

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

***Innovación en gobiernos locales:*
Baja California Sur**

**TESINA QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (CP)**

**PRESENTA:
LEONEL EFRAÍN COTA MONTAÑO**

ASESORA: LIC. ILEANA CID CAPETILLO

México, D.F., 2005



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.

<i>Introducción</i>	3
<i>I. Marco histórico-conceptual</i>	5
<i>II. El contexto: Baja California Sur, sus características</i>	10
A. El medio natural	10
B. La restricción poblacional	15
C. Los indicadores de bienestar y las restricciones de las políticas federales	19
<i>III. Restricciones económicas</i>	23
A. La estructura económica y el desarrollo desigual	23
B. Las restricciones presupuestales	29
<i>IV. La transformación de la vida política</i>	33
<i>V. Políticas Públicas y Participación Social</i>	37
A. La Política Fiscal	38
1. Las Modificaciones al Impuesto sobre Nóminas	38
2. Génesis y Desarrollo de la Contribución Especial del Uno por ciento	45
3. El impulso a los polos de desarrollo sectorial	51
<i>VI. Conclusiones</i>	56
<i>VII. Bibliografía</i>	63

Innovación en gobiernos locales: Baja California Sur

Introducción

El trabajo que desarrollaremos pretende dar a conocer la experiencia, dificultades, aciertos y resultados de la aplicación de políticas que promovieron el establecimiento de metas y objetivos de interés colectivo que se lograron con éxito en el estado de Baja California Sur a través de la incorporación de los propios ciudadanos en la toma de decisiones; en la aportación de los recursos requeridos; en la determinación de su aplicación y en la vigilancia del manejo financiero.

Las experiencias que reportaremos ocurrieron en un contexto nacional de profunda transformación pues el período corresponde al lapso comprendido entre los años de 1999 y 2004 que reportan grandes cambios en la política nacional así como en el ámbito del estado de Baja California Sur.

Se ha encontrado en el ámbito municipal que existen algunas condiciones que propician la aplicación de experiencias innovadoras en la gestión pública y aplicación de políticas exitosas. Algunos de los factores asociados se relacionan con la modificación de las relaciones intergubernamentales que implican los cambios de orden político-electoral tanto a nivel nacional como local, la existencia de un liderazgo que puede ser personal o de equipo y/o la incorporación de la ciudadanía como corresponsable en la toma de

decisiones¹. Estos factores pueden llegar a incidir en la recuperación de la confianza ciudadana en la función pública y por lo tanto hacerla proclive a la cooperación con la acción gubernamental y la consecución de metas fijadas por políticas públicas colectivamente diseñadas y negociadas.

La alternancia política en el gobierno del estado de Baja California Sur propició la confianza entre diversos grupos sociales que permitió al gobierno la detección de problemáticas específicas de interés colectivo y/o grupal que se incorporaron en la agenda gubernamental a fin de buscar soluciones. El gobierno logró los objetivos planteados en los grupos colegiados que se formaron a través de fideicomisos. Y tuvo un impulso sectorial en la economía a través de la inversión privada promovida por medio de una estrategia de enajenación de bienes inmuebles propiedad del gobierno estatal.

Considero que la experiencia adquirida a través del ejercicio gubernamental en el estado de Baja California Sur debe ser compartida y sujeta a la crítica a fin de ponerla al servicio de los especialistas y de los funcionarios a quienes les pueda ser útil para contribuir con la transformación del país.

¹ García del Castillo, Rodolfo y Gutiérrez, Martha B., “Gestión y Política de los Servicios en México”. Reflexiones sobre sus perspectivas en *Política Pública y Gobierno Local*, Colegio Nacional de C. P. y A. P., México, 1996.p.224

I. Marco histórico-conceptual

Los medios de comunicación y las relaciones internacionales reportan lo que hoy se denomina “mundo global”. Parece que ello implicara la valoración de lo macro o internacional por encima de micro o espacio local. Sin embargo, hoy se insiste en que la acción de carácter inmediato es la que brinda el contenido al mundo globalizado.

“pensar global y actuar local.....los gobiernos locales en el mundo contemporáneo están sometidos a una rápida transformación. Sin gobiernos locales fuertes, las oportunidades para el desarrollo no aterrizan, los nuevos vínculos gobierno-ciudadanía no se establecen, y las nuevas formas de gobernabilidad, democracia y legitimidad no fructifican....los gobiernos locales deben renovarse, generar mayor creatividad, afinar mejor sus sistemas de acción y desempeño, y fortalecer los mecanismos de hechura de las políticas públicas. Es decir los gobiernos locales deben innovar.”²

En el contexto internacional las experiencias de los gobiernos locales cobran interés pues representan los esfuerzos desde cualquier espacio del mundo por resolver las cuestiones cotidianas afectadas cada vez más por los acontecimientos mundiales. Este mundo globalizado se encuentra en constante proceso de cambio. Nuestro país, a su vez, atraviesa por una serie de profundas transformaciones de carácter muy específico pues se encuentra dentro de lo que hoy se denomina sociedades en transición desde regímenes autoritarios hacia la construcción de una democracia estable.

El sistema político de nuestro país se sitúa entre una serie de regímenes cuyos procesos políticos reflejan características que han intentado ser sistematizadas por estudiosos. Conceptos como el de transición, liberalización, socialización y democratización han sido revisados a la luz de experiencias ocurridas en diversas latitudes

² Cabrero, Enrique (Coord), *Innovación en Gobiernos Locales: Un Panorama de Experiencias Municipales en México*, CIDE. México. 2002. p. 21

a fin de lograr enriquecer sus contenidos para comprender la realidad política actual sobre la cual se aplican las políticas tanto en los ámbitos internacionales como locales.

Revisar, por lo tanto, diversos conceptos metodológicos para comprender la acción del gobierno a través del planteamiento de leyes, planes, programas, ubicación de las metas así como mecanismos y estrategias para lograrlos es fundamental. Ello permite observar el proceso que conduce a los gobiernos a tomar la decisión de considerar un problema específico como prioritario y desechar otros que pudieran ser importantes pero, no necesariamente factibles en las circunstancias observadas.

Analizar la aplicación de políticas públicas utilizadas para obtener metas implica un enfoque que considera el contexto en el que se desarrollan los procedimientos, los agentes que intervienen, el interés público que implican y el impacto que tiene su solución en un determinado grupo social.

Resulta fundamental analizar las características de régimen federal mexicano como el marco de la aplicación de políticas públicas de carácter local. La cuestión es encontrar de qué manera el federalismo mexicano limita o facilita la que pretenden aplicarse desde los gobiernos locales.

La centralización política y administrativa de nuestro país ha sido una característica del sistema político mexicano que descansa en las prácticas colectivas generadas durante muchos años. Nuestro país es una República Federal y Democrática de acuerdo con la Constitución y, lejos de significar letra muerta, constituye paradójicamente el elemento que ha hecho factible el inicio de la transición mexicana hacia una democracia que paulatinamente forja las condiciones mínimas que requiere para hacerla efectiva y estable. Las elecciones anteriormente monopolizadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) han abierto paso paulatinamente a fuerzas políticas opositoras que han ido ganando

terreno desde los espacios municipales, los distritos electorales, los gobiernos de las entidades federativas hasta lograr el relevo de dicho partido del Poder Ejecutivo Federal en el año 2000 por el Partido Acción Nacional (PAN).

El marco histórico estatal refleja una forma particular del quehacer político que se encuentra delimitado por la lejanía de la región tanto geográfica como política. En Baja California Sur durante todo el final del siglo XVIII y principios del XIX, antes de jurar la Independencia en la península, el aislamiento y la escasa población fue la nota característica en el territorio peninsular. A partir de esa fecha se inician los cambios que dan origen a la creación de los ayuntamientos en el estado. Se erigen Loreto, San Antonio y San José. El primero era la sede de los poderes públicos y los otros eran ganaderos y en San José se realizaban actividades comerciales por su condición porteña.

Al modificarse las estructuras gubernamentales producto de la Independencia de España, se genera una actividad económica que se refleja en la recaudación de impuestos por los productos pecuarios, minerales así como por los prediales.

El territorio peninsular fue un espacio de invasiones norteamericanas y lugar de interés para los filibusteros buscadores de minerales. Las dificultades por las que atravesó y la lejanía del territorio brindaron la oportunidad a los californianos de establecer un gobierno autónomo del centro. Se integró una Asamblea Legislativa con representación municipal a fin de resolver cuestiones del orden público ante la lejanía y confusión política nacional. La pretensión era llenar el vacío de poder, no la separación del país. Una vez que el presidente Benito Juárez en 1860 designó gobernador se dio por concluida la Asamblea.

En cuanto a la Revolución Mexicana, la lejanía mantenía la porción sur de la península a otros ritmos de los nacionales y, los avances que ésta reportara en materia política no alcanzaron a llegar. Esa misma condición era la que permanentemente

despertaba el espíritu de autogestión local pues las resoluciones gubernamentales centrales tardaban demasiado en llegar.

Lograron autorización para realizar un plebiscito para elegir gobernador nacido en la entidad en 1920 y después de ello se volvió a la práctica del nombramiento central de los gobernadores de los territorios de Baja California y de Quintana Roo.

Compartieron con el Distrito Federal la cancelación de las elecciones municipales en 1928. Para los territorios esta situación era muy grave ya que tampoco habían podido elegir a sus gobernadores, ni tenían representación en el Senado. Las elecciones quedaban reducidas a votar por el presidente de la República y un diputado. Baja California Sur y Quintana Roo son los estados más jóvenes de la federación y lograron esa categoría hasta el año de 1974.

Los sudcalifornianos buscaron opciones de participación política a través de la organización de movimientos de rescate regionalista para presionar a los gobiernos por obtener participación en la vida política. Ante el gobierno de la federación, en 1944, lograron la autorización de celebrar plebiscitos de facto para elegir delegados municipales. Esa práctica, cancelada por un largo período, se recuperó en 1981 y permanece vigente hasta la fecha. En 1971 se restablecieron los municipios.

Baja California Sur se incorporó a la vida política nacional en 1975 cuando el sistema político mexicano se encontraba en transformación por los efectos de la Reforma Política iniciada un año antes. Los indicadores políticos en el estado reflejan la transformación que ocurre en el país a pesar de que Baja California Sur había sido marginada de la vida electoral. Se hace patente la transformación de un sistema de partidos con predominancia total del PRI en 1975 hasta la derrota de ese partido frente al PAN, alternancia entre partidos en el nivel municipal y pérdida de la gubernatura frente al PRD.

La marginación política de Baja California Sur ha concluido por la modernización en las vías de comunicación. El aislamiento en el terreno político parece ya ser un problema del pasado reciente. Los ciudadanos sudcalifornianos aprovecharon los canales de participación electoral para promover una transición democrática que generó los términos de la competencia entre fuerzas políticas.

II. El contexto: Baja California Sur, sus características

El ejercicio concreto de la acción pública y las posibilidades de transformación social con las que cuenta un gobierno, están determinadas por una serie de factores que se interrelacionan en un proceso dinámico en el que tanto el gobernante, como depositario de un poder temporal que le ha sido conferido por la sociedad, como los grupos sociales que la integran, interactúan y ejercen una mutua influencia en la búsqueda de que se logren los objetivos que ambos actores se plantean como deseables, convenientes y necesarios.

Este proceso se inscribe dentro de un contexto específico, donde la magnitud de la riqueza material, la dotación de recursos naturales y el grado de desarrollo relativo de las sociedades, son algunos de los determinantes más importantes. En dicho sentido, los factores geográficos y climatológicos, la política, así como las características de las variables sociodemográficas, también ejercen un grado de influencia considerable, por no mencionar factores más intangibles pero trascendentalmente influyentes como puede ser el nivel de legitimidad y confianza que inspire un determinado gobierno.

En el caso de Baja California Sur, muchas de dichas particularidades tienen expresiones sui generis en el concierto nacional.

A. El medio natural

En el plano físico y geográfico, Baja California Sur ha sido históricamente una región aislada del resto del país, con características insulares que han dificultado y dificultan la integración con lo que en esta región se conoce como el “macizo continental”.

La entidad se encuentra ubicada entre las latitudes donde se localizan a los grandes desiertos del planeta, situación a la que no es ajena pues, de acuerdo con INEGI, el 97.5 por ciento de su superficie se clasifica como árida; 2.0 por ciento como trópico seco y solamente 0.5 por ciento como templada³.

En Baja California Sur los climas que prevalecen son los muy secos semicálidos y cálidos, cuyas características principales son lo extremo de sus temperaturas diurnas y la gran sequedad ambiental. Siendo una de las entidades más áridas del país, la necesidad del recurso agua es mayor; sin embargo, la existencia de corrientes superficiales permanentes es casi nula debido principalmente a la buena permeabilidad del terreno y a la escasez de lluvias (entre 1995 y 2001, Baja California Sur fue la entidad donde menos llovió, mientras que en 2002 solamente el estado de Baja California recibió menos lluvia que nosotros en todo el país). Sólo en algunas ocasiones se forman escurrimientos provocados en las temporadas de ciclones, gran porcentaje de los cuales se evapotranspira o escurre al mar y la escasa agua que permanece en el continente se infiltra en el subsuelo para recargar los acuíferos, siendo éstos los únicos abastecedores permanentes de agua.

Por otra parte, existe una importante riqueza y abundancia de recursos naturales, renovables y no renovables, destacando que la entidad cuenta con litorales que en conjunto representan el 25.7 por ciento del total nacional, mismos que cuentan con un amplio potencial productivo en materia pesquera y acuícola, amén de recursos paisajísticos y recreativos importantes. Los cuales, junto con otras potencialidades que hasta la fecha no se han desarrollado a cabalidad, constituyen un importante patrimonio susceptible de ser

³ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI 2003: *Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa*, México.

aprovechado de manera sustentable para beneficio de las presentes y las futuras generaciones.

La región cuenta con un acervo de capital natural de importancia ecológica trascendente. En Baja California Sur es particularmente notable el número de endemismos, ya que el aislamiento geográfico de la península ha ocasionado que varias especies y subespecies de plantas y animales hayan evolucionado diferencialmente en esta región. Por ejemplo, aproximadamente el 23 por ciento de la flora del estado es endémica⁴; en el caso de vertebrados se ha estimado que el 80 por ciento de las especies son endémicas⁵; en las islas del Golfo de California, cerca de la mitad de 120 especies de cactáceas son exclusivas de estos espacios, al igual que 12 especies de mamíferos terrestres y varios reptiles.⁶ En las áreas bajo protección en la entidad, se encuentran permanente o temporalmente especies de importancia biológica y estética en peligro de extinción o de situación especial para fines de protección. Así, en El Vizcaíno, aproximadamente 14 especies entre aves, mamíferos y reptiles están consideradas en peligro de extinción, entre ellas el halcón peregrino, el águila real, el berrendo y cuatro especies de tortugas. En las islas y aguas bajo protección, se encuentran cerca de 38 especies de mamíferos marinos, que representan el 98 por ciento de todas las especies de mamíferos marinos presentes en aguas mexicanas⁷.

Lo anterior ha generado que a la fecha, 2 millones 876 mil 914 hectáreas -que equivalen a casi el 40 por ciento del territorio estatal- se encuentren bajo alguna figura de protección. Lo cual, además de brindarnos claros motivos de orgullo por la riqueza natural

⁴ León , J. L., Cancino, J. y Arriaga, L. 1991. "Asociaciones Fisonómico-Florísticas y Flora", en: Ortega, A., y Arriaga, L. 1991. *La Reserva de la Biosfera El Vizcaíno en la Península de Baja California Sur*, Centro de Investigaciones Biológicas de Baja California Sur, La Paz, Baja California Sur, México.

⁵ Bourillón, L.A., Cantú, F., et. al. 1988. *Islas del Golfo de California*, Secretaría de Gobernación-UNAM, México, D.F., México.

⁶ Bourillón, *et.al., op. cit.*

⁷ León ,J. L., *et. al., op. Cit.*

de nuestra tierra, también genera una serie de situaciones de índole más pragmática que, en ocasiones, han significado y significan obstáculos para el desarrollo de algunas regiones del estado.

Un caso ilustrativo es el de la reserva de la biosfera de El Vizcaíno, que fue declarada área protegida a finales de 1988 e incorporada a la red internacional de la UNESCO en 1993. Es la reserva más extensa de Latinoamérica, (2'546,790 Has.)⁸ lo cual puede proporcionar algún tipo de satisfacción; sin embargo, es un hecho que los recursos humanos, técnicos y financieros destinados a la gestión de ese espacio natural son claramente insuficientes -dadas las dimensiones del mismo-, lo que pone en duda si la mera declaratoria de protección es suficiente para que ésta se haga efectiva en la práctica.

Por otra parte, el status de área natural protegida ha redundado en pocos beneficios tangibles para esa región, que se encuentra entre las más marginadas históricamente en el estado, dadas las limitaciones para el desarrollo de actividades productivas que lleva aparejada dicha declaratoria. De hecho, por razones ligadas a esa figura de protección, el gobierno federal, como accionista mayoritario de la empresa Exportadora de Sal (misma que se encuentra ubicada dentro de esa reserva de la biosfera), canceló en 2000⁹ un muy importante proyecto de expansión de sus actividades, que significaba la creación de empleos, ingresos e infraestructura social ampliamente requeridos en esa región, que es la más aislada del estado, lo que sin duda ha retrasado las posibilidades de esta zona de mejorar sus condiciones de vida y de articularse de mejor manera con el resto de la economía y la sociedad sudcaliforniana.

⁸ *Ibidem.*

⁹ www.jornada.unam.mx/2000/mar00/000306/restrepo.html

La misma situación se ha venido repitiendo, con distintas modalidades, en otras zonas de la entidad, por lo que en Baja California Sur estamos ante la situación paradójica de que la riqueza y abundancia del medio natural se viene a convertir, en demasiados casos, en un obstáculo más que en una oportunidad para el desarrollo.

La argumentación anterior no intenta poner en duda la pertinencia de que, dadas las características biogeocológicas del estado, se haya justificado y se justifique la creación de áreas protegidas. Sin embargo, es necesario conciliar los requerimientos de conservación y preservación del valioso capital natural, con los que demanda el desarrollo económico y social de las comunidades que habitan en espacios protegidos, pues la importancia de las bellezas y recursos naturales radica no sólo en sus valores ecológicos, sino también en sus aspectos económicos, ya que son el origen y fuente de importantes zonas productivas, destacando las salinas de Guerrero Negro, la región pesquera del Pacífico Norte, la zona agropecuaria del Vizcaíno y el polo turístico de Los Cabos.

En este sentido, y tal como se verá en su oportunidad, el gobierno estatal, con una lógica de redistribución de recursos y apoyos, diseñó e instrumentó una serie de políticas públicas encaminadas a impulsar la creación de condiciones más propicias para el desarrollo de las potencialidades de aquellas zonas en las que, de haberse dejado a la lógica impuesta por el afán proteccionista a ultranza o inclusive a la propia lógica del eficientismo de mercado, se hubieran perpetuado las condiciones de atraso y marginalidad que desgraciadamente ha caracterizado a algunas de ellas.

B. La restricción poblacional

El condicionante geográfico, aunado a la baja densidad poblacional, confieren a Baja California Sur condiciones únicas a nivel nacional. En efecto, la porción sur de la península de Baja California siempre ha sido un territorio escasamente habitado: según los datos disponibles, al finalizar el siglo XIX la población total del Distrito Sur de la Baja California era de 17,070 habitantes¹⁰; para 1930, ésta había aumentado a 47,089 habitantes y mantuvo un crecimiento moderado hasta la década de los mil novecientos cincuenta, al final de la cual se registraban casi 61 mil habitantes.

De ese entonces a la fecha, y a pesar de que consistentemente la tasa de crecimiento

Cuadro 1
Baja California Sur: Población total y participación nacional 1899-2000

Año	Población total	% de población nacional	Lugar nacional
1899	17,070	n.d.	n.d.
1930	47,089	0.3%	31
1940	51,471	0.3%	31
1950	60,864	0.3%	31
1960	81,594	0.3%	31
1970	128,019	0.3%	31
1980	215,139	0.3%	32
1990	317,764	0.4%	32
1995	375,494	0.4%	32
2000	424,041	0.4%	32

Fuente: Estadísticas Históricas 1880-1928 Distrito Sur de la Baja California, Centro Estatal de Información; e INEGI:VII al XII Censos de Población y Vivienda.

poblacional en Sudcalifornia ha sido superior a la media nacional (ver cuadro 1), y que durante la última década solamente 2 entidades (Quintana Roo y Baja California) superaron la tasa a la que creció la población de nuestro estado, para el año 2000 la entidad

¹⁰ Gobierno del Estado de Baja California Sur, Centro Estatal de Información, 2002: *Estadísticas Históricas 1880-1928 Distrito Sur de la Baja California*, La Paz, Cuadro 20.1, p. 2

seguía siendo la menos poblada del país, con un total de 424,041 habitantes, lo cual representaba el 0.43 por ciento de la población nacional.

La superficie territorial es relativamente extensa, de 73,677 Kms², 3.7 por ciento de la superficie total del país, lo cual arroja una densidad poblacional de cerca de 6 habitantes por Km² que es, con mucho, la menor entre todas las entidades federativas¹¹.

La población, por otra parte, se concentra en su mayoría en el sur del estado, pues en los municipios de La Paz y Los Cabos, habita más del 71 por ciento del total de la población. El 29% de la población restante se encuentra disperso a lo largo y ancho de la geografía, lo que se pone de manifiesto al considerar que solo 7 de las 2,743 localidades del estado tienen más de 10 mil habitantes.

La dinámica poblacional es significativamente diferente para cada región, como consecuencia de la desigualdad que presenta el desarrollo en las distintas zonas del estado.

De 1995 a 2000 se registró en la región de Los Cabos una tasa de crecimiento poblacional de 9.6 por ciento, es decir, seis veces más que el promedio nacional. Asimismo, es de hacer notar que esta tasa media de crecimiento de la población en Los Cabos se sigue incrementando de manera exponencial, puesto que en el periodo 1990 – 1995 ésta era de 8.9 por ciento, señalándose que este dato se refiere a la totalidad del municipio; si consideramos exclusivamente las correspondientes a las ciudades de Cabo San Lucas y San José del Cabo, la tasa de crecimiento poblacional se estima en un porcentaje cercano al 12 por ciento anual¹².

¹¹ Las densidades de población más cercanas a la de BCS en el año 2000 eran las de Campeche, Durango, Chihuahua y Sonora con 12. El Distrito Federal, obviamente, tenía la mayor densidad poblacional con 5,799 habitantes por Km², seguida del Estado de México con 586.

¹² La tasa de crecimiento de SJC y CSL de 1990 a 1995, incluyendo localidades conurbadas (Las Veredas y Colonia del Sol), ascendió a 10.9 por ciento, cifra 22.4 por ciento superior a la registrada para todo el municipio. Si aplicamos este factor a la tasa del 9.6 por ciento registrada de 1995 a

En contraste, en municipios como Comondú se observa un fenómeno de disminución de la población, al pasar de 66,096 a 63,684 habitantes en ese mismo periodo, es decir, una tasa negativa de crecimiento poblacional cercana al 0.8 por ciento anual promedio; mientras que en de Mulegé, el más aislado de los cinco de la entidad, el crecimiento de la población fue prácticamente nulo, pues en el quinquenio 1998-2004 solo hubo un aumento neto de 26 habitantes.

Este desigual comportamiento de la estructura y dinámica de la población sudcaliforniana ejerce una influencia determinante en varios de los más importantes indicadores relacionados con la economía, las finanzas y las posibilidades de un desarrollo regional más equilibrado.

El escaso número de habitantes es determinante para la distribución de una importante proporción de los recursos que la federación reasigna a las entidades federativas, a través de los criterios y mecanismos que regulan la coordinación hacendaría entre éstas y el gobierno federal.

Por ejemplo, la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo segundo que el Fondo General de Participaciones se distribuirá entre las entidades federativas en función de criterios, dentro de los cuales el relativo al tamaño de la población es determinante, dado que el 41.7 por ciento de esos recursos se distribuye de acuerdo con el porcentaje que represente la población relativa de cada entidad federativa en relación a la población global.

Si consideramos que para el año 2002, el rubro de Participaciones Federales ascendió a 208 mil 301.5 millones de pesos, y que esta cifra representó en ese año más del 37 por ciento de los ingresos totales manejados por las entidades federativas, podremos darnos

2000 para todo el municipio, podemos estimar que la correspondiente a SJC y CSL está por arriba del 11.7 por ciento.

cuenta de la limitante tan fuerte que significa la poca población en términos de los porcentajes que, de acuerdo con la ley, corresponden a los habitantes de Baja California Sur. No está de más recordar que estos recursos son generados por las mismas entidades federativas a través de las contribuciones que cada una de ellas hace a la recaudación de los principales impuestos y derechos que administra el gobierno federal, en razón de los acuerdos derivados del federalismo fiscal.

Desgraciadamente, - a mi parecer - el parámetro estático de cantidad de población y no el indicador dinámico de crecimiento poblacional es el que se considera dentro de los criterios de distribución; si éste último fuera el criterio predominante, los sudcalifornianos saldrían mejor librados. Así, las necesidades de provisión de servicios, infraestructura y atención a la población que tienen que atender los gobiernos locales, crecen a tasas ciertamente más aceleradas en aquellas localidades y municipios que registran una mayor dinámica poblacional, ya sea por fenómenos estrictamente demográficos relacionados con las tasas de natalidad y mortalidad o, como en el caso de Baja California Sur, por factores complementarios como la atracción de inmigrantes de diversas partes del país¹³ que vienen a contribuir, además de con su esfuerzo, a elevar la demanda de satisfactores económicos y asistenciales que tienen que proveer las instancias locales, sin que para tales fines existan previsiones o disposiciones que redistribuyan el ingreso nacional en función de estos cambios en la demanda.

¹³ Baja California Sur es una entidad con una importante inmigración; para 2000 el saldo neto migratorio (diferencia entre inmigrantes y emigrantes) era de 108,045 habitantes, es decir, más del 25 por ciento de la población no era nacida en el estado.

C. Los indicadores de bienestar y las restricciones de las políticas federales

Factores sociodemográficos como la mencionada dispersión geográfica de la población, ejercen una fuerte presión económica sobre la administración estatal, que es muy difícil de enfrentar bajo los esquemas tradicionales de financiamiento, pues este tipo de condicionantes no son tampoco considerados dentro de los criterios de asignación de fondos a ejercer por las entidades federativas, llámense Participaciones, Fondos de Aportaciones o cualquier otro tipo de esquemas.

Lejos de premiarse en alguna medida los esfuerzos que realizan las entidades para atender a esas comunidades aisladas y en muchos sentidos marginadas, los avances que se puedan registrar en términos de los indicadores usuales de bienestar social, como pueden ser el tipo de construcciones en las que viven los habitantes, el nivel educativo o el acceso a ciertos servicios públicos básicos, resultan contraproducentes a la hora de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) aplica los criterios de distribución de algunos fondos federales.

Por mencionar tan solo un ejemplo, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, cuyo monto global se distribuye en función de un índice de marginalidad, el cual es construido a partir de del tipo de indicadores mencionado en el párrafo anterior. De acuerdo con este criterio, y dado que Baja California Sur cuenta, en términos generales, con indicadores de educación, salud y vivienda relativamente mejores a la media nacional, el resultado obtenido es que, según ese índice, Baja California Sur es la entidad menos pobre

del país, pues cuenta con un índice de “masa carencial”¹⁴ del 0.15 por ciento del total nacional y, por lo tanto, le corresponde un porcentaje equivalente del monto global asignado a este fondo, es decir, el 15 por ciento de un punto porcentual. Esto ha traído como consecuencia que de los \$23 mil 512 millones que se distribuirán durante este año por concepto de este fondo, al Municipio de Los Cabos solamente se le hayan asignado \$7.5 millones para atender las crecientes necesidades de infraestructura social derivadas de que, como ya se mencionó, dicho municipio tiene una de las tasas de crecimiento poblacional más altas del país.

En Baja California Sur se registran algunos indicadores de bienestar que son relativamente mayores a los de la media nacional.¹⁵ Para ejemplificar, podemos mencionar que en el año 2001 el 96.3 por ciento de la población sudcaliforniana tenía cobertura de agua potable, indicador superior al promedio nacional que era para ese año era de 89.0 por ciento; asimismo, los últimos datos disponibles muestran que el 95.7 por ciento de la población de 15 años o más era alfabeta en nuestro estado, mientras que a nivel nacional dicho porcentaje se ubicaba en 90.3 por ciento; los grados promedio de escolaridad en Sudcalifornia ascendían a 8.4 (7.6 a nivel nacional), mientras que el 58.9 por ciento de la población era derechohabiente de algún tipo de cobertura de seguridad social, dato que contrasta favorablemente contra el equivalente a nivel nacional que se ubicaba en 40.1 por ciento.

Los indicadores del Sistema Nacional de Salud son también favorables en términos comparativos, lo cual se puede ejemplificar con los siguientes datos: mientras que en Baja

¹⁴ La metodología para determinar este índice global de pobreza, que calcula la Secretaría de Desarrollo Social federal, se encuentra definida en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal

¹⁵ Ver: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI 2003: *Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa*, México.

California Sur existían en el 2001 más de 140 camas censables por cada 100,000 habitantes, el dato correspondiente a la media nacional era de sólo 77.3; en el caso de consultorios, se registraron en el estado 93 por cada 100,000 habitantes, mientras que el promedio en el país escasamente rebasaba 50; situación similar podemos encontrar en otro tipo de índices como son las consultas externas generales por cada 100,000 habitantes (2246 contra 1705), médicos en contacto directo con el paciente (163 contra 120), así como en otra serie de indicadores de índole sociodemográfica¹⁶.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) presentado en el 2002 ubica a nuestra entidad en el sexto lugar a nivel nacional, tan sólo por debajo del Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Chihuahua y Coahuila. Por su parte, otra estimación de dicho índice, en este caso elaborada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) también con datos del 2002, ubican a nuestra entidad en noveno lugar, después de las entidades antes mencionadas más Quintana Roo, Sonora y Aguascalientes.¹⁷

El IDH pondera el dato del Producto Interno Bruto *per cápita* con otro tipo de indicadores que incorporan la esperanza de vida y las características de la educación, por lo que normalmente se considera como una medida del bienestar más apropiada que el simple PIB o su variante en términos por persona.

Esos son los datos, que si bien reflejan que en nuestra entidad priva una situación relativamente mejor a la de otras, en términos de ciertos indicadores específicos, dichas cifras no muestran la magnitud de las necesidades y rezagos insatisfechos de los habitantes

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ Las diferencias entre estos dos índices se deriva de las distintas fuentes de información que utilizan, así como de los diferentes supuestos que aplican para estimar cada uno de los indicadores que integran el IDH.

y las regiones de nuestro estado, que requieren de cuantiosos recursos a los que será muy difícil tener acceso bajo los criterios y procedimientos prevalecientes.

III. Restricciones económicas

A. La estructura económica y el desarrollo desigual

De manera gradual y continua, la economía sudcaliforniana ha venido perdiendo terreno en términos comparativos dentro del contexto nacional. En efecto, aún cuando el PIB *per cápita* sudcaliforniano ha estado tradicionalmente por encima de la media computada para la totalidad de las entidades federativas, esa posición de ventaja relativa se ha venido perdiendo de manera acelerada durante los últimos años.

Como se puede observar en el cuadro 2, durante 1995 el PIB nacional *per cápita* ascendía a \$12,415 pesos, mientras que el PIB sudcaliforniano registrado en ese año era casi 36 por ciento mayor, ubicándose en \$16,844 pesos por persona; en 1996 este indicador

Cuadro 2
Evolución del PIB Per Cápita Nacional y de Baja California Sur 1995-2000
Miles de Pesos a precios constantes de 1993

Entidad	1995	1996	1997	2000
PIB Nacional	1,131,752,762	1,190,075,547	1,270,744,066	1,473,660,184
Población nacional	91,158,290	92,571,340	94,006,294	97,483,412
PIB per cápita nacional	12.415	12.856	13.518	15.117
PIB Baja California Sur	6,324,954	6,890,054	7,169,884	7,977,469
Población BCS	375,494	386,202	397,216	424,041
PIB per cápita BCS	16.844	17.841	18.050	18.813
PIB BCS/PIB NACIONAL	135.7%	138.8%	133.5%	124.4%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI: Sistema de Cuentas Nacionales

promedio era 38.8 por ciento mayor en el caso de Baja California Sur, sin embargo, desde 1997 el PIB *per cápita* de nuestra entidad, a precios constantes de 1993, fue descendiendo de manera ininterrumpida ubicándose en el año 2000 en \$18,813 pesos, cifra ahora solamente 24.4 por ciento superior a los \$15,117 pesos computados a nivel nacional. Es decir, que durante los últimos años, la distancia relativa entre los niveles del PIB *per cápita*

entre la entidad y el promedio nacional han disminuido en más de 30 por ciento. Aún así, el PIB *per cápita* en el estado sólo es superado por 7 estados de la República.

En términos absolutos, para el año 2002 el PIB de Baja California Sur, a precios de 1993, ascendió a \$8 mil 330 millones de pesos, monto equivalente al 0.56 por ciento del PIB nacional. Desde el punto de vista de sus integración sectorial, los datos del INEGI indican que más del 77 por ciento del total del PIB estatal es generado por el sector Servicios, mientras que la cifra correspondiente al nivel nacional se ubica en 70 por ciento, es decir, 7 puntos porcentuales menos que el registrado a nivel estatal; en contraste, la aportación del sector secundario en el PIB de la entidad fue de tan solo el 17.7 por ciento, cifra sustancialmente menor al 26.5 por ciento que aporta el sector industrial en el contexto nacional global. Asimismo, si consideramos las aportaciones sectoriales de la economía sudcaliforniana a la economía nacional, ésta se ubica también en términos modestos, ascendiendo al 0.8 por ciento del PIB global del sector primario; el 0.4 por ciento del total nacional correspondiente al sector industrial y el 0.6 por ciento del sector servicios.

Cuadro No. 3
PIB en Baja California Sur por Gran División 1997 - 2002
(Participación porcentual)

Concepto	1997	2002
Total	100.0%	100.0%
G.D. 1 Agropecuaria, silvicultura y pesca	9.5%	7.9%
G.D. 2 Minería	2.8%	2.2%
G.D. 3 Industria manufacturera	3.5%	4.1%
G.D. 4 Construcción	4.5%	5.9%
G.D. 5 Electricidad, gas y agua	3.1%	3.3%
G.D. 6 Comercio, restaurantes y hoteles	19.6%	17.8%
G.D. 7 Transporte, almacenaje y comunicaciones	9.7%	10.1%
G.D. 8 Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y d	26.3%	29.8%
G.D. 9 Servicios comunales, sociales y personales	21.8%	19.7%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI: Sistema de Cuentas Nacionales.

Como se puede observar en el cuadro 3, la economía sudcaliforniana está fuertemente terciarizada, pues como ya se mencionó, durante 2002 más del 77 por ciento

del valor de la producción de bienes y servicios finales estaba concentrada en el Sector Servicios: comercio, restaurantes y hoteles; transporte, almacenaje y comunicaciones; servicios financieros, seguros, actividades mobiliarias y de alquiler; y servicios comunales, sociales y personales. La industria manufacturera es definitivamente marginal en el estado, pues sólo aporta el 2.2 por ciento del valor total, mientras que las actividades relacionadas con la generación y comercialización de electricidad, gas y agua contribuyen con el 5.9 por ciento; la construcción con el 4.1 por ciento y el sector primario, en su conjunto, contribuye con casi el 8 por ciento del valor de la producción de bienes y servicios finales.

Esto muestra claramente que la economía bajacalisureña es poco diversificada, produce mayoritariamente servicios y depende mayoritariamente para su provisión de bienes de la producción foránea, los cuales tiene que importar en tanto del macizo continental como de los Estados Unidos de América, generando una situación de balanza comercial fuertemente deficitaria, que de acuerdo con los estudios que se han hecho de la matriz insumo producto, se estima superior a los \$400 millones de pesos¹⁸. Esto, a pesar de las cuantiosas exportaciones, sobre todo de minerales y productos pesqueros de alto valor comercial, que se realizan a diversas partes del mundo por parte de algunas empresas del norte del estado.

El mismo proceso de desarrollo ha venido conformando una situación de notable desigualdad entre las regiones de la entidad, que se traduce, en algunas regiones - señaladamente las del sur de la entidad-, en una indeseable concentración de las actividades económicas, generación de fuentes de trabajo e ingreso, y opciones de desarrollo profesional e individual.

¹⁸ Ver: Angeles, M. 2003: La Estructura Económica de Baja California Sur. En: *Diagnóstico Estratégico de Baja California Sur*, UABCS-SEP, La Paz, Baja California Sur, México, p. 82.

Esta situación se ha presentado como parte de un fenómeno que se ha venido registrando de manera recurrente desde fines del siglo XIX, al movilizarse los centros de atracción y expulsión de las actividades económicas y de la población, en respuesta a las nuevas condiciones económicas imperantes en los nuevos centros de desarrollo. Así, mientras que las actividades extractivas y agropecuarias fueron las bujías del desarrollo y el detonante del poblamiento que se dio en el norte del estado a partir de la década de los mil novecientos cincuenta, más recientemente el comercio de bienes extranjeros al amparo del régimen de zona libre le significó, principalmente a la ciudad de La Paz, una ventaja comparativa con respecto al resto del país*.

Esto explica el extraordinario auge comercial del que gozó esta ciudad y el que se convirtiera durante los mil novecientos sesenta y setenta, en el principal centro captador de población e inversiones del estado, situación que prevaleció hasta principios de la década de los mil novecientos ochenta, en la que el proceso de apertura comercial seguida a nivel

Cuadro No.4
Índice de Desarrollo Humano Nacional y Municipal de Baja California Sur
Datos al año 2000

Nombre	PIB per cápita en dólares ajustados	Índice de desarrollo humano (IDH)	Grado de desarrollo humano	Lugar Nacional
República Mexicana	\$7,495	0.789	Medio alto	
Baja California Sur	\$8,722	0.818	Alto	9
Comondú	\$5,408	0.779	Medio alto	347
Mulegé	\$5,188	0.778	Medio alto	351
Paz, La	\$7,414	0.817	Alto	118
Cabos, Los	\$15,018	0.843	Alto	38
Loreto	\$5,969	0.794	Medio alto	246

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población

* Esta situación se daba antes de la firma del tratado de Libre Comercio, pues la existencia de productos importados bajo el régimen de zona libre resultaba un atractivo de la región.

nacional eliminó este atractivo que tenía la entidad para los visitantes nacionales, lo que redundó en una crisis que afectó seriamente la situación económica de la ciudad capital.

Más recientemente, el auge experimentado por el turismo en la región de Los Cabos, de manera más acelerada a partir de la última década del siglo pasado, ha venido desplazando los flujos de bienes y servicios, así como los de recursos humanos y financieros hacia el municipio del mismo nombre. Esto ha generado señaladas asimetrías entre los niveles y ritmos de desarrollo de las distintas zonas del estado, coexistiendo al mismo tiempo regiones radicalmente distintas: el Sur, con una economía y una población en condiciones de crecimiento acelerado, y el Centro y Norte de la entidad, en donde desde hace varios años y por diversas circunstancias se ha perdido el dinamismo que tuvieron en otros tiempos.

Este desarrollo desigual se manifiesta en distintos indicadores, uno de los cuales es el Índice de Desarrollo Humano calculado por el Consejo Nacional de Población.

A nivel municipal es interesante observar (ver cuadro 4) que, de acuerdo con esta metodología, sólo los municipios de Los Cabos y de La Paz son considerados como entidades que cuentan con un grado de desarrollo humano “alto”, clasificación en la que también se ubica Baja California Sur.

Dichos municipios se encuentran catalogados en los lugares 38 y 118, respectivamente, entre los 2442 municipios del país. En contraste, los de Loreto, Comondú y Mulegé tienen índices de desarrollo humano que los clasifican como de desarrollo “medio alto” ubicándose, respectivamente, en los sitios 246, 347 y 351 del país¹⁹.

¹⁹ La clasificación depende del valor del IDH, cuyo máximo valor posible es 1. Se considera que un municipio, estado o país tiene un grado de desarrollo “alto” si su IDH es mayor o igual a 0.8; que es de nivel “medio”, si su IDH oscila entre 0.5 y 0.7999; y con un nivel “bajo” si su IDH es menor a 0.499.

Hablando en términos estrictamente económicos, es interesante destacar que las estimaciones del CONAPO en términos del PIB *per cápita* de cada uno de los municipios sudcalifornianos nos muestra una situación profundamente desigual, pues en Los Cabos este estimador ascendía a \$15,018 dólares anuales, cifra que más que duplica los \$7,414 dólares estimados para el caso de La Paz y casi triplica tanto los \$5,408 dólares del municipio de Comondú como los \$5,188 dólares calculados para Mulegé.

Cabe mencionar que este indicador es el único que se ha publicado para el estado del Producto Interno Bruto a nivel municipal y que, a pesar de que el cálculo del PIB se realiza de manera aproximada, a partir de los datos de los ingresos de los hogares captados por el censo de 2000, constituyen un dato relevante en sí mismo en cuanto a la desigualdad en el nivel de desarrollo que se observa entre los municipios de la entidad.

En otros términos, mientras que en el caso de Los Cabos el grado de desarrollo medido por este indicador sólo es superado por algunos de los municipios más ricos del país y algunas delegaciones del Distrito Federal, los municipios de Comondú y Mulegé están ubicados en niveles más parecidos a los que se encuentran en algunas regiones del centro del país, como La Piedad, Michoacán; El Grullo, Jalisco; o Atlixco, Puebla²⁰.

Estas condiciones diferenciales hacen evidentes las limitaciones del modelo de desarrollo adoptado en el pasado y ponen de manifiesto que los elementos que en distintas épocas fueron el motor que dinamizaron la vida económica y productiva de la entidad ya no se encuentran presentes en las mismas proporciones, por lo que las políticas públicas deben encaminarse a identificar los nuevos elementos detonadores que reactiven y generen nuevas opciones para un desarrollo regional más equilibrado que, a la par de impulsar y consolidar el que ya se registra en las regiones australes de la media península, reactive y genere

²⁰ Ver: www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/html/Anexos.xls

nuevas oportunidades de desarrollo en los otros municipios de la entidad, de manera que se revierta e interrumpa este fenómeno de causalidad acumulativa que tiende a perpetuar y acrecentar las diferencias entre las regiones.

B. Las restricciones presupuestales

Como es ampliamente sabido, el federalismo hacendario en nuestro país es profundamente centralista, pues se concentran en el gobierno federal tanto las principales fuentes de ingresos fiscales, como las decisiones centrales en cuanto a la asignación de los recursos disponibles entre las diferentes instancias de gobierno.

Cuadro No. 5				
Impuestos e Ingresos Propios en Baja California Sur, 1998-2004				
(miles de pesos)				
CONCEPTO	TOTAL 1998		TOTAL 2004 ^{1/}	
	ABS	%	ABS	%
TOTAL DE INGRESOS	2,099,097	100%	\$4,535,413	100%
INGRESOS ESTATALES	50,415	2%	\$268,276	6%
Impuestos	40,184	80%	\$142,141	53%
Sobre nóminas	15,322	38%	\$52,056	37%
Contribución del 1%	0	0%	\$31,198	22%
Sobre hospedaje	19,720	49%	\$46,839	33%
Otros	5,142	13%	\$12,048	8%
Derechos	2,986	6%	\$1,466	1%
Productos	4,995	10%	\$75,872	28%
Aprovechamientos	2,250	4%	\$48,797	18%

FUENTE: Subdirección de política presupuestal.

^{1/} Real a junio, estimado a diciembre de 2004

Baja California Sur no es ajeno a ello pues comparte con el resto de las entidades federativas una situación de excesiva dependencia en la que, en promedio, más del 90 por ciento de los recursos que perciben provienen de recursos que administra el gobierno federal.

En el caso del estado, la actual administración ha logrado mejorar de manera importante la generación de ingresos propios, empero la participación de éstos en el total de

ingresos durante el ejercicio fiscal de 2004 asciende a tan solo seis por ciento, mientras que el por ciento restante proviene principalmente del Fondo General de Participaciones y de los Fondos de Aportaciones Federales, recursos administrados y distribuidos por esa instancia central.

Una situación adicional digna de ser mencionada, es que en la mayor parte de los casos, los recursos que reciben las entidades provenientes del gobierno federal son recursos que tienen predeterminado un fin específico, de manera que para la atención de los programas o acciones que los gobiernos locales estimen como prioritarias, se tienen que buscar fuentes de recursos adicionales.

Cuadro No. 6			
Participaciones Federales e Ingresos Estatales en B.C.S.			
1998- 2003, (Millones de pesos)			
CONCEPTO	1998	2003	Crecimiento Porcentual
Participaciones Federales	\$681.0	\$1,469.5	116%
Ingresos Estatales	\$75.7	\$234.5	210%

Fuente: Sría. De Finanzas del Edo. B.C.S.

Y, a pesar de que en términos absolutos esos recursos federales han aumentado su magnitud, en términos de participación porcentual y, sobre todo, en relación con las necesidades propias que demanda el proceso de desarrollo de nuestra entidad, estos recursos transferidos han resultado claramente insuficientes.

Así, mientras que, como ya se mencionó, el crecimiento de la economía y la población sudcalifornianas crecieron a tasas muy superiores a la media nacional, los recursos federales más importantes en términos de monto lo hicieron a una tasa mucho menor. Por ejemplo, durante el periodo 1998-2002, los recursos asignados al Ramo 33 a nivel nacional tuvieron una tasa media de crecimiento anual de 8.2 por ciento; sin embargo,

para el caso de Baja California Sur, este crecimiento fue de tan sólo 4.7 por ciento, es decir, 3.5 puntos porcentuales por debajo de la media nacional, lo que nos ubicó en el último lugar a nivel nacional en cuanto a este indicador.²¹ Esta misma situación se repite, aunque no de manera tan dramática, en el caso del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, PAFEF, en el cual la tasa de crecimiento medio anual de nuestra entidad también estuvo por debajo de la media nacional, ubicándonos en el 22º lugar a nivel nacional.

En el caso de la evolución del otro rubro fundamental de los ingresos provenientes de la federación, las Participaciones Federales, el comportamiento de éstas ha sido bastante menos dinámico que el observado en el conjunto de las finanzas públicas estatales, lo cual se puede ilustrar mencionando que, mientras que los ingresos propios casi se triplicaron de 1999 a 2003, las Participaciones Federales sólo han registrado un incremento 116 por ciento en ese mismo periodo.

Dados las características estructurales de nuestro estado, de las que hemos dado cuenta en las páginas anteriores, los criterios vigentes para la distribución de los recursos administrados por el gobierno federal y las características de amplia concentración de las potestades tributarias en manos de esa misma instancia, no es de esperarse que esta situación de estrechez financiera cambie de manera sustancial en el corto y mediano plazos (a pesar de los limitados avances que en este sentido se obtuvieron en la Convención Nacional Hacendaria), por lo que las condicionantes de insuficiencia de recursos y de alta dependencia federal, han obligado y obligan a la actual administración a implementar instrumentos de política fiscal, novedosos e imaginativos, tendientes a proporcionar un

²¹ Primera Convención Nacional Hacendaria, 2004: *Diagnóstico General de los Temas de la Convención, Tema: Gasto Público*, febrero-julio 2004, pp. 37-38.

mayor margen de maniobra para la atención de las necesidades y demandas del bienestar de la población, puesto que sabemos que éstas crecen a tasas mucho más aceleradas de las que podemos satisfacer por los canales tradicionales.

IV. La transformación de la vida política²²

Las condiciones políticas en Baja California Sur también tienen características distintivas, que en algunos sentidos son similares a las que se pueden observar en el resto del país, mientras que otras tienen rasgos completamente diferentes.

Al igual que en toda la nación, Baja California Sur vivió la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, que fue el único ganador, durante décadas, de los cargos de elección; por la otra, una particularidad de la entidad, compartida con el estado de Quintana Roo, es que sólo hasta 1974 se transformaron de Territorios a Estados, lo cual significó, entre otras situaciones, que el centralismo que caracteriza nuestro sistema político, a pesar de ser una federación, se manifestara en nuestra entidad de manera aún más pronunciada que en estados pertenecientes a ella desde muchos años atrás. Esto se debe a que bajo la categoría de Territorio los sudcalifornianos no gozaban de ciertos derechos ciudadanos fundamentales, entre ellos los de elegir directamente a sus gobernantes, sino que éstos eran impuestos desde la capital del país.

Ya en su actual categoría de Estado libre y soberano, integrante del pacto federal, Baja California Sur compartió con el resto de las entidades del país las manifestaciones de la hegemonía política impuestas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que se reflejó, entre otras cosas, en los altísimos porcentajes de votación que de manera recurrente recibía el PRI en la entidad.

La transformación democrática que ha venido experimentando el país a partir de la década de los mil novecientos ochenta también se manifestó, en el caso de nuestro estado,

²² La elaboración de cuadros y porcentajes de esta sección, salvo aclaración en contrario, tuvo como fuente la Junta Local Ejecutiva del IFE en BCS. Tomado del Compendio Estadístico 1998-2000, Municipios de Baja California Sur, cuaderno de datos básicos 2001, publicado por la Secretaría de Planeación y Desarrollo, páginas 941, 962, 947, 956, 971, 944, 953.

ya que pasó de ser una entidad donde las votaciones a favor del Revolucionario Institucional superaban normalmente el 95 por ciento en todo tipo de elección, a un enclave donde el voto de la antes llamada “oposición” (pues hoy este término cobra un sentido más amplio que puede ser aplicado a todas las fuerzas políticas y no solo a los partidos distintos al PRI) fue creciendo de manera gradual y sistemática durante las primeras elecciones de la década pasada, hasta llegar a convertirse en mayoría indiscutible a partir de las elecciones estatales de 1999. En dichos comicios la coalición integrada por el Partido de la Revolución

Cuadro No. 7
Porcentajes de Votación en Elecciones Estatales

PARTIDO	Gobernador		Mayoría Relativa	
	1993	1999	1993	1999
PAN	45.6%	6.1%	47.7%	12.6%
PRI	50.6%	36.3%	47.7%	34.7%
PRD	0.5%		1.1%	
PT	-			
PVEM	-			
PRD-PT	-	54.2%		46.2%
Otros	3.3%	3.4%	3.5%	6.5%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Democrática y el Partido del Trabajo, obtuvo el 54.2 por ciento de la votación para gobernador²³, el 46.2 por ciento de las votaciones para diputados estatales y 3 de las cinco alcaldías en disputa (ver cuadro 7); por su parte, el Partido Revolucionario Institucional sólo pudo obtener el 36.3 por ciento en el caso de elecciones para gobernador y 34.7 por ciento en el de diputados de mayoría relativa, lo que significó una severa caída, pues durante las elecciones estatales de 1993 este partido había obtenido más del 50 por ciento

²³ Este porcentaje es con respecto al total de votos, incluidos 4,805 votos nulos; de no considerarse éstos, el porcentaje correspondiente se elevaría al 56 por ciento.

de los votos para gobernador y cerca del 48 por ciento en lo que respecta a los diputados de mayoría relativa.

En el caso de las elecciones federales recientes, la historia ha sido similar: mientras que el PRI obtuvo el 55.1 por ciento de los votos para presidente de la república en 1994, en las elecciones federales del 2000 este porcentaje había disminuido a 33.5 por ciento; en contraste, los partidos que integraron la Alianza por México²⁴ casi triplicaron la votación para presidente que habían obtenido en lo individual 6 años antes, al pasar de 13,368 votos en 1994 a 45,229 votos en 2000²⁵.

Asimismo, la Alianza por el Cambio, integrada por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México, ganadora de la votación en México y en Baja California Sur, también vio aumentada en 2000 la votación conjunta de ambos partidos, al pasar de 47,693 votos en 1994 a 60,834 votos en la de 2000, es decir, un incremento de casi 28 por ciento.

En las elecciones para senadores y diputados federales de 1994, 1997 y 2000 se repite, con algunas pequeñas diferencias, el mismo patrón de comportamiento de los electores sudcalifornianos: una caída significativa y continua de la votación recibida por los candidatos del Partido Revolucionario Institucional, acompañada de un crecimiento espectacular de las votaciones a favor de los candidatos de los partidos que hasta antes de 1999 eran de oposición, particularmente del Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo.

²⁴ La Alianza por México la integraron el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo, Convergencia por la Democracia, Partido Alianza Social y el Partido de la Sociedad Nacionalista.

²⁵ Ver Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI 2003: Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa, México.

Cuadro No. 8
Porcentajes de Votación en Elecciones Federales

PARTIDO	Presidente		Diputados			Senadores		
	1994	2000	1994	1997	2000	1994	1997	2000
PAN	32.3%	*	32.6%	18.7%	*	31.5%	20.2%	*
PRI	55.1%	33.5%	55.9%	48.5%	30.9%	57.2%	47.3%	30.8%
PRD	6.5%	*	5.2%	12.1%	*	5.2%	13.0%	*
PT	2.7%	*	1.8%	15.7%	*	1.9%	13.8%	*
PVEM	0.5%	*	0.7%	2.1%	*	0.7%	2.6%	*
ALIANZA POR EL CAMBIO ^{/1}	*	35.9%	*	*	25.7%	*	*	27.2%
ALIANZA POR MEXICO ^{/2}	*	26.9%	*	*	38.8%	*	*	37.9%
Otros	2.8%	3.7%	3.8%	2.9%	4.5%	3.5%	3.1%	4.2%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

En el caso de la elección de diputados, la participación de los electores que votaron por el PRI bajó del 55.9 por ciento en 1994 al 30.9 por ciento en 2000; para los candidatos a senadores de ese partido el fenómeno de caída es similar.

Los candidatos que en su momento integraron la Alianza por México, que en las elecciones federales para diputados y senadores de 1994 apenas rebasaron conjuntamente los 10,000 votos, lo cual equivalía a 7 por ciento del total, para 1997 los obtenidos de manera conjunta por estos partidos para dichos cargos ya superaban los 30,000 votos y durante las elecciones del 2000, ya integrados en alianza con otros partidos menores, sus candidatos a diputados y senadores superaron los 60,000 votos, lo cual representó el 37.9% de los votos totales. Es decir, que en un periodo de sólo 6 años pasaron de ser fuerzas políticas marginales en el estado a las fuerzas más importantes, mientras que el partido que tradicionalmente dominaba la vida política de la entidad se rezagó de manera significativa.

V. Políticas Públicas y Participación Social

Como ya se ha mencionado, las particularidades y condicionantes geográficas, demográficas, económicas y políticas, presentes en el caso de Baja California Sur, definen y determinan un marco contextual que es específico de este estado y de esta región, el cual demanda la instrumentación de una serie de políticas públicas congruentes y concatenadas que tiendan a superar paulatinamente los rezagos e inequidades que se han derivado de un modelo de desarrollo que no ha sido capaz de generar un desarrollo social y económico más equilibrado tanto sectorial como regionalmente.

Dentro de la estrategia general que instrumentó la administración estatal que termina su mandato en abril de 2005, cabe destacar algunos aspectos específicos que se consideran como ejemplos de políticas públicas que en Baja California Sur han demostrado su pertinencia y viabilidad para avanzar en la dirección correcta de manera concertada y con el apoyo de los diferentes sectores de la sociedad.

Dentro de éstas y en el ámbito de la economía y dentro del federalismo fiscal vigente, mencionaremos algunos ejemplos significativos de la instrumentación de nuevos esquemas fiscales y de distribución de recursos, que nos han permitido avanzar de manera decidida en el abatimiento de los rezagos en materia de infraestructura social; asimismo, referiremos nuestra experiencia en la implementación de un esquema de regionalización a nivel estatal, como una estrategia tendiente a propiciar un desarrollo regional más equilibrado; y finalizaremos esta sección refiriendo la estrategia seguida para el impulso a polos de desarrollo sectorial específicos, a partir del estímulo a la inversión direccionada de flujos de capital provenientes del sector privado. En el plano social, haremos mención a parte de nuestra experiencia en la instrumentación de esquemas de participación ciudadana en el

proceso de toma de decisiones, que han permitido el empoderamiento de los grupos sociales como sujetos y no nada más como objetos de las políticas públicas.

A. La Política Fiscal

La serie de restricciones y condiciones a las que está sujeta la distribución de recursos provenientes del gobierno federal, de las cuales se dio cuenta en páginas anteriores, así como la incertidumbre con respecto a la posibilidad real de instaurar un esquema de federalismo fiscal más equitativo, orientó los esfuerzos de la administración estatal para modernizar nuestra estructura de contribuciones, así como para plantear nuevos modelos de captación de recursos, novedosos e imaginativos, que permitiera atender de mejor manera las necesidades de provisión de servicios básicos e infraestructura en las zonas más dinámicas del estado, así como también para servir como mecanismos efectivos de la redistribución del ingreso estatal hacia las zonas relativamente menos desarrolladas.

Dentro de estas acciones, deseamos destacar en este trabajo las relacionadas con las modificaciones que impulsamos con relación al impuesto sobre nóminas, así como las experiencias relacionadas con la implantación y operación de una contribución especial que operó hasta agosto de 2004 en el municipio de Los Cabos.

1. Las Modificaciones al Impuesto sobre Nóminas

Bajo el arreglo de federalismo fiscal existente, en el cual los impuestos más redituables a nivel nacional quedan en poder de la federación, el impuesto sobre nóminas ha sido uno de los gravámenes estatales con más alto potencial recaudatorio. De acuerdo

con datos a nivel global, dicho impuesto significó el 73.7 por ciento de los ingresos tributarios de todas las entidades federativas durante el periodo 1994-2001.²⁶

A pesar de lo anterior, durante muchos años dicho gravamen en Baja California Sur tuvo una participación porcentual muy baja en relación al total de ingresos estatales; adicionalmente, la estructura del mencionado gravamen era inequitativa e inhibidora de la generación de empleos e inversiones, sobre todo foráneas, pues solamente se aplicaba a las empresas que tuvieran domicilio fiscal fuera del estado, mientras que las empresas locales no estaban obligadas a su pago; por otra parte, la tasa que se aplicaba a las empresas foráneas sujetas al mismo era del 4 por ciento sobre el monto global que importara la nómina de la empresa en cuestión, que era el porcentaje más alto que aplicara cualquier estado por este impuesto a nivel nacional.

Con los objetivos de corregir la situación de inequidad, así como de promover un desarrollo regional más equilibrado a través de la inversión en infraestructura social, la administración estatal preparó una iniciativa de reformas a la Ley de Hacienda del Estado, con el objetivo de modificar y corregir, entre otras situaciones, la estructura, cobertura y forma de administrar este gravamen.

Dentro de las principales adecuaciones aprobadas por el Congreso del Estado el 25 de junio de 2001, se decidió:

- a) ampliar el universo de contribuyentes para que el impuesto se aplicara de manera general, independientemente del domicilio fiscal del contribuyente
- b) reducir la tasa general del 4 al 2 por ciento.

²⁶ Primera Convención Nacional Hacendaria, 2004: *Diagnóstico General de los Temas de la Convención, Tema: Ingresos*, febrero-julio 2004, p. VIII.

Tal como se preveía, al inicio hubo cierta oposición de una parte significativa del sector empresarial de la entidad, sobre todo de la ciudad capital, el cual estaba, por supuesto, acostumbrado y conforme con el tratamiento diferencial hasta entonces vigente, puesto que le daba una ventaja sobre los potenciales y reales inversionistas provenientes de otras latitudes; sin embargo, ese inicial rechazo fue menguando paulatinamente a partir de las numerosas reuniones que se tuvieron de manera tripartita, entre los integrantes de la legislatura local, los representantes empresariales y las autoridades fiscales locales.

Para que finalmente se aceptara la modificación, fue importante el ofrecimiento plasmado en la mencionada Ley de Hacienda de que la totalidad de los recursos captados por esta contribución se administraran a través de un fideicomiso que se constituiría para tal efecto, con participación directa del sector empresarial de los cinco municipios, a fin de asegurar que los ingresos provenientes por el impuesto modificado se destinaran íntegramente a la construcción de infraestructura social en los cinco municipios de la entidad.

Esta manera de administrar el gravamen a través de un fideicomiso, formaba parte integral del nuevo esquema propuesto, puesto que se considera determinante la participación directa del contribuyente en la toma de decisiones con respecto al uso de los recursos que aporta. Esto, obviamente, dentro de ciertos parámetros y destinos previamente diseñados y contemplados desde la generación de la propia iniciativa de reformas a la ley.

En este sentido, lo que se desea destacar es que la participación del sector generador del recurso no fue producto de una negociación tendiente a la aceptación de la modificación propuesta por el gobierno estatal, sino que esta particularidad en la forma de administración es consustancial a una política general que se instrumentó con la intención deliberada de

facilitar el empoderamiento de los actores sociales participantes en la instrumentación de las políticas públicas para el desarrollo.

De esta manera, el comité técnico del fideicomiso encargado de estos recursos quedó integrado por diez representantes de la iniciativa privada de los cinco municipios del estado (cuatro de La Paz, tres de Los Cabos y uno por cada uno de los 3 municipios restantes); un representante del Congreso del Estado; los cinco presidentes municipales; el Secretario de Promoción y Desarrollo Económico; La Unidad de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental; el Secretario de Planeación Urbana, Infraestructura y Ecología -que es la entidad responsable de la ejecución de las obras y funge como Secretario del Comité-, así como el Secretario de Finanzas, quien preside dicho órgano.

Las atribuciones que se le otorgaron al mencionado comité técnico fueron lo suficientemente amplias como para poder administrar de manera efectiva los recursos captados, así como para garantizar que la toma de decisiones fuera colegiada, eliminando las posibilidades de desviación de las finalidades perseguidas. Dentro de éstas, por ejemplo, se estableció como atribución de dicho comité la de llevar el registro de las aportaciones que se realizan al patrimonio del fideicomiso por concepto de la recaudación del impuesto sobre nóminas, así como la de vigilar la correcta aplicación del patrimonio fideicomitado; determinar el monto de las obras de infraestructura social a realizar en cada municipio, tomando en consideración las prioridades que demanda el desarrollo estatal y la aportación proporcional a la recaudación que se registre en cada uno de ellos; y establecer las políticas de administración y vigilancia de todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de los fines del fideicomiso.

Con el fin de poder llevar a cabo la obras de infraestructura requeridas a un ritmo mayor al que permitiría la captación de este impuesto, el gobierno estatal contrató una línea

de crédito por \$98 millones de pesos, mismos que están siendo pagados con los recursos provenientes de dicho gravamen. Para tal objetivo, el fideicomiso se constituyó también como fuente de pago de la línea de crédito obtenida, lo cual seguirá ocurriendo hasta su total liquidación, misma que está prevista para el último mes de la presente administración, en abril de 2005.

Los resultados del esquema han sido en verdad notables; en primer lugar, la recaudación del impuesto sobre nóminas tuvo un crecimiento espectacular a partir de las modificaciones antes descritas: mientras que, por ejemplo, en 1998 la recaudación obtenida por este gravamen ascendió a \$15.3 millones, para 2003 la recaudación total llegó a casi \$57 millones, y durante el presente año se espera superar ampliamente esta cifra puesto que solamente durante el primer semestre de 2004 la captación de este impuesto ascendió a \$52.1 millones, lo que quiere decir que este año, en un semestre, se recaudó más de 3 veces de lo que se obtuvo en todo el año 1998, convirtiéndose el impuesto en la fuente más importante de los ingresos generados a nivel estatal (ver cuadro No. 5).

Cuadro No. 9					
Captación y obra ejecutada con el Impuesto sobre Nóminas					
Municipio	Captación acumulada		Obra por Municipio		Distribución FFM
	Absoluto	%	Absoluto	%	
La Paz	\$89,677,929	56.5%	\$72,990,777	47.4%	29.5%
Los Cabos	\$43,396,374	27.3%	\$36,486,548	23.7%	24.7%
Comondú	\$5,080,642	3.2%	\$12,971,379	8.4%	17.0%
Loreto	\$2,300,529	1.5%	\$3,626,406	2.4%	13.1%
Mulegé	\$18,386,127	11.6%	\$28,010,944	18.2%	15.7%
Total	\$158,841,600	100.0%	\$154,086,054	100.0%	100.0%

Fuente: Sría de Finanzas del Gob. De B. C. S.

Bajo el nuevo esquema ha sido posible realizar muy importantes obras en todos los rincones de la entidad, que al mes de agosto de 2004, ascendían a \$154 millones. De hecho, el comité técnico a esa fecha había autorizado más de \$55 millones para la

realización de obra pública adicional a la ejecutada con los \$98 millones provenientes originalmente del crédito. Esto ha sido posible gracias a que la recaudación generada mensualmente siempre ha superado los compromisos derivados de las amortizaciones pactadas, de manera que esos excedentes, de acuerdo con lo establecido en el contrato del fideicomiso, se pueden destinar a la construcción de la obra pública autorizada previamente por el comité técnico.

Otra posibilidad que se ha derivado de este tipo de organización, es que ha permitido una redistribución importante del ingreso generado por los cinco municipios del estado, beneficiando más, de manera proporcional, a aquellos en los que se registra un menor grado de desarrollo.

Como se puede observar en el cuadro No. 9, el monto acumulado de la captación del impuesto sobre nóminas desde que entró en vigor la modificación antes referida asciende a \$158.8 millones de pesos, de los cuales la aportación principal proviene del municipio de La Paz con el 56.5 por ciento, seguida de la del municipio de Los Cabos con 27.3 por ciento, mientras que los tres municipios restantes contribuyeron, en conjunto, con el 16.2 restante.

Si atendemos a los porcentajes en que se ha distribuido entre los cinco municipios la obra aprobada y ejecutada, observamos que hay un importante proceso de redistribución de estos ingresos, sobre todo de los provenientes de los dos municipios relativamente más desarrollados de la entidad, La Paz y Los Cabos, hacia los municipios del norte, pues mientras que los dos primeros aportaron, en conjunto, el 83.8 por ciento de los ingresos provenientes del impuesto sobre nóminas, solamente se ejecutaron obras en estas zonas por un equivalente al 71.1 por ciento del total realizado hasta esa fecha.

En contrapartida, los municipios relativamente menos desarrollados de Loreto, Comondú y Mulegé, que globalmente contribuyeron con el 16.3 por ciento de la recaudación, han sido beneficiados con obras cuyo monto equivale al 45.8 por ciento del total autorizado. En el caso específico de Comondú, se han ejecutado obras por un monto que triplica lo que le correspondería de acuerdo con su contribución, mientras que en Mulegé la relación entre lo recibido y lo aportado casi llega al doble. Este efecto ha sido importante, no solo por la obra pública que ha sido ejecutada y que no hubiera sido posible de llevar a cabo bajo los esquemas tradicionales de financiamiento, sino también como reflejo de una política pública deliberada que utiliza los instrumentos a su alcance con el objeto de propiciar condiciones más equilibradas para el desarrollo regional.

Finalmente, cabe mencionar que por disposición del Legislativo aprobada en diciembre de 2003, a partir de abril de 2005, fecha en la que se terminará de liquidar el crédito contratado originalmente, el 22 por ciento de la recaudación que se genere del impuesto sobre nóminas será distribuido entre los municipios del estado para cubrir sus gastos públicos, en proporciones equivalentes a las que rigen para el caso del Fondo de Fomento Municipal. Asimismo, y a petición expresa del Congreso estatal, el comité técnico autorizó que en tanto se termina de pagar completamente el crédito antes referido, de los remanentes que se generen entre la recaudación obtenida y las amortizaciones mensuales se distribuirá el 22 por ciento de estos excedentes entre los municipios de acuerdo con los mencionados porcentajes. Estos acuerdos refuerzan el carácter redistributivo que se ha logrado con la forma de administrar este gravamen, puesto que como se puede observar en el mencionado cuadro No. 9, los criterios bajo los cuales se distribuyen los recursos provenientes del Fondo de Fomento Municipal arrojan porcentajes que tienen una

estructura mucho más paritaria de la que se derivaría de la aportación porcentual al total de la recaudación por parte de cada uno de los municipios de la entidad.

2. Génesis y Desarrollo de la Contribución Especial del Uno por ciento.

Otra experiencia exitosa en este sentido lo constituye la creación de la Contribución Especial para Obras de Infraestructura y Equipamiento Urbano, la cual surge de la imposibilidad práctica de obtener, por las vías tradicionales, los recursos que demanda para la atención de sus rezagos la región de Los Cabos.

Ya hemos referido el acelerado crecimiento presente en esa zona del estado como consecuencia de la dinámica que se viene experimentando -sobre todo en los sectores de la construcción y de los servicios-, así como el fenómeno de explosión poblacional derivado tanto del crecimiento natural como de la atracción de inmigrantes, provenientes inclusive de la misma entidad.

Dichas situaciones particulares y exclusivas de unas pocas regiones del país – por ejemplo, Tijuana y Cancún - no son reconocidas ni apoyadas por los criterios de asignación presupuestal federal y no es probable que en el corto plazo la SHCP cambie de criterio. Tampoco podemos ser muy optimistas con respecto a que se den las transformaciones de fondo en el aspecto fiscal de nuestro federalismo que se requieren de manera urgente en el esquema de federalismo fiscal nacional, por lo que la atención de los requerimientos acumulados en la provisión de infraestructura social –éstos sí inmediatos- tiene que instrumentarse a partir de fuentes financieras distintas.

De esta manera, se concertó una estrategia con los sectores productivos de Los Cabos que consistía, en su parte medular, en que, por una parte, éstos aceptaron aportar el uno por

ciento del total de los ingresos generados por sus empresas, con el compromiso del gobierno estatal de que estos recursos se utilizarían exclusivamente en un programa de pavimentación acelerada y de que en su manejo participarían de manera decidida los representantes de los mismos contribuyentes.

Con base en ese esquema, se propuso al congreso estatal la modificación de la Ley de Hacienda, con el objetivo de crear la Contribución Especial de Mejoras Sociales para Obras de Infraestructura y Equipamiento Urbano, misma que fue aprobada el 13 de enero de 2000. Por otra parte, se solicitó y obtuvo un crédito de \$121.3 millones, con el cual se financió la primera parte del programa de pavimentación en el Municipio de Los Cabos, definiéndose como fuente de pago los recursos provenientes de la mencionada contribución. Tanto los recursos del crédito como los provenientes de la recaudación de la contribución especial se integraron al patrimonio del fideicomiso que se constituyó especialmente para tal fin.

Las características principales de esta contribución especial fueron las siguientes: el objetivo de la contribución quedó constituido por los ingresos obtenidos por la realización de actividades empresariales, de prestación de servicios y de arrendamiento de inmuebles; los sujetos eran las personas físicas y morales que realizaran dichas actividades empresariales; la base se estableció con el total de las prestaciones en efectivo, en servicios, en créditos e intereses que recibieran las personas físicas y morales en el ejercicio de sus actividades empresariales; y la tasa fue del uno por ciento sobre la base citada.

Asimismo, se establecieron una serie de sujetos exentos entre los que se encontraban los sindicatos, asociaciones patronales, cámaras, colegios de profesionales, instituciones de beneficencia, sociedades cooperativas, asociaciones civiles e instituciones educativas del sector público, entre otros. Posteriormente, y como medidas de ajuste requeridas para no lesionar de manera excesiva a algunas actividades productivas con características muy

particulares, se estableció un Reglamento para la Captación de la Contribución Especial, el cual definía los porcentajes y conceptos de deducción de ingresos que se podían hacer en algunos casos específicos como, por ejemplo: los que se dedicaran a la industria de la construcción sólo deberían considerar como base gravable el 20 por ciento de sus ingresos; los dedicados al transporte urbano de pasajeros, piperos, domperos y vendedores ambulantes, pagarían una cuota fija mensual de 3 salarios mínimos (s.m.), siempre y cuando sus ingresos anuales no fueran superiores a 10 s.m. elevados al año; asimismo, se estimó conveniente exentar de los ingresos totales los derivados de la venta de artículos destinados a la alimentación exentos del pago del IVA o sujetos a la tasa del 0 por ciento, así como la compraventa de casa habitación propia (una sola operación por año).

Aún cuando la modificación a la Ley de Hacienda que creó la contribución especial del uno por ciento se estableció de manera general para todo el estado, en un artículo transitorio el Congreso determinó que ésta entrara en vigor únicamente en el municipio de Los Cabos, contemplándose la posibilidad de que se hiciera extensiva al resto de los municipios, cuando así lo determinara el Congreso del Estado, a iniciativa de cada uno de los ayuntamientos. Esta situación nunca ocurrió, por lo que el instrumento sólo operó en el municipio cabeño, hasta que terminó su vigencia.

Casi en forma paralela a la creación de la contribución y a la obtención del crédito, se trabajó también de manera conjunta con representantes de los principales sectores productivos y agrupaciones de Los Cabos para la integración del fideicomiso que vendría a administrar el patrimonio del fideicomiso, constituido principalmente por los recursos provenientes de la recaudación, así como por los obtenidos a través de la línea de crédito, ambas fuentes aportadas por el gobierno estatal.

En cuanto a los fines del fideicomiso, los más importantes consistían -además de pagar las amortizaciones mensuales del crédito contratado-, en la definición, administración y seguimiento de las obras de infraestructura a realizar, mismas que, cabe destacar, fueron también definidas en el seno de esta instancia colegiada.

Como parte medular de la estrategia tendiente a lograr la participación y colaboración económica de estos sectores, se decidió que el comité técnico estuviera integrado de manera preponderante por los representantes de los sectores económicos, colegios de profesionistas y organizaciones representativas de la región. De esta manera, es de subrayarse que de los catorce integrantes con voto en el mencionado comité, sólo uno de ellos correspondió al representante del gobierno estatal, mientras que once se distribuyeron entre diferentes cámaras, colegios y asociaciones del sector privado de Los Cabos; asimismo, el gobierno municipal y el Congreso del Estado ocuparon también sendos espacios en el citado comité.

Aún más que en el caso del fideicomiso del impuesto sobre nóminas, al comité técnico de la contribución especial del uno por ciento se le dotaron de muy amplias facultades, tanto en el papel como en la práctica, pues además de las tradicionales, como son las de llevar la cuenta de las aportaciones al patrimonio del fideicomiso, recibir los informes de los diferentes agentes involucrados o instruir al fiduciario para la realización de pagos específicos, este organismo ejerció, en la práctica, todas las funciones vinculadas a la administración de los recursos. De esta manera, y a través de los cuatro subcomités que se decidió integrar, los representantes en el comité técnico definieron las obras a ejecutar, participaron en la licitación de los trabajos, llevaron el seguimiento y supervisión de los mismos, vigilaron que los recursos recaudados por la contribución especial fueran integrados en su totalidad al patrimonio fideicomitado, e informaron a la comunidad de los avances y resultados de este fideicomiso. Cabe mencionar que los cuatro subcomités

(Subcomité de Obras, Subcomité de Finanzas y Administración, Subcomité de Vigilancia y Subcomité de Difusión) fueron presididos en todos los casos por representantes del sector empresarial.

Este tipo de organización colegiada y participativa, aunque en ocasiones retrasó o dificultó la toma expedita de acuerdos y decisiones, permitió, en contrapartida, ganar la confianza de los diversos sectores lo que propició una importante colaboración y aceptación, no sólo de los organismos que integraron el fideicomiso, sino de la mayoría de los actores sociales de la región.

Debe mencionarse, sin embargo, que algunos contribuyentes se inconformaron, desde el inicio, con la entrada en vigor de esta contribución, pues consideraban que al ser la base gravable los ingresos derivados de las actividades empresariales, se estaba obligando a una doble tributación, dado que el Impuesto al Valor Agregado también grava estos conceptos. Lo anterior propició que la recaudación efectivamente obtenida fuera inferior en casi un 50 por ciento a la que estimamos como potencial. Aún así, la efectivamente generada fue suficiente para pagar oportunamente los vencimientos de las amortizaciones del crédito e incluso nos permitió hacer dos prepagos importantes a la institución acreditante (BANOBRAS), y liquidar el empréstito ocho meses antes de lo que originalmente se había previsto, con lo que, de acuerdo con lo establecido desde el inicio, terminó la vigencia de dicha contribución.

Los recursos generados por esta vía permitieron la construcción de obras de gran importancia para este destino turístico que carecía de las obras de infraestructura que brindarían los servicios básicos tanto a los residentes como a los cientos de miles de turistas

que visitan esta región anualmente²⁷. Evidentemente, las obras realizadas con la contribución de ninguna manera eliminan el rezago acumulado en infraestructura urbana de la región, sin embargo, claramente contribuyen de manera importante a su disminución. En total se pavimentaron más de 190 mil metros cuadrados que incluyeron las obras de saneamiento de drenaje y agua potable, terracerías, pavimentos de concreto premezclado, guarniciones y banquetas de 17 arterias estratégicas en Cabo San Lucas y San José del Cabo, que significaron una inversión global de más de \$120 millones.

Para dimensionar la importancia de estos recursos en el contexto estatal y municipal, baste mencionar que éstos equivalen a un 55 por ciento más del total invertido durante 2003 por el gobierno estatal en obras públicas con recursos propios²⁸, a \$36 millones más que el total de Participaciones Federales recibidas por ese municipio en dicho ejercicio y a 16 veces más que los \$7.5 millones de los recursos federales asignados al Ayuntamiento de Los Cabos durante 2004 para la realización de obras de infraestructura a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

Hay algunos elementos que a nuestro juicio son destacables en esta experiencia: en primer lugar nos muestra que ante las limitadas posibilidades presupuestales de los gobiernos estatales y municipales, es posible y conveniente definir esquemas novedosos para que los sectores productivos contribuyan en mayor proporción al financiamiento del gasto público, aún cuando estas posibilidades están fuertemente restringidas por la legislación en materia de federalismo fiscal.

²⁷ Durante 2003 se registró un total de 1.6 millones de turistas, nacionales y extranjeros, que visitaron esta región.

²⁸ Fuente: Anexo Estadístico al Quinto Informe de Gobierno: Gasto Neto Total del Gobierno del Estado.

Los resultados también ponen de manifiesto la necesidad de una actuación coordinada entre los diferentes órdenes de gobierno en la búsqueda de objetivos comunes, a fin de que con el apoyo de la infraestructura, recursos y experiencia de los gobiernos estatales, los municipales puedan instrumentar acciones adicionales para acelerar sus acciones de beneficio social.

La experiencia nos demuestra la importancia de propiciar la participación de la sociedad organizada en la toma de decisiones y aprovechar la labor activa y permanente que desarrollan sus organismos y asociaciones, pues por esta vía se pueden lograr consensos para que de manera voluntaria, los sectores productivos contribuyan al financiamiento de las obras de infraestructura que se requieren. Así, y en la medida en que la ciudadanía pueda apreciar con claridad que sus aportaciones son utilizadas con honradez y transparencia y que estos recursos se destinan a la ejecución de las obras prioritarias para la comunidad, el respaldo de la sociedad y de sus organizaciones se expresa en forma palpable y solidaria.

3. El impulso a los polos de desarrollo sectorial

Ya se ha dado cuenta de las condicionantes y limitantes del proceso de desarrollo experimentado por Baja California Sur, como consecuencia de factores de índole diversa que han impuesto severas restricciones a la consolidación de las actividades productivas en algunas regiones de la entidad.

Una zona en la que esta situación es particularmente notoria es en la ciudad capital, hogar del 40 por ciento del total de la población estatal²⁹, y lugar que durante varios lustros

²⁹ El Censo General de Población de 2000 arroja un total de 162,954 habitantes en La Paz, 38 por ciento del total estatal; sin embargo, dentro de este número no están considerando zonas conurbadas con importantes núcleos poblacionales como Chametla, El Centenario y La Fuente.

fue el centro de captación de capitales y recursos humanos, como consecuencia del auge comercial prohiado al amparo del régimen de zona libre, que atraía importante número de visitantes por la posibilidad que existía de adquirir bienes de consumo importados que no podían ingresar libremente al país, dada la política de proteccionismo imperante en esa época.

Como ya se relató, el dinamismo de la economía de esta región se fue perdiendo gradual pero inexorablemente como consecuencia, principalmente, de la apertura comercial, que en la práctica significó para La Paz una disminución ininterrumpida de las actividades comerciales que la sumió en una crisis económica de la que apenas está empezando a salir.

Ante dicha situación, la presente administración adoptó una estrategia multimodal cuyas características principales son las siguientes: en principio, se han destinado importantes recursos estatales para mejorar la presencia urbana de La Paz con el fin de fortalecer su evidente vocación turística; asimismo, y este es el punto que se desea destacar en este apartado, se creó una política de promoción y apertura a la entrada de capitales – primordialmente nacionales- que durante décadas habían intentado incursionar en nuestra entidad, pero que habían sido bloqueados por una política de proteccionismo excesivo a los capitales locales que ejercían su poder monopólico, -o en el mejor de los casos, oligopólico en los sectores primordiales de la economía paceña, vinculados fundamentalmente con el sector servicios.

El fomento de nuevas actividades económicas generadoras del empleo y de riqueza se realizó, por un lado, a partir de acciones tradicionales de promoción tendientes a mejorar el posicionamiento como una región atractiva para la inversión; adicionalmente, y como un elemento clave en la estrategia, se inició un proceso importante de enajenación de bienes

inmuebles propiedad del gobierno estatal que no estaban generando beneficio de ninguna índole, ni al gobierno ni a la comunidad.

Estos bienes tenían un altísimo costo de oportunidad, por lo menos en dos sentidos: en el primero, por los recursos económicos que se estaban dejando de obtener y que podrían ser utilizados con el fin de incrementar la provisión de infraestructura social, que a pesar de haber sido atendida de manera importante con el auxilio de los instrumentos fiscales antes comentados, aún sigue siendo notablemente insuficiente.

En segundo lugar, y quizás aún más importante en una perspectiva de largo plazo, la enajenación de estos inmuebles, algunos de ellos situados en zonas estratégicas, permitiría, como en efecto ocurrió, que los grupos económicos adquirentes pudieran construir polos de desarrollo sectorial específicos, que vinieran a dinamizar la deprimida economía de la zona.

Para tal fin, la política seguida fue la de adjudicar estos bienes, no nada más en función de la mejor postura en términos monetarios, sino también en términos del tipo de los proyectos que se planteaban desarrollar en esos predios por parte de los inversionistas. De esta manera, terrenos propiedad del estado en los que en algún tiempo estuvo ubicado el aeropuerto local y que custodiaba la Fuerza Aérea Mexicana sin darles un aprovechamiento visible, fueron adquiridos por uno de los grupos comerciales más fuertes del país, en los cuales construyeron una plaza comercial que, además de los considerables empleos e ingresos generados, ha cambiado radicalmente el centro de gravedad de las actividades económicas de la ciudad y ha obligado a los comerciantes tradicionales a modernizar sus esquemas para adaptarse a una nueva –y para ellos desconocida hasta entonces- situación de real competencia.

Ejemplos igualmente importantes son los complejos turístico-residenciales que se están desarrollando en terrenos que por muchos años habían estado inutilizados, actividades que

sin duda incrementarán las posibilidades de atracción de nuevos turistas, residentes e inversiones, que tanto se necesitan en ésta que es, todavía, la parte más poblada del estado, y que –salvo notables excepciones- durante muchos años había dependido casi exclusivamente de los sectores gubernamental y educativo para la generación de empleos.

Una tercera acción en este sentido fue la decisión de aportar la casa de gobierno que fue hasta hace algunos años la residencia oficial de los gobernadores del estado, como patrimonio a un fideicomiso constituido ex profeso. Este espacio está siendo transformado en un museo-acuario el cual, además de venir a reforzar el conjunto de acciones tendientes a consolidar la oferta de atractivos turísticos de esa ciudad, brindará también una importante oportunidad para difundir el conocimiento y la educación de nuestros recursos, y se espera que sea un detonador para la creación de espacios recreativo-culturales similares, que aprovechen la singularidad y abundancia del capital natural de la media península.

A pesar de que no han faltado críticas a esas políticas, pues persiste la idea de que el gobierno estatal debe ser propietario de cosas aunque no se tenga muy claro para qué, parece suficientemente evidente que la decisión ha sido ampliamente redituable, tanto en términos sociales como económicos. Para ilustrar lo anterior, baste mencionar que durante estos años, la enajenación de bienes muebles e inmuebles ha generado recursos directos al gobierno estatal por casi \$300 millones de pesos, los cuales han permitido cubrir diversas necesidades, sobre todo de edificación de espacios con alto beneficio social, en cuyo detalle no abundaremos en este trabajo, amén de brindar apoyos económicos extraordinarios a los cinco municipios.

Adicionalmente, y de manera quizás más importante, además del ingreso directo que significaron estas operaciones para las arcas estatales, éste ha tenido un efecto

multiplicador importante pues las inversiones que se han promovido a raíz de haber desmovilizado estos activos asciende a más de miles de millones, mientras que la generación de empleos, directos e indirectos, asciende a cerca de diez mil, cuestiones sumamente importantes en la estructura y dinámica de la economía sudcaliforniana, que difícilmente se habrían generado en ausencia de estas políticas públicas, atrevidas y comprometidas, que han venido a reforzar las posibilidades reales de desarrollo para el estado.

VI. Conclusiones

La transición democrática en la que está inmerso nuestro país ha propiciado el surgimiento de opciones en las esferas del gobierno local que hace algunos años, bajo el régimen del presidencialismo autoritario, hubieran sido impensables. En particular, el acceso al poder de opciones democráticas con amplio consenso social, ha significado una nueva forma de entender e implantar el proceso de gestión de las políticas públicas que, en algunos casos, han tenido resultados muy satisfactorios y que con las modificaciones requeridas propias de cada caso particular, podría ser replicado en otras regiones del país.

El hecho de que la Constitución General de la República consigne nuestro régimen político como una República Federal y Democrática es relevante toda vez que constituye el marco que posibilita el inicio de la transición política en las diferentes entidades que forman la República Federal ya que creó las condiciones, por limitadas que fuesen, dentro de las cuales fue posible iniciar el proceso de liberalización y democratización electoral.

La problemática que enfrentó el gobierno de Baja California Sur que inició su gestión en 1999 se relacionaba con particularidades de carácter geográfico, demográfico, económico y político que podemos resumir de la siguiente manera:

Las restricciones del medio natural. El contexto específico en el que se desarrolla la actividad social, económica y política de una comunidad es fundamental para comprender y analizar las posibilidades de actuación que tiene el gobierno y los actores sociales en su transformación. La entidad se encuentra ubicada en una región aislada del país, con características insulares que han dificultado su integración con el macizo continental. Cuenta con importante riqueza y abundancia de recursos naturales endémicos, sus litorales representan casi el 26 por ciento de los nacionales, ello constituye su patrimonio y a la vez

una limitante en la medida que muchos de sus recursos han sido considerados como parte del capital ecológico trascendente del país y a la fecha el 40 por ciento del territorio estatal se encuentra bajo la figura de protección. Ello brinda motivos de orgullo a la vez que significa una serie de obstáculos para el desarrollo de estas regiones. Ejemplo de ello es la reserva de la biosfera de El Vizcaíno cuya preservación carece de suficientes recursos que requiere para su protección. Resulta claro que la declaratoria de áreas protegidas limita el desarrollo de actividades productivas para dichas regiones. Otro ejemplo fue la cancelación del proyecto de expansión de la Exportadora de Sal en el año 2000.

Las restricciones poblacionales. Baja California Sur siempre ha sido un territorio escasamente poblado a pesar de su consistente tasa de crecimiento. Su densidad de población es de 6 habitantes por Km², la menor de todas las entidades. Su población se encuentra altamente concentrada en los dos municipios del Sur, La Paz y Los Cabos y dispersa en el resto de su territorio. La dinámica poblacional refleja la desigualdad del desarrollo en las diferentes zonas del estado. Si se consideran tan solo las ciudades de San José del Cabo y Cabo San Lucas, la tasa de crecimiento es cerca del 12%; en tanto, que en el municipio de Comondú hay una disminución y en Mulegé es nula. El impacto de estos indicadores se observa en la distribución de participaciones que realiza la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Entre los criterios seleccionados para esa distribución, el tamaño de la población resulta determinante pues el 41.7 por ciento del fondo a distribuir está en función del número de habitantes de cada entidad federativa. Tener poca población es una limitante fuerte para el estado pues a nivel nacional no se reconoce el indicador de la dinámica de crecimiento de la población dentro de los que definen cómo se han de repartir las participaciones que tal dinámica presiona

sobre los gobiernos municipal y estatal para brindar servicios básicos de urbanización, agua, alcantarillado, educación, salud, etc.

Indicadores de bienestar. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se distribuye en función del índice de marginalidad; Baja California Sur resulta ser una entidad que cuenta, en general, con indicadores de educación, salud y vivienda relativamente mejores a la media nacional, lo que ha traído como consecuencia la disminución de los montos asignados, por ejemplo en Los Cabos, a pesar de tener una de las tasa de crecimiento más altas del país.

Restricciones Económicas. La economía del estado está fuertemente terciarizada y poco diversificada. Existe una desigualdad palpable en el nivel de desarrollo entre los municipios de la entidad. Las restricciones presupuestales se derivan del centralismo con que se ejerce nuestro federalismo hacendario ya que el gobierno federal concentra las principales fuentes de ingresos fiscales así como las decisiones para la asignación de los recursos disponibles.

En Baja California Sur se ha logrado incrementar sustancialmente la cifra relativa a ingresos propios con respecto a los provenientes de la federación; a pesar de lo cual, solo representan el 6% del total durante el 2004, el 1998 representaban el 2%. Los fondos que distribuye la federación tienen un fin predeterminado y las participaciones están prácticamente comprometidas para hacer frente al gasto corriente por lo que los proyectos y acciones que los gobiernos locales estimen prioritarios deben buscar nuevas fuentes de ingresos.

Las condiciones políticas. Baja California Sur vivió la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional desde antes de su conversión de territorio a estado. A partir de la década de los ochenta, ese partido inició un declive en los porcentajes de votación tanto

en las elecciones locales como federales; hasta que, en 1999, una coalición del PRD y el PT logra el triunfo de la gubernatura. Estos cambios electorales brindan la oportunidad para realizar modificaciones en las relaciones intergubernamentales así como con los diferentes actores sociales y económicos que operaban en la entidad.

La Innovación como Solución. La administración estatal se encontró con las limitantes expuestas y con la oportunidad del cambio político para solucionar los problemas prioritarios de la entidad. La incorporación de la acción ciudadana en la gestión pública fue la condición que permitió instrumentar las soluciones. Centró su prioridad en una estrategia de política fiscal que modernizara la estructura de las contribuciones, asimismo se planteó otra para impulsar el desarrollo sectorial específico.

Los principales instrumentos fiscales utilizados fueron: a) las modificaciones al impuesto sobre nóminas y b) la creación de la contribución especial del uno por ciento. Con el propósito de impulsar polos de desarrollo sectorial se inició un proceso de enajenación de bienes inmuebles propiedad del gobierno estatal.

Los elementos clave para el éxito de la hechura e implementación de las políticas fiscales fueron:

a) la ***comunicación y concertación*** con los grupos representativos e interesados en ciertos objetivos como era lograr la pavimentación de las calles, la dotación de redes de drenaje o alcantarillado así como obras de interés comunitario y turístico.

b) La instalación de fideicomisos que se constituyeron para manejar los recursos;

c) La participación de los contribuyentes en el proceso de toma de decisiones y en la vigilancia de la aplicación de los recursos;

d) La contratación de líneas de crédito garantizadas por el ingreso de los ingresos del impuesto sobre nómina o de la contribución del uno por ciento.

Los logros obtenidos son importantes pues, en el caso del impuesto sobre nómina se logró la redistribución importante del ingreso generado por los cinco municipios, logrando la decisión consensuada de enviar recursos mayores que los recaudados a los municipios menos favorecidos por el desarrollo económico.

En cuanto a la contribución del uno por ciento que operó únicamente en el municipio de Los Cabos, el propósito de avanzar de manera significativa en la pavimentación y urbanización de Cabo San Lucas y San José del Cabo se cumplieron pues se logró la pavimentación de arterias estratégicas de ambas ciudades y se pagó el crédito obtenido para operar el fideicomiso.

Considero indispensable que evolucione el concepto que se tiene tradicionalmente del papel que juega la ciudadanía en el proceso de identificación, implantación y seguimiento de las políticas específicas de desarrollo. El gobierno debe facilitar y propiciar una amplia participación social, no sólo en el planteamiento de las demandas, sino también en los mecanismos que se adopten para la toma efectiva de decisiones.

Las experiencias obtenidas en Baja California Sur al promover la participación de los grupos sociales y económicos, al involucrarlos en órganos de decisión, incluso en una posición mayoritaria, ha permitido contar con su apoyo explícito en la adopción de medidas de tipo impositivo que, en ausencia de estas condiciones, seguramente habrían generado franca oposición.

Se ha generado un clima de confianza y colaboración a través de acciones sencillas pero claras y precisas como la de comprometer los recursos públicos recaudados en fideicomisos donde los representantes de los contribuyentes son informados de manera regular del uso que se les da.

La participación activa en la toma de decisiones respecto del destino de los recursos no solo ha abonado a la credibilidad y legitimidad –atributos ciertamente valiosos- sino que en no pocas ocasiones la participación de los representantes de los diferentes grupos o sectores con observaciones o propuestas específicas ha mejorado definitivamente los proyectos originalmente presentados.

Resulta claro que este mecanismo de participación colegiada implica la inversión de mayor tiempo en el proceso de llegar a acuerdos pues las posiciones, los intereses y las apreciaciones de los sectores involucrados no siempre son coincidentes en el primer encuentro sino que requiere de la inversión de tiempo y esfuerzo que al final resulta ampliamente recompensado. De tal manera que al final del proceso muy probablemente las decisiones tomadas serán muy distintas a las iniciales y deseadas por cada grupo pero todos constatarán que las diferentes opiniones y posiciones fueron consideradas.

Es conveniente que cada gobierno evalúe el aprovechamiento integral de los bienes de su propiedad para contribuir no sólo a dotarlo de recursos frescos necesarios para el desarrollo de nuevos proyectos productivos, sino también a la generación de recursos y empleos que transformen sus bienes en instrumentos detonadores de regiones y/o sectores específicos.

Finalmente, ante los impedimentos de todo tipo que se derivan del federalismo mexicano, excesivamente limitado y restrictivo para las esferas estatales de gobierno, se acrecienta la importancia de que los estados y los municipios del país redoblen esfuerzos en una doble vertiente: por un lado, seguir pugnando por que se avance en la instrumentación de un esquema mucho más equilibrado tanto en atribuciones como en responsabilidades entre las tres instancias de gobierno; por otro, y ante la incertidumbre de los resultados que podrían obtenerse de esos esfuerzos en el corto plazo, resulta fundamental que los

gobiernos locales exploren nuevas posibilidades que los dotes de recursos, instrumentos y estrategias necesarias para propiciar el desarrollo.

La incorporación de grupos sociales y sectores productivos en la identificación de las prioridades y en la definición de los objetivos, el aprovechamiento de las potencialidades de manera diferenciada y específica de cada región y, sobre todo, cuando la acción de gobierno tiene el respaldo que brinda la ciudadanía cuando se le incorpora como sujeto activo y no sólo como objeto pasivo de la acción pública, se puede avanzar en la conformación de una sociedad no solamente más próspera desde el punto de vista económico, sino también mucho más madura y responsable desde el punto de vista político y social.

VII. Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Colección Antología de Políticas Públicas, Primera Antología. Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1992.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *La Hechura de las Políticas*. Colección Antología de Políticas Públicas, Segunda Antología. Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1992.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *La Implementación de las Políticas*. Colección Antología de Políticas Públicas, Cuarta Antología. Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1993.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Colección Antología de Políticas Públicas, Tercera Antología. Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1993.
- Anexo Estadístico al Quinto Informe de Gobierno: Gasto Neto Total del Gobierno del Estado.
- Angeles, M. 2003: La Estructura Económica de Baja California Sur. En: *Diagnóstico Estratégico de Baja California Sur*, UABCS-SEP, La Paz, Baja California Sur, México.
- Bourillón, L.A., Cantú, F., et. al. 1988. *Islas del Golfo de California*, Secretaría de Gobernación-UNAM, México, D.F., México.
- Cabrero, Enrique (coordinador), et. al. *Innovación en Gobiernos Locales: Un panorama de experiencias municipales en México*. CIDE, México, 2002.
- Carmagnani, Marcello (coordinador), et.al. *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. Fideicomiso Historia de las Américas.
- Colomer, Josep M. *La Transición a la democracia: el modelo español*. Ed. Anagrama. Barcelona, España 1998.
- García del Castillo, Rodolfo y Gutiérrez, Martha B., “Gestión y Política de los Servicios en México”. Reflexiones sobre sus perspectivas en *Política Pública y Gobierno Local*, Colegio Nacional de C. P. y A. P., México, 1996.p.224
- Gobierno del Estado de Baja California Sur, Centro Estatal de Información, 2002: *Estadísticas Históricas 1880-1928 Distrito Sur de la Baja California*, La Paz.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI 2003: *Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa*, México.
- León, J. L., Cancino, J. y Arriaga, L. 1991. “Asociaciones Fisonómico-Florísticas y Flora”, en: Ortega, A., y Arriaga, L. 1991. *La Reserva de la Biosfera El Vizcaíno en la Península de Baja California Sur*, Centro de Investigaciones Biológicas de Baja California Sur, La Paz, Baja California Sur, México.
- Primera Convención Nacional Hacendaria, 2004: *Diagnóstico General de los Temas de la Convención, Tema: Gasto Público*, febrero-julio 2004.
- Primera Convención Nacional Hacendaria, 2004: *Diagnóstico General de los Temas de la Convención, Tema: Ingresos*, febrero-julio 2004, p. VIII.

- Silva Herzog Márquez, Jesús. *El Antiguo régimen y la transición en México*. Ed. Planeta Mexicana. México, 1999.
- www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/html/Anexos.xls
- www.jornada.unam.mx/2000/mar00/000306/restrepo.html