recursos que se canalizaron al Ramo 26 en 1997 dentro del Fondo de Desarrollo Social y Municipal, se asignaron en este año a través de un nuevo Ramo presupuestal, el Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios".

El monto reducido de recursos que le correspondió al Ramo 26 se concentraron en una bolsa para asuntos regionales que se canalizaron a siete programas: Empleo Temporal, Crédito a la Palabra, Empresas Sociales, y Cajas de Ahorro, Atención a Zonas Áridas, Jornaleros Agrícolas, Mujeres y Servicio Social. La Sedesol mantuvo el control presupuestal del Ramo y de la distribución de los recursos a los gobiernos estatales, los cuales quedaron como responsables directos de su aplicación¹⁰³.

El Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" quedó compuesto en 1998 por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal y el

¹⁰¹ Lomelí Prieto, Margarita; La Descentralización como instrumento de modernización. Descentralización de los recursos del Ramo 26 "Superación de la Pobreza", Tesis de maestría, Unidad de Postgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2001, pp. 98-101.

¹⁰² Lomelí Prieto, Margarita; Ibid. pág. 90.

¹⁰³ Ruiz Tafuya, Heriberto; Combate a la pobreza y Ramo 33, Tesis de licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, México 2000. Capítulo 5.

Fondo de Aportaciones Múltiples. Además de los recursos del Ramo 26, el Ramo 33 incorporó asignaciones presupuestales que hasta el año anterior se habían canalizado a los estados en el Ramo de Comunicaciones y Transportes y al Distrito Federal en el Ramo de Provisiones y Aportaciones para la Educación Básica¹⁰⁴.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) incorporó los rubros de inversión en electrificación, drenaje, agua potable y pavimentación. El FAIS se dividió a su vez en el Fondo para la Infraestructura Social Estatal, al que se le destinaron el 12% de los recursos, y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), con el restante 88%, que se distribuyó a las entidades federativas mediante una fórmula denominada del "Índice Global de Pobreza" y un criterio de equidad que garantizó a cada estado al menos el 1% del monto total anual. Al año siguiente, 1999, el 84.5% del FISM se distribuyó mediante la fórmula del Índice Nacional de Pobreza, y el 15.5% se repartió en partes iguales a los estados¹⁰⁵.

En 1999 se introdujo otra modificación relevante, la cual consistió en eliminar la determinación y distribución de los recursos del Ramo 33 por parte de la Sedesol, para establecer que su monto se determinase en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y sus fórmulas de distribución a los gobiernos locales se definieran dentro de la Ley de Coordinación Fiscal, que para el caso fue reformada y adicionada. De esta manera, la determinación anual de estos recursos pasó a ser prerrogativa del Poder Legislativo¹⁰⁶.

Se determinó también que los recursos del Ramo 33 corresponderían al 2.5% de la recaudación federal participable. Así, se aseguraba una bolsa obligatoria de recursos descentralizados para los estados y municipios, con independencia de

¹⁰⁴ Rodríguez Gómez, Katya; *op. cit.*, pp. 14-20.

¹⁰⁵ Vega Godínez, Alejandro; *op. cit.*, pp. 23-25.

¹⁰⁶ Rodríguez Gómez, Katya; *op. cit.*, pp. 22-23.

los cambios en los programas de combate a la pobreza o a situaciones políticas. Dichos recursos se distribuirían a través de los fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social y Estatal, el de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. Los rubros de atención de este último fondo quedaron también definidos en la Ley de Coordinación Fiscal, tales como agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de viviendas, caminos e infraestructura rural¹⁰⁷.

En materia de supervisión y control, únicamente se estableció la obligatoriedad de los estados para proporcionar a la Sedesol la información que les fuera requerida sobre el manejo de los recursos de dicho fondo, pero en ningún caso alguna dependencia federal podría suspender las ministraciones de recursos en caso de manejos inadecuados.

En 1999 se reformó la Ley de Coordinación Fiscal para definir el carácter de las aportaciones como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de estados, municipios y el Distrito Federal, los cuales se administrarían conforme a sus propias leyes, registrándose por tanto como ingresos propios destinados específicamente para los fines definidos en la Ley. Con lo anterior se refrendó el carácter descentralizado de estos recursos.

También en 1999 se introdujeron nuevos cambios en la operación del gasto del Ramo 26, cuyo volumen de recursos quedó fuertemente reducido por la creación del Ramo 33. Se establecieron cuatro fondos: para el Desarrollo Productivo, para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable, para Atender a Grupos Prioritarios y de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario. Estos cambios pretendieron contribuir a la generación de empleos e ingresos en el interior del país¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Ruiz Tafóya, Heriberto; op. cit. Capítulo 5.

¹⁰⁸ Lomelí Prieto, Margarita; op. cit. pág. 113.

A pesar de los cambios registrados y del énfasis que la acción pública federal imprimió a la descentralización, en la práctica prevalecieron en la mayoría de los estados tendencias centralizadoras, en este caso de los gobiernos estatales sobre los municipales. La normatividad estatal para la aplicación de los recursos pasó a ocupar el lugar de los manuales de operación federales, a través de los cuales se controlaba la autorización de las obras y la ministración de los recursos en los municipios.

Por otra parte, cabe señalar la desactivación progresiva de los comités de Solidaridad o similares de participación ciudadana. Según datos de Sedesol, en 1998 sólo el 50% de los municipios utilizaron esquemas de participación ciudadana en la identificación de obras y proyectos¹⁰⁹.

3.1.4. Pluralismo Político y Descentralización del Gasto Regional

Durante las últimas tres décadas del siglo pasado tuvo lugar en el país un proceso de liberalización política dirigido por los gobiernos en turno, profundizado particularmente durante los años 90, que reformó las bases del sistema político postrevolucionario para que el país transitara de un régimen autoritario de partido de Estado a un sistema democrático que se proponía garantizar los derechos y obligaciones políticas de los ciudadanos.¹¹⁰

La liberalización política ha implicado la transformación, en primer término, de los principales pilares del sistema político mexicano institucionalizado en la segunda y tercera décadas del siglo anterior: el partido hegemónico como instrumento de

¹⁰⁹ Vega Godínez, Alejandro; op. cit. pág. 30. Véase también, Arellano, Gault, David y Rivera Sánchez, Liliana: *Dilemas de la participación social*, la experiencia de implementación del fondo de Desarrollo de Participación Social del Ramo 26. CIDE, México, 1999.

¹¹⁰ Las garantías institucionales que se preservan en un régimen democrático pueden resumirse en la posibilidad real de alternancia en el poder resultante de comicios libres, limpios y periódicos; la libre manifestación pública; la libertad de los medios de comunicación y la posibilidad de acceso por parte de todas las fuerzas políticas; el respeto generalizado de las libertades civiles; la existencia de mecanismos para que las autoridades rindan cuenta de sus actos; y la posibilidad de mantener el ejercicio de la autoridad gubernamental de los límites legales.

alianzas y distribución de puestos políticos y la subordinación de los poderes constitucionales a la autoridad del presidente de la República.

Las reformas políticas del periodo de referencia favorecieron el crecimiento y desarrollo de los partidos de oposición, ampliaron la competencia electoral, fortalecieron la gestión del Poder Legislativo, promovieron la creación de organismos electorales profesionales con autonomía del Estado para organizar procesos electorales legítimos, y abrieron el acceso de las distintas fuerzas políticas a los medios de comunicación¹¹¹.

En las dos últimas décadas los procesos de liberalización política y de cambio estructural se han dado simultáneamente. Para los fines que ha perseguido la liberalización económica, la apertura política posibilitó que los sectores empresariales internos y externos recuperasen confianza y credibilidad en el gobierno, al ver que ante la mayor competencia electoral y la mayor presencia de las fuerzas políticas de la oposición se restringía paulatinamente (sobre todo a partir de 1995) el poder discrecional del presidente para aplicar políticas públicas personalistas contrarias a los intereses privados, y se empleaban mecanismos más institucionales para regular la intervención del gobierno en la economía.

El fortalecimiento de la oposición resultante de la apertura política ha generado además la creación de frenos y contrapesos al Poder Ejecutivo para aplicar determinadas medidas gubernamentales, requiriéndose cada vez más de acuerdos entre los diversos actores políticos para mantener o introducir cambios en las políticas públicas¹¹².

La liberalización política trajo consigo también un efecto descentralizador del poder hacia los gobiernos de los estados. La creciente competitividad electoral en las entidades federativas se tradujo en hacer efectiva la alternancia en el poder en

¹¹¹ Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito; "La Lógica del Cambio Político en México", en *Lecturas sobre el Cambio Político en México*, CFE-CIDE, México, 2002, pp. 25-31.

¹¹² Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito; *Ibid.* pp 33-35.

los estados y municipios de todo el país. En las últimas dos décadas el número de gubernaturas, diputaciones locales, capitales estatales y municipios en manos de la oposición ha crecido de manera ininterrumpida. Ante la realidad de la alternancia, los políticos electos se ven obligados a dar respuestas efectivas a la ciudadanía para mantener la preferencia hacia sus partidos en las siguientes elecciones.

La obtención de gubernaturas estatales por parte de la oposición ha implicado también la creación de otros contrapesos al poder presidencial, obligando al gobierno federal a profundizar la descentralización de recursos a los estados y ayuntamientos. Así también la proliferación de municipios gobernados por representantes de partidos opositores al del Ejecutivo estatal ha generado nuevas relaciones políticas, la mayoría de ellas conflictivas, que si bien acotan la influencia del poder del gobierno estatal, muchas veces dificulta la gestión de los ayuntamientos, en perjuicio de la población.

En el sexenio 1970-1976 se inició un limitado proceso de apertura democrática para acompañar al programa económico que pretendió retornar a los ritmos de crecimiento del periodo del "Desarrollo Estabilizador". Se consideró que la apertura política sumaría los apoyos necesarios para emprender otras etapas del proyecto sexenal y amortiguar el creciente descontento social de la década precedente. Sin embargo, las reformas se limitaron a abrir espacios legales para organizaciones que se habían mantenido en la clandestinidad. Los procesos electorales continuaron dominados en su totalidad por el partido oficial, sin posibilidad de triunfos por parte de una oposición tradicional de izquierda y de derecha reconocida por el régimen¹¹³.

Fue hasta el sexenio 1976-1982 cuando se introdujeron otras modificaciones con el propósito de ampliar los canales y los criterios de la participación política. La

¹¹³ Aziz Nassif, Alberto; "La Reforma Electoral: adecuaciones a una Democracia Tutelada", en *II. Estado y Política. El Nuevo Estado Mexicano*, Editorial Nueva Imagen. Guadalajara, 1992, pp. 135-137.

reforma política de 1977 se orientó a privilegiar la acción partidista como forma de hacer política, por lo que favoreció la creación de nuevos partidos al flexibilizar los requisitos para su reconocimiento y al crear la figura de “asociación política”. Con esta reforma se inició la incorporación de fuerzas minoritarias en la vida institucional, así como la paulatina consolidación del sistema de partidos y de los procesos electorales como espacios privilegiados para resolver las disputas por la representación política¹¹⁴.

La liberalización política durante la década de los 70 procuró abrir canales de acceso estables y regulares a las organizaciones políticas para ampliar su capacidad de participación legislativa y de contar con recursos que les permitieran el mantenimiento de sus cuadros y bases políticas.

En este sentido se establecieron y ampliaron paulatinamente los escaños de representación proporcional en la Cámara de Diputados, y posteriormente en las legislaturas de los estados, los cabildos municipales, e incluso en el Senado de la República. Además, se establecieron dietas económicas para mantener el financiamiento de los partidos políticos.

Para las elecciones federales de 1979 la distribución de los distritos electorales se modificó ampliando su número de 196 a 300, incrementándose además el número de diputados de representación proporcional de 41 a 100. El proceso electoral de ese año otorgó la victoria al PRI en 296 distritos, mientras que la oposición alcanzó 4 diputaciones de mayoría relativa y 100 de representación proporcional¹¹⁵.

¹¹⁴ Loyola Díaz, Rafael y León González, Samuel; “El Partido Revolucionario Institucional: los intentos del cambio”, en *II. Estado y Política. El Nuevo Estado Mexicano*, Editorial Nueva Imagen, Guadalajara, 1992, pp. 55-56.

¹¹⁵ Grupo Financiero Banamex Accival, *México Electoral, Estadísticas federales y locales, 1970-2000*, México (base de datos en disco compacto).

La elección de Miguel de la Madrid estuvo acompañada de un proceso electoral de relativa calma, que sin embargo empezó a dar cuenta del deterioro del predominio priísta. El candidato presidencial del partido oficial obtuvo la votación más baja en la historia del partido al obtener el 68% de los sufragios, en tanto que la oposición, en su conjunto, computó poco más del 28%. Además, la votación para diputados federales otorgó a los partidos opositores el triunfo en un distrito y 98 posiciones de representación proporcional.

En el transcurso de ese sexenio los procesos electorales locales fueron reflejando el deterioro del respaldo popular al gobierno y al PRI. Las contiendas electorales para la elección de ayuntamientos paulatinamente incrementaron sus niveles de competencia. En 1984 el PRI perdió 17 de los 484 ayuntamientos en disputa. En las elecciones locales y federales de 1985, se presentaron disputas postelectorales en Juchitán y otros municipios de Oaxaca y en San Luis Potosí, y por primera vez en la etapa postrevolucionaria del país los partidos opositores obtuvieron 11 triunfos en distritos electorales federales, lo que sumado a 100 curules de representación proporcional amplió su presencia dentro del Poder Legislativo Federal¹¹⁶.

De 1985 a 1988 se conformó una competitividad electoral inédita en el ámbito nacional, donde destacó la disputa por la gubernatura del estado de Chihuahua, resultando finalmente vencedor el PRI, pero enfrentó protestas postelectorales panistas que fueron llevadas incluso a organizaciones internacionales¹¹⁷.

La salida de la Corriente Democrática del PRI ante su desacuerdo por los métodos de elección del candidato presidencial en 1988, abrió la posibilidad de que esta corriente encabezara una alianza con los pequeños partidos de centro izquierda que apenas unos años antes habían obtenido su registro, a la que se sumó la

¹¹⁶ Martínez Asad, Carlos; "El despertar de las regiones", en *II. Estado y Política. El Nuevo Estado Mexicano*, Editorial Nueva Imagen, Guadalajara, 1992, pp. 161-165.

¹¹⁷ Martínez Asad, Carlos; *Ibid.* pág. 162.

participación de numerosas organizaciones urbano populares independientes. De esta manera surgió el Frente Democrático Nacional que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la Presidencia. Por su parte el PAN, la tradicional oposición de derecha, postuló a Manuel Clouthier.

En unas disputadas elecciones el candidato del partido oficial, Carlos Salinas de Gortari, resultó vencedor con un apretado margen. El PRI consiguió apenas el 49.8% del total de los votos, mientras que el FDN sorprendentemente alcanzó el 27.7%, desplazando al tercer lugar al PAN, que obtuvo el 16% de la votación total¹¹⁸. El mapa electoral también presentó cuestiones novedosas, como la drástica disminución del voto favorable al PRI en las principales zonas urbanas, y en los estados norteños, ubicando su mayor fuerza en las zonas rurales y en las entidades del sureste.

En el sexenio salinista continuó aumentando el número de alcaldías y curules locales ganadas por la oposición al PRI. En 1989, por primera vez en la etapa postrevolucionaria la oposición obtuvo una gubernatura, al triunfar el PAN en las elecciones locales de Baja California. Con ello se abrió una etapa definitiva en la historia política del país, donde el predominio del partido oficial se redujo paulatinamente, ante el avance inexorable de los distintos partidos opositores en toda la República y en las distintas contiendas políticas locales y federales.

A pesar de ello, el gobierno salinista, utilizando como bastión el PRONASOL, llevó a cabo una importante labor política en todo el país que le permitió en las elecciones federales intermedias de 1991, superar significativamente el porcentaje de votación obtenido en 1988 y ampliar su predominancia en la Cámara de Diputados. Mientras que en 1988 el PRI obtuvo 233 curules de mayoría relativa y

¹¹⁸ Grupo Financiero Banamex Accival, *México Electoral*, estadísticas federales y locales, 1970-2000. México (base de datos en disco compacto).

27 de representación proporcional, tres años después logró el triunfo en 290 distritos alcanzando además 30 posiciones de representación proporcional¹¹⁹.

Durante el sexenio salinista tuvo lugar también una reforma decisiva dentro del proceso de liberalización política. En 1994 se aplicó la reforma electoral donde el gobierno federal otorgó plena autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE) para la organización de los procesos electorales. Además, el IFE pasó a ser controlado por consejeros ciudadanos, cuyos nombramientos corresponde hacerlo al Congreso de la Unión. Con ello culminó un proceso de fortalecimiento de las instituciones encargadas de la organización electoral, iniciado en la década de los 70 con el fortalecimiento de la entonces Comisión Federal Electoral, pasó por la creación del IFE y concluyó con la "ciudadanización" y autonomía de dicho instituto electoral.

En las elecciones presidenciales de 1994, a pesar de los acontecimientos trágicos de ese año, la administración de Salinas pudo sacar adelante las elecciones, donde triunfó nuevamente el candidato oficial. Ernesto Zedillo obtuvo el 49.2% de la votación total, superando al PAN y al PRD¹²⁰ que alcanzaron el 25.7 y 16.1%, respectivamente. En la composición de la Cámara de Diputados el PRI alcanzó la mayoría con 273 distritos ganados y 27 posiciones de representación proporcional, mientras que el PAN obtuvo 20 diputados de mayoría relativa y 99 de representación proporcional, el PRD 7 distritos y 64 curules de representación proporcional, y por primera vez el Partido del Trabajo alcanzó 10 posiciones de representación proporcional¹²¹.

¹¹⁹ Grupo Financiero Banamex Accival, *ibid*.

¹²⁰ En 1990, la mayor parte de los grupos que conformaron el Frente Democrático Nacional conformaron el Partido de la Revolución Democrática, el cual en 1994 tuvo su primera participación en una elección presidencial.

¹²¹ Grupo Financiero Banamex Accival, *ibidem*.

CUADRO 3.1
DIPUTADOS FEDERALES POR PARTIDO, 1970-2000

Periodo/ Partido	1970- 1973	1973- 1976	1976- 1979	1979- 1982	1982- 1985	1985- 1988	1988- 1991	1991- 1994	1994- 1997	1997- 2000	
PRI	178	189	195	296	299	289	260	320	300	239	
MR	178	189	195	296	299	289	233	290	273	164	
RP	0	0	0	0	0	0	27	30	27	75	
PAN	20	25	20	43	61	41	101	89	119	122	
MR	0	4	0	4	1	9	38	10	20	65	
RP	20	21	20	39	50	32	63	79	99	57	
PPS	10	10	12	11	10	11	32	12			
MR	0	0	0	0	0	0	0	0			
RP	10	10	12	11	10	11	32	12			
PARM	5	7	10	12		11	26	15			
MR	0	1	1	0		2	0	0			
RP	5	6	9	12		9	25	15			
PRD									41	71	125
MR									0	7	70
RP									41	64	55
PT										10	6
MR										0	1
RP										10	5
PVEM											8
MR											0
RP											8
OTROS				38	40	48	82	23			
MR				0	2	0	0	0			
RP				38	38	48	82	23			
TOTAL	213	231	237	400	400	400	500	500	500	500	
MR	178	194	196	300	302	300	271	300	300	300	
RP	35	37	41	100	98	100	229	200	200	200	

Fuente: elaboraciones propias, con información estadística tomada de *México Electoral, estadísticas federales y locales 1970-2000*, México, Grupo Financiero Banamex-Accival, C.D.

En 1997, en el proceso electoral federal para la renovación del Poder Legislativo, por primera vez en el periodo postrevolucionario, el partido oficial perdió la mayoría de la Cámara de Diputados, al obtener sólo 239 de las 500 posiciones legislativas. Además, en ese año los partidos opositores gobernaban más de 600 alcaldías donde se concentraba el 52.2 de la población¹²². Esta nueva realidad política determinó en los siguientes años de la administración zedillista que la oposición impulsara cambios significativos en la distribución de los recursos fiscales descentralizados a los estados, fortaleciendo en este sentido la presencia política de los Ejecutivos estatales y de los ediles de los municipios más importantes del país. (Cuadro 3.2)

¹²² García del Castillo, Rodolfo; "Las Finanzas Locales en México: los municipios en el marco de las relaciones intergubernamentales del Federalismo Fiscal, en Rosales Ortega, Rocío (coordinadora) *Globalización y Regiones en México*, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, pag 419.

**CUADRO 3.2
MUNICIPIOS Y POBLACION GOBERNADA POR PARTIDO EN 1997**

Partido	ANTES DE ELECCIONES FEDERALES		DESPUES DE ELECCIONES FEDERALES			
	Municipios	Población Nacional (%)	Municipios	Población Nacional (%)	Capitales estatales	Población capitales (%)
PRI	1,473	54.60	1,380	45.8	15	46.8
PAN	248	30.28	310	32.0	13	40.6
PRD	235	8.25	294	20.2	3	9.4
Otros	57		29		1	3.1
Usos y costumbre	405		405			

Fuente: Tomado de García del Castillo, Rodolfo, "Las finanzas locales en México: los municipios en el marco de las relaciones intergubernamentales del federalismo fiscal", en: Rosales Ortega, Rocío; (coordinadora) *Globalización y regiones en México*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

Desde 1995 la descentralización fiscal emprendida durante la administración zedillista se orientó principalmente al gasto. En 1996 se descentralizaron recursos de los sectores de salud, agricultura, alguna parte de carreteras y programas de seguridad. En 1998, como ya se mencionó, se recortó en dos terceras partes los recursos del Ramo 26, para asignarlos a la creación del Ramo 33, al que se integraron también recursos presupuestales de los Ramos de Comunicaciones y Transportes y Provisiones y Aportaciones para la educación básica, y se asignó por única vez una partida presupuestal para el fortalecimiento municipal.

Durante este periodo también se creó el Ramo 25 para ampliar los recursos descentralizados en apoyo al sector educativo del Distrito Federal. Finalmente, para el ejercicio fiscal 2000 los legisladores autorizaron una partida especial para apoyar diversos programas educativos, de salud, seguridad pública e infraestructura en los estados y municipios, integrados bajo la denominación de Programas de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF). Todo lo anterior significó un importante incremento del gasto descentralizado a estados y municipios. El cuadro 3.3 muestra el crecimiento significativo de este gasto a partir de 1998.

CUADRO 3.3
GASTO DESCENTRALIZADO A ESTADOS Y MUNICIPIOS,
1994-2000
(Millones de pesos)

Año	Ramo 26- Superación de la Pobreza	Ramo 33- Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	Fondo para el Fortalecimiento de municipios y D.F.	Provisiones y Aportaciones para la Educación Básica	Total
1994	7,325	0	0	26,713	34,038
1995	6,057	0	0	22,892	28,949
1996	5,661	0	0	23,877	29,538
1997	5,055	0	0	28,913	33,968
1998	1,302	48,180	2,534	3,823	55,839
1999	1,314	49,374	0	3,837	54,525
2000	0	50,267	0	6,798	57,065

Fuente: Elaboraciones propias a partir de datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1994-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además, las participaciones federales a los estados y municipios se incrementaron ligeramente, a partir de 1996, superada la etapa más aguda de la crisis, como resultado de que el Fondo General de Participaciones aumentó del 18.51 al 20% de la recaudación federal participable¹²³. De esta manera al término del sexenio, la proporción de las participaciones federales con relación al gasto público federal se incrementó en casi dos puntos porcentuales.

CUADRO 3.4
GASTO PÚBLICO NETO Y
PARTICIPACIONES A ESTADOS Y
MUNICIPIOS

(Millones de pesos constantes, 1993)

Año	Gasto Público Neto	Participaciones Federales a Edos y Mpios	Participaciones/ Gto Púb Neto(%)
1994	306,666	38,209	12.5
1995	282,970	32,841	11.6
1996	298,616	36,230	12.1
1997	324,386	41,079	12.7
1998	309,852	42,757	13.8
1999	329,212	45,676	13.9
2000	350,151	48,111	13.7

Fuente: Elaboraciones propias a partir de datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1994-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹²³ Ibarra Salazar, Jorge, et. al.; "Participaciones federales y dependencia de los gobiernos municipales en México, 1975-1995", en *Investigación Económica*, Núm. 137, julio-septiembre 2001, México, pág. 27.

Considerando en forma conjunta tanto el gasto público descentralizado como la distribución de las participaciones federales, puede verse que efectivamente durante el sexenio zedillista tuvo lugar un importante incremento en la asignación de recursos a los estados y municipios, particularmente a partir de 1988, cuando concluye el periodo de hegemonía absoluta del PRI. Como lo muestra el cuadro 3.5 la derrama de recursos presupuestales a los estados y municipios comparada con el monto total del PIB mantiene una tendencia ascendente.

CUADRO 3.5
PIB, PARTICIPACIONES FEDERALES Y GASTO DESCENTRALIZADO,
1994-2000
(millones de pesos constantes, 1993)

Año	PIB	Participaciones federales	Ramo 26	Ramo 33	Fondo para el Fort. mpios y D.F.	Derrama a Edos y Mpios.	Participación de la derrama en el PIB
1994	1,312,200	38,209	7,325	0	0	45,534	3.5
1996	1,230,608	32,841	6,057	0	0	38,898	3.2
1996	1,293,859	36,230	5,661	0	0	41,891	3.2
1997	1,381,525	41,079	5,055	0	0	46,134	3.3
1998	1,448,135	42,757	1,302	48,180	2,534	94,773	6.5
1999	1,501,008	45,676	1,314	49,374	0	96,364	6.4
2000	1,572,318	48,111	0	50,267	0	98,378	6.3

Fuente: Elaboraciones propias a partir de datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo, esta descentralización de recursos fiscales profundizó la dependencia financiera de los estados y municipios respecto a la hacienda federal. Ello como resultado en primer término, de una total desproporción entre la captación de la Federación y la que realizan los gobiernos locales. En 1999 el gobierno federal captó el 95% de los ingresos generados por vías impositivas y cobro de servicios públicos, los estados el 2% y los municipios apenas el 3%. La debilidad de las administraciones tributarias fiscales se debe a la ausencia de nuevas fuentes tributarias de ingresos, sus deficientes sistemas de recaudación y administración y a su crónica dependencia de las transferencias federales¹²⁴.

¹²⁴ Hernández Trillo, Fausto; *Manejo de Riesgos Financieros en las Entidades Federativas de México: Fondo de Contingencia Estatal para evitar Riesgos Macroeconómicos*. Documentos de Trabajo. No.191, CIDE, 2000.

En el caso de los municipios, el problema es más agudo. En el período 1975–1979 los ingresos por impuestos representaron en promedio el 16.13% de los ingresos totales de los municipios, porcentaje que aumentó en el periodo 1990–1995 al 18.42%. Por su parte, la participación promedio de los derechos se redujo de 9.92% registrado en 1975–1979, a 7.38% en 1990–1995. Sin embargo, para los mismos periodos las participaciones federales pasaron de 14.21 al 47.54% del total de los ingresos municipales¹²⁵.

Con la reforma al Artículo 115 Constitucional promovida en 1983, los impuestos a la propiedad inmobiliaria, entre ellos particularmente el predial, se convirtió en el componente principal de ingresos propios para los municipios. Durante los años posteriores inmediatos a esta reforma se dio un incremento importante en la recaudación por este concepto. Sin embargo, esta dinámica se detuvo ante la falta de esquemas apropiados de actualización de los padrones catastrales, valores y tarifas, así como en la desatención para profesionalizar sus cuadros técnicos y administrativos. En 1999 incluso, el Poder Legislativo Federal dispuso iniciativas para que en los estados y municipios del país se realizaran actualizaciones de valores catastrales para adecuar las tarifas correspondientes, y con ello incentivar la recaudación¹²⁶.

La recaudación de predial en México sólo representaba a finales de los años 90, el 0.24% del total del PIB, proporción sumamente baja si se compara, por ejemplo, con el 1.46% que se presenta en Chile o el 1.17% en Argentina.

La conjugación entre la descentralización del gasto a los estados y municipios y la debilidad fiscal de éstos, genera la situación actual de que los gobiernos estatales sean ahora responsables de la provisión de servicios públicos básicos

¹²⁵ Ibarra Salazar, Jorge, op. cit. pp. 44–46.

¹²⁶ El artículo 5° transitorio decretado el 28 de octubre de 1999, que reforma el artículo 115 Constitucional señala que antes del inicio del ejercicio fiscal 2000, las legislaturas estatales en coordinación con los municipios adoptarán medidas para equiparar los valores unitarios de suelo con los valores de mercado, así como adecuar las tasas para el cobro de esta contribución. Ver: Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de diciembre de 1999.

descentralizados, como educación y salud, así como de la dotación de infraestructura básica, pero con dependencia plena de las transferencias federales para cumplir con esta función. No existe entonces una relación entre la recaudación local y su gasto público.

La descentralización fiscal no se ha acompañado tampoco de esquemas adecuados de control en la asignación y aplicación de estos recursos. Por ejemplo, a finales del sexenio anterior sólo 17 entidades contaban con una Ley de Coordinación Fiscal Estatal, que permitía transparentar la asignación de las participaciones federales a los municipios de estas entidades. 21 estados tenían una legislación local en materia de deuda pública, y en 22 entidades se disponía de una legislación local sobre presupuesto, contabilidad y gasto público. La insuficiencia del marco legal que norma los recursos descentralizados limita la eficacia de los programas de Desarrollo Regional y Superación de la Pobreza, a los que se dirige la mayor proporción de dicho financiamiento¹²⁷.

3.2. Desarrollo Regional y Transición Política, 2000-2002

3.2.1. El Desarrollo Regional y el Combate a la Pobreza en la Administración Federal Foxista

Luego de 20 años de profundas transformaciones en los diversos ámbitos de la vida económica, política y social de México, el país inició el tercer milenio con lo que posiblemente puede considerarse el evento político más importante de los últimos 70 años: la victoria electoral de Vicente Fox, un candidato presidencial opositor al partido oficial, por primera vez en la etapa postrevolucionaria.

Este suceso profundizó aún más el proceso de liberalización política iniciado desde los años 70, que abrió paulatinamente la democratización de las estructuras de gobierno municipales, estatales y finalmente la federal. El triunfo electoral del

¹²⁷ García del Castillo, Rodolfo; op. cit pag. 416

candidato panista Vicente Fox corroboró que la alternancia política forma parte ya de la realidad mexicana.

La alternancia presidencial vino a su vez a iniciar una importante reflexión respecto a su trascendencia inmediata y de largo plazo. De una parte, se considera que la alternancia en el poder presidencial concluye una etapa política que obtiene como resultado la plena democratización del país. En contraposición, existen corrientes políticas que califican este triunfo electoral como un paso más dentro de un proceso de democratización política que requiere aún transformar otros mecanismos y relaciones para arribar finalmente a la democratización plena.

A este debate se suma también la revisión de los resultados de las políticas de ajuste y cambio estructural aplicadas desde la década de los 80, las cuales transformaron las estructuras económicas institucionalizadas en el periodo del llamado "milagro económico", para incorporar a la economía mexicana dentro del proceso de globalización mundial iniciado a partir de la última década del siglo anterior. La apertura económica que tuvo lugar en los últimos 20 años, si bien provocó la modernización de diversos sectores productivos y comerciales, no se ha traducido en mejores niveles de vida para los sectores mayoritarios de la población. La concentración del ingreso, el crecimiento de la pobreza y la pobreza extrema, así como de la economía informal, son tal vez los fenómenos más significativos resultantes del cambio estructural que han alterado las relaciones sociales a lo largo del país.

Los efectos sociales no son los únicos aspectos sobre los que se ha centrado la crítica al modelo económico neoliberal. Las crisis recurrentes que han tenido lugar desde la década de los 80, y los niveles de crecimiento económico alcanzados, los cuales han estado muy por debajo de los registrados durante el "milagro económico", y que incluso se revierten en las situaciones de crisis, constituyen otros aspectos que sustentan diversos cuestionamientos a la viabilidad del modelo neoliberal.

Cabe destacar además que estos efectos sociales resultantes de las políticas de cambio estructural fueron a su vez determinantes para el incremento del voto de rechazo al partido oficial, aspecto que sin duda contribuyó en buena medida a acelerar la apertura política en el país. Desde 1982 esta tendencia se hizo patente particularmente en las elecciones posteriores a etapas críticas de la economía. En 1982, 1988 y 1997, los resultados electorales evidenciaron la inconformidad social a los regímenes que representaba el partido oficial. En contraparte, las elecciones de 1991 y 1994 reflejaron una mejora en las preferencias electorales del partido oficial, en buena medida atribuibles al crecimiento económico y del empleo registrado en esos años.

En las elecciones federales del 2000 se hizo evidente también otra tendencia electoral surgida en los años 90. El voto de los segmentos de población menor a 35 años y particularmente ubicado en zonas urbanas se inclinaba por los candidatos opositores al régimen oficial. A pesar de la reactivación económica sostenida que tuvo lugar en los últimos cuatro años del siglo pasado, y que permitió al gobierno y al partido oficiales presentar una imagen de estabilidad al electorado en 2000, ello no fue suficiente para el convencimiento de estos sectores del electorado, que a la postre serían determinantes para la victoria del candidato de la Alianza por el Cambio, conformada por el Partido Acción Nacional y el recién creado Partido Verde Ecologista de México, en dichas elecciones presidenciales.¹²⁸

A lo largo de la década pasada se conformó también un patrón electoral regional que cobró trascendencia en las pasadas elecciones federales y que sigue influyendo en los resultados electorales locales recientes. En los municipios más grandes, cabeceras estatales y zonas urbanas y conurbadas se manifiesta el mayor grado de competencia electoral con una alta incidencia de alternancia. En contraparte, en los estados y municipios con población rural predominante, se

¹²⁸ Instituto Federal Electoral, *Atlas Electoral Federal de México 1991-2000*, México, versión en disco compacto.

mantiene la preferencia del voto hacia el PRI¹²⁹. Este mapa electoral que se delinea con claridad a partir de 1997, como lo muestra la mayor presencia de gobernadores y presidentes municipales de filiación partidista opuesta al gobierno federal, y un poder legislativo con mayoría de diputados opositores, reaparece en 2000, amplificado con lo que se denomina el “efecto Fox”, el cual aumenta el voto contrario al PRI en las zonas y segmentos electorales urbanas, y provoca su derrota electoral.

A pesar de que el candidato triunfador obtuvo el 43.5% de la votación nacional efectiva, superando al candidato del PRI con un margen de 6.6 puntos porcentuales, que representaron una diferencia de más de 2.4 millones de votos, se presenta el fenómeno de un Poder Legislativo con mayoría de las fuerzas opositoras al partido del Presidente¹³⁰. Se abre así la necesidad de mayores acuerdos entre estos poderes para sacar adelante los principales puntos de la agenda política nacional.

A lo anterior se agrega que el PRI no sólo conservó el mayor número de diputados (209), sin alcanzar la mayoría absoluta en la cámara baja, la mayoría en el Senado de la República (60), y el mayor número de gobernadores (18), lo que convirtió a este partido en un factor de poder y de contrapeso de especial relevancia para el gobierno entrante. El PRD por su parte, se convierte en la tercera fuerza política de importancia nacional con un 17% del electorado, pero con una débil penetración a nivel nacional, concentrándose su mayor presencia en el Distrito Federal y algunos estados del centro y sur del país.¹³¹

La preparación del programa de gobierno y de la estrategia política para su instrumentación requería considerar necesariamente la correlación política

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Considerando a los legisladores del PVEM, partido que en 2001 rompió su alianza con el PAN, los partidos opositores al partido del presidente contaban en ese año con 292 de 500 diputaciones y con 72 de 128 senadurías.

¹³¹ Grupo Financiero Banamex Accival, *México Electoral. Estadísticas federales y locales, 1970-2000*, México (base de datos en disco compacto).

resultante de los procesos electorales federales, a fin de ubicar tanto la oferta como los acuerdos con las distintas fuerzas políticas necesarios para sacar adelante los propósitos del nuevo gobierno.

Ello implicaba, de una parte, preparar el tratamiento de los asuntos a dirimir en el seno del Poder Legislativo y, junto con ello definir las propuestas y acciones a tratar con los gobernadores estatales, a partir de una estrategia de desarrollo regional que privilegiase los aspectos prioritarios para la política económica del nuevo gobierno federal.

Otro aspecto obligado a considerar en la preparación de la nueva agenda del gobierno federal fue la necesidad de incorporar la enorme cantidad de compromisos y promesas, algunas de ellas contradictorias, que el candidato Fox ofreció durante su campaña. Las promesas de cambio en los diversos ámbitos de la vida nacional despertaron en amplios segmentos del electorado una gran expectación por las acciones a tomar por parte de la nueva administración federal.

Sin embargo, la agenda de gobierno a partir de la cual dio inicio la nueva administración federal foxista, presentó temas de atención prioritaria que sorprendieron a la opinión pública nacional por considerar que soslayaban otros de capital importancia. El énfasis en dar solución al conflicto que el gobierno federal mantenía desde 1994 con el movimiento del EZLN en Chiapas, por encima de tender puentes de tratamiento y negociación con los gobernadores y fuerzas políticas sobre temas de trascendencia en el mediano plazo, como las denominadas reformas estructurales (fiscal, laboral y energética), no sólo significó la pérdida de tiempos importantes para empujar estas reformas, sino que implicó también abrir márgenes de desconfianza en la opinión pública respecto a la acción gubernamental.

De manera análoga, el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 presentado durante el primer semestre del 2001, fue también objeto de crítica por su cuestionable preparación y contenidos. Desde 1982, cuando se instauró el Sistema Nacional de

Planeación Democrática, se instituyó la práctica de la planeación como una acción de trascendencia para el gobierno federal, en la medida que constituía una tarea administrativa para establecer los principios, propósitos, lineamientos y programas básicos del gobierno para su gestión de seis años.¹³²

Pero además, la planeación implicaba realizar una consulta pública entre las fuerzas políticas, grupos económicos y diversos sectores sociales del país para recoger las opiniones, propuestas y exigencias sociales, las cuales pudieran enriquecer los programas gubernamentales. La consulta, a pesar de su acotamiento y manejo gubernamental, conllevaba asimismo un fuerte contenido político en la medida que la adopción de determinadas propuestas implicaba la colaboración de los proponentes para su aplicación, lo que significaba de alguna manera incorporar compromisos de grupos diversos a la acción gubernamental.

De tal manera, el ejercicio de planeación nacional tenía como resultado la integración del Plan Nacional de Desarrollo que, enriquecido por el ejercicio administrativo y político referido, sintetizaba la visión del país del gobierno federal entrante y establecía las grandes pautas de gobierno a partir de las cuales las instituciones gubernamentales orientaban su trabajo, vinculándose así con los gobiernos locales y con los grupos económicos y sociales del país.

Pero la preparación del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, soslayó esta práctica. Obligada por mandato constitucional la nueva administración estableció una superficial consulta y presentó finalmente un Plan Nacional de Desarrollo que careció de una real participación y compromiso de las diversas fuerzas políticas, económicas y sociales del país. En sus contenidos, el plan supone un consenso ciudadano sobre el cambio político y soslaya así definiciones precisas sobre reformas políticas más profundas. De tal manera, presenta más bien una visión

¹³² Fuentes, Mario Luis; "La administración pública en el nuevo gobierno", en diario Milenio, México, 20 de diciembre de 2002.

administrativista y gerencial de la situación nacional y de las tareas a emprender.¹³³

Además, se ofrece una propuesta de gobierno contradictorio, al establecer que las grandes vertientes del cambio gubernamental que se propone la nueva administración federal serían responsabilidad del trabajo de tres grandes comisiones: Desarrollo Social y Humano, Crecimiento por Calidad y Orden y Respeto, las cuales se encargarían de coordinar e instrumentar las políticas públicas del gobierno federal. Sin embargo, estas comisiones se crearon al margen de la Ley de la Administración Pública Federal, lo cual no sólo implicó su ilegalidad sino que elevó los costos administrativos del gobierno y generó duplicidad en los niveles de decisión y confusión al interior de la administración pública y con sus interlocutores, haciendo cada vez más deficiente la acción pública. La incongruencia administrativa que representaron estas comisiones implicó que finalmente durante 2002 se procediera a su desaparición.

Una muestra del lenguaje gerencial prevaleciente del Plan se presenta en el tratamiento de la temática relacionada con el desarrollo regional, rebautizada como “Desarrollo Económico Regional Equilibrado”. Luego de destacar en el diagnóstico algunas consideraciones sobre los desequilibrios regionales existentes en el país, el plan refiere que:

El crecimiento regional proviene de varias fuentes. Tres de éstas combinadas: la especialización regional, el empuje de la inercia de la dinámica nacional y la competitividad de algunos sectores revelan contrastes marcados entre las regiones... Como uno de los elementos básicos para el crecimiento, la competitividad se vuelve un factor clave para alcanzar tasas de desarrollo elevadas. Debido a que la competitividad depende principalmente de la inversión en capital humano y físico, de la velocidad con que se adopta nueva tecnología, de la capacidad de adaptación al cambio y de la eficacia con que se aprovechan los recursos, los retos se agigantan para aquellas regiones

¹³³ Fuentes, Mario Luis; *Ibid.*

donde los niveles promedio de educación y salud impiden la agilidad de respuesta¹³⁴.

El Plan establece que el desarrollo regional equilibrado se propone el logro de un “desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable para cada una de las cinco regiones”¹³⁵ (a las que no hace referencia a lo largo del plan) que para tal efecto se dividió a la República Mexicana. En este sentido, precisa que:

Desde la perspectiva de la Comisión de Crecimiento con Calidad, el objetivo de promover un desarrollo regional equilibrado pone énfasis en la dinamización adecuada de la estructura económica de cada una de las distintas regiones, con el fin de reducir las brechas económicas que puedan debilitarlas o volverlas dependientes o vulnerables tanto dentro del país como frente a la globalización... Este cometido significa que ha de impulsarse decididamente el fortalecimiento económico intrarregional de vastos territorios tomando en cuenta las potencialidades propias de cada región, pero también el comercio extrarregional, integrando cada región con el resto del país y con el mundo¹³⁶.

La estrategia para promover el desarrollo económico regional equilibrado del Plan considera las siguientes líneas:

- a) Fortalecer las economías regionales, en especial las más rezagadas.
- b) Apoyar el respeto a los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de cada localidad.
- c) Garantizar la sustentabilidad ecológica del desarrollo económico en todas las regiones del país.

¹³⁴ Poder Ejecutivo Federal; Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, Pág. 119.

¹³⁵ Poder Ejecutivo Federal; Ibid, pág. 120.

¹³⁶ Poder Ejecutivo Federal; Ibidem, pág. 121.

- d) Apoyar el desarrollo turístico municipal, estatal y regional.
- e) Crear núcleos de desarrollo sustentable que desalienten la migración regional.
- f) Proyectar y coordinar, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional.
- g) Desarrollar las fronteras Norte y Sur del país en concordancia con su potencial económico y con sus especificidades naturales y sociales.

En esta línea estratégica se plantea apoyar de manera particular a la Frontera Norte para atender sus rezagos en materia de infraestructura aduanera, de comunicaciones y transportes, y de servicios de agua, "para enfrentar con éxito las demandas de la población y aprovechar el potencial del mercado vecino, así como ofrecer más y mejores oportunidades de trabajo y un trato digno, sin corruptelas, a los migrantes provenientes del resto del país y a los paisanos que reingresen de modo provisional o definitivo a México"¹³⁷.

Respecto a la Frontera Sur se propone favorecer su integración con Centroamérica en materia de energía, comercio de productos regionales y comunicaciones, proteger a los grupos étnicos y sociales que se desplazan a través de la misma y fortalecer la estructura aduanera para abatir el contrabando de bienes y personas y contra todo tipo de actividades delictivas¹³⁸.

Llama la atención la generalización de la estrategia para impulsar el desarrollo regional. Sólo se hace mención explícita de regiones como la Frontera Norte y el Sureste del país, sin precisar si existen otras regiones geográficamente identificadas a considerar dentro de las líneas programáticas del Gobierno Federal. Esta consideración es relevante al identificar durante los primeros dos años de la gestión foxista que únicamente se han presentado acciones o

¹³⁷ Poder Ejecutivo Federal, *Ibidem*, pág. 123.

¹³⁸ Poder Ejecutivo Federal; *Ibidem*, pp. 121-122.

programas específicos gubernamentales para las regiones de la Frontera Norte, del Sureste (a partir del llamado Plan Puebla–Panamá), y el proyecto del nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, con influencia en el Distrito Federal y el Estado de México.

Con relación a la Frontera Norte, desde el inicio de su gobierno, el presidente Fox le dedicó especial atención. A las actividades iniciales de reforzar la vigilancia en las aduanas para dar una mejor atención a los migrantes nacionales, y para proteger a los trabajadores ilegales en los cruces fronterizos, se añadió posteriormente toda una estrategia para establecer cuotas de trabajadores migratorios, la cual se integró a la agenda bilateral de asuntos entre México y la Unión Americana.

A pesar de los aparentes avances que en el tratamiento de este tema se obtuvo en las reuniones iniciales entre ambos gobiernos, los atentados terroristas en Nueva York el 11 de septiembre del 2001, afectaron las condiciones objetivas del diálogo. Dichos atentados profundizaron la recesión económica en los Estados Unidos impactando desfavorablemente el ritmo de crecimiento de la economía nacional y la demanda de mano de obra mexicana. A lo anterior se añade la caída drástica del sector maquilador asentado en los estados fronterizos, con el consecuente cierre de fuentes de trabajo, el cual generó el mayor índice de desempleo en el país. Finalmente, la acción bélica iniciada por Estados Unidos en Irak ha postergado aún más la posibilidad de acuerdos entre los gobiernos norteamericano y mexicano para impulsar acciones comunes en beneficio de las economías fronterizas.

Con relación a la región del Sureste, también desde el inicio de la administración actual se anunció la instrumentación de un ambicioso proyecto de desarrollo para esa región del país, denominado Plan Puebla–Panamá. Es evidente el interés del actual gobierno federal y de la iniciativa privada nacional y extranjera por acceder a la gran riqueza natural de esa región, con vastos recursos estratégicos como

agua, hidrocarburos, gas, minerales, zonas turísticas y los complejos de producción petroleros y petroquímicos más desarrollados del país. Es por ello que se considera a los estados de la región Sur-Sureste, estratégicos dentro del esquema de globalización en el Continente¹³⁹.

El Plan se propone liberar el potencial productivo de los estados de la región Sur-Sureste (Puebla, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo), a partir de la realización de inversiones estratégicas en infraestructura de comunicación, y nuevas políticas de precios y tarifas de bienes y servicios producidos por el sector público para promover la inversión privada¹⁴⁰. En el impulso de este programa en las diversas naciones involucradas se identifica la importante labor hecha por el Banco Interamericano de Desarrollo, interesado en apoyar con financiamientos especiales los importantes proyectos en infraestructura para abrir esta zona ístmica del continente a los procesos globalizadores de la región.

La estructura y contenidos del Plan Puebla-Panamá, al igual que el Plan Nacional de Desarrollo, son resultantes de la concepción gerencial introducida por el gobierno foxista. Así, la presentación del Plan Puebla-Panamá se integra por las definiciones de la Visión y Misión del Plan, los diagnósticos se sustituyen por un apartado de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que esquematizan una compleja situación social y económica prevaleciente en esta región, y finalmente establece estrategias que, dado el endeble análisis del diagnóstico, resultan demasiado generales para considerar su instrumentación exitosa en el corto plazo¹⁴¹.

La aplicación de este Plan rápidamente enfrentó oposiciones. Como se ha señalado, uno de los primeros asuntos de atención del gobierno del presidente

¹³⁹ Delgadillo Macías, et. al.; "Distorsiones del Desarrollo Regional de México en la Perspectiva de la Globalización", en *Momento Económico*, UNAM, México, Núm. 115, mayo-junio 2001, pp. 39-41.

¹⁴⁰ Presidencia de la República, Plan Puebla Panamá, México, 2001, pág. 4.

¹⁴¹ Presidencia de la República, *Ibid*, pp. 7-13.

Fox fue la negociación con el EZLN, para resolver la conflictiva social y política en la Frontera Sur de Chiapas prevaleciente desde 1994, y desactivar así un foco de presión en contra de los intereses del Plan. A pesar de los esfuerzos y de la disposición para la negociación y diálogo de la administración foxista, no se logró ningún acuerdo favorable para la solución de este conflicto, prevaleciendo en la región el control zapatista, y su declarada abierta oposición al Plan Puebla-Panamá. Para el gobierno federal ello significó un fuerte revés político que le ha impedido en buena medida poner en marcha acciones concretas para la aplicación del Plan¹⁴².

La instrumentación del proyecto de construcción del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en terrenos de la zona de Texcoco, Estado de México, con miras a detonar el desarrollo de la zona oriente del Estado de México colindante con el Distrito Federal, resultó una vez más un esfuerzo fallido para el gobierno federal actual. La deficiente negociación política con los núcleos ejidales afectados por el decreto expropiatorio de los terrenos sobre los que se fincaría el nuevo proyecto, provocó la radicalización de los ejidatarios en su oposición a este proyecto. Finalmente, el gobierno tuvo que dar marcha atrás, revirtiendo el proceso expropiatorio y cancelando de manera definitiva la ejecución del proyecto en esta zona.

Otra línea de acción en materia regional desarrollada por la actual administración federal es el Programa de Atención a microrregiones, a cargo de la Sedesol. Mediante este programa, se plantea “promover el desarrollo sostenido y sustentable de los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación en el país...”¹⁴³. Para ello, la Sedesol ha determinado una relación de 250 microrregiones rurales consideradas de alta y muy alta marginalidad, donde

¹⁴² En 2002, la comisión creada ex profeso para la instrumentación del Plan fue integrada a la Secretaría de Economía y su coordinador inicial, Florencio Salazar Adame, fue nombrado en abril del 2003 secretario de la Reforma Agraria.

¹⁴³ Sedesol, Programa de Atención a Microrregiones, página de Sedesol en Internet.

se impulsan a partir de 2002 proyectos productivos, complementados con programas asistenciales básicos, a partir de los cuales se propone sacar a los habitantes de estas zonas de su situación crítica.

La reciente aplicación de este programa aunado a la falta de información sobre los recursos asignados al mismo no permiten conocer aún la trascendencia de este programa. Sin embargo, cabe señalar que en el pasado encontramos diversos programas similares incapaces de lograr el cometido de erradicar la pobreza ancestral de estos grupos sociales, lo que permite considerar que no se trata de un programa de “cambio”, y mostrar escepticismo respecto a su éxito.

Los programas de combate a la pobreza tampoco muestran el “cambio” prometido por la actual administración federal. Los programas de Solidaridad y Progresá, en años anteriores acremente combatidos por la oposición panista, han sido retomados durante los primeros años del gobierno foxista, ahora bajo el nombre de “Oportunidades”. Prevalen así las pautas asistencialista, focalizadora y eficientista impuestas desde la década pasada por los organismos financieros internacionales, para atender el creciente fenómeno de pobreza que generan los modelos económicos neoliberales.

Entre los “cambios” introducidos por la actual administración conviene referir la creación por parte de la Sedesol del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, el cual presentó en agosto de 2002 una nueva metodología de la medición de la pobreza, que entre sus principales objetivos tiene “focalizar el gasto en aquellos hogares que sufren mayor rezago” y “evitar la duplicación de esfuerzos integrando un padrón único de beneficiarios”.¹⁴⁴

Con los nuevos criterios de medición se establecen los rangos de *pobreza alimentaria* (equivalente al de pobreza extrema en el sexenio anterior) que incluye a las personas cuyo ingreso es insuficiente para cubrir sus necesidades de

¹⁴⁴ Sedesol, *Noticias: Una nueva metodología para medir la pobreza*, en Página de Sedesol en Internet “Contigo es posible”, 13 de agosto de 2002.

alimentación; *pobreza de capacidades*, donde se ubican las personas que viven en pobreza alimentaria, más aquellas que tienen acceso limitado a la salud y la educación; y *pobreza en patrimonio* donde se localizan la población con los niveles de pobreza anteriores, y adicionalmente las personas con ingreso insuficiente para cubrir de manera satisfactoria sus necesidades de vestido, transporte, calzado y transporte público. Este tercer nivel definiría en teoría la línea entre los pobres y no pobres.¹⁴⁵

A partir de la aplicación de los nuevos criterios de medición de la pobreza, el Comité señalado estableció que en el país existía una población en condiciones de pobreza que ascendía a 64.6 millones de pobres. Este resultado es cuestionado por diversos especialistas en la materia, quienes plantean que no refleja la verdadera dimensión del problema. Entre éstos, Julio Boltvinik y Araceli Damián sostienen que con la aplicación correcta de dicho método el porcentaje de la población mexicana en situación de pobreza es de 77%, es decir 76.8 millones de habitantes.¹⁴⁶ En este caso, el conteo que realizó el Comité impide a 10.9 millones de personas a acceder a los programas sociales para los pobres. Araceli Damián plantea incluso que durante los dos primeros años del gobierno foxista, 2.6 millones de personas se agregaron a la población en condiciones de pobreza.

Recientemente, la Sedesol anunció la integración del "padrón único" de los pobres subsidiado por el gobierno federal, al que la citada dependencia considera como su "herramienta más poderosa para cumplir con su meta de sacar de la miseria a la mitad de los 23 millones de mexicanos en *pobreza alimentaria*, para el año 2015.¹⁴⁷ Lo anterior hace patente el cumplimiento riguroso de las recetas del Banco Mundial de perfeccionar la focalización en materia de atención a la pobreza extrema, con programas de subsidio a la tortilla, leche, empleo temporal, crédito a

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Boltvinik, Julio, *Economía Moral*, Periódico *La Jornada*, México, 20 de septiembre de 2002, y entrevista a Araceli Damián, en Milenio Diario, México, 9 de febrero de 2003, pag. 8.

¹⁴⁷ Entrevista a Miguel Szekely, Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de Sedesol, en Periódico *La Jornada*, México, 13 de febrero de 2003, pag. 6-A

la palabra, apoyo agropecuario, vigentes desde fines de la década de los 80, etapa donde la pobreza se ha extendido a decenas de millones de mexicanos.

3.2.2. Desajustes en las Relaciones entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales

Uno de los fenómenos políticos novedosos que ha traído consigo la administración foxista es la distensión del control presidencial sobre los gobernadores, a diferencia de los regímenes priístas donde dicho control constituía un resultado del proceso de centralización política propio del presidencialismo tradicional mexicano.

La sumisión de los gobernadores al poder presidencial fue trastocándose durante los años 90, a partir de la cada vez mayor incidencia de gobernadores opositores al partido oficial. La asunción al poder Ejecutivo de un candidato opositor al PRI, creó una situación inédita, donde el nuevo titular de la presidencia se vio obligado a cohabitar políticamente con 21 gobernadores de partidos opositores, algunos de los cuales consideran contar con capacidades para asumir liderazgos dentro de sus propios partidos, con expectativas incluso de contender por la máxima posición política en el 2006.

A la administración foxista le ha resultado difícil conjuntar los esfuerzos y voluntades de los Ejecutivos estatales opositores para poner en marcha acuerdos o programas conjuntos de significación económica o política. Si bien se han mantenido los Convenios Unicos de Desarrollo como el marco básico para determinar anualmente la aportación de recursos de los dos niveles de gobierno a programas educativos, de salud y de desarrollo social, principalmente, han sido contados otro tipo de convenios para desarrollar conjuntamente proyectos productivos o de infraestructura básica. En el caso del Plan Puebla Panamá, por ejemplo, a pesar de la aparente aceptación inicial del mismo por parte de los gobernadores de los estados involucrados, en la práctica se han mostrado pasivos y con poco interés en la aplicación de dicho Plan.

Por su parte, los gobernadores opositores, ante la distensión de los controles presidenciales, han procurado fortalecer su poder interno y reforzar la colaboración entre ellos para incrementar su capacidad de negociación con el gobierno federal. Varios gobernadores, particularmente priistas, han buscado incrementar su control político en el estado, mediante los procesos electorales locales o la distribución de los recursos presupuestales a los municipios.

Pero el paso más trascendente para elevar su influencia a nivel nacional ha sido el acuerdo tomado por los gobernadores priistas y perredistas para conformar en 2002 la Confederación Nacional de Gobernadores (Conago), obligando al gobierno foxista a asumirla como un interlocutor obligado, particularmente para el tratamiento de asuntos fiscales.

Los simpatizantes del gobierno foxista y el PAN criticaron fuertemente la aparición de la Conago, señalándola como responsable de obstaculizar las propuestas presidenciales de reforma fiscal, de utilizar la presión política para obtener mayores montos de los recursos presupuestales escasos, y de desacreditar la labor del gobierno federal. Pero posteriormente el gobierno federal y los gobernadores panistas se han visto obligados a aceptar a la Conago como instancia de negociación en materia de federalismo fiscal.

Si bien existe un evidente interés político en la labor de la Conago, se debe reconocer que tanto en su aparición como en su protagonismo, tiene mucho que ver la deficiente labor de concertación política realizada por el gobierno foxista. Por una parte, en los anteproyectos de presupuesto de egresos, la administración actual ha pretendido imponer decisiones sobre la distribución de los recursos de gasto, particularmente en lo referente al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), al cual inicialmente no le han asignado recursos, obligando a los legisladores a readecuaciones presupuestales para establecer partidas presupuestales a dicho programa.

Asimismo, en la Reforma Fiscal propuesta en 2001, prácticamente no se consideraron los temas relativos al federalismo fiscal, que durante los últimos años han sido objeto de un creciente realismo. La descentralización de fuentes tributarias, el fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales, la dependencia de los estados y municipios respecto a las participaciones federales, son algunos de los principales aspectos que quedaron fuera del proyecto de reforma fiscal presentado por el gobierno federal, constreñido prácticamente al interés de ampliar el IVA a todos los productos de consumo, para elevar la recaudación fiscal por este concepto.

Los desacuerdos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales crecieron durante 2002. La caída del ritmo de crecimiento económico nacional que tuvo lugar durante ese ejercicio fiscal, obligó al gobierno foxista a aplicar ajustes presupuestales durante el ejercicio fiscal, particularmente en los recursos asignados a los estados y municipios.

El creciente descontento de los gobernadores del PRI y el PRD ante estas medidas, argumentando además la falta de transparencia en la captación de ingresos, sobre todo los extraordinarios generados por las alzas en el precio del petróleo restringidas durante ese año, les condujo finalmente a la creación de la Conago en julio de 2002¹⁴⁸.

La distribución de los recursos fiscales asignados en el presupuesto de egresos autorizados por el Poder Legislativo para el 2002 fue la demanda inicial de la Conago. A pesar de ello, durante ese año, tan sólo del total de 219,193 millones de pesos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 por concepto de participaciones federales los estados y municipios habían dejado de percibir al mes de agosto 14,481 millones de pesos, calculándose para el término

¹⁴⁸ La primera reunión de la denominada Conago tuvo lugar el 13 de julio de 2002 en Cancún.

del año una reducción total de 19,177 millones de pesos, que representarían una caída de 8.7% respecto a la asignación original¹⁴⁹.

A lo anterior se ha agregado a la agenda de la Conago, lo que podría considerarse el aspecto de mayor trascendencia económica y política: el llamado a una Convención Nacional Hacendaria, donde participen las entidades federativas y el Gobierno federal en la revisión integral del pacto federal en materia fiscal. Pero, si bien dicha convocatoria ha sido iniciativa de los gobernadores incorporados a la Conago, en los meses posteriores ha resultado poco claro el interés de varios gobernadores por impulsar cambios significativos en esta materia.

La visión de muchos de ellos se ha limitado a exigir mayores recursos fiscales, soslayando el problema de la baja recaudación fiscal en sus entidades, y la posibilidad de asumir nuevas iniciativas para ampliar la estructura impositiva, pues ello implica una afectación de su imagen política entre la ciudadanía.

Con miras a la negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, la Conago propuso aumentar de 20 a 24% la proporción de recursos fiscales que reciben los estados y municipios del gobierno federal por concepto de participaciones, además de recibir otra parte proporcional de todos los impuestos recaudados, incluyendo los derechos sobre extracción de petróleo¹⁵⁰.

En materia de Impuestos participables, la Conago propuso que los estados y municipios reciban de la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) el 20% de la recaudación de cerveza, bebidas refrescantes,

¹⁴⁹ Estimaciones de la SHCP, tomadas de *Evolución de la Recaudación Federal Participable y las Participaciones Federales Pagadas a las Entidades Federativas y Municipios durante el periodo Enero-Agosto de 2002*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México, Octubre de 2002, pág. 9.

¹⁵⁰ Milenio Diario, "La Conago quiere 4 puntos más de participaciones", México, 1° de noviembre de 2002, pág. 4.

En la actual Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones a estados y municipios sólo representan el 20% de la recaudación total y excluye de las participaciones federales los impuestos adicionales de tres por ciento sobre el impuesto a la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% de las demás exportaciones y los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.

alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y el 8% de la recaudación de tabacos labrados. Todos ellos distribuidos en proporción del porcentaje de la venta de cada uno de los bienes en cada entidad federativa a nivel nacional, recibiendo los municipios mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado.

La propuesta se completó con la petición de asignar al PAFEF al menos los 14 mil 700 millones de pesos autorizados en el presupuesto 2001, así como su incorporación en el Ramo 33.

Tanto los gobernadores de la Conago como los gobernadores panistas mantuvieron su coincidencia de no incrementar los impuestos vigentes o crear nuevos gravámenes. Por su parte, los gobernadores panistas propusieron la transferencia a los gobiernos locales del 80% del ISR derivado de la compraventa de inmuebles, cuando el vendedor sea persona física o moral, recaudado por los propios estados, así como el 80% del ISR que pagan las burocracias estatales.

Asimismo, plantearon también el otorgamiento a las entidades de la potestad de establecer impuestos ecológicos a la gasolina, para destinar los recursos obtenidos a vialidades, carreteras y atención de problemas ambientales¹⁵¹.

Finalmente, en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2003, el Congreso de la Unión incorporó las principales propuestas de la Conago. Si bien, las participaciones federales no se incrementaron en 4 puntos porcentuales como se había propuesto, se autorizaron 226,677 millones de pesos, lo que significó un incremento de casi 7,500 millones de pesos respecto a 2002. En este rubro se presenta un incremento constante durante la administración foxista, ya que las participaciones federales asignadas a estados y municipios se han incrementado en un 27.2%, durante estos años.

¹⁵¹ Milenio, Diario, "Coincidencias Fundamentales en Propuestas de Conago y PAN", México, 14 de noviembre de 2002.

(Cuadro 3.6). No obstante, las participaciones han crecido a un ritmo similar al del gasto público total, pues durante el periodo foxista sólo ha aumentado en 2 décimas de punto su participación en el gasto público neto.

CUADRO 3.6
GASTO PÚBLICO NETO Y PARTICIPACIONES FEDERALES
A ESTADOS Y MUNICIPIOS, 2000 - 2003
(Millones de pesos corrientes)

Año	Gasto Público Neto	Participaciones Federales a Edos y Mpios	Crecimiento Participaciones (%)	Participaciones/Gasto Público Neto (%)
2000	1,243,127	178,136		14.3
2001	1,327,188	196,931	11	14.8
2002*	1,463,334	219,193	23	15.0
2003*	1,524,846	226,677	15	14.9

* Recursos autorizados en los Presupuestos de Egresos de la Federación 2002 y 2003.

Fuente: Elaboraciones propias a partir de datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 2000 y 2001, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 y 2003.

Otro logro para los estados y municipios en el PEF 2003 lo constituyó la aprobación de recursos por 17 mil millones para el PAFEF, los cuales se asignaron por primera vez a través de un nuevo Ramo general, el 39, con lo cual dichos recursos se manejarán como transferencias otorgadas a las entidades federativas, y se elimina la anterior disposición que los catalogaba como subsidios. Asimismo, se obliga a los gobiernos locales a canalizarlos únicamente hacia inversión pública y saneamiento financiero.

Igualmente, el Congreso de la Unión autorizó un significativo aumento de 7.3% a los recursos del Ramo 33–Aportaciones a Estados y Municipios, para alcanzar la cifra de 234,619 millones de pesos. A su vez la autorización de recursos para el Ramo 25–Previsiones y Aportaciones para Educación alcanzó los 23,916 millones de pesos. De esta manera la suma de los Ramos 23, 25, 28 y 33, que durante la presente administración foxista constituyen lo que se denomina como gasto federalizado ascendió en el PEF 2003 a un total de 502,212 millones de pesos. (Cuadro 3.7)

CUADRO 3.7
PIB, PARTICIPACIONES FEDERALES Y GASTO FEDERALIZADO, 2000-2003
(millones de pesos corrientes)

Año	PIB	Ramo 28 Participaciones a Edos y Mpios	Ramo 33 Aportaciones a Edos y Mpios	Ramo 25 Previsiones y Aportaciones	Ramo 23 PAFEF	Derrama a Edos y Mpios.	Participación de la derrama en el PIB
2000	5,284,928	178,136	181,609	13,682	6,870	380,297	7.2
2001	5,771,900	196,931	209,417	14,799	12,808	433,956	7.5
2002*	6,095,000	219,193	218,673	21,808	14,700	474,374	7.8
2003*	6,277,850	226,677	234,619	23,916	17,000	502,212	8.0

* Recursos autorizados en los Presupuestos de Egresos de la Federación 2002 y 2003.

Fuente: Elaboraciones propias a partir de datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 2000 y 2001, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 y 2003.

El cuadro anterior muestra que durante el régimen foxista el gasto federalizado ha tenido un significativo incremento, aumentando en más de 120 mil millones de pesos durante los últimos tres años, incrementando también su participación en el Producto Interno Bruto Nacional. Lo anterior permite concluir que durante este periodo se mantiene la continuidad de la tendencia iniciada en 1998, de un importante debate y confrontación entre un Poder Legislativo con mayoría opositora a la sigla partidista del Ejecutivo Federal, en torno al paquete fiscal anual, donde los legisladores disponen una serie de ajustes a las propuestas fiscales del gobierno federal, para asignar mayores recursos a los estados y municipios. Resultando de ello una creciente asignación de recursos fiscales a los gobiernos locales.

Sin embargo, a pesar de los aspectos positivos que encierra la descentralización de recursos presupuestales, se hace cada vez más urgente la revisión y adecuación del sistema hacendario nacional y de la coordinación fiscal federal, ante la mínima evolución de los ingresos fiscales, que limitan no sólo la profundización del esfuerzo descentralizador, sino que incluso pone en riesgo la capacidad del gobierno federal para cubrir los requerimientos de inversión que reclama el desarrollo nacional.

De ahí la importancia del llamado a la Convención Nacional Hacendaria. Desafortunadamente las pugnas políticas de los últimos años han distraído la visión de los partidos y actores políticos para concentrarse en la definición y consenso de proyectos económicos y políticos de mediano plazo que resuelvan las necesidades apremiantes del país. En 2003, año electoral, no se dieron las condiciones para preparar esta convención. Sin embargo, el 2004 se presenta como el año para construir acuerdos en torno a una reforma hacendaria que permita fortalecer las finanzas públicas.

Capítulo 4. Perspectivas del Desarrollo Regional y de la Descentralización del Gasto Público

Una visión retrospectiva de la aplicación de políticas y programas de desarrollo regional en México durante los últimos 25 años, permite establecer dos conclusiones generales. La primera de ellas es la modificación tanto en la concepción como en los instrumentos de lo que genéricamente se denomina como desarrollo regional en cada periodo sexenal de la etapa de referencia, consecuencia de los efectos que los ajustes estructurales imprimieron a las finanzas públicas, al aparato productivo y al empleo. La segunda conclusión consiste en que estos cambios responden también a los procesos de democratización política de estos años que han propiciado a su vez modificaciones en las relaciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales.

En estos años las acciones de desarrollo regional se han visto acompañadas de procesos de descentralización administrativa y de recursos fiscales por parte del gobierno federal hacia los gobiernos locales y municipales. En un primer momento la descentralización fue inducida por el propio gobierno federal para estimular el desarrollo de regiones estratégicas alternativas a los polos de desarrollo metropolitanos, con una mayor participación tanto de las instancias gubernamentales como de los grupos privados y sociales locales. Pero en los últimos 15 años, la liberalización política y la democratización que ha abierto la alternancia en el poder en los tres niveles de gobierno, ha sido un factor determinante para que de manera cada vez mayor las fuerzas locales demanden a la Federación la profundización de la descentralización, particularmente del gasto público.

Sin embargo, los cambios experimentados en materia de desarrollo regional y descentralización no han ido a la velocidad de las transformaciones políticas que han tenido lugar a lo largo del país. Incluso algunos de los cambios han favorecido

la persistencia de tendencias centralizadoras, como en el caso de la política fiscal y en la transferencia de recursos de los estados a los ayuntamientos. Por ello es cada vez más evidente la necesidad de revisar y adecuar los acuerdos institucionales entre los tres niveles de gobierno del pacto federal, a partir de lo cual se consoliden los avances alcanzados y se introduzcan los cambios complementarios que requiere la nueva relación entre la Federación de los estados y municipios, para atender los múltiples requerimientos que las distintas regiones del país demandan para enfrentar la nueva realidad globalizadora en la que está inmerso el país.

4.1. Desarrollo Regional y Descentralización

Como ya se ha señalado en capítulos anteriores, el gobierno federal aplicó políticas de desarrollo regional dentro del Sistema Nacional de Planeación que se estableció a finales de los años 70, para lo cual canalizó importantes recursos fiscales hacia programas que buscaban el reordenamiento de las actividades económicas y de los asentamientos poblacionales para reducir los fuertes desequilibrios regionales que la industrialización del país había generado.

En este sentido se inició también la aplicación de políticas inductivas para reordenar el crecimiento urbano, favoreciendo el desarrollo de ciudades alternativas a las grandes concentraciones metropolitanas. Asimismo, se procuró reactivar la producción alimentaria, así como desarrollar proyectos de infraestructura básica cuya cobertura se extendía hacia distintas regiones del país, que se consideraba que en el mediano plazo podrían favorecer el arraigo de la población local.

La aplicación de esta política requería de importantes inversiones públicas, que si bien se tuvieron durante la etapa de arranque, las crisis fiscales ocurridas en la década de los 80, implicaron su disminución significativa. Los ajustes estructurales a la política económica aplicados por el gobierno federal a partir de los 80, generaron la drástica reducción del gasto público y, por ende, la afectación de las

inversiones que requería el desarrollo regional planteado. La escasez de recursos obligó a reducir las partidas presupuestales asignadas al desarrollo regional, y privilegiar en este caso la aplicación de medidas de carácter administrativo que favoreciesen la desconcentración del aparato público y la descentralización de funciones hacia los estados y municipios.

A finales de los años 80, los efectos de la recesión económica, de los ajustes estructurales, y de la sangría de recursos provocada por el pago de los servicios de la deuda externa, fueron resentidos por amplios sectores sociales. El crecimiento de la pobreza y del desempleo obligó al gobierno a reorientar de manera creciente los recursos asignados al desarrollo regional hacia programas asistenciales y de empleo temporal. Cabe destacar, sin embargo, que se mantuvieron algunos esfuerzos para el desarrollo de regiones específicas con expectativas para vincularse al reciente proceso de apertura económica, como son los casos de la Frontera Norte y de la Península de Yucatán.

La recuperación coyuntural de la economía experimentada durante los primeros años de la década de los 90, así como la necesidad política de la administración salinista de elevar su respaldo social, dado su cuestionado triunfo electoral, sentaron nuevas condiciones para ajustar objetivos e instrumentos de la política de desarrollo regional. Con el Programa Nacional de Solidaridad se constituyó un híbrido de programas productivos, de apoyo a la infraestructura y de combate a la pobreza.

La administración salinista reorganizó la administración de los recursos presupuestales para incrementar las partidas asignadas al PRONASOL, permitiendo con ello la ampliación de su cobertura y de su trascendencia social. Así también, el manejo político del programa favoreció el aumento de la aceptación de las políticas y acciones del gobierno federal. Finalmente, en el combate a la pobreza existen indicadores que muestran un ligero abatimiento de este fenómeno durante esos años.

La recuperación económica que tuvo lugar en esta etapa permitió retomar la inversión en obras de infraestructura básica que favorecieron el desarrollo de regiones vinculadas al nuevo modelo de apertura económica. La administración salinista favoreció la inversión de grandes empresas constructoras para impulsar la modernización y ampliación de la red de enlaces terrestres, mediante esquemas de concesiones carreteras¹⁵². La desincorporación de los bancos y empresas públicas y la renegociación de la deuda, fueron a su vez factores propicios para que el gobierno federal dispusiera de recursos para apoyar, entre otros rubros, la red carretera alimentadora y la infraestructura de servicios urbanos básicos, con lo cual se reforzó el equipamiento de ciudades medias fronterizas y del centro del país —que recibieron importantes inversiones privadas para el fomento de los sectores industrial y de servicios— y de polos turísticos de proyección internacional. Ciudades como Tijuana, Juárez, Matamoros, Aguascalientes, Querétaro, son, entre otras, favorecidas en esta etapa de crecimiento económico, constituyéndose en polos de crecimiento regional alternativos a las zonas metropolitanas del país.

Sin embargo, la crisis iniciada a finales de 1994 revirtió los limitados avances en materia de empleo y bienestar social que habían tenido lugar. El reflujo económico que tuvo lugar en los primeros años del gobierno zedillista exacerbó nuevamente la desocupación, y obligó a la adopción de medidas fiscales para recomponer las finanzas públicas, como el aumento del IVA, las cuales profundizaron aún más los niveles de pobreza. La inconformidad social se reflejó cada vez más en un rechazo en las urnas hacia los candidatos del partido oficial, creciendo así el número de alcaldías y gubernaturas que pasaron a manos de candidatos representantes de partidos de la oposición.

Ante la nueva contingencia económica y la previsible respuesta social y política, la administración zedillista estableció como una línea estratégica de su gobierno

¹⁵² Si bien el programa carretero del sexenio salinista permitió la construcción y modernización de miles de kilómetros de carreteras federales y alimentadoras, la deficiente planeación financiera agravada por la crisis de 1995 generaron la inviabilidad de la mayoría de las empresas concesionarias, lo que obligó a la administración zedillista a establecer un programa de rescate carretero, a costa de las finanzas públicas.

revitalizar el pacto federal. Con su política de “nuevo federalismo”, el gobierno central intentó responder a las crecientes demandas de los gobiernos locales de contar con mayores recursos fiscales para atender la demanda de empleo y servicios públicos que genera una mayor población y más urbanizada. La política de “nuevo federalismo” buscó también continuar con la descentralización administrativa, en este caso de los servicios educativos y de salud, lo que implicó a su vez descentralizar también los recursos fiscales para estos servicios.

El incremento de los recursos descentralizados a los estados y municipios que tuvo lugar durante el sexenio zedillista, abarcó las participaciones federales asignadas a través del Ramo 28, así como el Ramo 33 - Aportaciones a estados y municipios, el cual sustituyó al Ramo 26, que desde 1980 venía integrando las asignaciones presupuestales a descentralizar. En el nuevo Ramo 33 se concentraron los recursos financieros destinados a los servicios descentralizados y la atención de nuevas necesidades, como el equipamiento de los cuerpos de seguridad pública, así como partidas para inversión en servicios básicos, con un manejo directo de los municipios de dichos recursos.

A pesar de sus promesas de cambio, la actual administración federal ha incorporado transformaciones mínimas a las prácticas y programas gubernamentales, manteniendo los esquemas heredados.

En materia de desarrollo regional, el gobierno federal en funciones prácticamente ha prescindido de programas que promuevan el crecimiento de regiones específicas. Los incipientes esfuerzos realizados, como en el caso de la región sur-sureste con el Plan Puebla–Panamá, han tenido escasos resultados, limitándose la acción institucional a promover la reactivación de algunos sectores económicos -como el de la construcción a través de la edificación de viviendas- que generen efectos multiplicadores en las economías regionales.

En los primeros años del nuevo siglo la descentralización del gasto público ha continuado. Los recursos asignados a los estados y municipios mediante las

participaciones, las aportaciones del Ramo 33, recursos del recién creado Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas, y finalmente las asignaciones del Ramo 25 "Previsiones y Aportaciones para educación básica y normal del DF", que en su conjunto se ha dado en llamar en años recientes el "gasto federalizado"¹⁵³, (Cuadro 4.1) muestran un incremento constante.

CUADRO 4.1
PIB, GASTO PÚBLICO Y RECURSOS FISCALES A ESTADOS Y MUNICIPIOS, 2000-2003

(millones de pesos corrientes)

Año	PIB	Gasto Público Total (GPT)	Ramo 28 Participaciones a Edos y Mpios	Ramo 33 Aportaciones a Edos y Mpios	Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para educ.	Ramo 23 PAFEF	Derrama a Edos y Mpios.	Participación de la derrama en el PIB	Participación de la derrama en el GPT
2000	5,284,928	1,243,127	178,136	181,609	13,682	6,870	380,297	7.2	30.6
2001	5,771,900	1,327,188	196,931	209,417	14,799	12,808	433,966	7.5	32.7
2002*	6,095,000	1,463,334	219,193	218,673	21,808	14,700	474,374	7.8	32.4
2003*	6,277,850	1,524,846	226,677	234,619	23,916	17,000	502,212	8.0	32.9

* Recursos autorizados en los Presupuestos de Egresos de la Federación 2002 y 2003.

Fuente: Elaboraciones propias en base a datos de SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000 y 2001; Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 y 2003.

La suma de los recursos descentralizados alcanzó en el año 2000 el 7.2% del Producto Interno Bruto Nacional, y el 30.6% del Gasto Público Total. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003 las autorizaciones a los 5 Ramos que componen el gasto federalizado alcanzan ya el 8% del PIB, mientras que su participación en el presupuesto total de egresos federales asciende ahora a 32.9%.

El comportamiento de las participaciones en los últimos 20 años permite apreciar tanto el esfuerzo descentralizador como los cambios en la orientación del mismo. En el cuadro 4.2 se presenta una serie histórica a precios constantes (tomando como año base el año intermedio de 1993).

¹⁵³ Este término es utilizado particularmente en la Cámara de Diputados. El Centro de Estudios de la Finanzas Públicas hace también referencia al mismo en sus documentos de análisis.

CUADRO 4.2
PARTICIPACIONES FEDERALES PAGADAS A LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS 1984-2001
(Millones de pesos constantes, base 1993)

1984	1988	1994	1995	1998	2000	2001
30,506	30,475	38,209	36,230	42,757	48,111	50,943

Fuente: Estimaciones con base en datos de SPP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1984-1988; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1994-1998-2000-2001

Los datos muestran que en términos reales las asignaciones a los estados vía participaciones se incrementaron en 67% durante el periodo de referencia. En los años 80 las presiones presupuestales mantuvieron el monto de las participaciones en los niveles alcanzados luego de establecida la Ley de Coordinación Fiscal de 1979. En el sexenio salinista la recuperación económica favoreció un incremento de las participaciones cercano al 25% durante esos años. La administración zedillista imprimió en sus últimos dos años otro ascenso significativo a las participaciones de 19%.

Por su parte, en el cuadro 4.3 de las participaciones federales se muestran en su distribución porcentual entre los estados. Dicha distribución muestra dos momentos. Durante los años 80 las participaciones se asignaron a los estados principalmente a partir de un criterio resarcitorio, que otorgaba recursos de acuerdo con los niveles de recaudación fiscal que se hacía en su territorio. Lo anterior favorecía a las entidades con mayor dinámica económica, como en el caso del Distrito Federal que al aportar más del 25% del PIB recibía alrededor del 20% del total de las participaciones.

CUADRO 4.3
PARTICIPACIONES FEDERALES
PAGADAS A LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS 1984-2001

(Distribución Porcentual)						
Entidades Federativas	1984	1988	1994	1998	2000	2001
Aguascalientes	0.9	0.8	1.1	1.1	1.2	1.1
Baja California	2.7	2.6	2.9	2.8	2.8	2.7
B.C.Sur	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6
Campeche	1.2	1.1	1.2	1.1	1.2	1.2
Coahuila	2.5	1.8	2.3	2.5	2.4	2.5
Colima	0.7	0.6	0.8	0.7	0.8	0.7
Chiapas	3.6	3.9	3.7	3.7	3.8	3.8
Chihuahua	2.6	2.6	2.9	2.9	3.0	3.3
D.F.	20.7	22.7	15.4	13.8	13.0	13.0
Durango	1.2	1.1	1.4	1.4	1.4	1.5
Guanajuato	2.7	2.9	3.7	3.7	3.8	3.8
Guerrero	1.6	1.5	2.4	2.4	2.2	2.2
Hidalgo	1.4	1.4	1.8	1.9	1.9	1.8
Jalisco	5.8	5.9	6.0	6.0	6.1	6.1
México	10.3	10.1	10.3	10.7	11.4	11.1
Michoacán	1.9	1.8	3.0	3.0	3.0	3.0
Morelos	1.0	1.0	1.5	1.5	1.5	1.5
Nayarit	1.0	0.9	1.1	1.0	1.0	1.0
Nuevo León	5.3	5.4	4.4	4.7	4.6	4.6
Oaxaca	1.7	1.5	2.7	2.5	2.5	2.4
Puebla	2.6	2.4	3.8	3.8	3.9	3.9
Querétaro	1.1	1.0	1.4	1.5	1.6	1.6
Quintana Roo	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0	1.1
San Luis Potosí	1.5	1.3	1.9	1.9	1.9	1.9
Sinaloa	2.6	2.6	2.6	2.5	2.5	2.5
Sonora	3.1	3.2	3.0	3.2	3.0	3.1
Tabasco	7.0	6.5	4.3	4.9	4.8	4.7
Tamaulipas	2.9	3.0	3.0	3.0	3.1	3.3
Tlaxcala	0.9	0.8	1.0	1.0	1.0	1.0
Veracruz	6.0	6.0	6.2	6.2	6.0	5.9
Yucatán	1.3	1.3	1.5	1.6	1.6	1.6
Zacatecas	1.2	1.1	1.3	1.3	1.3	1.3
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Estimaciones con base en datos de SPP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1984-1988; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1994-1998-2000-2001.

A partir de 1991 se sustituyó el criterio resarcitorio por la redistribución (de la mayor parte del fondo de participaciones) a partir de la proporción que representa la población de cada entidad con respecto al total nacional. Si bien pareciera que este criterio es más equitativo debido a que las participaciones se entregan de acuerdo al número de habitantes de cada estado, resulta también que las entidades con escaso dinamismo poblacional han visto reducir sus participaciones. Es el caso del Distrito Federal que con este nuevo criterio redujo su participación a

niveles del 13%, pero también de Nuevo León, mientras que el Estado de México, Oaxaca y Chiapas, entre otros incrementan su proporción en el total nacional.

Algunos especialistas en la cuestión fiscal han criticado la distribución de las participaciones conforme al criterio poblacional, aduciendo principalmente que ello impide incentivar a la mayoría de las entidades federativas para que incrementen su capacidad recaudatoria, ahondando la dependencia que presentan de recursos federales.

Las aportaciones anuales que destina la Federación a los estados y municipios vía el Ramo 33, constituye el segundo gran rubro de recursos para los gobiernos locales, y que es casi ya equiparable al monto recibido mediante las participaciones. Mientras que en 2001 estas últimas ascendieron a 196,931 millones de pesos, las aportaciones registraron un monto total de 209,417 millones. El siguiente cuadro muestra la distribución porcentual de las aportaciones en los distintos fondos a los que se destinan estos recursos considerados "etiquetados", debido a que sólo pueden ser ejercidos hacia los fines y conforme a los procedimientos que conforman cada fondo.

CUADRO 4.4
RAMO 33. APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES Y MUNICIPIOS
Distribución porcentual por Fondo

Entidades Federativas	Para la Educación Básica y Normal		Para los Servicios de Salud		Para la Infraestructura Social		Aportaciones Múltiples		Para el Fortalecimiento de los Municipios		Para la Seg. Púb. de los Edos y D.F.		Para la Educación Tes y de Adultos	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Aguascalientes	64.6	65.2	16.4	16.0	3.2	3.0	3.2	4.4	7.8	8.1	3.3	1.7	1.5	1.5
B.C.	70.2	69.8	10.6	10.6	2.0	2.0	1.8	2.5	9.5	10.4	4.5	2.2	1.5	1.6
B.C. Sur	67.5	70.0	15.8	16.2	1.4	1.8	2.7	2.7	4.8	5.3	6.5	2.7	1.2	1.4
Campeche	62.0	64.1	15.4	15.1	8.5	7.7	3.0	3.5	5.8	5.9	3.7	2.0	1.7	1.7
Coahuila	70.1	70.3	9.9	9.8	3.6	3.1	2.0	3.4	9.0	9.6	3.1	1.6	2.2	2.2
Colima	65.1	64.1	17.3	18.1	2.5	2.8	3.2	4.6	6.5	6.6	3.8	2.3	1.5	1.5
Chiapas	59.9	58.6	10.9	9.6	16.3	19.9	2.4	2.4	7.2	7.2	2.2	1.1	1.2	1.2
Chihuahua	64.4	64.1	12.2	11.6	5.8	7.1	2.0	3.0	10.9	11.1	3.2	1.6	1.5	1.5
D.F.	0.0	0.0	35.3	36.6	0.0	0.0	16.7	16.7	38.5	42.0	9.5	4.7	0.0	0.0
Durango	65.1	65.9	12.9	12.8	7.5	7.8	3.2	3.6	7.0	7.3	3.4	1.6	0.9	1.1
Guajalajara	58.8	59.9	11.5	11.1	12.5	12.2	1.7	2.4	11.6	11.9	2.6	1.2	1.3	1.3
Herrero	60.0	61.5	12.7	12.3	16.1	15.5	2.5	2.6	6.2	6.4	1.8	0.9	0.9	0.9
Hidalgo	64.4	65.3	11.3	11.6	10.9	10.3	2.8	3.3	7.4	7.6	2.3	1.0	0.9	0.9
Jalisco	58.8	60.4	16.0	15.3	7.2	6.1	2.3	2.9	12.1	12.7	2.3	1.2	1.3	1.3
México	58.3	57.9	15.2	14.5	7.7	8.4	1.6	2.0	13.3	14.3	2.2	1.2	1.7	1.8
Michoacán	64.7	65.9	9.7	9.5	11.7	11.1	2.0	2.5	8.6	9.0	2.2	1.0	1.2	1.2
Morelos	65.6	65.7	13.4	12.6	5.1	6.3	2.8	3.6	9.0	9.1	2.9	1.4	1.2	1.2
Nayarit	67.9	67.6	13.1	12.8	5.5	5.8	3.0	4.3	6.6	6.7	2.6	1.5	1.3	1.3
Nuevo León	64.0	64.8	12.2	12.3	4.7	3.1	2.3	3.4	12.1	13.3	3.6	1.9	1.0	1.1
Oaxaca	63.4	62.1	9.4	8.6	15.1	18.2	2.8	2.8	6.8	6.8	1.8	0.9	0.6	0.8
Puebla	57.7	57.7	9.0	8.8	16.3	16.4	2.6	3.7	10.9	11.2	2.2	1.1	1.2	1.2
Querétaro	60.7	61.2	14.2	14.8	8.7	8.1	3.3	4.2	8.8	8.9	3.1	1.5	1.2	1.3
Quintana Roo	63.0	64.3	17.1	15.6	5.3	5.5	2.6	4.0	7.0	7.2	3.2	1.7	1.8	1.8
San Luis Potosí	66.1	66.9	9.1	8.5	11.3	11.8	1.8	2.1	8.0	8.2	2.6	1.3	1.1	1.2
Sinaloa	65.0	65.8	11.9	11.0	5.2	6.1	2.6	3.3	9.9	10.2	3.2	1.5	2.1	2.2
Sonora	62.8	64.3	15.4	14.5	3.7	3.8	2.5	3.5	6.9	9.4	4.5	2.3	2.2	2.3
Tabasco	60.2	60.7	13.9	13.3	9.8	11.1	3.4	3.6	8.1	8.3	3.1	1.4	1.5	1.5
Tamaulipas	66.0	66.7	13.8	13.7	5.3	4.8	2.0	3.3	8.3	8.6	3.2	1.5	1.4	1.5
Tlaxcala	63.6	64.3	13.8	13.9	6.6	6.4	4.1	4.7	7.7	8.0	2.9	1.4	1.3	1.3
Veracruz	62.8	63.8	8.2	8.3	14.7	14.2	2.2	2.4	9.2	9.4	1.8	0.9	1.1	1.1
Yucatán	57.6	60.0	13.5	13.3	12.9	10.5	3.2	4.2	8.3	8.9	2.7	1.3	1.7	1.7
Zacatecas	67.7	68.1	9.2	9.2	9.8	9.8	3.0	3.3	7.2	7.3	2.2	1.2	0.9	1.0
TOTAL	60.9	61.7	12.6	12.2	9.6	10.0	3.1	3.2	9.8	10.2	2.8	1.4	1.3	1.3

Fuente: Estimaciones realizadas con base a los recursos ejercidos del Ramo 33 reportados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, y a los recursos autorizados del Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2002.

La descentralización de los servicios de Educación y Salud iniciada en el periodo salinista y concluida durante la administración del presidente Zedillo implicó también la descentralización de los fondos presupuestales para el pago de los salarios, la ampliación y mantenimiento de los planteles escolares e instalaciones médicas. Estos recursos se canalizan actualmente a través de los fondos para la Educación Básica, de Salud e infraestructura social, los cuales abarcan juntos el 81% del total de las aportaciones. El Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios, el cual se destina a obras de equipamiento programadas y ejecutadas por los propios ayuntamientos, mantiene alrededor del 8% del total del Ramo.

Las acciones convenidas por la Federación y los estados a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública se financian con poco menos del 3% de los recursos del Ramo (aunque los recursos de este fondo se redujeron drásticamente durante 2002 y 2003). Los fondos de Aportaciones Múltiples (principalmente para el Saneamiento Financiero de los Gobiernos Locales), de Infraestructura Social (Obras Sociales Complementarias) y para la Educación Técnica y de Adultos, integran el restante 8% de los recursos del Ramo 33.

La distribución de las aportaciones federales hacia las entidades federativas también se realizan bajo un criterio poblacional. Sin embargo, en los fondos para la Educación Básica y Normal y Educación Técnica y de Adultos e Infraestructura Social se excluyen asignaciones para el Distrito Federal. En este sentido cabe destacar que tan sólo para 2001 el Distrito Federal recibió recursos del Ramo 25 "Aportaciones para Educación Básica y Normal del D.F." 14,456 millones de pesos. Si bien estos recursos financian el gasto corriente y de inversión que en materia educativa demanda el Distrito Federal, su ejercicio continúa realizándose a través de la Secretaría de Educación Pública, de ahí que la Jefatura de Gobierno actual mantiene su insistencia en que estos recursos deben descentralizarse a esta instancia de gobierno para su efectiva administración directa. El cuadro 4.5 muestra la distribución porcentual en los estados de las aportaciones federales del Ramo 33 también durante los años 2001 y 2002.

CUADRO 4.5
RAMO 33. APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES Y MUNICIPIOS
Distribución porcentual por estado

Entidades Federativas	Totales		Para la Educación Básica y Normal		Para los Servicios de Salud		Para la Infraestructura Social		Aportaciones Múltiples		Para el Fortalecimiento de los Municipios		Para la Seg. Púb. de los Edos y D.F.		Para la Educación Tec y de Adultos	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Aguascalientes	1.2	1.2	1.3	1.3	1.6	1.6	0.4	0.4	1.2	1.7	1.0	1.0	1.5	1.5	1.4	1.4
B. C.	2.7	2.5	3.1	2.9	2.2	2.2	0.5	0.7	1.5	2.0	2.6	2.6	4.3	4.1	3.1	3.1
B.C. Sur	0.9	0.9	1.0	1.0	1.1	1.1	0.1	0.2	0.8	0.7	0.4	0.4	2.1	1.6	0.8	0.9
Campeche	1.2	1.2	1.3	1.3	1.6	1.5	1.1	1.0	1.2	1.3	0.7	0.7	1.7	1.8	1.7	1.6
Coahuila	2.6	2.5	3.0	2.9	2.0	2.0	1.0	0.8	1.6	2.7	2.4	2.4	2.9	2.9	4.4	4.3
Colima	0.8	0.9	0.9	0.9	1.2	1.3	0.2	0.2	0.9	1.2	0.6	0.6	1.2	1.4	1.0	1.0
Chiapas	5.5	5.8	5.4	5.5	4.8	4.6	9.4	11.5	4.2	4.2	4.1	4.0	4.3	4.5	5.2	5.2
Chihuahua	2.8	2.8	3.0	3.0	2.8	2.8	1.7	2.1	1.8	2.7	3.1	3.2	3.3	3.4	3.2	3.3
D.F.	2.1	2.0	0.0	0.0	5.9	6.0	0.0	0.0	11.3	10.4	8.3	8.3	7.2	6.8	0.0	0.0
Durango	2.1	2.1	2.2	2.3	2.1	2.2	1.6	1.6	2.2	2.3	1.5	1.5	2.5	2.4	1.5	1.7
Guanajuato	4.1	4.1	3.9	4.0	3.7	3.7	5.3	5.1	2.2	3.0	4.8	4.8	3.8	3.7	4.0	4.0
Guerrero	5.0	5.1	5.0	5.1	5.1	5.1	8.5	7.9	4.0	4.1	3.2	3.2	3.0	3.2	3.6	3.5
Hidalgo	3.1	3.1	3.2	3.3	2.7	3.0	3.5	3.2	2.8	3.2	2.3	2.3	2.5	2.2	2.1	2.1
Jalisco	5.3	5.2	5.1	5.1	6.7	6.6	4.0	3.2	3.9	4.8	6.5	6.5	4.4	4.8	5.4	5.3
México	10.0	9.7	9.5	9.1	12.0	11.5	8.0	8.2	5.2	5.9	13.5	13.5	7.8	8.3	13.3	13.1
Michoacán	4.7	4.7	5.0	5.0	3.6	3.6	5.7	5.2	3.1	3.6	4.1	4.1	3.6	3.4	4.2	4.2
Morelos	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9	1.9	0.9	1.1	1.6	2.0	1.8	1.6	1.9	1.9	1.7	1.7
Nayarit	1.4	1.4	1.6	1.6	1.5	1.5	0.8	0.8	1.4	1.9	1.0	0.9	1.3	1.6	1.4	1.4
Nuevo León	3.2	3.0	3.4	3.2	3.1	3.0	1.6	1.0	2.4	3.2	4.0	4.0	4.1	4.3	2.6	2.5
Oaxaca	5.1	5.3	5.3	5.4	3.8	3.7	8.0	9.7	4.6	4.8	3.5	3.5	3.3	3.5	2.5	2.6
Puebla	4.7	4.8	4.4	4.5	3.4	3.4	8.0	7.8	3.9	5.5	5.2	5.2	3.8	3.7	4.4	4.3
Querétaro	1.6	1.7	1.6	1.6	1.8	2.0	1.5	1.3	1.7	2.2	1.4	1.4	1.8	1.8	1.5	1.6
Quintana Roo	1.3	1.3	1.3	1.3	1.7	1.6	0.7	0.7	1.1	1.6	0.9	0.9	1.4	1.5	1.7	1.8
San Luis Potosí	2.9	3.0	3.2	3.2	2.1	2.1	3.4	3.5	1.7	1.9	2.4	2.4	2.7	2.7	2.5	2.6
Sinaloa	2.6	2.6	2.8	2.8	2.4	2.4	1.4	1.6	2.2	2.6	2.6	2.6	3.0	3.0	4.2	4.4
Sonora	2.5	2.5	2.6	2.6	3.1	2.9	1.0	1.0	2.0	2.7	2.3	2.3	4.1	4.1	4.3	4.3
Tabasco	2.4	2.4	2.3	2.4	2.6	2.6	2.4	2.7	2.6	2.7	2.0	2.0	2.7	2.5	2.7	2.8
Tamaulipas	3.4	3.4	3.6	3.6	3.7	3.8	1.9	1.6	2.1	3.4	2.8	2.8	3.9	3.6	3.7	3.7
Tlaxcala	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	0.9	0.8	1.7	1.8	1.0	1.0	1.3	1.3	1.3	1.3
Veracruz	7.6	7.7	7.9	8.0	5.0	5.2	11.7	11.0	5.4	5.6	7.1	7.1	4.9	5.0	6.6	6.4
Yucatán	2.0	2.0	1.9	1.9	2.2	2.1	2.7	2.1	2.1	2.6	1.7	1.7	2.0	1.8	2.7	2.6
Zacatecas	1.9	2.0	2.1	2.2	1.4	1.5	1.9	1.9	1.8	2.0	1.4	1.4	1.5	1.8	1.4	1.5
No Distrib.	0.4								14.0							
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Estimaciones con base en datos de SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001; Presupuesto de Egresos de la Federación 2002.

El Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) constituye la última fuente de recursos, y la más reciente, del denominado Gasto Federalizado. La distribución del PAFEF también se realiza con un criterio eminentemente poblacional, como se muestra a continuación:

CUADRO 4.6
PROGRAMA DE APOYO PARA EL
FORTALECIMIENTO DE LAS
ENTIDADES FEDERATIVAS
(PAFEF), 2003

Entidades Federativas	Asignación (millones de pesos)	Distribución Porcentual
Aguascalientes	163.8	1.0
Baja California	752.8	4.4
B.C.Sur	109.5	0.6
Campeche	196.9	1.2
Coahuila	404.0	2.4
Colima	133.8	0.8
Chiapas	682.9	4.0
Chihuahua	716.0	4.2
D.F.	1,400.9	8.2
Durango	314.3	1.8
Guanajuato	636.0	3.7
Guerrero	454.1	2.7
Hidalgo	347.2	2.0
Jalisco	1,195.3	7.0
México	2,060.0	12.1
Michoacán	579.3	3.4
Morelos	191.3	1.1
Nayarit	203.0	1.2
Nuevo León	778.0	4.6
Oaxaca	400.3	2.4
Puebla	750.9	4.4
Querétaro	263.6	1.6
Quintana Roo	158.8	0.9
San Luis Potosí	334.8	2.0
Sinaloa	492.1	2.9
Sonora	539.1	3.2
Tabasco	413.4	2.4
Tamaulipas	509.6	3.0
Tlaxcala	154.9	0.9
Veracruz	1,064.8	6.3
Yucatán	352.2	2.1
Zacatecas	246.2	1.4
TOTAL	17,000.0	100

Fuente: Elaboraciones con base en datos de SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2003.

La consideración del total de recursos del Gasto Federalizado o Descentralizado que se destinó a cada una de las entidades federativas en un ejercicio anual (en este caso 2001) permite derivar algunas conclusiones. En primer término se observa que las participaciones son ya menores a la suma de las aportaciones y del PAFEF (Cuadro 4.7). Lo anterior interesa puesto que mientras las participaciones constituyen recursos que los estados y municipios manejan con independencia de cualquier criterio centralista, y sólo pueden ser fiscalizados por sus congresos locales, las aportaciones y los recursos del PAFEF están "etiquetados", lo que limita a los gobiernos locales en su ejercicio, además de que son auditables por el Congreso de la Unión.

CUADRO 4.7
GASTO DESCENTRALIZADO A ESTADOS Y MUNICIPIOS 2001
(miliones de pesos corrientes)

Entidades Federativas	Participaciones Federales * (1)	Aportaciones Federales * (2)	PAFEF** (3)	(2)+(3)	(1)+(2)+(3)	Distrib. Porcent (1)	Distrib. Porcent (2)+(3)	Distrib. Porcent (1)+(2)+(3)
Aguascalientes	2,257.6	2,563.3	141.7	2,705	4,963	1.1	1.2	1.2
Baja California	5,378.7	5,578.2	651.0	6,229	11,608	2.7	2.8	2.8
B.C.Sur	1,278.4	1,874.2	94.7	1,969	3,247	0.6	0.9	0.8
Campeche	2,266.9	2,636.6	170.3	2,807	5,074	1.2	1.3	1.2
Coahuila	4,956.4	5,400.7	349.4	5,750	10,707	2.5	2.6	2.5
Colima	1,464.4	1,801.3	115.7	1,917	3,381	0.7	0.9	0.8
Chiapas	7,571.6	11,528.0	590.5	12,119	19,690	3.8	5.4	4.7
Chihuahua	6,497.3	6,022.3	619.2	6,642	13,139	3.3	3.0	3.1
D.F.	25,697.7	4,422.7	1,211.4	5,634	31,332	13.0	2.5	7.4
Durango	2,861.7	4,384.8	271.8	4,657	7,518	1.5	2.1	1.8
Guanajuato	7,448.3	8,517.1	549.9	9,067	16,515	3.8	4.0	3.9
Guerrero	4,252.3	10,584.1	392.7	10,977	15,229	2.2	4.9	3.6
Hidalgo	3,636.2	6,433.6	300.3	6,734	10,370	1.8	3.0	2.5
Jalisco	11,990.0	11,094.8	1,033.6	12,128	24,118	6.1	5.4	5.7
México	21,771.5	20,778.7	1,781.3	22,560	44,332	11.1	10.1	10.5
Michoacán	5,911.7	9,813.7	500.9	10,315	16,226	3.0	4.6	3.9
Morelos	2,917.4	3,705.4	165.4	3,871	6,788	1.5	1.7	1.6
Nayarit	1,957.9	3,072.2	175.5	3,248	5,206	1.0	1.4	1.2
Nuevo León	9,007.5	6,665.3	672.7	7,338	16,346	4.6	3.3	3.9
Oaxaca	4,768.1	10,684.5	346.1	11,031	15,799	2.4	4.9	3.8
Puebla	7,699.3	9,841.1	649.3	10,490	18,190	3.9	4.7	4.3
Querétaro	3,189.6	3,414.1	228.0	3,642	6,832	1.6	1.6	1.6
Quintana Roo	2,114.3	2,690.5	137.3	2,828	4,942	1.1	1.3	1.2
San Luis Potosí	3,781.9	6,130.4	289.5	6,420	10,202	1.9	2.9	2.4
Sinaloa	4,916.6	5,452.7	425.5	5,878	10,795	2.5	2.6	2.6
Sonora	6,193.5	5,335.6	466.2	5,802	11,995	3.1	2.6	2.8
Tabasco	9,346.7	4,954.7	357.5	5,312	14,659	4.7	2.4	3.5
Tamaulipas	6,515.8	7,106.6	440.6	7,547	14,063	3.3	3.4	3.3
Tlaxcala	1,924.1	2,666.3	133.9	2,800	4,724	1.0	1.2	1.1
Veracruz	11,657.9	15,985.9	920.7	16,907	28,565	5.9	7.5	6.8
Yucatán	3,085.2	4,244.5	304.6	4,549	7,634	1.6	2.0	1.8
Zacatecas	2,614.7	4,033.4	212.9	4,246	6,861	1.3	1.9	1.6
TOTAL	196,931.2	209,417.3	14,700.1	224,117	421,049	100	100	100.0

* Recursos ejercidos. Fuente: Elaboraciones con base en datos de SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001

** Recursos aprobados. Fuente: Elaboraciones con base en datos de SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2001

Los informes recientes de la Auditoría Superior de la Federación, organismo fiscalizador del Congreso, han sacado a la luz que en varios estados existen remanentes de recursos no ejercidos, particularmente del Fondo para la Seguridad

Pública. Asimismo, cabe señalar también que es aún incipiente la fiscalización profunda tanto de las participaciones como de las aportaciones, pues en el caso de los estados las contadurías mayores de hacienda enfrentan limitaciones legales, presupuestales y de voluntad política para fortalecer su función, mientras que en el caso de la Auditoría Fiscal de la Federación sus avances se han concentrado principalmente en la revisión del gasto de la administración central, iniciando apenas el desarrollo de la fiscalización del gasto federalizado.

Una segunda observación del cuadro 4.7 es que se presentan ya algunas incongruencias en la distribución del gasto federalizado. En el caso del D.F. resulta que recibe el 13% del total de las participaciones pero sólo el 2.5% de las aportaciones y del PAFEF lo que en su suma representa el 7.4% de estos tres rubros. Por su parte, el Estado de México absorbe el 11.1% de las participaciones y el 10.1% de las aportaciones y el PAFEF, lo que en conjunto implica el 10.5%. Es decir, que el Estado de México recibe 10 mil millones de pesos anuales más que el D.F.¹⁵⁴

Otra comparación entre Nuevo León, un estado con fuerte actividad económica y otro estado pobre, con rezagos sociales importantes y con baja aportación económica como Oaxaca, permite observar que mientras que el primero recibe 3.9% del total de recursos federales descentralizados, Oaxaca recibe 4.3%.

Si bien, el cambio del criterio resarcitorio por el criterio poblacional para determinar la distribución de los recursos descentralizados pretendía imponer un sentido de equidad a favor de los estados con mayores carencias, a fin de que éstos pudiesen contar con recursos para salir de su rezago económico y social, los resultados no parecen dirigirse hacia los objetivos planteados.

¹⁵⁴ Sin embargo, como ya se mencionó, la Secretaría de Educación Pública eroga en el Distrito Federal alrededor de 14 mil millones de pesos del Ramo 25, para la atención de los servicios de educación básica y normal, recursos también considerados como parte del gasto federalizado por la Cámara de Diputados.

El cuadro 4.8 muestra la aportación de cada una de las entidades federativas al Producto Interno Bruto Nacional en 1980; 1985 (cuando se resentían los efectos agudos de la crisis); 1993 (año en el que se habían ya recuperado los montos de participaciones fiscales, que incluso alcanzaban ya incrementos superiores al 40%, y los recursos de desarrollo regional destinados antes de los ajustes estructurales de los años 80); y 2000 (en cuyo ejercicio se habían ya incluido las aportaciones federales y el PAFEF).

CUADRO 4.8
PRODUCTO INTERNO BRUTO
NACIONAL, APORTACION POR
ENTIDAD FEDERATIVA

(Distribución porcentual)

Entidad	1980	1985	1988	1993	2000
Aguascalientes	0.6	0.7	0.7	1.0	1.2
Baja California	2.2	2.4	2.5	2.8	3.3
Baja California	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5
Campeche	0.5	3.9	2.2	1.2	1.1
Coahuila	3.0	2.7	3.0	2.9	3.1
Colima	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6
Chiapas	2.6	2.3	1.9	1.8	1.7
Chihuahua	2.8	2.9	3.3	3.9	4.5
Distrito Federal	25.1	21.0	21.4	23.9	22.7
Durango	1.4	1.5	1.3	1.3	1.2
Guanajuato	3.1	3.2	3.3	3.4	3.3
Guerrero	1.7	1.7	1.9	1.9	1.6
Hidalgo	1.6	1.5	1.7	1.5	1.4
Jalisco	6.5	6.7	6.8	6.6	6.4
México	9.8	11.1	11.4	10.3	10.8
Michoacán	2.5	2.3	2.5	2.3	2.4
Morelos	1.2	1.2	1.3	1.5	1.4
Nayarit	0.7	0.8	0.7	0.7	0.6
Nuevo León	5.9	6.0	6.3	6.4	6.9
Oaxaca	1.4	1.8	1.7	1.7	1.5
Puebla	3.0	3.3	3.1	3.2	3.4
Querétaro	0.9	1.3	1.3	1.4	1.7
Quintana Roo	0.3	0.5	0.7	1.3	1.3
San Luis Potosí	1.3	1.7	1.9	1.8	1.7
Sinaloa	2.4	2.2	2.2	2.3	2.0
Sonora	2.5	2.6	2.8	2.6	2.7
Tabasco	2.9	2.7	1.9	1.3	1.2
Tamaulipas	3.5	2.8	2.7	2.8	3.0
Tlaxcala	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5
Veracruz	6.2	5.7	5.7	4.6	4.1
Yucatán	1.2	1.1	1.2	1.3	1.3
Zacatecas	0.7	0.9	1.0	0.8	0.8
Agua territoriales	1.0				
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboraciones con base en datos de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 1980, 1985-1988, 1993-2000.

Agrupando las entidades por regiones geográficas encontramos que mientras los estados fronterizos del norte incrementan su aportación al PIB Nacional (a excepción de Tamaulipas), los estados del sureste reducen su aportación o en el mejor de los casos la mantienen. Así, Nuevo León incrementa su participación del 5.9 al 6.9%, y en contraposición Oaxaca la reduce del 1.8 en 1985 al 1.5% en 2000, y Chiapas también baja su participación del 2.6 al 1.7%. Otros estados del centro del país también incrementan su aportación, como Aguascalientes que pasa del 0.6 al 1.2%, Querétaro de 0.9 al 1.7% y el Estado de México del 9.8 al 10.8%. En el caso del D.F., continúa su tendencia a la baja aunque manteniendo todavía el 22.7% del PIB Nacional, la más alta contribución a nivel estatal y que duplica la aportación inmediata en tamaño del Estado de México.

De lo anterior se deduce entonces, que los estados que recibieron durante la última década del siglo pasado proporcionalmente mayores volúmenes de recursos federales descentralizados, como son las entidades del Sureste, no han logrado revertir su bajo nivel productivo. Pareciera entonces que los recursos allegados a estos estados carecen de una planeación y administración adecuada para su mejor utilización en el fomento al desarrollo, o continúan siendo sólo suficientes para mantener las políticas asistenciales de atención a los amplios sectores sociales en condiciones de pobreza que prevalecen en estas entidades federativas.

4.2. La Reforma Fiscal Integral, Factor Primordial para el Fortalecimiento de Estados y Municipios.

Las llamadas reformas estructurales que la administración foxista plantea como temas de agenda impostergables para que el país avance de manera sostenida durante los próximos años son: las reformas fiscal, energética y laboral. Desde su toma de posesión el Presidente Fox planteó como una de las primeras acciones de su gobierno impulsar la reforma fiscal "que fortalezca los ingresos del gobierno,

con disciplina en el gasto...¹⁵⁵ y se comprometió a enviar su propuesta de reforma fiscal al Congreso de la República durante 2001.

La propuesta gubernamental desafortunadamente estuvo circunscrita principalmente a lograr incrementar los ingresos gubernamentales, sin tocar otros aspectos importantes que demanda la situación fiscal del país. Si bien es de gran importancia la necesidad de que el gobierno pueda allegarse más recursos para contar con la capacidad financiera para atender las demandas de la nueva realidad económica y social, la adecuación del sistema fiscal implica también considerar aspectos como el federalismo fiscal, donde se revisen con profundidad los acuerdos entre los niveles de gobierno para avanzar en aspectos claves de su relación, tales como la distribución de facultades para la captación de ingresos, los criterios de distribución del gasto, el combate a la evasión fiscal, la elevación de la eficiencia recaudatoria, el control y fiscalización de los recursos, entre otros aspectos relevantes.

El marcado interés que el proyecto de reforma fiscal gubernamental otorgó al aumento de la captación —vía la extensión del IVA a los artículos exentos en la ley vigente—, el deficiente cabildeo con los congresistas federales, y la politización que alcanzó la discusión sobre el tema, conllevó a la promulgación a finales de 1991 de una ley limitada y contradictoria que no satisfizo por mucho las necesidades del Ejecutivo federal, e incluso requirió que a finales de 2002 se eliminaran diversas disposiciones que no habían tenido resultados favorables.

A partir de ese fracaso político, la presente administración federal ha sido cada vez más insistente en declarar que una de las causas que frena el cambio en el país es la postergación de la reforma fiscal. A su vez los legisladores federales acusan al Ejecutivo de plantear una propuesta parcial y con ausencia de sensibilidad social. Finalmente los gobernadores estatales afiliados en la Conago han retomado como bandera política la reforma fiscal, en su propuesta de “reforma

¹⁵⁵ Fox Quesada, Vicente; Discurso en el Auditorio Nacional, México, 1º de Diciembre de 2000.

hacendaria integral", pero ajustando su concepción principalmente a sus intereses de mayores recursos de gasto.

Las elecciones federales intermedias de 2003 paralizaron cualquier intención de reiniciar tanto la discusión como la negociación de esta reforma. Es evidente que los gobiernos y los partidos esperaron los resultados de dichos comicios para evaluar la correlación de fuerzas y las posibilidades de retomar dicha ley o, en su caso y como lo promueve la Conago, realizar una Convención Nacional Hacendaria cuyos resultados permitan encauzar los cambios que demanda la situación fiscal del país. A pesar de los vaivenes que presenciemos en el escenario político durante los próximos meses, es insoslayable la toma de decisiones trascendentales para superar una problemática que efectivamente está frenando la marcha de México.

Conviene entonces revisar algunos temas relacionados con el federalismo fiscal que deberán estar enmarcados en un proyecto integral de reforma fiscal. Lo anterior permitirá plantear algunas alternativas de cambio que favorezcan la superación de las principales limitantes que los gobiernos federal, estatales y municipales enfrentan en esta materia.

4.2.1. Ingresos

En materia de ingresos, una revisión de la evolución de los ingresos ordinarios del gobierno federal durante el periodo 1980-2000 permite identificar las siguientes consideraciones¹⁵⁶:

El aumento de los ingresos del gobierno federal en el periodo presenta una tasa promedio anual de crecimiento de 1.2% en términos reales, mientras que el PIB nacional creció a una tasa de 2.5% anual. Lo anterior indica que la capacidad presupuestaria del gobierno federal no ha crecido al ritmo que imprime la

¹⁵⁶ Los datos estadísticos y algunos de los comentarios que se presentan en lo relativo a los ingresos del gobierno federal están tomados de *Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario 1980-2000*, Cámara de Diputados, México, Septiembre del 2000.

economía nacional. La venta de empresas y organismos de propiedad estatal allegó recursos que amortiguaron la caída de ingresos públicos durante los años 90, los favorables precios del petróleo en los últimos años también han dado oxígeno al gobierno federal, pero no se avizoran condiciones favorables para incrementar los ingresos por estas vías en el futuro mediano.

Aunado a lo anterior se observan también cambios significativos en la estructura de ingresos federales. Mientras que los ingresos tributarios¹⁵⁷ crecieron a una tasa media anual del 1.5% en términos reales, los ingresos no tributarios¹⁵⁸ lo hicieron a una tasa del 10.2%. Lo anterior ha implicado que los ingresos tributarios hayan reducido su participación en el total de ingresos de la Federación, del 90% a poco más del 60%, durante el periodo. Esta reducción da cuenta además tanto del crecimiento de la evasión fiscal como de la economía informal que se ha registrado en los últimos años.

A su vez, los ingresos tributarios se sustentan principalmente en tres impuestos aplicados a lo largo del país: el Impuesto Sobre el Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que en conjunto aportan el 85% de los ingresos tributarios que el gobierno federal obtiene, el cual también controla otros impuestos como los aplicados al activo de las empresas y al comercio exterior. De tal manera, esta concentración en el ámbito federal, implica que los ingresos por concepto de impuestos de los estados y municipios sean modestos, pues se limitan a los impuestos sobre propiedad de automóviles (de los que reciben alrededor del 80% de la recaudación total por este concepto), impuesto predial, impuesto sobre las nóminas de las empresas,

¹⁵⁷ Son las percepciones que obtienen los gobiernos por las imposiciones fiscales que en forma unilateral y obligatoria fijan a las personas físicas y morales conforme sus leyes, para el financiamiento del gasto público. Ver: Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario 1980-2000, México 2001, glosario, pág. 143.

¹⁵⁸ Son los ingresos que los gobiernos obtienen como contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso o explotación de los bienes de su dominio público o privado (productos), y de la aplicación de multas, recargos y otros ingresos (aprovechamientos) señalados en las leyes de ingresos. *Op cit*, pág. 142.

impuesto sobre hospedaje, y sobre enajenación de vehículos y bienes muebles e inmuebles.

La excesiva concentración de los ingresos tributarios que realiza la Federación resulta en el hecho de que en los últimos años recauda alrededor del 80% de estos ingresos, correspondiendo a los estados y municipios la captación restante¹⁵⁹. El cuadro 4.9 da cuenta de los ingresos tributarios obtenidos por los tres órdenes de gobierno en el ejercicio fiscal 2000.

CUADRO 4.9
INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS
FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES, 2000

Ingresos tributarios	Año 2000 (millones de pesos)	Participación (%)
Federales	168,219	78.1
Estatales	27,667	12.9
Municipales	17,935	8.4
Total	213,821	100

Fuente: Elaboraciones propias con base a datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas, *Estadísticas Históricas del Gasto Federal en México, 1980-2000*; INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y municipales de México, 1997-2000*. Aguascalientes, Ags. 2002.

Con relación a los ingresos no tributarios federales destacan los derechos, que crecieron a una tasa del 10.5% promedio anual en el periodo de referencia, y los aprovechamientos, con un incremento de 13% anual. En los estados y municipios destacan a su vez los derechos por uso del agua y drenaje, recolección y recepción de residuos sólidos, registro civil; y entre los aprovechamientos sobresalen las multas, sanciones, los permisos para el comercio y las indemnizaciones.

En su conjunto, los ingresos propios —es decir la suma de ingresos tributarios y no tributarios— de los estados y municipios son limitados, por lo que dependen mayoritariamente de los ingresos provenientes de las transferencias de recursos

¹⁵⁹ Sánchez Barajas, Genaro; "México hacia la Coordinación Hacendaria", en *Economía Informa*, Facultad de Economía/UNAM, México, Núm. 294, Febrero 2001, pág. 26.

federales. El siguiente cuadro muestra la relación entre los ingresos propios generados por los estados y municipios, y los recursos federales que éstos recibieron en el año 2000.

CUADRO 4.10
INGRESOS PROPIOS, PARTICIPACIONES Y APORTACIONES
FEDERALES A ESTADOS Y MUNICIPIOS. 2000
(miliones de pesos)

Entidad	Ingresos Tributarios y no Tributarios Locales			Participaciones y Aportaciones Federales a Estados y Municipios			Proporción porcentual de los recursos locales y	
	Total	Estatales	Municipales	Total	Participaciones	Aportaciones	Ingresos locales	Recursos federales
Aguascalientes	3,298	2,280	1,017	5,022	2,792	2,230	39.6	60.4
Baja California	8,651	6,390	2,262	10,905	6,021	4,883	44.2	55.8
Baja C.Sur	1,898	1,301	596	3,178	1,507	1,671	37.4	62.6
Campeche	3,318	2,601	716	5,016	2,702	2,315	39.8	60.2
Coahuila	6,504	5,003	1,502	10,051	5,252	4,799	39.3	60.7
Colima	2,146	1,490	656	3,467	1,803	1,664	38.2	61.8
Chiapas	9,770	7,754	2,016	18,715	8,599	10,117	34.3	65.7
Chihuahua	10,372	7,869	2,503	11,819	6,511	5,308	46.7	53.3
Distrito Federal	27,440	27,440	0	21,922	19,561	2,361	55.6	44.4
Durango	3,993	3,104	890	7,157	3,256	3,901	35.8	64.2
Guanajuato	10,037	7,603	2,434	15,177	7,683	7,494	39.8	60.2
Guerrero	5,562	4,274	1,288	13,843	4,559	9,284	28.7	71.3
Hidalgo	4,672	3,515	1,156	9,888	4,235	5,652	32.1	67.9
Jalisco	18,003	13,009	4,994	23,344	13,574	9,770	43.5	56.5
México	30,357	23,126	7,231	42,239	24,078	18,161	41.8	58.2
Michoacán	7,930	5,930	2,000	14,930	6,358	8,572	34.7	65.3
Morelos	3,892	2,888	1,004	6,552	3,334	3,218	37.3	62.7
Nayarit	2,733	2,127	606	5,042	2,406	2,636	35.1	64.9
Nuevo León	14,168	10,653	3,515	15,778	9,900	5,878	47.3	52.7
Oaxaca	6,041	4,777	1,265	14,542	5,438	9,104	29.3	70.7
Puebla	10,660	8,428	2,232	17,210	8,789	8,421	38.2	61.8
Querétaro	4,447	3,288	1,158	6,666	3,715	2,951	40.0	60.0
Quintana Roo	3,286	2,316	970	4,549	2,282	2,268	41.9	58.1
San Luis Potosí	4,721	3,623	1,098	9,589	4,238	5,351	33.0	67.0
Sinaloa	6,720	5,197	1,523	10,147	5,360	4,788	39.8	60.2
Sonora	7,987	6,183	1,805	11,297	6,578	4,719	41.4	58.6
Tabasco	10,873	8,878	1,995	14,683	10,345	4,339	42.5	57.5
Tamaulipas	7,716	5,940	1,776	11,627	5,953	5,674	39.9	60.1
Tlaxcala	2,674	2,000	674	5,279	2,404	2,874	33.6	66.4
Veracruz	14,189	11,479	2,710	26,819	12,770	14,049	34.6	65.4
Yucatán	4,448	3,617	829	7,200	3,535	3,665	38.2	61.8
Zacatecas	3,596	2,634	962	6,575	3,082	3,494	35.4	64.6
Total	234,661	179,278	55,383	370,668	189,059	181,609	38.8	61.2

Fuente: Elaboraciones propias con datos de INEGI. *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1997-2000*. Aguascalientes, Ags. 2002. *Cuenta Pública del GDF, 2000*.

En el ejercicio fiscal 2000, a nivel nacional el total de los estados y el Distrito Federal mantuvieron una proporción de 38.8% de ingresos propios y 61.2% de participaciones y aportaciones federales en el total de sus ingresos públicos. 16 entidades federativas tuvieron una proporción menor a dicho porcentaje de ingresos propios. A su vez, Guerrero, Oaxaca, Tlaxcala, Chiapas y Veracruz generaron ingresos propios por debajo del 35% de sus ingresos totales, y por

ende presentaron una alta dependencia de los recursos federales. Por su parte, Nuevo León, Chihuahua, Baja California y Jalisco captaron ingresos propios entre el 44 y el 48% de su total, y sólo el Distrito Federal generó más recursos propios de los que captó vía transferencias federales, con el 55.6% de ingresos propios.

Por otra parte, en una comparación de la carga fiscal en México con relación a la aplicada en otros países, estudios de la OCDE señalan que dicha carga en nuestro país es una de las más bajas del mundo, ya que oscila en el 10.7% del PIB (14.4% incluyendo hidrocarburos), en tanto que el promedio en las naciones de la OCDE es de 28%, en Asia 27.7% y en América Latina del 18%. Con relación al IVA, la carga de este impuesto en México fue de 3.2% durante 2002, mientras que en América Latina ascendió al 5.7% y en los países de la OCDE al 7.2%.

Si bien como los datos anteriores lo muestran, la carga fiscal en México es baja, conviene señalar que a nivel interno su distribución es sumamente inequitativa, pues más de la tercera parte de la población del país se encuentra dentro de la economía informal o evade sus responsabilidades fiscales, dejando el peso de la carga en la población cautiva. Este aspecto de la inequidad fiscal constituye uno de los principales problemas que requiere ser atendido por un proyecto de reforma fiscal integral, pues no sólo es causa de encono social, sino que exhibe la incapacidad gubernamental para hacer cumplir las disposiciones legales para todos los ciudadanos.

En conclusión, la Federación se enfrenta actualmente a crecientes dificultades para incrementar sus fuentes de financiamiento, lo que hace impostergable transformaciones estructurales en el aparato fiscal para ampliar sus capacidades de recaudación, bajo criterios de equidad. Esta limitante inhibe a su vez su capacidad para aportar bienes públicos que procuren revertir la desigualdad existente entre estados ricos y pobres. Las asignaciones a los estados y municipios si bien han crecido en los últimos años, no podrán hacerlo indefinidamente, además de que los mecanismos de distribución cada vez están

siendo más cuestionados por la dependencia financiera que han creado para los gobiernos locales respecto del gobierno central, y además porque desestimulan la corresponsabilidad de las administraciones locales de mejorar sus aparatos fiscales.

El rechazo a la reforma fiscal promovida por el actual gobierno federal hizo evidente la imposibilidad coyuntural de avanzar por esa vía, pues se trataba de una propuesta parcial y limitada, que adolecía además de rasgos de inequidad. Es insoslayable que la reforma fiscal que el país requiere parta de incorporar el mayor número posible de todos aquellos contribuyentes que requieran cumplir con sus obligaciones fiscales, así como hacer más eficientes los sistemas para combatir a quienes ya cautivos buscan eludir sus contribuciones. El logro de una mayor eficiencia de los aparatos recaudatorios se extiende necesariamente hacia los correspondientes aparatos estatales y municipales, los cuales actualmente enfrentan serias limitaciones en materia de profesionalización de sus cuadros, bajo grado de tecnificación y falta de controles de operación.

Por ello es necesario encontrar mecanismos tendientes a modernizar los sistemas recaudatorios estatales y municipales, que permitan elevar la recaudación de los ingresos tributarios y no tributarios ya establecidos, abatiendo la evasión y la elusión, y con ello hacer más efectiva la equidad fiscal.

Aunado a lo anterior se requiere encontrar fórmulas idóneas para estimular a los estados y municipios a fin de elevar sus niveles de recaudación. La dependencia financiera de las participaciones y aportaciones federales, ha producido en los últimos años el efecto de que exista poco interés de los gobiernos locales para elevar la recaudación, puesto que con los criterios distributivos poblacionales mantienen aseguradas sumas importantes de recursos federales, sin estar obligados a realizar esfuerzos mayores para lograr mejores resultados recaudatorios.

En materia de ingresos tributarios, partiendo de la consideración de que los principales impuestos (ISR, IVA y IEPS) están centralizados, existen propuestas estatales que plantean la posibilidad de que parte de los ingresos captados por estos conceptos se queden en los propios estados donde se generan. Una propuesta menos radical y posiblemente más viable es precisamente introducir criterios resarcitorios en la distribución de las participaciones federales que refleje el esfuerzo recaudatorio de los estados y redunde a su vez en un mayor acceso a los recursos descentralizados.

Sin embargo, sustituir el criterio poblacional por el resarcitorio en este momento, dada la desigualdad regional existente, traería severos perjuicios a los estados pobres. Por tanto, el reto en esta materia de federalismo fiscal es lograr equilibrios entre los criterios resarcitorios y poblacionales, para continuar apoyando a los estados pobres, pero procurando también un mayor compromiso de éstos para elevar su eficiencia fiscal, que a la larga será en su propio beneficio.

Otro tema de debate relacionado con esta materia se refiere a promover una mayor descentralización de potestades tributarias de la Federación hacia los estados y municipios, de manera que los gobiernos locales pudieran aplicar mayores impuestos en beneficio directo de sus finanzas. Sin embargo, en varios estados los gobiernos locales no ven con buenos ojos la aplicación de más impuestos, por el costo político que les implica. Incluso son varios los estados que desaprovechan potestades tributarias que ya poseen, argumentando que se trata de impuestos de baja recaudación. En este sentido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó recientemente que en 30 entidades federativas se aplica el impuesto sobre hospedaje, en 29 de éstas el impuesto de enajenación de vehículos y bienes muebles, en 27 entidades el impuesto sobre nómina, y sólo 14 gobiernos locales cobran la tenencia a vehículos de más de 10 años¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diagnóstico de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, México, 2003.

El impuesto predial constituye actualmente el concepto con mayor potencial para los gobiernos locales. Con las reformas al Artículo 115 constitucional en 1983, que entre otros aspectos transfirió la potestad de administrar este impuesto por parte de los gobiernos municipales, se abrió una importante veta para las finanzas locales, que en la gran mayoría de los municipios del país no ha podido ser aprovechada ante las limitaciones técnicas, de recursos humanos y de aparatos administrativos que presentan.

Particularmente durante los años 90, los municipios grandes y algunos de tamaño medio lograron avanzar en la modernización de sus sistemas catastrales, incrementando con ello su captación por este concepto. A finales de la década pasada evaluaciones sobre las finanzas locales reportaron un reflujo en la captación del impuesto predial, y en respuesta el poder legislativo federal estableció disposiciones para incentivar a los gobiernos locales en la modernización de sus sistemas y la actualización de los valores y tarifas catastrales para revertir esa tendencia. Además, se debe profundizar la descentralización de la administración de los sistemas catastrales de los estados hacia los municipios¹⁶¹.

También en materia de derechos, productos y aprovechamientos los estados y municipios pueden mejorar su recaudación. Por ejemplo los derechos por el uso de agua potable y drenaje, el tratamiento de residuos sólidos, entre otros constituyen conceptos de favorable potencial para los gobiernos locales. Sin embargo, se requiere una vez más considerar la necesidad de apoyar la modernización de los sistemas operadores de los servicios públicos, así como la actualización de las tarifas a los costos reales de dichos servicios, y una vez más el combate a la evasión y a la elusión del pago de estos conceptos. Sobre este aspecto cabe mencionar que son los principales consumidores quienes evaden el

¹⁶¹ Recientemente la Sedesol reportó que de 1995 a 2002 el número de municipios que realizan directamente el cobro del predial creció de 66 a 82%. Ver periódico Reforma. Noviembre 5, 2002. Pág. 2-A.

pago de sus contribuciones, y la ineficiencia de los aparatos fiscales, aunado a la corrupción interna, favorecen la persistencia de estas prácticas.

4.2.2 Egresos

En el periodo 1980-2000 los egresos del gobierno federal presentaron cambios notables generados principalmente por los efectos de la crisis y los ajustes estructurales aplicados durante el periodo. De tal manera, mientras que el Producto Interno Bruto creció en términos reales un 65.8%, el Gasto Público Federal creció en un porcentaje únicamente de 23.3%.

CUADRO 4.11
ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO DEL GOBIERNO FEDERAL,
1980-2000

(millones de pesos constantes, base 1993)

CONCEPTO	1980	1982	1988	1990	1994	1998	2000
PIB	948,607	1,024,120	1,042,981	1,141,999	1,312,200	1,448,135	1,572,318
Gasto Neto Devengado	284,047	420,095	398,766	322,589	300,366	309,852	350,151
% gasto neto/PIB	30	41	38	28	23	21	22
Gasto Programable	233,141	260,014	187,519	182,027	229,996	226,094	242,987
% gasto prog/gasto neto	82	62	47	56	77	73	69
Gasto Corriente	138,043	167,468	145,036	138,815	178,031	180,836	198,525
% gasto corr/gasto neto	49	40	36	43	59	58	57
Gasto de Capital	95,098	92,547	42,483	43,212	51,965	42,724	44,462
% gasto cap/gasto neto	33	22	11	13	17	14	13
Gasto no programable	50,907	160,081	211,247	140,562	70,370	83,758	107,945
% gasto no prog/gasto neto	18	38	53	44	23	27	31
Participaciones a edos y mpios	21,633	24,679	30,475	32,261	38,209	42,757	48,111
% part/gasto neto	8	6	8	10	13	14	14
Deuda Pública	29,273	135,402	180,531	107,680	32,031	41,001	59,834
% deuda/gasto neto	10	32	45	33	11	13	17

Fuente: Elaboraciones propias con datos de Cámara de Diputados, LVII Legislatura, *Estadísticas Históricas del Gasto Público Federal en México, 1980-2000*, México 2000.

Otro aspecto a considerar es el cambio en la estructura del gasto. En 1980 el 82% del gasto federal correspondía al pago del gasto programable –es decir la suma del gasto corriente y de capital– y el 18% al no programable, compuesto por un 8% de participaciones a estados y municipios y otro 10% de pago de la deuda pública. Esta situación cambió significativamente en 2000, al pasar el gasto programable al 65%, las participaciones al 14% y el pago de la deuda al 17%. El

gobierno federal incrementó en 20 años únicamente en 9.8 mil millones de pesos (a precios constantes de 1993) el gasto programable, y en 30 mil millones el pago de la deuda pública¹⁶².

Desde otra perspectiva de análisis, se observa que mientras el gasto corriente del gobierno federal aumentó durante el periodo de referencia el 43.8%, el gasto de capital se redujo drásticamente en 53.2%. Con relación al gasto corriente llama la atención que a pesar de que la reducción del aparato público constituyó una de las principales medidas del cambio estructural aplicado en el periodo –al desaparecer o fusionarse dependencias públicas y con desincorporación de empresas paraestatales– el gasto administrativo sigue al alza y absorbió en 2000 más de la mitad del presupuesto federal anual¹⁶³. En contraparte el gasto de capital se ha reducido a un nivel inferior incluso al monto anual destinado al pago de la deuda pública.

Limitado por el pago para el mantenimiento del aparato administrativo, la cobertura de los pagos de la deuda, y la limitada capacidad para aumentar sus ingresos, el gobierno federal se encuentra imposibilitado en las condiciones actuales para emprender proyectos de inversión productiva de interés nacional o regional.

¹⁶² El pago de la deuda pública (externa e interna) constituyó una sangría terrible para el país durante los últimos 20 años del siglo pasado. A precios de diciembre de 2000 se pagaron durante el periodo 1980-2000, la cantidad de 5.8 billones de pesos.

¹⁶³ El incremento de los denominados pasivos laborales (pensiones y jubilaciones) de las dependencias y empresas públicas es determinante en la elevación del gasto corriente y constituye otro problema financiero que el gobierno federal requiere resolver en breve.

CUADRO 4.12
PARTICIPACION DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL
EJERCIDA EN EL VALOR AGREGADO BRUTO TOTAL
DEL GASTO NETO EJERCIDO
(Millones de pesos)

Periodo	VAB total (1)	Gasto Neto (2)	Inversión ejercida (3)	Participación % (4=3/1)	Participación % (5=3/2)
1996	2,296,674.5	603,703.5	77,262.1	3.4	12.8
1997	2,873,273.0	769,780.3	102,444.8	3.6	13.3
1998	3,517,781.9	848,403.3	106,870.3	3.0	12.6
1999	4,205,703.9	1,041,548.7	118,916.2	2.8	11.4
2000	4,974,463.6	1,271,160.8	142,721.0	2.9	11.2
2001	5,224,498.0	1,340,416.9	144,548.4	2.8	10.8

Fuente: Elaboraciones propias con base en datos de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta de Bienes y Servicios, 1995-2000. Aguascalientes, Ags. 2002; y SHCP. Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001.

La recesión económica de los últimos dos años ha evidenciado aún más las fallas del financiamiento público en México. Ante la inamovilidad del crecimiento y la incapacidad gubernamental para sacar adelante proyectos y reformas que reactiven la economía nacional, han surgido reclamos empresariales para sustituir políticas de ajuste por políticas de reactivación del mercado interno sustentadas en la aplicación de mayores recursos de inversión, considerando para ello su financiamiento con parte de las elevadas reservas monetarias actuales del país¹⁶⁴.

Por su parte el Banco de México, apoyado en su autonomía respecto al Ejecutivo Federal, en un tono inédito ha externado también su crítica al manejo económico del actual gobierno federal, ante el crecimiento del gasto corriente a costa del de inversión, aunque ha puesto su distancia respecto al planteamiento empresarial de tomar recursos de la reserva monetaria del país, por considerarlo riesgoso para el

¹⁶⁴ Carlos Slim, el empresario más poderoso de México encabeza la opinión de sectores empresariales que plantean con creciente vehemencia ajustes en las finanzas públicas y nuevas políticas económicas para superar la recesión actual. El 23 de junio de 2003 ofreció una conferencia de prensa donde explicó los aspectos que a su juicio el gobierno federal requiere aplicar para reactivar el crecimiento: incrementar la inversión productiva, explicitar los montos de la deuda pública, disminuir el gasto corriente y reformar el sistema de pensiones, principalmente.

control de la inflación, proponiendo como alternativa la reforma fiscal, enfocada principalmente al combate de la evasión y de la economía informal¹⁶⁵.

Con relación a las entidades federativas y a los municipios, ya se ha referido en páginas anteriores el aumento del gasto federalizado que se ha registrado durante los últimos años. Interesa en este caso destacar que con referencia a las aportaciones del Ramo 33, se señaló que alrededor del 80% se canaliza a los servicios de educación y salud, los cuales absorben también en su mayor parte dichos recursos en el pago de sueldos y salarios y el mantenimiento de sus instalaciones, es decir en gasto corriente. Las aportaciones, que constituyen casi la mitad de los recursos transferidos, destinan menos del 20% a gasto de inversión “etiquetado” en los rubros de obras públicas, seguridad, infraestructura educativa y de salud.

Con relación al gasto público estatal, financiado en este caso principalmente por ingresos propios y participaciones federales, la proporción de distribución entre gasto corriente y gasto de capital se presenta muy similar a la referida anteriormente. Datos proporcionados por INEGI sobre el total del gasto público estatal destinado a pagos administrativos y financiamiento de obras públicas y adquisiciones en el año 2000 permiten mostrar en el cuadro 4.13 que el destino de recursos hacia gastos administrativos ascendió a 77%, mientras que el gasto de inversión correspondió al 23%.

¹⁶⁵ Ver ponencia de Guillermo Ortiz, gobernador del Banco de México, en el Simposium “El futuro de México ante las experiencias del Siglo XX”. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, México, 25 de junio de 2003.

CUADRO 4.13
GASTOS PUBLICOS ESTATALES
ADMINISTRATIVOS Y DE INVERSION. 2000
(millones de pesos)

Concepto	Año 2000
Total	159,296
Gastos administrativos	122,251
Oficinas superiores administrativas	49,361
Seguridad Pública	1,323
Sector Salud	1,005
Educación pública	55,754
Actividades culturales	11
Gastos menores	18
Registros públicos	28
Diversos	14,751
Obras públicas, adquisiciones y fomento	37,045
Obras Públicas.	24,832
Adquisiciones y Fomento	12,213

Fuente: Elaboraciones propias con datos de INEGI. *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1997-2000. Aguascalientes, Ags. 2002*

La limitada capacidad de los gobiernos estatales y municipales para financiar inversión productiva, así como obras públicas obliga a considerar en los planteamientos de reforma fiscal la necesidad no sólo de encontrar los mecanismos para incrementar los ingresos de los gobiernos locales, sino también de hacer más eficiente la aplicación del gasto, que permita ajustar el gasto corriente en beneficio de una mayor proporción destinada al gasto de inversión.

Asimismo, dichos recursos públicos requieren complementarse con una mayor participación del capital privado. Existen experiencias en algunos municipios importantes del país, donde servicios públicos como la conducción y distribución de agua, el manejo de residuos sólidos y el tratamiento de agua residuales han incorporado ya la participación de la inversión privada, con lo cual han reducido la presión en el gasto público para el financiamiento de estos servicios.

De dichas experiencias deben tomarse las enseñanzas que permitan establecer los marcos normativos y legislativos adecuados para favorecer con mecanismos simplificados la inversión privada, y al mismo tiempo fortalecer la capacidad gubernamental de regulación y supervisión, para determinar con precisión las obligaciones y en su caso las sanciones que correspondan a las empresas, y así favorecer la complementariedad entre la acción pública y el interés privado.

Finalmente cabe destacar también la necesidad de profundizar no sólo la descentralización de atribuciones y recursos del gobierno federal a los gobiernos locales, sino además la propia descentralización de los gobiernos locales hacia los municipales. Este es un aspecto poco estudiado aún, pero existen evidencias de que las prácticas centralistas se han transmitido hacia el interior del país. El cuadro 4.14 ofrece un acercamiento a la distribución del gasto público estatal y municipal por entidad federativa en el año 2000.

**CUADRO 4.14
GASTOS PUBLICOS ESTATALES, MUNICIPALES Y PER CAPITA, POR
ENTIDAD FEDERATIVA. 2000**

Entidad Federativa	Gasto			Proporción Gasto Municipal	Población	Gasto Público Per Cápita (miles de pesos)
	Total	Estatal	Municipal			
	(millones de pesos)					
Aguascalientes	5,739.7	4,634	1,106.1	23.9	944,285	6,078.4
Baja California	25,564.7	21,843	3,721.3	17.0	2,487,387	10,277.8
Baja C.Sur	3,921.1	3,161	760.3	24.1	424,041	9,247.0
Campeche	7,128.5	6,082	1,046.8	17.2	690,689	10,320.9
Coahuila	13,049.3	10,867	2,182.8	20.1	2,298,070	5,678.4
Colima	4,070.9	3,326	745.2	22.4	542,627	7,502.2
Chiapas	20,898.3	18,554	2,344.7	12.6	3,920,892	5,330.0
Chihuahua	18,579.0	14,518	4,060.7	28.0	3,052,907	6,085.7
D.F.	56,676.2	56,676.2	0.0	0.0	8,605,239	6,586.2
Durango	8,818.1	7,327	1,490.9	20.3	1,448,661	6,087.1
Guanajuato	20,127.6	15,484	4,643.4	30.0	4,663,032	4,316.4
Guerrero	16,985.6	14,382	2,604.0	18.1	3,079,649	5,515.4
Hidalgo	11,297.2	9,324	1,973.6	21.2	2,235,591	5,053.3
Jalisco	32,692.4	25,587	7,105.8	27.8	6,322,002	5,171.2
México	53,229.9	41,977	11,252.5	26.8	13,096,686	4,064.4
Michoacán	19,156.1	15,443	3,713.4	24.0	3,985,667	4,806.3
Morelos	8,181.1	6,793	1,388.4	20.4	1,555,296	5,260.2
Nayarit	6,584.4	5,596	988.1	17.7	920,185	7,155.6
Nuevo León	26,447.0	21,315	5,132.1	24.1	3,834,141	6,897.8
Oaxaca	16,509.6	14,733	1,776.4	12.1	3,438,765	4,801.0
Puebla	22,352.2	19,300.65	3,051.6	15.8	5,076,686	4,402.9
Querétaro	8,498.7	6,823	1,675.6	24.6	1,404,306	6,051.9
Quintana Roo	6,455.5	5,105	1,350.4	26.5	874,963	7,378.0
San Luis Potosí	11,939.4	9,781	2,178.2	22.3	2,299,360	5,192.5
Sinaloa	13,113.0	10,654	2,458.7	23.1	2,536,844	5,169.0
Sonora	14,092.3	11,631	2,461.2	21.2	2,216,969	6,356.6
Tabasco	17,742.0	14,023	3,718.6	26.5	1,891,829	9,378.2
Tamaulipas	16,430.9	13,517	2,913.9	21.6	2,753,222	5,967.9
Tlaxcala	5,709.2	4,820	888.8	18.4	962,646	5,930.7
Veracruz	31,795.6	28,088	3,707.4	13.2	6,908,975	4,602.1
Yucatán	4,688.0	3,617	1,071.1	29.6	1,658,210	2,827.2
Zacatecas	8,147.2	6,310	1,837.3	29.1	1,353,610	6,018.8
Total	636,620.7	451,271	85,349.4	18.9	97,483,412	6,504.7

Fuente: Elaboraciones propias con datos de INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1996-1999. Aguascalientes, Aqs. 2001. INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1997-2000. Aguascalientes, Aqs. 2002.

Los resultados del ejercicio fiscal 2000 muestran que del total del gasto ejercido en las entidades federativas y el Distrito Federal, el 18.9% se ejerció directamente por los gobiernos municipales. Dicho porcentaje se encuentra subvalorado en la medida de que en el gasto estatal se consideran el total del correspondiente al gobierno del Distrito Federal (y que corresponde al 12.5% del gasto total estatal). Excluyendo el gasto del D.F. y considerando únicamente a las entidades federativas, el gasto municipal ejercido representa el 21.6% del gasto total estatal.

De tal manera, 16 entidades federativas presentan una proporción de gasto municipal por encima del 21.6%. Llama la atención particularmente que entidades como Oaxaca, Puebla y Veracruz, ubicadas entre aquellas que cuentan con el mayor número de municipios, tengan una proporción de gasto municipal inferior al 16%, lo que en una primera conclusión permite plantear que los ayuntamientos en estos estados reciben cantidades mínimas de recursos federales. La atomización de los municipios y sus carencias en materia de administración pública son sin duda aspectos que tienen que ver con esta baja descentralización. Sin embargo, la centralización de los recursos no se refleja tampoco en un mejor aprovechamiento de los mismos, pues como ya se ha visto, en estos estados las tendencias de su crecimiento no son favorables.

En el cuadro 4.14 se presenta también un ejercicio de considerar el gasto público distribuido entre la población de cada entidad federativa. Los datos del gasto público per cápita permiten identificar que en los estados referidos el gasto público por habitante es menor a la media, lo que posiblemente refleje las profundas carencias aún existentes en estas zonas del país. En contraparte, estados como Campeche y Tabasco presentan un gasto público per cápita que duplica el de la media nacional, resultante los recursos adicionales que reciben por concepto de explotación de los mantos petroleros, pero cuya utilización no se ha traducido tampoco en una elevación de su potencial productivo.

Conclusiones

Durante las dos últimas décadas del siglo pasado el Estado mexicano careció de una política de desarrollo regional armónica y congruente con las necesidades de disminuir los desequilibrios nacionales generados por el proceso de modernización e industrialización del país. Si bien durante los años 70 existió un esbozo de aplicar una política regional con un enfoque nacional apoyada con una activa inversión gubernamental, en los años posteriores este intento fue superado por las necesidades de ajustes estructurales al aparato estatal y la liberalización económica que tuvo lugar.

En el periodo de referencia del presente trabajo, en lugar de políticas de desarrollo regional sustentables y con una visión de largo plazo, se diseñaron programas regionales donde el componente territorial se utilizó preferentemente como referencia en la aplicación de recursos financieros, ya sea para establecer condiciones más propicias para la explotación de los recursos locales, o bien para atender problemas sociales y políticos generados por la tensión y el descontento de los grupos locales.

La reducción drástica de los recursos destinados en un principio a los programas de desarrollo regional, la falta de vinculación entre estos programas y su corta extensión temporal, basada en la mayoría de los casos en el horizonte sexenal donde surgieron, pone en evidencia la falta de continuidad e integralidad de los esfuerzos gubernamentales por revertir los rezagos y desequilibrios regionales durante estos años. En contraposición, la acción pública ha mantenido en muchos casos la inercia centralizadora y sectorial de las políticas económicas.

Si bien algunos de estos programas favorecieron el crecimiento económico de algunas regiones del país, particularmente en el noroeste, noreste, occidente, centro del país y polos turísticos, su tratamiento preferencial generó mayores diferencias entre estas regiones y las no favorecidas, lo que aunado a los

problemas de concentración del ingreso, subempleo, desempleo y marginalidad social generadas por las políticas neoliberales implantadas en los últimos años, todo ello conforma un preocupante panorama regional y social en nuestro país.

El gradual abandono de políticas de desarrollo regional sustentables y con una participación activa del Estado, guarda congruencia con los procesos de apertura externa, liberalización y privatización de la economía nacional. En el contexto de las políticas económicas del gobierno federal durante los últimos cuatro periodos sexenales, la acción gubernamental se ha enfocado cada vez más a procurar políticas sociales y asistenciales que atiendan los rezagos sociales en los estados y municipios del país, durante el tiempo que se requiera para que las leyes del mercado propicien un crecimiento estable y mejores equilibrios de las regiones, que se traduzcan en la elevación de los niveles de bienestar de la población.

Sin embargo, los resultados del modelo económico neoliberal son desalentadores, al grado que a la última parte del siglo pasado se le ha dado en llamar la "década perdida", no sólo porque las tasas de crecimiento han sido mínimas e inestables. A lo anterior se ha sumado la proliferación de la pobreza y la regresión en la distribución del ingreso, pero además se presenta actualmente un preocupante declive de la productividad y de la competitividad económica nacional, que debilita el posicionamiento de nuestro país en la esfera internacional.

La paradoja del gobierno actual es que se mantienen variables macroeconómicas favorables a costa de una parálisis económica que agudiza las asimetrías territoriales y sociales. A la falta de decisiones endógenas para reactivar la economía, y en su caso atender la problemática regional, se eleva la influencia del gran capital transnacional en el fomento del crecimiento de aquellas regiones que presentan mejores condiciones para atraer el capital externo y ofrecer mayores rendimientos a la inversión transnacional, pero que ahondan aún más las diferencias y desigualdades entre las regiones del país.

Los procesos de globalización mediante los cuales el capitalismo mundial ha profundizado su penetración en los mercados nacionales, generan a su vez nuevos fenómenos en los espacios regionales de los países inmersos en estos procesos. La globalización no abarca el territorio en su conjunto de estos países, sino que se concentra en regiones, ciudades y localidades que les ofrecen infraestructura y recursos humanos funcionales para la cadena general de interdependencias económicas que establece. Ello provoca a su vez efectos desiguales de desarrollo entre las distintas regiones.

La tendencia que se perfila hacia el futuro inmediato es la continuidad de las diferentes formas, ritmos y capacidades de inserción y articulación de las regiones del país a los procesos económicos globalizadores. Si a ello se agrega que el Estado ha reducido sus aparatos de gobierno y capacidad para direccionar el desarrollo, aumenta el riesgo de que el desarrollo regional esté determinado cada vez más por factores exógenos, y no por las necesidades e intereses locales propios.

Por todo ello, es cada vez mayor el reclamo al gobierno federal para que realice rectificaciones a sus políticas, a fin de reorientar el rumbo de la economía hacia una nueva etapa que garantice la superación de las inercias y rezagos actuales que enfrenta nuestro país. Las demandas se centran, fundamentalmente en el diseño y aplicación de políticas económicas con visión de largo plazo, que flexibilicen las medidas presupuestales y financieras que en el ánimo de mantener objetivos macroeconómicos como la reducción de la inflación y altas reservas monetarias, inhiben el crecimiento y la generación de empleos en el país.

Las voces críticas que rechazan los paradigmas neoliberales, plantean también la necesidad de que el Estado reasuma su función activa de regulación y redistribución económica. En este sentido le correspondería al Estado, no sólo la función asistencialista a la que se ha venido construyendo, sino además retomar su función promotora en el ámbito económico para crear mejores condiciones de

competitividad y productividad, lo cual favorezca un crecimiento más alto y sostenido, y con ello la generación de niveles adecuados de empleo y remuneración.

Junto con ello, los nuevos patrones de funcionamiento de la economía en el ámbito regional, generados a partir de la liberalización económica y de la influencia de los procesos globalizadores en los distintos territorios del país, al mismo tiempo que generan riesgos de profundizar la dependencia externa, abre opciones para impulsar nuevas etapas de desarrollo regional en el país. La descentralización industrial, la vinculación de un mayor número de ciudades y regiones con el exterior, la terciarización de las zonas metropolitanas, la reorientación de flujos migratorios son, entre otros, aspectos que se agregan a los cambios generados por la influencia globalizadora, para conformar una nueva dinámica territorial, a la que deben adecuarse políticas diferentes de desarrollo regional.

La descentralización política, económica y administrativa que ha tenido lugar en el periodo de referencia, si bien es aún insuficiente, también ha generado condiciones propicias para seguirla profundizando en pro de nuevos procesos de desarrollo regional. En el contexto de la descentralización, la elaboración y aplicación de las nuevas políticas de desarrollo regional habrán de recaer predominantemente en los gobiernos locales, para favorecer una mayor precisión en la definición de objetivos y metas, así como un direccionamiento más eficiente de la acción promotora del gobierno y de la participación social.

El notorio ascenso de la competencia político-electoral en los estados y municipios del país, el surgimiento de grupos locales o étnicos que demandan autonomías regionales o procesos autogestionarios de desarrollo, así como la conformación de nuevos grupos empresariales locales son, entre otros, ejemplos de la creciente participación de los actores regionales en los diversos ámbitos relacionados con el desarrollo.

Profundizar la descentralización no sólo permitirá fortalecer los procesos democráticos en el país, hacer más eficiente la acción promotora de los gobiernos estatales y mejorar su prestación de servicios públicos, sino también vincular de manera más efectiva esta creciente participación ciudadana en los procesos de asignación y control de los recursos públicos que se destinan al fomento económico de su ámbito local.

Finalmente, la disponibilidad de recursos suficientes por parte de los gobiernos locales para asegurar su función promotora constituye el complemento de un nuevo modelo de impulso al desarrollo regional. La descentralización de las participaciones federales y del gasto público que ha tenido lugar durante las últimas décadas resulta insuficiente. Además, este esquema ha generado mayor dependencia de decisiones centralizadoras, una alta ineficiencia de los aparatos recaudatorios locales y una desvinculación de las fuentes de recaudación locales con el destino de los recursos captados, que obstaculiza la transparencia, el control y la calificación de la eficiencia en la aplicación de dichos recursos.

La descentralización fiscal sin duda debe formar parte de una reforma fiscal integral, que permita sustentar un nuevo aliento al desarrollo regional en las próximas décadas. Desafortunadamente el gobierno federal actual no ha logrado diseñar ni concretar los contenidos de esta reforma. Sus propuestas en la materia se han circunscrito a elevar sus niveles recaudatorios, planteando únicamente medidas limitadas y poco claras respecto a la redistribución de mayores facultades fiscales a los estados y municipios.

La reforma fiscal integral es hoy en día una necesidad insoslayable. Con ella no sólo se podrán cubrir las necesidades del gobierno central de contar con mayores recursos para atender importantes problemas de trascendencia mediata como el crecimiento de los pasivos laborales, y el financiamiento de las empresas públicas energéticas como punta de lanza para la reactivación económica, sino también los requerimientos de descentralizar mayores atribuciones fiscales a los estados y

municipios, para que cuenten con recursos suficientes y oportunos en la atención de sus necesidades directas de desarrollo.

La convención nacional hacendaria que se realiza durante 2004, parece ser la ocasión ideal para replantear los términos del federalismo fiscal y avanzar en las reformas que establezcan bases firmes en esta materia. Sin embargo, la falta de una propuesta clara del gobierno federal, los intereses político electorales que han puesto en juego partidos y mandatarios estatales, y la falta de acuerdos para definir y concertar los principales aspectos que conformen la nueva relación fiscal federalista son, entre otros, factores que hacen prever que los avances que puedan alcanzarse en dicha convención, sean limitados e insuficientes para atender la agenda de requerimientos planteados.

El agravamiento de la conflictiva social, la complejización de las relaciones políticas, y la necesidad de retomar una senda económica más estable y próspera en un contexto internacional globalizado, conforman una circunstancia que reclama que gobierno y ciudadanos encontremos las formas y mecanismos participativos para propiciar la continuidad de algunos procesos de cambio, la rectificación de otros y el impulso de nuevas transformaciones, que contribuyan a la solución de nuestros grandes problemas nacionales y regionales, y abran en futuro promisorio para las próximas generaciones.

DESARROLLO REGIONAL Y DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO: 1980-2002

BIBLIOGRAFÍA

Astudillo Moya, Marcela; *El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México*, Colección Jesús Silva Herzog, Ed. Miguel Angel Porrúa, México.

Aziz Nassif, Alberto; "La Reforma Electoral: adecuaciones a una Democracia Tutelada", en *II. Estado y Política. El Nuevo Estado Mexicano*, Editorial Nueva Imagen, Guadalajara, 1992.

Barkin, David y King Timothy; *Desarrollo Económico Regional* (Enfoque por cuencas hidrológicas de México); México, Siglo XXI Editores, 5ª Edición es español, 1986.

Beteta, Ramón; *Tres Años de Política Hacendaria 1947 - 1948 - 1949*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1953.

Boisier Sergio, *Teorías y Métodos del Desarrollo Territorial*, ONU - CEPAL, Santiago de Chile, 1999.

Boltvinik, Julio; "La Medición de la Pobreza en América Latina", *Rev. Comercio Exterior*, Vol. 41, Núm. 5, Mayo 1991, Banco Nacional de Comercio Exterior, México.

Cárdenas, Enrique; *La Política Económica en México, 1950-1994*. Fideicomiso Historia de las Américas, serie Hacienda. FCE, México, Capítulo III.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados; *Evolución de la Recaudación Federal Participable y las Participaciones Federales Pagadas a las Entidades Federativas y Municipios durante el periodo Enero-Agosto de 2002*, México, Octubre de 2002.

Córdova, Arnaldo; *La Formación del Poder Político en México*, Ed. Era, México, 1ª Ed. 1972.

Córdova, Arnaldo; *La Ideología de la Revolución Mexicana*, Ed. ERA, México, 1973.

De la Madrid Hurtado, Miguel; *31 Experiencias de Desarrollo Regional*, Secretaría de Programación y Presupuesto, Colección SEP Cultura, México, 1985.

Delgadillo Macías, Javier; et. al.; "Distorsiones del Desarrollo Regional de México en la Perspectiva de la Globalización", en *Momento Económico*, UNAM, México, Núm. 115, mayo-junio 2001.

Delgadillo Macías Javier, *El Desarrollo Regional de México frente al reto de Globalización de los Mercados*, IIEC – UNAM, 1993

Delgadillo Macías Javier, et. al., *El Desarrollo Regional de México en el Vértice de Dos Milenios*, Ed. Porrúa, México, 2001

Díaz Cayeros, Alberto; "Federalismo Fiscal", en *Pobreza y Política Social en México*. El Trimestre Económico No. 85, FCE, México.

Dos Santos, Theotonio; "Neoliberalismo: Doctrina y Política", en *Comercio Exterior*, Volumen 49, número 6, Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC, México, Junio 1995.

Dresser, Denise; "En busca de la legitimidad perdida, Pronasol, pobreza y política en el Gobierno de Salinas", en Martínez Gabriel (Comp.) *Pobreza y Política Social en México*, ITAM, el Trimestre Económico, Núm. 85, FCE, México.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito; "La Lógica del Cambio Político en México", en *Lecturas sobre el Cambio Político en México*, CFE-CIDE, México, 2002.

Ezcurra, Ana María; *¿Qué es el Neoliberalismo?*, Evolución y Límites de un Modelo Excluyente; Instituto de Estudios y Acción Social, Lugar Editorial, Buenos Aires, 1998.

Finot Iván, "Descentralización y Participación en América Latina: Una mirada desde la Economía", en Revista de la CEPAL no. 78, Santiago de Chile, diciembre 2002.

Fox Quesada, Vicente; Discurso en el Auditorio Nacional, México, 1º de Diciembre de 2000.

García del Castillo, Rodolfo; "Las Finanzas Locales en México: los municipios en el marco de las relaciones intergubernamentales del Federalismo Fiscal", en Rosales Ortega, Rocío (coordinadora) *Globalización y Regiones en México*, Ed. Miguel Angel Porrúa, México.

Garza Villarreal, Gustavo; "El Carácter Metropolitano de la Urbanización en México, 1900-1988", en *El Desarrollo Regional en México: Teoría y Práctica*, Instituto de Investigaciones Económica, UNAM, México, 1992.

González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, Ed. Era, México, 1ª Edición 1965.

González Luis; "El liberalismo triunfante", en *Historia General de México, versión 2000*, El Colegio de México, A. C., México, 1ª. Ed. 2000.

Grupo Financiero Banamex Accival, *México Electoral, Estadísticas federales y locales, 1970-2000*, México (base de datos en disco compacto).

Guevara Sanginés, Alejandro; "Programas de Alivio de la Pobreza en México: Un Ejercicio de Evaluación", en Martínez Gabriel (Comp.) *Pobreza y Política Social en México*, ITAM, el Trimestre Económico, Núm. 85, FCE, México.

Guillén Romo, Héctor; *La Contrarrevolución Neoliberal*, Ed. Era, México, 1997, pp 107-108.

Guillermo Aguilar, Adrián y Escamilla, Irma; "Reestructuración económica y mercado laboral metropolitano" en Rosales Ortega, Rocío; (Comp.) *Globalización y Regiones en México*; Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 2000.

Hernández Trillo, Fausto; *Manejo de Riesgos Financieros en las Entidades Federativas de México: Fondo de Contingencia Estatal para evitar Riesgos Macroeconómicos*. Documentos de Trabajo. No.191, CIDE, 2000.

Huerta González, Arturo; *Economía Mexicana, más allá del Milagro*, México, Ed. Diana, 1991.

Huerta González, Arturo; *Riesgos del Modelo Neoliberal Mexicano*, Ed. Diana, México, 1992.

Ibarra Salazar, Jorge, et. al.; "Participaciones federales y dependencia de los gobiernos municipales en México, 1975-1995", en *Investigación Económica*, Núm. 137, julio-septiembre 2001, México, pág. 27.

Instituto Federal Electoral, *Atlas Electoral Federal de México 1991-2000*, México, versión en disco compacto.

ILPES, *Ensayo sobre Planificación del Desarrollo, Siglo XXI Editores*, México, 1976

Lamartine Yates, Paul; *El Desarrollo Regional de México*, Banco de México, 1961.

Lindau, Juan David; *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, México, cuadernos de Joaquín Mortiz, 1992.

Lomeli Prieto, Margarita; *La Descentralización como instrumento de modernización. Descentralización de los recursos del Ramo 26 "Superación de la Pobreza"*, Tesis de maestría, Unidad de Postgrado de la Facultad de ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2001.

Loyola Díaz, Rafael y León González, Samuel; "El Partido Revolucionario Institucional: los intentos del cambio", en *II. Estado y Política. El Nuevo Estado Mexicano*, Editorial Nueva Imagen, Guadalajara, 1992.

Luna, Matilde; "La administración estatal y el régimen político", *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, México, jul-sept 1988.

Martínez Asad, Carlos; "El despertar de las regiones", en *II. Estado y Política. El Nuevo Estado Mexicano*, Editorial Nueva Imagen, Guadalajara, 1992.

Martínez Gabriel, et al., *Desregulación Económica (1989-1993)*, México, FCE, 1994.

Ornelas Delgado Jaime, *Estructuración del Territorio y Política Regional en México*, Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, 1993

Pani A.J.; *Apuntes autobiográficos*, Ed. Stylo, México, 1945.

Poder Ejecutivo Federal; *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, Gobierno de la República.

Poder Ejecutivo Federal; *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Gobierno de la República, México, 1983.

Poder Ejecutivo Federal; *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*.

Poder Ejecutivo Federal; *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México.

Presidencia de la República, *Plan Puebla Panamá*, México, 2001.

Rivera Sánchez Liliana y Rodríguez Gómez Katya; *El Ramo 26, Entre el Desarrollo Regional y la Superación de la Pobreza*, CIDE, México, 1999.

Rodríguez Gómez, Katya; *Las relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM*, CIDE, México, 2000.

Ruiz Tafoya, Heriberto; *Combate a la pobreza y Ramo 33*, Tesis de licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, México 2000.

Sánchez Barajas, Genaro; "México hacia la Coordinación Hacendaria", en *Economía Informa*, Facultad de Economía/UNAM, México, Núm. 294, Febrero 2001.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ley de Coordinación Fiscal de 1980*.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público; *Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal*. 3t., México 1947, T III.

Secretaría de Programación y Presupuesto; *Instrumentación de la Política Regional*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

Secretaría de Programación y Presupuesto; *México: Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional. Experiencias de cambio estructural, 1983-1988*. SPP, México, 1988.

Solís, Leopoldo; *Alternativas para el Desarrollo*, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1980.

Vega Godínez, Alejandro; *El FAISM desde la perspectiva municipal*, Cide, México 2000.