



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
U N A M

FCPyS, CISAN, CRIM, FES ACATLAN, IIS

**LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN
MÉXICO. SU IMPACTO EN EL CRECIMIENTO Y
DESARROLLO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

1980-2004

Propuesta de un Modelo de Distribución Alternativo

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
**DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES CON
ORIENTACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA EL

MTRO. ALVARO CASTAÑEDA ARREDONDO

Asesores: *Dra. María del Carmen Pardo López*

Dr. Edgar Ortiz Calisto

Dr. Clemente Ruiz Durán

Dra. Marcela Astudillo Mora

Dr. Miguel Ángel Rivera Ríos

Dra. Elena Jeannetti Dávila

Dr. Raúl Olmedo Carranza



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Somos una sociedad sentimental, en la que prima el gesto sobre la reflexión, el ímpetu sobre la razón,
el calor humano sobre la desconfianza. Tenemos un amor casi irracional por la vida,
pero nos matamos unos a otros por las ansias de vivir.

Gabriel García Márquez
Diario El Tiempo, Bogota, 1994

Al Valeroso y Honorable Pueblo de México

A MIS TUTORES, POR SU CONSEJO Y VALIOSA ORIENTACIÓN

En especial

A mis Padres y a una Pequeña Estrella llamada Karla Q. Castañeda.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
--------------	---

CAPÍTULO 1

LA TEORÍA DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (NAP) Y LA POLÍTICA DESCENTRALIZADORA	14
1.1. DE LA CENTRALIZACIÓN A LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER EN MÉXICO, SU IMPACTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	14
1.2. LOS ORÍGENES DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA NAP	26
1.2.1. EL DESARROLLO DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	28
1.2.2. MARCO TEÓRICO: LA NAP Y LA POLÍTICA NEOCLÁSICA	34
1.2.3. LA NAP Y LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN	37
1.2.4. NUEVAS PROPUESTAS DE LA NAP	43
1.2.5. CRÍTICA A LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN	46

CAPÍTULO 2

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	55
2.1. EL GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	58
2.2. LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL (PDF) EN MÉXICO	59
2.3. MARCO NORMATIVO DE LA PDF	65
2.3.1. LAS PARTICIPACIONES (<i>Ramo 28</i>)	65
2.3.2. LAS APORTACIONES (<i>Ramo 33</i>)	75
2.3.2.1. FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (FAEB)	78
2.3.2.2. FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD (FASSA)	78
2.3.2.3. FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)	79
2.3.2.4. FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM)	80
2.3.2.5. FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF)	81
2.3.2.6. FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA (FASP)	82
2.3.2.7. FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (FAETA)	83
2.4. PROGRAMA DE APOYOS PARA EL FORTALECIMIENTO A ENTIDADES FEDERATIVAS (PAFEF) (<i>Hasta el 26 de diciembre del 2006 Ramo 39, a partir del día 27 fracción VIII del artículo 25 del Ramo 33</i>)	85
2.5. PREVISIONES Y APORTACIONES PARA LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN BÁSICA, NORMAL, TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (<i>Ramo 25</i>)	90
2.6. LOS CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA	91
2.7. IMPLICACIONES DEL MECANISMO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	94

CAPÍTULO 3

LA PROBLEMÁTICA DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO	102
3.1. LA DEPENDENCIA PETROLERA DE LA PDF	107
3.2. LA FALSA CORRESPONDENCIA FISCAL	111
3.3. EL DESEQUILIBRIO VERTICAL DE LA PDF	117
3.4. EL DESEQUILIBRIO HORIZONTAL DE LA PDF	123
3.5. EL PROBLEMA DE LA DEUDA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	125
3.6. LA EFICIENCIA EN EL GASTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES	134

CAPÍTULO 4

LA PDF Y SU IMPACTO EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	138
4.1. RESULTADOS Y EVIDENCIAS DEL IMPACTO DE LA PDF EN LAS ECONOMÍAS LOCALES	141
4.2. EL IMPACTO DE LA PDF EN EL PIB DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	144
4.2.1. <i>CONCENTRACIÓN INDUSTRIAL Y EL DESARROLLO MANUFACTURERO</i>	164
4.3. LA DENSIDAD POBLACIONAL Y LA PDF	172
4.4. EL ÍNDICE DE MARGINACIÓN	176
4.5. IMPACTO EN LA SALUD	182
4.6. EL IMPACTO EN LA EDUCACIÓN	188
4.7. IMPACTO EN LA SEGURIDAD PÚBLICA	195
4.8. EL IMPACTO EN LA VIVIENDA. ELECTRICIDAD, AGUA POTABLE, RECOLECCIÓN DE BASURA Y DRENAJE	197

CAPÍTULO 5

PROPUESTA PARA LA ELABORACIÓN DE UN MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL ALTERNATIVO	203
5.1. PROPUESTAS	203
5.2. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS	210
5.3. MODELOS DE DISTRIBUCIÓN	215
5.4. ANÁLISIS DE RESULTADOS	220

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES	223
6.1. IMPACTO DE LA PDF EN PIB DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	223
6.2. IMPLICACIONES DE LA PDF EN LAS ADMINISTRACIONES SUBNACIONALES	227
6.3. SITUACIÓN DE LA PDF POR RAMOS	230
6.4. EL PROBLEMA DE LA DEUDA	231
6.5. EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO DE LA PDF	232
6.6. RESULTADOS GENERALES DE LA PDF	235
BIBLIOGRAFÍA	241
LISTA DE ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS	257
LISTA DE CUADROS	259
ANEXO	262
CUADROS	263
GRÁFICOS	333

INTRODUCCIÓN

I

La actual “quiebra” de las finanzas públicas en México, no sólo implica la insuficiencia de recursos para impulsar el crecimiento y el desarrollo de las entidades federativas; también obliga a reflexionar seriamente sobre el futuro y, con él, sobre la forma de impulsar el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, en la búsqueda y consecución de su autonomía política, económica y social, a través de una adecuada política de descentralización Fiscal (PDF) y administrativa.

La PDF tiene una gran cantidad de posibilidades y formas, que la hacen prácticamente imposible de comparar entre los países que hasta la fecha han optado por dicho modelo; así, por ejemplo, mientras algunos condicionan la entrega de recursos a los gobiernos locales, otros son más flexibles o no lo hacen. De igual manera, varía la eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos, dependiendo de factores históricos, culturales, políticos y económicos.

Hasta ahora, lo que parece suceder en México es que los gobiernos subnacionales se han convertido en simples pagadurías o rentistas del gobierno central, lo que podría estar inhibiendo la eficiencia en el gasto. Situación que se relaciona con la poca o nula preparación de las administraciones locales para impulsar planes, programas y proyectos propios de desarrollo local y regional, así como para ampliar sus márgenes de recaudación utilizando sus limitadas potestades tributarias.

En tal caso podría haberse establecido una política de descentralización trunca y deforme, debido a que el ritmo y el modelo de descentralización fiscal no corresponde con la dinámica y necesidades de las entidades federativas. Dicha situación surge al considerar que los estados no cuentan con el personal, la experiencia e infraestructura que les permita una adecuada administración de los recursos; circunstancia que frena la toma de decisiones, e inhibe la responsabilidad y el compromiso de las administraciones locales para resolver su problemática interna.

Por otro lado, es probable que la precaución del Gobierno Federal para ahondar en la política de *empoderamiento fiscal*, entendida como el respeto a la autonomía en la recaudación y en el gasto de las administraciones locales, tenga un sustento real¹. Aunque es un riesgo que se deberá afrontar, si se quieren poner a prueba todas las posibilidades del proceso de descentralización. Es claro que todo lo que concierne al problema de la descentralización implica ciertos riesgos, por lo que es muy importante revisar lo que se tiene y lo que hace falta².

Dicho riesgo podría implicar una crisis para aquellas entidades menos preparadas y comprometidas, pero también un gran incentivo y posibilidad de desarrollo y madurez, para aquellos gobiernos subnacionales que cuentan con una estructura administrativa flexible y eficaz comprometida con el bienestar social. Un ejemplo de los problemas ocasionados por el modelo de desconcentración más que descentralización de los recursos y los servicios, lo representa “la descentralización” de los servicios de educación y de salud.

¹ Resultan evidentes las presiones a favor de una mayor descentralización, la falta de correspondencia entre el arreglo federal vigente y el deseable, nueva configuración de fuerzas, así como necesidad de lograr una mejor redistribución de los recursos públicos; pero también son muy altos los riesgos de un mal manejo financiero a nivel local, en vista de la estructura de incentivos que prevalece en los gobiernos subnacionales. Vid. Díaz Cayeros Alberto y Jacqueline Martínez Uriarte(a). *Introducción*. En Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords), **De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México**. México, Ed. Porrúa, CIDAC, 2003, p 7,8

² Colmenares Páramo David. *Fortalezas y debilidades del federalismo fiscal mexicano. En El Caos Federal. Revista Este País. Tendencias y opiniones*. Núm. 157, abril 2004, p22

Sectores en donde las entidades actúan como simples pagadoras de los gastos y la nómina de los trabajadores. Sin facultades para promover los planes y programas de estudio y de salud que consideren pertinentes, ni para decidir en qué, cuánto y en dónde asignar los recursos en función de sus prioridades. En otras palabras, no implementan una política de gasto educativo y de salud, acorde con sus problemas y necesidades. Este tipo de descentralización, provocó que en 1992³ Tlaxcala, Guerrero y Oaxaca amenazaran con regresar a la federación los servicios de educación.

El dilema pues, pareciera centrarse entre continuar o no con el proceso y el modelo de descentralización, y de hacerlo, cómo habría que hacerlo, con que condiciones y compromisos. Aceptar los riesgos de la descentralización -- por decirlo así, de segunda generación-- implicaría un verdadero empoderamiento de las entidades locales, dotando a los gobiernos subnacionales de autonomía en su gasto y de la posibilidad de establecer sus propias políticas de educación, salud y desarrollo económico e industrial. Lo que se traduciría en un mayor compromiso y un cambio radical en la mentalidad y preparación de las autoridades locales.

En el plano internacional las experiencias son diversas; por ejemplo, en el caso de Argentina, el país de Latinoamérica con la política de descentralización fiscal más laxa u ortodoxa en materia de transferencias y de deuda, se arribó a una gran crisis de endeudamiento de sus gobiernos locales. Este fenómeno en cierta medida podría corroborar la hipótesis de W. Wilson, según la cual cuanto más se divide el poder, más irresponsable se vuelve⁴.

De hecho, según G. Sartori, es probable que la política de descentralización, antes que fortalecer los gobiernos, la democracia, el desarrollo y la soberanía local, fortalezca la corrupción local, debilitando la democracia y la participación ciudadana⁵. De suceder esta última situación, cabría preguntarse si vale la pena optar o no por un modelo y por un gobierno atomizado, en un país donde aun nos queda mucho por hacer en lo que se refiere a la rendición de cuentas y a la transparencia en el ejercicio del gasto. Un país en donde solo se fiscaliza el 5 por ciento del gasto total.

En todo caso, es necesario tener presente que mayores recursos no necesariamente significan más y mejor administración, principalmente cuando esos recursos son “gratis” y no significan un mayor esfuerzo y compromiso ni para los ciudadanos ni para los gobiernos locales. Situación que termina por inhibir el proceso de participación ciudadana y el desarrollo democrático.

Tampoco se puede seguir legitimando el desvío de recursos y el enriquecimiento de los funcionarios públicos a costa del empobrecimiento de los ciudadanos, bajo el velo de una mal entendida soberanía y autonomía de las entidades. Las finanzas públicas tienen un límite, por lo que no se puede continuar solapando el spendio y el despilfarro bajo una falsa idea del respeto a la soberanía de las entidades.

³ Merino Juárez Gustavo, *Descentralización restringida y federalismo en México*, Centro de Políticas Públicas, ITAM. **Simposium de Economía ÍTEMS**, Monterrey, 12 de abril 2002, p2

⁴ Wilson, Woodrow. *The Study of Administratio*, **Political Science Quaterly** , 1987, pp.197-220

⁵ El problema es que la democracia representativa ya no satisface, y por ello reclamamos “más democracia”, lo que quiere decir, en concreto, dosis crecientes de directismo, de democracia directa. Y así, los profetillas del momento, los Tofflere; teorizan en su “tercera ola” sobre una “democracia semidirecta”. De ese modo aumentan los referendos y se convocan cada vez más a menudo, e incluso, el gobierno de los sondeos acaba siendo, de hecho, una acción directa, un directismo, una presión desde abajo que interfiere profundamente en el probem solving, en la solución de los problemas. Para concluir en un directísimo que produce parálisis en la toma de decisiones. Vid. Sartori Giovanni, **Homo Videns. La sociedad Teledirigida**, Ed. Taurus, 1997, México D.F, p. 129, 130,147

Por su parte, los gobernadores reunidos en la *Cuarta Convención Nacional Hacendaría* se limitaron a exigir mayores recursos y potestades al Gobierno Federal⁶. Para ellos, el desarrollo y fortalecimiento del federalismo, así como el mejoramiento de los bienes y servicios públicos es sinónimo de mayores transferencias del Gobierno Federal sin límites ni condiciones⁷. Lo que en principio no sería un error, sí y solo sí:

- 1) Paralelamente se preocuparan por promover una mejor administración y asignación de los recursos,
- 2) Realizarán mayores esfuerzos para incrementar la recaudación local y transparencia en el ejercicio del gasto y,
- 3) Hubiera de su parte un mayor compromiso y corresponsabilidad con la ciudadanía y sus necesidades; impulsando una dinámica de desarrollo económico endógeno en cada una de sus respectivas demarcaciones territoriales.

Al respecto, habrá que decir que la política de descentralización fiscal, también implica una descentralización de las responsabilidades, de los fracasos y de los logros; de ello, más que de otra cosa, dependerá una legítima garantía de respeto a la soberanía local.

Otro de los problemas, radica en el debate del financiamiento y de la aportación que hace cada una de las entidades, a la recaudación total y su posterior participación en las transferencias. Quién pierde y quién gana, una pregunta que parecería simple, pero que no lo es y que por supuesto, tiene grandes implicaciones a la hora de negociar e incidir en los criterios de distribución.

De hecho, tal como se demostrará, no son las entidades más desarrolladas las que se encuentran financiando a las más pobres. En realidad, se probará que son las entidades productoras de petróleo las que realizan el “financiamiento del modelo de descentralización”, con recursos que por derecho y en principio pertenecen a dichas entidades. Recursos que la Federación explota y les expropia bajo el ordenamiento del artículo 27 constitucional.

En el 2005 el total de recursos descentralizados, a través de los diferentes criterios y mecanismos (ramo 28 Participaciones, 33 Aportaciones, 39 PAFEF y 25 Previsiones y Aportaciones para Educación) asciende a 600,026.1 millones de pesos, cifra muy cercana a lo que se recauda al año por concepto de petróleo 616,966.9 millones de pesos (y que representa un 35 por ciento de los ingresos públicos totales)⁸. A simple vista, diríamos entonces que son estas entidades las que en la práctica se encuentran financiando toda la política de descentralización fiscal, y con esto, a todas y cada una de las entidades.

⁶ Díaz Cayeros Alberto, Magaloni Beatriz, Weingast Barry, “*El singular momento constitucional de México. En El caos Federal*”. **Revista Este País. Tendencias y opiniones**, núm.157, abril del 2004, p13.

⁷ En nuestro país existe un marcado desequilibrio en el desarrollo económico y social en las entidades federativas, en mucho, los esquemas de distribución de los recursos financieros ha provocado este desequilibrio, esto es, que mientras más recursos son destinados a una entidad mayores son sus posibilidades de desarrollo y sus posibilidades de incrementar la recaudación, lo que obviamente redundará en una mejor estructura de sus ingresos totales. Vid. Gobierno del Estado de Baja California Sur, *Sobre la Reforma Fiscal Hacendaría. Deuda Pública. Reunión de trabajo de la Conferencia nacional de Gobernadores (CONAGO) y Diputados Federales del PRD*, 24/01/2000, p4

⁸ Vid. Cámara de Diputados(a). **Evolución del gasto público por ramos 1980-2005**. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Marzo-Abril 2005. CEFP/021/2005, p 33 y a Cámara de Diputados. **Ingresos del sector público presupuestario 1980-2003**. Actualización con la Cuenta de la Hacienda Pública 2004. Centro de Estudios de las Finanzas. Junio 2003. CEFP/020/2003

Como se sabe, la petrolización de los ingresos es un sistema de “dinero fácil”, adecuado para todos. Adecuado, mientras la Federación no termine por agotar dichos recursos, pero cuando eso suceda, lo que a decir de muchos expertos será durante este siglo. Qué pasará cuando la Federación haya extraído todas sus riquezas petroleras, y dichas entidades y el país continúen en la pobreza y en el subdesarrollo.

Habría que decirlo claramente, los recursos, antes que pertenecer a la Federación, pertenecen (o por lo menos deberían de pertenecer por justicia y por su situación y ubicación geográfica) a los gobiernos locales; y si no todos los recursos, por lo menos si una parte proporcional de los ingresos que por ellos se recaudan. Este es el caso de las entidades ubicadas en la región sur sureste, en donde permea la pobreza y la marginación, la injusticia y la desigualdad social, en donde los servicios públicos son pocos, insuficientes y de mala calidad. Aunque también habría que decirlo, dicha situación NO solo es producto de la falta de recursos, sino también en buena medida, a su tipo de administración.

En concreto, la política de descentralización fiscal tiene serias repercusiones en lo económico, lo político y lo social, así como en la vida de miles y millones de personas, pueblos, comunidades, municipios, estados y naciones. Al igual que la eficiencia y eficacia administrativa en el uso y asignación de los recursos transferidos o descentralizados, se hace patente positiva o negativamente en la vida cotidiana de millones de personas, en la generación y en su caso, pérdida de empleos, en la salud y educación, y en general, en el bienestar o no de los ciudadanos.

Es por tal motivo que, hoy más que nunca, urge realizar una evaluación de la política de descentralización fiscal, establecida después de un arduo proceso de consolidación y lucha política de los gobiernos subnacionales por romper con la dependencia centralista. Vale la pena reflexionar cuál es su marco teórico, cómo se desarrolla, en qué contexto y a qué corriente obedece el proceso de descentralización fiscal, en el ámbito de la Administración Pública.

En la idea de que en México, se requiere de un nuevo modelo político-administrativo que se adecue a los nuevos retos y requerimientos del contexto de globalización e inserción en el mercado mundial, que fortalezca y optimice el uso de los recursos de la nación. Como una cuestión estratégica y prioritaria para el desarrollo nacional, la apertura democrática y la participación de los diferentes actores sociales en las relaciones y en las nuevas formas de producción.

Hasta ahora, en México no existen muchos estudios que hagan una seria crítica a este proceso, o que adviertan sobre los peligros, fortalezas y debilidades del actual modelo de descentralización fiscal. Por tal motivo, la presente investigación es de gran importancia, debido a la gran cantidad de recursos públicos involucrados en el proceso, y a las grandes carencias y necesidades de servicios públicos suficientes y de buena calidad, a los cuales tienen derecho todos los ciudadanos. Es por tal motivo que, hoy más que nunca, se necesita elaborar un diagnóstico objetivo e imparcial del que se deriven algunas propuestas para mejorar, replantear y en su caso, modificar el actual modelo de descentralización fiscal.

En este sentido, para saber si un modelo de descentralización fiscal es o no funcional, se requiere evaluar sus efectos y resultados en la Administración Pública de las entidades federativas, principalmente en lo que se refiere a los servicios de salud, educación, vivienda, agua potable y drenaje. Por tanto, la presente investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿cuáles han sido las repercusiones de la política de descentralización fiscal en el crecimiento y el desarrollo de las entidades federativas?

II

Para el caso de México, se requieren estudios que analicen los distintos impactos que ha tenido la actual política de descentralización en los gobiernos locales, estatales y municipales. Que muestren claramente los costos y beneficios de dicha política, para de esa manera, formular los modelos o esquemas necesarios que permitan planear, predecir y proponer nuevas medidas y lineamientos de acción que den soporte a las

necesidades de desarrollo social y económico, al tiempo que disminuyan o eliminen los efectos negativos que pudiesen tener sobre la sociedad.

Si bien ya existen estudios sectoriales y de gasto para el caso de México y de otros países, esta investigación pretende realizar un estudio integral del modelo de descentralización fiscal y una evaluación de su impacto en el desarrollo y bienestar social. Asimismo, busca derivar algunas propuestas pertinentes tendientes a fortalecer el actual o proponer un nuevo modelo de descentralización. Sobre todo, considerando que toda política de descentralización fiscal, no es un paradigma universalmente aplicable que deba o pueda implementarse, y cuyos resultados sean los mismos de país a país, ni siquiera de región a región; menos aún en un país tan heterogéneo y complejo como en el caso de México.

De esa forma, se considera que para alcanzar un auténtico federalismo se requiere establecer una relación de equidad entre los distintos órdenes de gobierno, para lo cual, es necesario elaborar un estudio de la problemática nacional en su conjunto, a efecto de emitir propuestas que permitan planear en forma ordenada el futuro de México y, sobre todo, con las herramientas que consoliden el desarrollo económico y social que solicita la nación⁹.

En tal sentido, se requiere evaluar los impactos de la política de descentralización fiscal, a fin de conocer hasta donde y en que estado se encuentra el proceso de *empoderamiento* fiscal de las entidades federativas; tanto en lo que se refiere a los criterios de distribución, como su autonomía financiera y administrativa. Esto en el entendido de que no hay independencia administrativa si no hay autonomía financiera y viceversa.

Habrá que decir claramente que esta investigación pretende analizar la Política de Descentralización Fiscal desde la óptica de la Administración Pública, específicamente desde la teoría de la nueva administración pública. En donde se considera a la política de descentralización, como la esencia para fortalecer las democracias locales, mejorar la eficiencia en la asignación del gasto, la autonomía y el desarrollo de las entidades federativas.

Específicamente se intenta examinar a las administraciones subnacionales, a fin de conocer la orientación y la estructura del gasto federalizado, sus alcances, limitaciones y resultados, en materia de crecimiento y desarrollo. Es decir, se busca realizar una evaluación por resultados de las entidades federativas, en función de la política de descentralización fiscal, implementada formalmente con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

Sobre todo debido a que como ya se mencionó, hasta la fecha no existe una evaluación integral de los impactos y repercusiones de la política de descentralización fiscal, en México. De ahí que no queda claro si existen o no las condiciones para descentralizar. Así como tampoco la forma, las necesidades y los riesgos que implica la política de descentralización, para un país como el nuestro, con una elevada desigualdad regional en materia de recursos, humanos y materiales.

El presente documento estudia y analiza el modelo de descentralización fiscal implementado a partir de 1980, su fundamento teórico, legal y la mecánica de distribución de los recursos, su evolución y los criterios en que se fundamenta. Así como el impacto de la política de descentralización fiscal en la Administración Pública de las entidades federativas, quien gana y quien pierde en materia de crecimiento económico, la eficiencia en el gasto, el incremento y mejoramiento en los servicios públicos de educación, salud, seguridad pública, agua potable, servicio eléctrico, drenaje y alcantarillado.

⁹ Arturo Montiel Rojas. *En El Caos Federal*. **Revista Este País. Tendencias y opiniones**. Núm. 157, abril 2004, p. 43

Así como, el proceso de concentración en el crecimiento de las grandes ciudades y entidades, y la tendencia convergente o divergente en el crecimiento y bienestar del conjunto de las entidades federativas.

En concreto, el objetivo de la presente investigación es analizar el impacto de la política de descentralización fiscal (PDF) en la Administración Pública de las entidades federativas, evaluando la problemática a la que se enfrentan los gobiernos subnacionales, a fin de establecer una ruta crítica de acciones y posibilidades que coadyuven a:

1) proponer un nuevo esquema de distribución y asignación de los recursos en el marco de la PDF y, 2) incrementar la eficiencia y eficacia en la asignación y ejecución de los recursos en las administraciones locales. Mejorando así las condiciones de vida de millones de mexicanos que en la actualidad se encuentran en la pobreza y marginación.

La investigación se orientará por la siguiente hipótesis: *La Política de Descentralización Fiscal no ha tenido un impacto significativo en el crecimiento y desarrollo de las Entidades Federativas, dado que favorece la concentración de los recursos en las entidades con mayor crecimiento y desarrollo, promoviendo la divergencia y no la convergencia*¹⁰.

La metodología para el análisis y comprobación de la hipótesis consistirá en la utilización del método factorial simple, que implica el cruce cronológico de distintos indicadores de crecimiento y desarrollo de las 32 entidades federativas (se considerará al Distrito Federal, como entidad). Para de esa manera, determinar su variación en el tiempo y su comportamiento convergente o divergente en el desarrollo, en el periodo 1980-2004¹¹.

III

El presente estudio se encuentra dividido en cinco capítulos: en el primero se hace un breve análisis histórico de la administración pública en México. Su evolución en el transito de la concentración a la descentralización del poder. Se evalúan los alcances, limitaciones e implicaciones de la administración burocraticorporativa instrumento de control y legitimación de un estado obeso y autoritario, a una administración horizontal, que se forja en los postulados de la corriente neoclásica que sustenta el adelgazamiento y modernización del Estado, así como la eficiencia y democratización de la toma de decisiones. Transformación que se relaciona con el fortalecimiento de la política de descentralización política y fiscal, en la teoría de la *Nueva Administración Pública (NAP)*.

Se destaca el concepto del *nuevo gerencialismo* o *new managment*, y se analiza la descentralización desde la teoría de la elección racional (*rational choice*), como fundamento de la teoría de la Nueva Administración Pública que nace de los conceptos de la política ortodoxa y de la naturaleza del libre mercado. En la teoría de la nueva administración pública se considera a los ciudadanos como clientes

¹⁰ La teoría ortodoxa neoclásica, predice que las tasas de crecimiento de los diferentes países –en este caso entidades–, tenderán a converger en el largo plazo. Es decir que arribaran a un estado en donde su crecimiento será similar. Vid. Ploeg van der F., Tang P., *Growth and development: Convergence or divergence?*, **Oxford Review of Economic Policy**, vol. 8, No. 4, p. 21

¹¹ El análisis factorial es un método estadístico utilizado para identificar un número relativamente reducido de factores que representan las relaciones existentes entre conjuntos de variables interrelacionadas. En el proceso de medición, el análisis factorial es útil para valorar la confiabilidad de la medición, ya que evalúa la asociación interna de indicadores empíricos que representan a una construcción teórica particular. Vid. Hernández Valdez Alfonso. *La democracia local en México: análisis factorial y métodos de componentes principales en mediciones estatales de corte cruzado, 1991-1994. De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords),. México, Ed. Porrúa, CIDAC, 2003, p131

(electores), y a los servidores públicos como gerentes (políticos) que ofertan sus programas y proyectos en el mercado electoral, en una relación de agente principal¹².

También se incluye la conceptualización de la política de descentralización en el marco de la nueva Administración Pública; un análisis sobre las relaciones intergubernamentales (RIG), y una crítica a la participación ciudadana en el proceso de descentralización, fiscalización y asignación de los recursos; en otras palabras, una crítica a la ciudadanización de las políticas públicas, sustento principal de la política de descentralización.

En el Capítulo Dos se desarrolla el análisis de la actual política de descentralización fiscal, sus orígenes, su consistencia legal, su estructura y los criterios de transferencia y distribución de los recursos. Su cambio y evolución ex ante y ex post de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

En el Capítulo Tres se realiza un estudio de lo que se ha dado en llamar la problemática del empoderamiento financiero, la política de descentralización y su dependencia de los ingresos petroleros como parte del Fondo General de Participaciones, y de lo que representan respecto al ingreso total. De igual manera, se aborda el estudio y discusión del desequilibrio vertical y horizontal de la política de descentralización; esto es, la diferencia en la distribución de los recursos entre la Federación y las entidades, y la distribución entre estas, en relación a sus ingresos y necesidades¹³. Se aborda de igual manera, el problema de la deuda de los estados, su tendencia e implicaciones.

En el Capítulo Cuatro se hace un análisis de la dinámica económica de cada una de las entidades en función de la PDF, al igual que de la estructura de los principales servicios públicos y su evolución, de antes y después de la entrada en vigor de la política de descentralización fiscal de 1980. Esto con el propósito de identificar los cambios, avances y en su caso, retrocesos de las administraciones locales en el transcurso del tiempo. Se analiza su eficiencia en el gasto, así como la convergencia y eficiencia de sus políticas públicas, en función de sus índices de crecimiento y desarrollo humano, que incluyen la evolución de los bienes y servicios públicos en cada una de sus demarcaciones territoriales¹⁴.

En el Capítulo Cinco, se presentan algunas propuestas derivadas de los impactos de la política de descentralización fiscal en México, se establecen algunas líneas de acción administrativa y un modelo alternativo de distribución, crecimiento y desarrollo simétrico¹⁵, por el que se busca cerrar la brecha entre las entidades ricas y pobres, mediante un crecimiento más armónico y equilibrado, derivado de una distribución más justa y equitativa de los recursos, y la profesionalización de las administraciones locales.

¹² Vid. Haywood Stuard y Jeff Rodríguez, *Un nuevo paradigma para la gestión pública*. En Bernardo Kliksberg. **El rediseño del Estado. Una perspectiva Internacional**. INAP, FCE. México 1994, p191-196

¹³ En otras palabras el desequilibrio vertical se sucede cuando el gobierno central percibe un excedente de ingresos en relación con sus necesidades, en tanto que los gobiernos subnacionales se encuentran en situación deficitaria. Por su parte el desequilibrio vertical se produce cuando las unidades de gobierno de un mismo nivel, no son capaces de prestar un volumen de bienes y servicios semejante al del resto con un esfuerzo fiscal medio. Vid. Lagos Rodríguez Gabriela. **Una revisión de la literatura del federalismo fiscal, notas sobre la equidad interterritorial**, Universidad de Castilla-La Mancha, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Albacete (Área de Economía Política y Hacienda Pública), p59,61

¹⁴ La teoría neoclásica tradicional pronostica una convergencia, es decir, que los países (entidades) menos desarrollados crecerán más rápidamente (por trabajador) que los países desarrollados. Vid. Stiglitz Joseph E., *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*. **Revista de la CEPAL** núm. 80, agosto del 2003, p10

¹⁵ Por desarrollo simétrico, entenderemos al proceso por el que se alcanzan tasas similares de crecimiento y desarrollo, entre las diferentes entidades federativas.

Por último, se presenta un capítulo Seis de Conclusiones, y un apartado de Bibliografía. El apartado de las Conclusiones se dividió en seis subapartados con el propósito de hacerlo más claro y accesible. En el primero se analiza el impacto económico de la PDF en el PIB y el crecimiento de las entidades, en el segundo las implicaciones de la PDF en las administraciones subnacionales, en el tercero la situación de la PDF por ramos, en el cuarto el problema de la deuda, en el quinto el impacto social de la PDF, y en el sexto se establecen algunos resultados generales de la PDF. Finalmente, para consultar las referencias de los cuadros y gráficos que aparecen entre paréntesis, habrá que remitirse al anexo estadístico que se presenta en un CD de datos, adjunto a ésta investigación.

A la luz de los resultados que arroja la presente investigación se puede concluir que:

1. El actual modelo de descentralización no ha tenido un impacto significativo la administración y estructura económica de las entidades federativas, y por lo tanto, tampoco en el bienestar social.
2. Es un modelo de distribución del gasto, que promueve la ineficiencia y la pereza fiscal de las administraciones subnacionales, haciéndolas cada vez más dependientes de la administración central.
3. El modelo de la PDF antes de propiciar la eficiencia y convergencia, propicia la divergencia, la concentración y centralización del crecimiento y el desarrollo.

Finalmente, no me resta más que hacer patente mi agradecimiento, por el gran apoyo recibido para la realización de la presente investigación, a la Universidad Nacional Autónoma de México, al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales (PPCPyS), al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y, en especial, a mis tutores por su paciencia, orientación y comentarios, sin los cuales hubiera sido imposible la culminación de esta Tesis Doctoral, cuyo contenido es responsabilidad exclusiva del sustentante.

CAPITULO 1

LA TEORÍA DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (NAP) Y LA POLÍTICA DESCENTRALIZADORA.

1.1. DE LA CENTRALIZACIÓN A LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER EN MÉXICO, SU IMPACTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La principal característica del Estado nacional posrevolucionario fue el fuerte control, presidencialista y centralista, que se ejercía operaba y permeaba desde los Pinos a todos los demás ordenes e instancias gobierno¹⁶, Ejerciéndose una administración presidencialista rápida y “eficiente” pero también, directa, jerárquica, rígida, vertical y horizontal, a través de toda su estructura corporativa¹⁷.

Dicho modelo, se gesta y se desarrolla *ex-ante* y *ex-post* de la independencia. El Estado moderno que se construye a partir de la independencia adopta, casi podríamos decir inevitablemente, un modelo fuertemente centralizado¹⁸. El estado se identifica con la ciudad-capital, desde la cual se intenta unificar el territorio.

¹⁶La AP fue eficiente en el sentido de que correspondía adecuadamente a los objetivos y lineamientos establecidos por el Estado, en materia de control y planeación del desarrollo, lo cual se reflejó en el control casi “absoluto” hacia las administraciones regionales, locales, estatales y municipales, lo que en su momento le permitió mantener el orden y la unidad nacional, sobre todo si se consideran las condiciones, políticas y económicas posrevolucionarias de desorden e inestabilidad. Habrá que recordar que al final de la etapa revolucionaria, el país se encontraba dividido, segmentado y fraccionado; grandes regiones y estados se encontraban en poder de caudillos y caciques, entre los cuales se mantenía una constante pugna por el control político y económico.

¹⁷Hasta mediados de los 80’s México había sido considerado como uno de los países más centralizados del mundo, incluso a menudo era comparado con la Unión Soviética, debido a que la autonomía de los estados y especialmente de los municipios había sido proscrita al punto de desaparecerla. El Jefe el Ejecutivo Federal, fungía como presidente de la república y del partido, situación que le concedía poderes meta constitucionales permitiéndole un amplio dominio individual. Las decisiones presidenciales se imponían a todos los niveles de gobierno sin ninguna negociación. Emily Edmonds Elias. *The Implications of Electoral Competition for Fiscal Decentralization and Subnational Autonomy in Mexico*. Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, 24-26, September, 1998 p5,6

No es exagerado mencionar que en los países latinoamericanos, el Estado moderno que se construye a partir de la independencia adopta, casi inevitablemente, un modelo fuertemente centralizado. El estado se identifica con la ciudad-capital, desde la cual se intenta unificar el territorio. Ello significa una permanente lucha contra caudillos locales y un esfuerzo por delinear y defender problemas. El hecho proviene en parte de una larga tradición centralista en la región, pero también de esquemas organizativos introducidos por los gobiernos militares de la década de los 70 y parte de los 80, que afianzaron todavía más dicha tendencia. La descentralización, se puede apreciar tanto en su vertiente horizontal (Ejecutivo frente al Legislativo) como en la vertical (gobierno central frente a regiones municipios). Arocena José (b). *Algunas dimensiones del Concepto de Descentralización*. En Nohlen D. **Descentralización Política y Consolidación Democrática**. Síntesis Editorial Nueva Sociedad. España 1991, p 17

¹⁸ De hecho, la tradición del poder en México expresa nítidamente los rasgos autóctonos heredados de nuestra historia y de nuestra cultura. El caciquismo, el caudillismo, el patrimonialismo, la centralización del poder, no son más que algunas manifestaciones históricas, y en ocasiones cotidianas, de la tradición del ejercicio del poder. Argüelles Antonio. **El Servicio Público**. Fundación mexicana cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, México 1994, p 18

La idea central de la formación del sistema político mexicano fue la de salir de la anarquía y crear un orden institucional dispuesto verticalmente, visión que se prolongó durante décadas, por lo menos de los años veinte a los

Ello significaba una lucha permanente contra cuadillos locales y un esfuerzo por delinear y defender los problemas nacionales. El hecho proviene en parte de una larga tradición centralista en la región, pero también de esquemas organizativos introducidos por los gobiernos de la década de los 70 y parte de los 80, que afianzaron dicha tendencia. Esto se puede apreciar tanto en su vertiente horizontal (Ejecutivo frente al Legislativo) como en la vertical (gobierno central frente a regiones y municipios)¹⁹.

En la fase posrevolucionaria o de consolidación del Estado-nación, se hacía necesario un gran proyecto que integrara a todas las fuerzas políticas regionales, con el propósito de apaciguar el país y mantener la unidad y el pacto federal, de ahí el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario, antecesor del Partido Revolucionario Institucional, organización política en torno a la cual se organizó “gran familia revolucionaria” compuesta por todo el conjunto de líderes y caudillos, regionales, caciques, líderes sindicales y generales, que surgieron al fragor de la lucha armada²⁰.

Fue así como se fue conformando una estructura político-administrativa fuertemente centralizado, por demás eficiente en el logro, control y consecución de sus objetivos. Eficiencia se reflejó en sus logros en materia de crecimiento y de unidad nacional, sobretudo en los primeros cuarenta y cinco años, durante los cuales se desarrolló toda la infraestructura en materia de comunicaciones y transportes, industrial, educativa y de salud.

Dicha estructura político-administrativa era rígida y vertical, con apariencia democrática, dependiente de las directrices unilaterales y unipersonales del Ejecutivo Nacional. Desde el centro se planificaba y se despachaba la administración pública, con el aval y respaldo tácito, irrestricto e incondicional de los grandes líderes sindicales y empresariales, lo que le daba un cierto velo democrático y de legitimidad²¹.

Por décadas, un gobierno tras otro se dedicó a centralizar el poder, a someter a los gobernadores a la autoridad presidencial y a arrogarse todas las facultades posibles para imponer su autoridad

ochenta. Uvalle Berrones Ricardo cita a Fernández (1977-1976). Uvalle Berrones (b). **Reforma del Estado, cambio institucional y nuevas aptitudes profesionales**. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1998, p28 (35p)

¹⁹ Arocena José (b),. Op.Cit,p 17

²⁰ Es sabido que históricamente los diferentes regímenes han vivido una etapa de fortalecimiento del Estado-nación. En este tipo de procesos se da una búsqueda por ocupar un lugar propio en el escenario mundial, una identidad nacional y un orden social interno, y que como consecuencia de ello, se presenta una tendencia a la centralización del poder de decisión en las tareas de gobierno. Cabrero Mendoza Enrique. *La Ola Descentralizadora. Un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993)*. Enrique Cabrero. CIDE, PORRUA 1998, p17

²¹ El tema de la estructura centralista del Estado está vinculado a dos grandes capítulos de análisis de la realidad política y socioeconómica. Uno se refiere a las formas del Estado en su estricto sentido institucional; el otro a las políticas de desarrollo. En el primero, se encuentran aspectos como diversas modalidades de federalismo y unitarismo, la división de competencias, las formas de representación y la estructura de los gobiernos regionales y locales. En el segundo aparecen, junto a las metas de desarrollo equitativo y armónico en términos territoriales, los temas de la planificación y las políticas regionales, la asignación de los recursos, las inversiones públicas, las políticas y servicios sociales. Arocena José. *Integración y desarrollo local*. En **Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local**. Vázquez Barquero Antonio y Oscar Madoery (compiladores). Ed. Homo Sapiens, Rosario Argentina, 2001. p43

sobre el conjunto de la población²². Por lo general los gobernadores de los estados, eran designados por la voluntad del presidente de la república o por la oligarquía en el poder; los que a su vez nombraban discrecionalmente a sus diputados estatales, existiendo poca autonomía de los poderes judiciales locales. Una situación en donde los gobernadores eran verdaderos reyesitos de sus Entidades”²³.

Fue así como el Estado nacional alcanzó y mantuvo la hegemonía político-administrativa, con una incipiente apertura democrática. Situación que le permitía al partido de Estado la posibilidad de aglutinar y realizar grandes movilizaciones, en coordinación con los distintos organismos paraestatales de representación popular y empresarial, tales como la CTM, la CROC, la CNC, la CANACINTRA y la CONCANACO.

Desde el centro se manejaba el destino del país, se imponían y quitaban gobernadores y presidentes municipales, y se dictaba la política en materia de desarrollo sectorial, industrial, agrícola y comercial en función de los intereses del binomio gobierno-partido revolucionario. Son considerables los logros alcanzados por los primeros gobiernos emanados de la revolución, en materia de bienestar social y de “distribución de la riqueza”, tal como se demuestra en el reparto agrario, la revolución cultural la creación del Instituto Politécnico Nacional, la Escuela Normal Superior y en general el desarrollo de toda la estructura en materia educativa.

Por otra parte, se protegió a la industria nacional a través de la política de sustitución de importaciones, se nacionalizaron los ferrocarriles, la electricidad y el petróleo. Hasta mediados de los 70’s la administración fue exitosa con un crecimiento promedio del 6 por ciento PIB, resultado de la política de industrialización por sustitución de importaciones, así como de la política fiscal y monetaria expansivas, implementadas en función de los intereses y necesidades de la clase gobernante, cuyos “logros”, no fueron suficientes para solventar las grandes necesidades y requerimientos de la población.

Es de esa forma como desde 1933 el país entra en un acelerado desarrollo, de cinco décadas, impulsado por un crecimiento promedio de 6.3% anual del PIB (equivalente a un promedio del 3.2% del PIB per cápita), un período conocido como “milagro mexicano”, que duró hasta 1982, año en el que la economía mexicana mostró una tasa negativa de crecimiento²⁴.

A finales de los 60’s y mediados de los 70s, el modelo económico, político y administrativo comenzaba a resquebrajarse, derivado del agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones²⁵. Fue así como a principios y mediados de los 70’s se presentaron

22 Rubio Luis. *Presentación. De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros coord. Ed. PORRUA, CIDAC. México D.F, 2003, p5

23 Fernández Segado Francisco. *Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina*. En **Federalismo y Regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**. José María Serna de la Garza. Ed. Asociación Argentina de Derecho, Facultad de Derecho Universidad Complutense, Universidad Central de Chile, PEMEX, UNAM. México 2002, p120

24 Basáñez Miguel. *Deconstruyendo la ideología mexicana. En el Caos Federal. Revista Este País*. Tendencias y opiniones. Núm. 157, abril 2004, p 77,79

25 En este contexto de desarrollo y de transición de la estructura productiva, México ingresa a partir de 1970, o incluso antes a una etapa no de consolidación de sus logros y si de agotamiento del modelo de desarrollo. De esa forma Madison comenta que 1968 fue el año que marca en muchos sentidos el final de una época de desarrollo

serios problemas estructurales de desarrollo en el sector secundario de la economía, haciéndose recurrentes los procesos de quiebra y cierre de empresas.

En ese escenario el Ejecutivo Federal consideró necesario evitar el desempleo, a través de un amplio programa de nacionalizaciones de una gran cantidad de las empresas y negocios, muchos de las cuales habían dejado de ser rentables para el sector privado. Por su parte el aumento de las nacionalizaciones trajo consigo, el crecimiento de la estructura burocrático-administrativa; haciendo, por lo menos en apariencia, más fuerte y poderoso al Estado centralizado²⁶.

En la etapa del Estado propietario a mediados de los 70's, la nacionalización y el rescate de empresas no rentables e improductivas del sector privado, incrementó la contratación de personal, a tal grado, que la administración se hizo inflexible e ineficiente, inhibiendo la formación de negocios y por ende el incremento en la inversión privada. A partir de ahí se inició la crítica al burocratismo y al poder burocrático, a los excesos regulatorios, a la falta de iniciativa, al paternalismo del Estado Benefactor, a las cargas impositivas abusivas y la proliferación de empresas paraestatales²⁷.

El centralismo que favoreció el surgimiento del Estado de bienestar presentó serios signos de agotamiento en la década de los 80's, frente a un nuevo contexto caracterizado por un proceso de globalización que exigía a los estados nacionales una mayor eficiencia para competir en una economía abierta²⁸. En los 80's se produce una conexión entre la problemática de naturaleza institucional, sobre la descentralización y la que se sitúa en el campo socioeconómico sobre desarrollo regional y local. En principio, esta dinámica de lo "local" es percibida como una amenaza a la construcción del Estado; fuente de tendencias regresivas que pretenden retrotraer los nuevos países a etapas anárquicas superadas²⁹.

Adicionalmente el incremento en el gasto corriente terminó ejerciendo serias presiones sobre la balanza comercial de cuenta corriente, que concluyeron en sendas devaluaciones e incremento de la deuda hacia 1982³⁰. Año en que Miguel de la Madrid asume el poder, coincidiendo con la

estabilizador, durante el cual se había recurrido a un consenso amplio y a una aceptación generalizada de las estrategias de desarrollo. Maddison Angus. **La Economía Política de la Pobreza, la Equidad y el Crecimiento: Brasil y México**. F.C.E. México 1993, p155. A principios de los 70's, aparecen resquebrajamientos y rupturas en busca de mayores espacios, participación y correspondencia, entre los otrora fuertes lazos del modelo "endógeno" centro periferia, es decir entre el poder central y los estados y municipios.

²⁶ Durante este periodo, principios de los años setenta y ochenta, la administración pública centralizada se había expandido, en su estructura burocrática y productiva. De igual manera, con el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo, sus elevados precios internacionales, la economía inicia su tránsito a la petrolización, poniendo como eje del crecimiento el desarrollo de la industria petrolera. Al mismo tiempo, la economía se hacía más dependiente de las importaciones masivas de insumos y bienes de consumo final, generando presiones en la balanza comercial de cuenta corriente y en la deuda, lo que se tradujo en inestabilidad en la balanza de pagos. Presiones que terminaron haciéndose patentes en las crisis inflacionarias y devaluatorias de 1973 y 1982.

²⁷ Ibarra, Jorge Luis. **Centralismo y reforma municipal en Sonora Hermosillo**. Reprografía 1987, p19

²⁸ Díaz Flores Manuel. *Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica*. En **Economía, Sociedad y Territorio**, vol.II, núm.11, 2002, p388

²⁹ Arocena. Op.cit., p17,18

³⁰ En la segunda mitad de los setenta, se entra de lleno a un desmantelamiento del sistema de protección y subsidios, y comienza el desarrollo de la economía monoexportadora de hidrocarburos, caracterizada por grandes volúmenes de importación de manufacturas y endeudamiento externo. Entre 1977-1980 debido al incremento significativo de las divisas por concepto de petróleo; pero también en gran parte por la eliminación de controles directos a la

primera versión de Consenso de Washington³¹, documento en donde el FMI, el BM y Washington, hacían un conjunto de “propuestas” y “sugerencias” con el objeto de “eficientar y reactivar las economías de los países en desarrollo”, propuestas entre las que se encontraban el

importación, el volumen de importaciones se volvió explosivo. Schatan Claudia. *Efectos de la Liberalización del Comercio Exterior en México*. En **Economía Mexicana. Departamento de Economía CIDE**. Núm. 3. 1981.p79-109, p 79. Este mecanismo de incrementar las importaciones también sirvió como herramienta para bajar las presiones inflacionarias de 1979. De esa forma el Estado, pasó de ser un Estado promotor de empresas estratégicas en los treinta, a un Estado propietario de empresas de todo tipo (automóviles, pesqueras, camiones, bicicletas etc.) a finales de los 60'y 70's; para encontrarse a principios de 1982 con 115 de empresas bajo su control mismas que en nada respondían a los fines estratégicos; dichas empresas eran producto de una operación masiva de rescate destinada a conservar fuentes de empleo en empresas técnicamente quebradas. Sánchez Ugarte. et. at.. **La política Industrial ante la Apertura**. SECOFI; F.C.E; NAFINSA. México 1994, p31. De 1970 a 1981 la inversión pública se aplicaba prácticamente de forma indiscriminada en todas las áreas de la economía.

Fue así como se inició el colapso de la economía y con él, el de la estructura político administrativa posrevolucionaria. Al respecto es muy indicador el hecho de que la reforma administrativa del Estado Mexicano se haya dado en dos etapas: de 1971 a 1976 y de 1976 a 1982, en el primer caso se enfatiza en el imperativo de mejorar los aspectos adjetivos de la misma, es decir los relacionados con sistemas, procedimientos, técnicas y cuestiones organizativas, y en el segundo caso, la reforma toca aspectos institucionales como son: la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, así como la promulgación de la Ley de Contabilidad y Gasto Público, así como la promulgación de la Ley General de Deuda Pública.

El desequilibrio comercial manufacturero acumulado en tan solo durante el período 1977-1981 alcanzó la cifra de 48,000 millones de dólares, unido a un repunte en la inflación de 29% para 1981, al mismo tiempo que el déficit fiscal crecía en forma acelerada; la situación de crisis en 1982 fue de estancamiento, inflación, agudo desequilibrio externo, fuga de capitales, moratoria de la deuda externa y una devaluación de 500%. Villarreal Rene. **Industrialización Deuda y Desequilibrio Externo en México. Un Enfoque Neoestructuralista (1929-1988)**. F.C.E. México 1988, p295,296.

Se calcula que para mediados de 1981, la estructura y el nivel de protección industrial fue particularmente igual que el de los miembros del GATT. Kwang S. Kim. **Industrial Development in Mexico Problems, Policy Issues and Perspectives**. Working Paper # 13-March 1984, p16. Hay que mencionar que gran parte del volumen de estas importaciones ya no eran tanto de insumos o bienes de capital, sino incluso de bienes básicos que ya se fabricaban en el país desde hacia muchos años. De esa forma en 1980 la totalidad del incremento en las exportaciones petroleras, había sido absorbido por un aumento equivalente e incluso superior en las importaciones manufactureras Vid. Shatan Claudia. Op.cit, p79-109.

³¹ El consenso de Washington es un conjunto de condiciones cada vez más extendido, que aplican los organismos internacionales, sobre todo el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), y que los países deudores del mundo capitalista periférico y ahora del exmundo socialista, deben aceptar para obtener apoyo político y económico de las grandes potencias, así como de los bancos y agencias internacionales. Vid. Da Conceicao Tavares. *El Consenso de Washington*. en **Economía Informa**. Facultad de Economía. UNAM Núm. 230, Julio 1994, p37

El Consenso de Washington en sus posteriores versiones, propone una desconcentración, adelgazamiento y privatización de la administración pública, con el propósito de reducir el gasto, mantener estabilidad en las finanzas públicas y eficientar la administración pública.

De igual manera, existen otras “recomendaciones” de parte de nuestros principales instituciones acreedoras como el Banco Mundial, en donde se menciona que en específico el gobierno de México, de esa forma según Oliver Lafourcade, the World Bank's Director for México, Colombia and Venezuela, “La estrategia para reducir la pobreza requiere estabilidad macroeconómica y crecimiento, pero estas medidas se deben ser complementadas por inversiones significativas en salud y educación, así como de políticas medioambientales. Para afrontar dichas medidas, el gobierno debe ser un modelo de efectividad en sus políticas “in policy-making”. En dichas recomendaciones se incluyen capítulos para mantener la eficiencia gubernamental, en donde se encuentran por ejemplo reformas impositivas, deuda pública, reforma al sistema de pensiones, reformas financieras, descentralización, energía, educación, salud, agua, vivienda y reformas judiciales, así como cultura indígena entre otros. Vid. Neal Christopher, y Calderon Angelica. **Mexico: World Bank Presents Five-Point Development Agenda**. 2001/339/LAC. p1,2

combate a la inflación, autonomía de Banco Central, privatización, descentralización, desregulación, apertura y liberalización comercial y financiera³².

El proceso de desincorporación de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos se inició en 1982, situación que se hace evidente con la incorporación de la política de ajuste a la empresa pública en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Proceso que imponían los organismos internacionales, como condición para el otorgamiento de nuevos créditos³³.

Fue durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), cuando se iniciaron las acciones de redimensionamiento y cambio estructural para reducir el tamaño administrativo del gobierno e impulsar las tareas de descentralización, privatización e institucionalización de la reforma municipal³⁴.

³² Los postulados de la administración posmodernista, comienzan a permear a partir del agotamiento del modelo de desarrollo endógeno, de sustitución de importaciones, desarrollo estabilizador y del estado propietario. A partir de la crisis de la deuda y de las finazas públicas de 1982, cuando las crisis recurrentes de devaluación se habían vuelto impopulares y se requería un giro urgente, al modelo de desarrollo económico- administrativo del Estado, en otras palabras, había que refuncionalizar y reestructurar al Estado en la búsqueda de la estabilidad de los principales indicadores macroeconómicos, y la eficiencia administrativa. Con la administración de Miguel de la Madrid, se prepara el advenimiento del Estado Modernizador, la “nueva” tecnocracia que estaba creando a la sombra de los “Pinos”. Sin embargo, no es hasta el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari, 1989-1994, cuando el Estado entra de lleno a un arduo y profundo proceso de transformación de la administración pública federal desmantelando, privatizando, concesionado y desincorporando la mayor parte de las empresas y servicios públicos.

La política de descentralización de funciones y recursos puesta en marcha durante el gobierno de Ernesto Zedillo. En su administración se establecen los Fondos de Aportaciones Federales destinados a los servicios de salud, educación básica y normal; infraestructura social, fortalecimiento municipal, aportaciones múltiples a educación, tecnológica y de adultos y seguridad pública. Sin duda tal situación, vino a transformar el esquema financiero que tenían muchos estados y municipios donde su principal fuente de recursos eran las Participaciones en Impuestos Federales y donde las Aportaciones Federales pasaron a ocupar un primer plano en sus finanzas, pero también pusieron en evidencia las debilidades administrativas en muchos gobiernos para administrar esos recursos de manera eficaz, y eficiente y de acuerdo a su naturaleza, fines y reglas e operación. Gómez Benítez Armando; Cesáreo Larios. **La operación Financiera de la Descentralización de Recursos a las Entidades Federativas**. Indetec. Guadalajara Jal. 2000, p8 Cabe mencionar que, desde que México ingreso al GATT en 1986, el arancel se redujo tan sólo de diciembre de 1987 a 1988 de 100 a 20% y el número de artículos sujetos a restricciones cuantitativas pasó de 1200 a 325. Aspe Pedro. **El Camino Mexicano de la Transformación Económica**. FCE 1993., p137. Para 1988 la situación de la economía respecto al exterior es de plena apertura; se eliminan de los permisos a la importación, se reducen aranceles hasta llegar en promedio del 6.5% y se disminuye el margen de subvaluación. Villarreal. op. cit., p306-307. Aunque suene paradójico con la apertura comercial se pretendió proteger de manera objetiva y “racional” a la industria nacional y así motivar sus niveles de inversión y competitividad en las mercados internacionales.

³³ Vid. Pardo, María del Carmen. *Las transformaciones en la estructura pública (mexicana) y sus nuevos retos*. En: **Revista Centroamericana de Administración Pública**. - San José. - No. 20-21, (Ene.-Dic. 1991). pp. 45-54

³⁴ Uvalle Berrones Ricardo. *El rol del Estado en la era de la postprivatización*. En **La reforma del Estado: actualidad y escenarios futuros**. - Caracas : CLAD, 1997.p 11

Con MMH se sucedió todo un conjunto de fenómenos como la preocupación por reducir el déficit fiscal, con las consiguientes desregulaciones y privatizaciones. Fue durante la administración de Miguel de la Madrid que se anunció la disminución al gasto corriente en 4 por ciento en promedio a principios de 1986, además que se dio inicio a un amplio programa de privatizaciones mismo que ha provocado la disminución del sector paraestatal de 1,155 empresas existentes en 1982, a tan sólo 217 para 1992. Villoria Manuel. *Modernización administrativa y gobierno postburocrático*. **La nueva Administración Pública**. Alianza Editorial Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo., S.A. Madrid 1997. p 79

Todo lo cual, terminó por afectar la estructura de la administración pública, la que había dejado de corresponder a los nuevos requerimientos de la economía. Por ello, se decide reorientar, reestructurar y readecuar la administración

Con la administración de Miguel de la Madrid, se prepara el advenimiento del Estado Modernizador y de la “nueva” tecnocracia que se estaba creando a la sombra de los “Los Pinos”. Sin embargo, no es hasta el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari, 1989-1994, cuando el Estado entra de lleno a un arduo y profundo proceso de transformación desmantelando, privatizando, concesionado y desincorporando la mayor parte de las empresas y servicios públicos.

A la apertura económico-administrativa se suma la apertura democrática. Con la aparición de nuevos partidos y el fortalecimiento de los ya existentes, se realizan elecciones altamente competitivas, disputándole el poder a la antigua “familia revolucionaria”. En las elecciones de 1989 el PRI mantuvo el poder con un triunfo bastante polémico y poco claro, que concluyo con la quema de las boletas electorales en San Lázaro. En las elecciones de 1988, se produjo la fractura de las estructuras tradicionales de gobierno³⁵.

Con el modelo de apertura comercial, liberalización financiera y de privatizaciones, acentuada en la administración de Carlos Salinas de Gortari, se redujo el poder y la hegemonía del gobierno y su administración³⁶. En función del combate a la inflación y del déficit fiscal a través de un paquete de desregulaciones y privatizaciones³⁷.

pública, a través de la desregulación y descentralización. Con la apertura y globalización, la discusión y la crítica en torno al “tamaño del Estado”, tuvo cobertura continental; el resultado fue que los estados nacionales, presionados interna y externamente, procedieron a la desestatización, la desburocratización, la privatización de empresas y organismos públicos, la desregulación y la desreglamentación económico administrativas, así como, la promoción de otras medidas y procesos como la desconcentración y descentralización administrativas. Espinoza Moreno Roberto. *Estudio Introductorio*. en **El Gran Gobierno, un acercamiento desde los programas gubernamentales**. Richard Rose. FCE,CNCPyAP, México, 1998, p27

Hasta finales de la década de los setenta, el fuerte centralismo político-económico del país había derivado en la dependencia total y absoluta del desarrollo regional de las directrices de la burocracia centralizada.

³⁵ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. **Finanzas Nacionales y finanzas estatales. Mecanismo de conciliación**. Instituto De Investigaciones Jurídicas UNAM, Ciudad universitaria, México, 2003, p131

³⁶ El cambio en la orientación de la política económica propició un cambio radical en la estructura administrativa, en la forma de llevar los “negocios” del Estado. Por principio, el nuevo rumbo administrativo requería de una disminución en la burocracia, el Estado obeso había generado excesos, por lo que los despidos de personal no se hicieron esperar en la mayor parte de las empresas paraestatales recién privatizadas, así como, en las diferentes secretarías de gobierno, situación que se acentuó con el avance tecnológico y modernización de las comunicaciones, se dotó de nuevos recursos tecnológicos al personal que había logrado permanecer. De esa manera, la necesidad de optimizar y eficientar, disminuir el gasto, privatizar, desregular y descentralizar la administración pública coincidía plenamente con los principales lineamientos y objetivos de política económica. En consecuencia la estrategia de modernización de la administración pública es, quizás el último eslabón – y prácticamente el único posible de implementar- para terminar de configurar un modelo de Estado coherente y funcional a las premisas que orientan la estrategia de crecimiento. En otras palabras, los procesos de descentralización y los cambios en materia de política social se ordenan en función de los requerimientos y los programas de racionalidad económica. Santibáñez Dimas. *Estrategia de Modernización de la Gestión Pública: El paradigma de la racionalidad Económica y la Semántica de la Eficiencia*. en Revista **Mad**. Departamento de Antropología de la Universidad de Chile., No.3. Sep. 2000 p13, 23 Fue en este contexto, en el que la alternancia crítica propuso el saneamiento de las finanzas públicas, la disciplina fiscal y el presupuesto público equilibrado, que se tradujeron en profundas reformas fiscales y en el redimensionamiento del aparato estatal, entre las que se encuentran la descentralización y las privatizaciones. Aguilar F. Luis. *La Administración y el público ciudadano*. **Revista del Senado de la República**, Vol.3, núm. 6, enero-marzo 1997, p 50 .

³⁷ Villoria Manuel. Op.cit, p79

A principios del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el programa de privatizaciones ya había afectado severamente la estructura corporativa que daba sustento y fortaleza al Estado corporativo³⁸. Fue así como paso a paso, el gobierno fue desmantelando los instrumentos de control y estímulo discrecional que le confirieron la hegemonía y el control político en décadas pasadas³⁹. Situación que se hace patente en el encarcelamiento del líder petrolero Hernández Galicia “La Quina” y en el exilio del líder del sindicato magisterial más grande de Latinoamérica Carlos Jongitud Barrios.

Con el propósito de limitar el poder de los sindicatos se asumió el discurso descentralizador, se inició la apertura y desconcentración de la toma de decisiones; tal es el caso de la desregulación del sistema de educación básica, cuyo propósito era atomizar y diluir el poder absoluto del Sindicato de los Trabajadores de la Educación (SNTE), y adicionalmente, comprometer a los estados y municipios con el gasto en educación⁴⁰. En el caso de México, el discurso federalizador da la impresión de que se trata de que los estados asuman los costos de la pesada crisis fiscal que padece todo el sistema global⁴¹. En otras palabras, la descentralización es utilizada para trasladar parte de la presión social a los gobiernos territoriales, en un contexto de reducidos recursos estatales para hacer frente a los problemas que de ahí se desprenden⁴².

³⁸ Con el modelo de apertura comercial, liberalización financiera y de privatizaciones, acentuada en la administración de Carlos Salinas de Gortari, se redujo el poder y la hegemonía del gobierno y su administración. En este caso, el “nuevo” programa de privatizaciones tenía cuatro propósitos, el primero, generar los recursos necesarios que permitieran cubrir el servicio y amortizaciones de la deuda, el segundo, dar la imagen de crecimiento y bienestar social, incrementando el gasto en salud, educación y vivienda, el tercero mantener el control de la inflación y el cuarto, modernizar y eficientar el aparato burocrático-administrativo del Estado.

Con las privatizaciones, el Estado no tenía que recurrir a mayor endeudamiento, ni a emisión primaria de billetes para financiar su gasto, y el cuarto y no menos importante, modernizar y eficientar la administración pública, lo cual implicaba en la mayor parte de los casos recorte de personal, de las empresas recién privatizadas y con ello de la administración pública federal.

A principios del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el programa de privatizaciones ya había afectado severamente la estructura corporativa que daba sustento y fortaleza al Estado.

³⁹ Calderón Ortiz Gilberto. *La administración pública en México y su futuro*. En **Gestión y Estrategia. Departamento de Administración**. Ed. Internet. UAM. p 3.

<http://www-azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num4/doc2.html>

⁴⁰ Agranoff Robert. *Las relaciones y la gestión intergubernamentales*. en **La nueva Administración Pública**. Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo. Alianza Editorial, S.A. Madrid 1997. p163.

En 1992, los gobiernos federal y estatales, conjuntamente con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), firmaron el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN), por el que se pactaba la transferencia a los estados de la operación y administración de los servicios de educación básica, incluyendo los activos relevantes y la relación contractual con el SNTE. El gobierno federal mantuvo las principales responsabilidades normativas, con el propósito de proporcionar a los estados cuando menos la cantidad que antes gastaba en prestar el servicio educativo en cada entidad. También se comprometió a compensar a los estados por los gastos adicionales derivados de la homologación de salarios y prestaciones entre los maestros estatales y los anteriores federales. Vid. Hernández Valdez, Op.Cit. p 348, 358

⁴¹ Martínez Martínez Pedro. **Federalismo y descentralización contemporáneos**. p11.

<http://www-azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num11y12/doc05.htm>

⁴² Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. Vice Ministerio de Economía. Dirección de Asuntos Económicos y Sociales. *Procesos de descentralización en Latinoamérica: Colombia, México, Chile y Perú*. En **Boletín de Transparencia Fiscal**. Año 1, Número 11, junio 2002, p56.

No obstante a lo anterior y a la creación del Programa Nacional de Solidaridad, como uno de los principales instrumentos de la “descentralización”⁴³, hasta finales del sexenio de Carlos Salinas de Gortari la estructura burocrática administrativa del Estado Nacional continuaba centralizada. Como se habrá podido observar las crisis económicas se transforman en crisis de credibilidad y legitimidad, en crisis política, lo que se traduce en un cambio en la estructura de gobierno y de la administración pública.

La crisis económica de finales del sexenio de Carlos Salinas y principios del de Ernesto Zedillo, en diciembre de 1994, se sucedió en un marco de conflicto e inestabilidad política, enmarcada en el levantamiento en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el asesinato del candidato oficial, Luis Donaldo Colosio.

Fue en este contexto, en que para 1997 con el arribo al poder de nuevos partidos políticos, no sólo al Poder Legislativo, sino a los gobiernos estatales y municipales Baja California, Chihuahua, Tlaxcala, Zacatecas, Guanajuato y el Distrito Federal, se acentuó la lucha por la distribución de los recursos y la toma de decisiones, reabriendo y renovando el debate por la descentralización, política, económica y administrativa⁴⁴.

Es así como durante el periodo de los 90’s no sólo en México sino que en América Latina, la consolidación de la democracia estuvo acompañada por una intensa oleada de procesos de descentralización, tanto política como administrativa⁴⁵. Situación que continúa hasta principios del 2000, año en que arriba al Poder Ejecutivo Federal un candidato de oposición perteneciente al Partido Acción Nacional (PAN).

En este escenario, la pérdida de hegemonía de un partido único, las elecciones y el voto diferenciado de los electores hacen eco en la conformación de un país cogobernado por representantes de los diferentes partidos políticos, diputados, gobernadores y presidentes municipales, emanados directamente del voto popular. Abriéndose en teoría el espectro político de posibilidades, y con ello, la lucha por mayor autonomía y equilibrio entre los diferentes poderes para flexibilizar y agilizar la toma de decisiones. Una transición que implica por principio, la descentralización de la gerencia de los distintos ordenes de la administración pública federal.

⁴³ En el periodo 1988-1994 la descentralización como iniciativa gubernamental se sitúa en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), dado que este programa pasa a ser alrededor del cual se establecen acciones orientadas al impulso a regiones y comunidades. Argüelles; op. cit. p17

⁴⁴ La descentralización en los demás rubros ha sido muy similar, una “descentralización” de recursos muy atada y acotada a las determinaciones del centro, acorde con la caída del régimen corporativista, principal sostén y valuarte durante los últimos 70 años del gobierno central. De ahí que en la actualidad uno de los principales objetivos y propósitos de los gobiernos locales sea el de incrementar la descentralización de la autoridad sobre el gasto público, incluso como tendencia mundial. Bardhan Pranab & Dilip Mookherjee. **Expenditur Decentralization the Delivery of Public Services**, núm 90, November 1998, p4

⁴⁵ Jordana Casajuana, Jacint. **La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina**. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 6 (2001 Nov. 5-9 : Buenos Aires). - CLAD . Barcelona: Universidad Pompeu Fabra. Departamento de Ciencia Política, 2001. p1 (20 p)

Con el arribo al gobierno de Vicente Fox, la idea gerencialista⁴⁶ de la administración pública derivada de la política neoliberal, se continuó con el modelo de finanzas públicas sanas, a través de la “austeridad republicana”, reducción del gasto y despido de personal. Asimismo se espera que con la simplificación administrativa, léase desregulación y adelgazamiento del Estado, a través de la privatización, modernización, descentralización y desregulación, la gestión pública se vuelva más eficaz, eficiente y atractiva para sus “consumidores, electores”.

Con el surgimiento de nuevos actores con capacidad real para competir y disputar el poder, con la atomización y la división de los sindicatos y con los nuevos vientos de libertad y democracia, se sentaron las bases para descentralizar el presupuesto y la administración Pública Federal, otorgándoles “mayores facultades” a los estados y municipios, para la resolución de sus problemas⁴⁷.

La apertura democrática, las grandes fuerzas políticas y sociales, así como la opinión pública ejercieron una fuerte presión sobre el Estado y su administración⁴⁸. En este contexto, es como el discurso descentralizador se asume como uno de los principales elementos para fortalecer el proceso democrático⁴⁹. Principalmente, en materia de ingresos y egresos, participaciones y asignaciones⁵⁰.

Es así como los problemas del desarrollo democrático, rompen con una tradición centralista muy arraigada aun cuando existe una gran distancia entre los proyectos de descentralización y su

⁴⁶ El gerencialismo es una de las corrientes de la administración pública de los años ochenta y noventa para fortalecer el papel de los funcionarios y las instituciones políticas. Por medio del cual, los políticos han tratado cada vez más de convertir a sus funcionarios públicos en gerentes, antes que asesores de las políticas, y ciertamente no en elaboradores de políticas.

⁴⁷ Oszlak Oscar. *El Estado Postajuste*. En **El rediseño del Estado una perspectiva internacional**. Kliksberg Bernardo, INAP, FCE, México, 1996. p 58

⁴⁸ Rosales Núñez Juan. **Una nueva cultura de la gestión pública**. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 4 (1999 Oct. 19-22 : México). – CLAD. México:Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1999. p2 (26 p.)

Vid. Martínez Jacqueline, Alberto Díaz Cayeros. *El gobierno local en México: panorama de resultados y agenda de investigación*. En **De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México**. Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros coord. Ed. PORRUA, CIDAC. México D.F, 2003, p 453

⁴⁹ En teoría, los procesos de descentralización deberían constituir una herramienta de inmenso valor puesta al servicio de una democracia más participativa Arocena, Op.Cit. p19. Abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana, para lo cual es necesario descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activas igualmente instituciones de participación permanentes como los referéndums, los ombusman, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos, que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil. Kliksberg Bernardo. **El rediseño del Estado una perspectiva internacional**. INAP, FCE, México, 1996, p27. La descentralización aumenta las oportunidades para que los ciudadanos ejerciten su derecho a intervenir y decidir en los asuntos locales que afectan su vida cotidiana. Oszlak Oscar, Op.Cit. p 60.

⁵⁰ Cabe destacar que el proceso de descentralización en América Latina ha estado caracterizado por la intensificación de la competencia por recursos entre los niveles de gobierno, lo que muchas veces ha redundado en relaciones intergubernamentales predatorias. Los principales resultados de este proceso han sido el crecimiento del endeudamiento de los gobiernos subnacionales de algunos países de la región, y la agudización de la guerra fiscal por inversiones, ambos fenómenos con graves consecuencias para los gobiernos nacionales. CLAD. **Una Nueva Gestión Pública para América Latina**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD. Consejo Directivo del CLAD, 14 de octubre de 1998. p 11

implementación⁵¹. Con la apertura democrática se atomiza y se divide el poder y con ello la administración pública, por lo que, en estricto sentido la descentralización es producto de la “democracia” y no la democracia producto de la descentralización⁵².

Sin embargo optar por la descentralización, implica que el peso del cambio político-administrativo recaerá en los estados y municipios, y de ellos, y de la forma en que administren sus ventajas comparativas y competitivas, dependerá su futuro y el del país. Para Hernández el éxito final de la descentralización, dependerá en gran medida de la capacidad que tengan los niveles de gobierno receptores de las responsabilidades transferidas precisamente para responder a las preferencias y necesidades de los ciudadanos⁵³.

Un gran reto, sobre todo si consideramos la inexperiencia de las administraciones locales en la planeación e ingeniería de las políticas públicas, acostumbradas a seguir disciplinadamente los dictados del gobierno central, aunado a la carencia de personal capacitado en esos temas. Con la política de descentralización los gobiernos locales se tendrán que hacer cargo de un sinnúmero de facetas de la vida política y económica del país, para las cuales no están preparados y lo que es más importante, que entrañan problemáticas muy severas desde la presencia de caciques y trabas institucionales locales, hasta la carencia de personal capacitado⁵⁴.

Los problemas que se desprenden de la descentralización se vinculan con la necesidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos y municipios⁵⁵. Un *leit motiv* del análisis de la descentralización en América Latina es que los gobiernos estatales y locales son incapaces de gerenciar las tareas que le han sido traspasadas⁵⁶.

En el mismo sentido, toda reforma burocrático-administrativa como la descentralización depende no sólo de factores técnicos, sino esencial y básicamente del factor humano. De ahí que se requiera preparar especialistas en función de las perspectivas de desarrollo de los distintos ámbitos económicos, y en función de las particularidades de cada zona y región en las que trabajarán.

⁵¹ Nohlen Dieter. **Descentralización Política y Consolidación Democrática**. Europa-América del Sur. Síntesis Nueva Sociedad. España 1991 Nohlen, 1990, p1

⁵² Puede existir un alto grado de centralización en una democracia política como en un régimen autoritario en tanto que es también posible concebir ámbitos de decisión descentralizados en sistemas no democráticos, sin embargo para nosotros el problema radica en que la descentralización política (pura o mixta) sólo es concebible en el ámbito de sistemas políticos democráticos. Boisier Sergio(b). *La Descentralización un Tema Confuso y Difuso*. en **Descentralización Política y Consolidación Democrática**. Dieter Nohlen.. Síntesis Editorial Nueva Sociedad. España, 1990, 1991, p 33

No hay uniformidad respecto al significado del concepto de la “descentralización”. Así, dicho término es aplicado indistintamente en cosas tan diferentes, como la asignación y el traslado de funciones administrativas por parte del gobierno central a entidades administrativas subordinadas, o el intento de una redistribución territorial del poder político. Nolte Detlef. *Procesos de Descentralización en América Latina: Un enfoque comparativo*. En **Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur**. Dieter Nohlen.. Síntesis Editorial Nueva Sociedad, España 1991, p74

⁵³ Hernández Valdez. Op.cit., p377

⁵⁴ Rubio Luis. Op.cit. p6

⁵⁵ Mas Gloria y Graciela Spinelli. **El desarrollo local: Fortalecimiento o sobrecarga**, p5. <http://www.santafe.gov.ar/tribunal/congreso/Data/Mas-Spinelli.htm>

⁵⁶ Haggard Stephan. *La reforma del Estado en América Latina*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 11 (Jun. 1998). Caracas. p26

En otras palabras, el reto del tránsito del centralismo al federalismo recaerá en los funcionarios y más explícitamente en los administradores públicos, en los diferentes ámbitos de gobierno, ejecutivos estatal y municipal, quienes tendrán a su cargo la función de ordenar, regular, coordinar, sancionar, y en su caso premiar, dirigir y administrar sus respectivos recursos humanos y materiales. La descentralización requiere además de cuadros profesionales en sus propios campos, de profesionistas con conocimiento en materia de desarrollo regional⁵⁷.

Aunque vale mencionar que dichos elementos son una condición necesaria pero no suficiente ya que la efectiva realización de políticas sociales en los gobiernos subnacionales depende de la articulación entre los planos técnicos, políticos y sociales, de la profesionalización de la administración, los estilos de gestión política, así como de la participación de las organizaciones de la sociedad civil⁵⁸.

Para lograrlo, el gobierno central deberá propiciar en el corto y mediano plazo, las condiciones administrativas suficientes en los gobiernos locales para que éstos puedan asumir el papel que deberán desempeñar en el nuevo escenario de descentralización. El reto es generar las condiciones y sistemas de incentivos suficientemente claros para crear una dinámica de mayor profesionalización en la administración pública estatal y municipal. Aunado a un esfuerzo sistemático para promover las capacidades técnicas en gobiernos locales en lo relativo a: manejo de desechos, protección ambiental, manejo de sistemas de agua potable, desarrollo urbano, seguridad pública, entre otras importantes responsabilidades⁵⁹.

En lo que respecta específicamente a la política de descentralización, dentro del proceso de reorientación y modernización de la administración pública, ésta juega uno de los papeles estelares, por su importancia y por su incidencia en la toma de decisiones, que al igual que la privatización y desregulación, se estructura en respuesta al nuevo modelo de acumulación derivado de los cambios en el sistema de producción industrial. El debilitamiento de los Estados nacionales y su descentralización son funcionales a la nueva fase de expansión y acumulación capitalista, como consecuencia lógica del Estado capitalista en un período de crisis⁶⁰.

Por otra parte, se espera que con la descentralización la sociedad en general tenga mayor ingerencia en los asuntos de gobierno, ejerciendo el poder a través del voto, y de esa forma se eficiente la gestión y las políticas públicas, disminuyendo y eliminando la corrupción, fiscalizando de cerca la adecuada aplicación de los recursos⁶¹.

Los gobiernos por su parte, en teoría, pondrán más cuidado, esmero y esfuerzo en impulsar el desarrollo de sus economías locales y regionales a través de una administración más eficiente, en

⁵⁷ Boisier Sergio. **¿Descentralización del Estado o descentralización de la sociedad?**, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 3 (1998 Oct. 14-17 : Madrid). – CLAD. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Área Políticas y Planificación Regional, Chile siglo XXI, 1998, 2001. p5. (13P)

⁵⁸ Mas y Spinelli. Op.Cit. p6

⁵⁹ Argüelles. Op.Cit. p 23,24,25

⁶⁰ Boisier Sergio. Op.Cit. p 25,26

⁶¹ Vid. Samuelson, P.A. *The pure theory of public expenditure*. En **The Review of Economics and Statistics**. Vol. 36. 1954, Págs. 388.

donde se sanciona rápida y eficazmente los delitos⁶². El régimen de descentralización por región se adapta de una manera efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes y por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a las posibilidades que tienen todos los vecinos de la suscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan⁶³.

1.2 LOS ORÍGENES DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA NAP⁶⁴

En las sociedades modernas, el arte de administrar el Estado, se ha convertido en una tarea cada vez más difícil, debido a que en la realidad contemporánea los fenómenos políticos son cada vez más complejos e intrincados. Se presentan como una mezcla de relaciones económicas, preocupaciones sociales, diplomáticas, de seguridad y así sucesivamente. Ante esta nueva realidad la Nueva Gestión Pública se origina como un dispositivo conceptual, inventado con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y el gerencialismo de la rama ejecutiva del gobierno.

Un contexto en el que el éxito del gobierno ya no sólo depende de la estabilidad y duración de su mandato, sino también y principalmente de una gran dosis de liderazgo y eficiencia⁶⁵. Es por tal

⁶² Vid. Brennan, G y Buchaman, J. M. *Normative tax theory for a federal polity: Some public choice preliminaries*. En **Tax Assignments in Federal Countries**. McLure, E.Ch.Jr. CRFFR. The Australian National University. 1983. pp. 52-65.

⁶³ Gómez Benítez. Op.Cit. p12

⁶⁴ Sánchez González José Juan. **Gestión pública y governance**. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México 2002, p. 93.

A este respecto es necesario considerar que mientras para algunos autores la Nueva Administración Pública, es sinónimo de la Nueva gestión Pública, el New Management, la Nueva Gerencia Pública o el Nuevo Gerencialismo. Otros las consideran como corrientes distintas aunque con rasgos y criterios similares, cuya evolución reciente parte de la Nueva Administración Pública que nace a finales de los 60s impulsada por Argiris, McGregor, Venís, Golembiewski, Marini y Frederikson, para posteriormente servirse de los postulados de la Nueva Economía Política o de la Elección Pública de Ostrom, Ludvin Von Misses, Buchanan, Niskanen, Tullock y Olson, que a su vez estuvieron influenciados por la teoría del individualismo de Carlyle, para convertirse en la Gestión Pública, representada por Bozeman, Peters, Waterman, Drucker, Sherwood y Murria. Corriente que evolucionó o se transformo en lo que se ha dado en llamar el Nuevo Gerencialismo, que es la administración de la empresa aplicada al sector público, teniendo como principales exponentes a Osborne, Gaebler, Bozeman, Barzelay, OCDE, Gore y Moe. Vid. Ramírez Edgar y Jesús Ramírez. *Génesis y desarrollo del concepto de la nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno*; Haro Antonio, Gilberto García., et. al. *Las fuentes económicas de la nueva gestión pública sobre los aportes de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas*; y Arellano Gault David. *Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo?. Bases para el debate de la reforma administrativa*. Todos en Arellano Gault David (compilador) **Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina**. CIDE, PORRUA. Cámara de Diputados. México D.F., 2004. p. 125,126; 55,56,57 y 13,14,15,25 respectivamente.

Para el caso, en la mediada dichas corrientes administrativas coinciden en que la descentralización, es un importante factor para la consolidación de la democracia, ciudadanización y desburocratización de la toma de decisiones en la administración pública, se considerarán como indistintas.

⁶⁵ Según Weber los elementos de la eficiencia serían: precisión, rapidez, no ambigüedad, con conocimiento, continuidad, discreción, unidad, subordinación, elementos que llegan al punto óptimo de la administración estrictamente burocrática. Fue Gulick quien elevó a la eficiencia al bien básico de la Ciencia de la Administración. Si bien reconoció que al final de cuentas, el concepto de eficiencia se debe contemplar a la luz de determinados valores

motivo que en la teoría de la NAP, se considera que el gobernante moderno, al igual que un *manager* de empresas, ha de pasar buena parte de su tiempo negociando, buscando contactos y dando solución a conflictos y problemas de diversa magnitud y proveniencia. En este contexto, el liderazgo nacional se edifica y se consolida en la organización, los procesos y las personalidades asociadas con la dirección y conducción estratégica nacional.

En el campo de la administración, una estrategia es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización, y a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar. Una estrategia adecuadamente formulada ayuda a poner orden y asignar, con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos de una organización, con el fin de lograr una situación viable y original, así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones imprevistas de los oponentes.

Toda estrategia se encuentra en función de los problemas, planes y objetivos que se pretende solucionar y arribar, y que en última instancia se traducen en un conjunto de medidas político administrativas, así como en la conformación y readecuación de los métodos y técnicas de administración tradicionales, cuyos efectos permean y se hacen patentes en el conjunto de cambios que sufre toda la estructura de relaciones intergubernamentales.

En los últimos 20 años, la estrategia de México al igual que la de la mayor parte de los países, ha estado determinada por las políticas de estabilización, tendientes a mantener el control de los principales indicadores macroeconómicos, inflación tipo de cambio y finanzas públicas “sanas”, llevando al gobierno a implementar una política de reducción en el gasto público, con el propósito implícito y explícito de “eficientar y modernizar” la administración en sus diferentes organismos y secretarías. Con la política neoclásica, se ha generado la imperiosa necesidad de reformar el Estado, reestablecer su equilibrio fiscal, equilibrar la balanza de pagos, la reducción del tamaño del Estado y de esa manera alcanzar el predominio total del mercado⁶⁶

de la política y del orden social, siguió considerándolo como el primer axioma en la escala de los valores administrativos.

Pero fueron Simon y Waldo quienes cuestionaron definitivamente a la eficiencia como el valor central de la administración pública. Para Simon, no existe una medida de eficiencia absoluta sino relativa y siempre en función de los fines o valores que se persiguen. Los análisis de la eficiencia gubernamental tienen casi siempre implícitas presunciones fundamentales de valor. La eficiencia, por ende, no es un lema que pueda proclamarse indiscriminadamente en las apelaciones políticas a todos los grupos. Los debates sobre la eficiencia son en realidad discusiones sobre qué valores debería de realizar el gobierno, por lo tanto, el criterio de la eficiencia no proporciona un numerador común, no compra los valores que han sido logrados por las distintas vías de acción: qué es más eficiente, por ejemplo ¿un programa para reducir la mortalidad infantil? O ¿para eliminar el cáncer? Este proceso de valoración cae fuera de la ciencia

Para Waldo, la eficiencia es un problema de calidad y por consiguiente, los métodos de medición cuantitativa y automática forzosamente han de ser incompletos. Eficiencia, ¿para qué? ¿Por sí misma tiene algún sentido? ¿No se mide necesariamente en función de otros valores? ¿Qué ofrece un programa de reorganización administrativa trazado para lograr eficiencia y economía, al hombre cuyo interés principal radica en otras cualidades de su gobierno?. Las cosas no son simplemente eficientes o ineficientes, sino en relación a finalidades determinadas y lo que es eficiente a una finalidad puede no serlo a otra. La eficiencia en sí misma no puede ser un valor. En la organización y procedimientos administrativos, abstraídos de su relación con los fines humanos no hay ninguna cualidad que los haga eficientes. Aún la eficiencia de una máquina sólo se puede calcular correctamente, después de haber fijado el esquema de referencia. Vid. Bobbio Norberto. **Diccionario de Ciencia Política**. Ed. Siglo XXI, 1991. p 192, 458-460.

⁶⁶ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Santiago, Consejo Directivo del CLAD, 14 de octubre de 1998. p. 2

Para mediados de los años 70's los Estados y sus estructuras administrativas emanados de política de sustitución de importaciones, de desarrollo endógeno, no respondían más a los amplios requerimientos de una economía moderna, flexible, pujante, eficiente y moderna, por lo que la alternancia crítica propuso como modelo alternativo el saneamiento de las finanzas públicas, la disciplina fiscal y el presupuesto público equilibrado, *que se tradujeron en reformas fiscales profundas, en el redimensionamiento del aparato estatal y en privatizaciones aceptadas por razones pragmáticas o valorativas*⁶⁷. En la actualidad los diferentes países profundizan la apertura, desregulación y privatización de sus economías, en un marco externo de creciente globalización⁶⁸.

Aquí en América como en Europa, Asia y África, los estados nacionales abren sus fronteras, privatizan sus economías, y se implementa una política administrativa, acorde con los "nuevos" paradigmas. Es en este contexto surge y se consolida la Nueva Administración Pública, un contexto que requiere de una profunda transformación y cambios fundamentales, que contribuyan a la consolidación de la democracia, promuevan el desarrollo económico sostenido, y propicien una equitativa distribución del ingreso, no debemos olvidar que los mercados libres también tienden a producir niveles de desigualdad en los ingresos que son políticamente incompatibles con el gobierno democrático⁶⁹.

1.2.1 EL DESARROLLO DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El desarrollo teórico de la administración pública no podría ser adecuadamente estudiado y comprendido sin considerar el contexto histórico en que se implementa, porque es de ahí, de donde se desprenden sus líneas generales y su funcionalidad en la organización del Estado. Lo que se traduce en la práctica, en la forma de dirigir, planear, organizar y regular, la problemática a la que se enfrentan las diferentes estructuras de poder. En ese sentido se considera que la administración pública, como ciencia y/o disciplina, evoluciona acorde con los requerimientos y retos de una problemática social en constante cambio y transformación.

La administración pública se adapta al desarrollo de la sociedad y no la sociedad al desarrollo de la administración pública, aunque en la mayoría de los casos dicha relación representa un problema biunívoco, simbiótico y dialéctico. Es así como la evolución, los orígenes y principios de la administración pública, se podrían remontar a las primeras formas de organización social de los seres humanos, a la existencia de las primeras formas de asociación entre individuos, con una estructura jerárquica relativamente definida.

La administración pública nace con la asociación de los individuos⁷⁰. Porque toda relación humana implica una relación social, toda relación social implica una relación de poder, toda relación de poder implica una relación jerárquica, toda relación jerárquica implica una relación político administrativa. Y es con la organización de estructuras burocráticas fundadas en

⁶⁷ Aguilar F. Luis. Op. Cit., p. 50

⁶⁸ Vid. Boisier Sergio, Op.Cit . p. 1. También a Oszlak Oscar, Op.Cit, 1996

⁶⁹ Kliksberg Bernardo, Op. Cit., p. 23

⁷⁰ Mateos González Alfonso, *Retos sociales y políticos de la nueva administración pública*, **Comisión Nacional Bancaria y de Valores CNBV**. México, 1999, p. 1-20.

principios distintos⁷¹ que aparecen los primeros sistemas primitivos y tribales, que evolucionaron para dar lugar a estructuras de gobierno más complejas y definidas, relacionadas con la forma y el modo de explotación y acumulación⁷². Es así como aparece el esclavismo, feudalismo⁷³, capitalismo, fascismo, socialismo o comunismo.

Con la sistematización de la administración pública y su desarrollo como ciencia y/o disciplina, se han generado diversas corrientes y vertientes teóricas que al mismo tiempo que pretenden explicar la forma y el modo de organización política del gobierno, se proponen establecer los mecanismos y lineamientos bajo los cuales, se alcancen las metas y objetivos del gobierno en que se implemente.

Entre esas corrientes se encuentran los organicistas, funcionalistas, cameralistas y más recientemente la profesionalización burocrática en Weber⁷⁴. Corrientes que son vitales para explicar el auge y la crisis de modelos políticos, aún de aquellos que no se corresponden con la lógica del capitalismo, por ejemplo, el caso de la Ex Unión Soviética, en donde su colapso y desintegración se debe en buena medida al deterioro y descomposición de la “administración pública”.

En ese sentido, el papel fundamental de la administración pública no radica en el impulso y la consolidación de la democracia y/o de la participación social como un objetivo intrínseco a la disciplina, sino tan sólo, como propósito para alcanzar mejores resultados en la eficiencia y la eficacia del aparato de gobierno⁷⁵. La administración pública es correcta indistintamente del sistema político en que se implemente, sí y sólo si, logra concretar las metas y objetivos del grupo

⁷¹ Weber Max, *¿Qué es la Burocracia?*, México, Ed. Coyoacán, 2001, p. 111

⁷² La burocracia que probablemente tuvo su origen en la organización política y militar de las antiguas civilizaciones China Egipcia, y que en el Estado Federal Absolutista y en el capitalismo, estuvo formada por un conjunto de altos funcionarios gubernamentales y de los monopolios, estrechamente vinculados con las clases explotadoras dominantes ha adquirido su extraordinario desarrollo, como mecanismo indispensable, en las modernas organizaciones e instituciones.

En las grandes formaciones políticas, tales como las del antiguo Oriente, los imperios conquistadores Germano Mongólico así como la mayoría de las formaciones feudales del Estado, el gobernante ejecuta las disposiciones más importantes mediante administradores personales, compañeros de mesa o cortesanos. Weber. Op. Cit., p. 15, 22.

⁷³ El estudio sistemático de la administración pública no se produce hasta que se diferencia el concepto de la hacienda pública y el de la hacienda personal del rey. Bañón Martínez Rafael. *Los enfoques para el estudio de la administración pública: Orígenes y tendencias actuales*, en **La nueva Administración Pública**. Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo, et-al, , Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 32

Históricamente, la administración pública fue surgiendo entre las naciones-Estado a través de un proceso de secularización y generación de la lealtad a la corona y a la Nación Estado. Con la consolidación del Estado Liberal, el valor máximo en torno al cual las administraciones funcionaron fue el de rendición de cuentas. Villoria Manuel. Op. Cit., p. 87

⁷⁴ Weber plantea que la plena burocratización moderna enfatiza necesariamente el sistema de exámenes racionales, técnicos y especializados, en otras palabras la profesionalización de la burocracia. Weber. Op. Cit., p. 107

⁷⁵ Lo primero que hay que aclarar es qué la Reforma del Estado no consiste, contra lo que tendía inercialmente a creerse, en mejorar la eficacia y la eficiencia de los organizaciones estatales existentes. Porque de preservar en esta consideración meramente instrumental o gerencial, podríamos conseguir un resultado paradójico y contradictorio en el que según Yhezal Dror, se hace más eficiente lo incorrecto. Prats i Catala Joan, *Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista*, **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. No. 11. Caracas Jun. 1998, p. 4

en el poder, independientemente de sus intereses y de su naturaleza⁷⁶. De ahí que, contrario a lo que planteaban Peters y Hood⁷⁷, es lógico y no necesariamente negativo que los políticos utilicen el aparato administrativo para su propia conveniencia, lo contrario sería un absurdo y un error.

El constreñir la existencia de la administración pública al sistema democrático, representa su negación como ciencia, con capacidad para explicar el desarrollo, cambio y transformación de cualquier sistema de gobierno, el limitarlo a la existencia sistema democrático implica renegar de sus raíces políticas e históricas⁷⁸. La diferencia entre la administración pública de un Estado liberal y democrático con su opuesto no radica más que en las metas y objetivos, así como en las herramientas, jurídicas y organizacionales, para alcanzarlos. Según Huntington, los Estados totalitarios y los liberales de Occidente pertenecen por lo general a la categoría de los sistemas políticos eficaces⁷⁹.

Lo que sí es un hecho, es que ningún Estado, independientemente del sistema de gobierno de que se trate, puede prescindir de un aparato burocrático para la ejecución de sus políticas públicas⁸⁰. El hecho de que la administración pública exista en un Estado democrático o no, no significa que su fin o propósito intrínseco sea el de mejorar la calidad y el bienestar de la población, objetivo que se asume únicamente como medio o propósito de legitimación y gobernabilidad, así como, para elevar el capital político de los grupos o partidos políticos que se disputan el poder.

De hecho la fortaleza administrativa de los Estados no democráticos, radica en la adecuada conducción, orientación y ejecución de las tareas de gobierno en función de los objetivos de la casta gobernante o de la cúpula en el poder, a fin de lograr el control social y gobernabilidad, a través incluso de lo que Hobbes y Weber llamaron el monopolio “legítimo” de la violencia⁸¹.

⁷⁶ En estricto sentido la administración pública como cualquier otra ciencia y/ disciplina no es ni buena ni mala dentro de un sistema de valores.

⁷⁷ Arellano Gault David. Op.Cit, p.20

⁷⁸ Bañón considera prácticamente a la política, como un sinónimo con la administración al afirmar que: “es en el terreno de la profundización de la democracia donde las distinciones entre política y administración se difuminan”. Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo (c). *La legitimidad de la administración pública*. en Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo, **La nueva Administración Pública**, Madrid, Alianza Editorial, 1997. p. 64.

⁷⁹ Huntington Samuel, **El orden político en las sociedades en cambio**. México, Ed. Paidós, 1972, p. 13

⁸⁰ Tamayo define a las políticas públicas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno, para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Tamayo Sáez Manuel. *El análisis de las políticas públicas*. **La nueva Administración Pública**. Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo, Alianza Madrid 1997. p. 281

⁸¹ Leviatán debe poseer derechos o atributos que correspondan a sus fines: conservar la paz evitando el fraccionamiento del poder e impidiendo la ruina del principio indivisible de la soberanía. Ése es, a su vez, su primer derecho, la inalienabilidad e indivisibilidad de su soberanía. El segundo es su facultad para establecer las reglas básicas de la convivencia; todo el orden jurídico será, de esa manera, monopolio de Leviatán, para imponer la paz civil, para evitar la disgregación del poder, para que nadie, ni personas, ni corporaciones, ni élites económicas o militares, puedan eludir su sometimiento a la ley; para que, en definitiva, sólo Leviatán posea el monopolio de la violencia. Hobbes Thomas. **El Leviatán, o la materia forma o poder de una República eclesiástica y civil**. México, Ed. FCE; 2004.

El Estado es una comunidad humana dentro de los límites de un territorio, la cual reclama para ella el monopolio de la legítima violencia. Weber Max. **El político y el científico**. México, D.F, Ed. Coyoacán,. 2003, p 8

El monopolio estatal de la violencia legítima ha sido un elemento esencial en el control de las guerras civiles. Serrano Enrique. *El Enemigo Público. Sobre la difícil situación entre política y moral*. En **La Tenacidad de la Política**. Rabotnikof Nora; et. al. (Compiladores). UNAM. México 1995, p 78

En conclusión, el objetivo final de toda administración pública es el de mantener y darle viabilidad y factibilidad al *status quo* del gobierno en que se implemente cualquiera que sea su naturaleza. En ese sentido, la definición de Uvalle según la cual la gestión pública es un conjunto de estrategias que articulan la política, podría invertirse, aduciendo que la política es la estrategia que articula la gestión pública⁸².

En la actualidad, la evolución de la administración pública se enmarca en los cambios propiciados por el agotamiento del modelo de desarrollo endógeno y el fin de los gobiernos “populistas” de finales de los setentas. Cambios que conforman el cuerpo teórico metodológico de la Nueva Administración Pública (NAP), el Nuevo *Management* o Gestión Pública, el modelo gerencialista, también conocido como modelo postburocrático de la administración pública⁸³. El cambio en el modelo de desarrollo administrativo, se origina con el cambio en el proceso y en la dinámica de acumulación que configura los ciclos de crisis y crecimiento⁸⁴. Dicho modelo específicamente se originó, en el auditorio Minnow Brook de la Universidad de Syracuse en 1968, cuando un grupo de jóvenes estudiosos de la administración pública entre los que se encontraban Marini y Federicson conjuntaron sus intenciones de introducir nuevos valores en los aparatos públicos y así fundaron la Nueva Administración Pública⁸⁵.

Según Pereira, el origen de la Nueva Administración Pública tuvo lugar cuando el modelo de Estado montado por los países desarrollados en la posguerra, propulsor de una nueva era sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis hacia finales de la década de 1970⁸⁶. Es lo que Aguilar califica como la crisis de la administración desarrollista⁸⁷. Una crisis caracterizada por la escasez del financiamiento y restricción presupuestaria, que obligó al aparato burocrático administrativo a una reestructuración, a fin de alcanzar mayor eficiencia y eficacia en las políticas públicas. A partir de los años 70's la administración ha tenido una gran transformación teórica en procura de responder a los problemas recurrentes de alta inflación y estancamiento como efectos de la crisis de la deuda externa, situación que provocó la fractura de la continuidad de las ideas tradicionales de la administración, anidadas en ellas en el organicismo, el funcionalismo y el estructuralismo⁸⁸.

Posteriormente durante la década de los 80's se concedió una gran atención a la mejora de la prestación de los servicios públicos locales, abriendo la posibilidad de poner en marcha

⁸² Vid. Uvalle Berrones. Op.Cit, p. 16

⁸³ En general las diferencias entre todos estos términos, que tienen como propósito explicar los cambios y transformaciones, en el sistema administrativo de los últimos 30 años, son tan sutiles que en muchas ocasiones se han utilizado indistintamente, como sinónimos. Para el caso, se utilizaran asumiendo que son parte de la Nueva Administración Pública.

⁸⁴ Vid. Woods, Alan, *El marxismo y la teoría de las ondas largas*, en: **Marxismo Hoy. América Latina Hacia la Revolución**, No.10, Fundación Federico Engels, Mayo 2002.

⁸⁵ Ramírez Edgar y Jesús Ramírez. Op. Cit., p.118

⁸⁶ Pereira Bresser Luiz Carlos, Leonardo Garnier Rímolo, oscar Ozlak et, al., *Una Nueva gestión Pública para América Latina*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1998, p. 2

⁸⁷ Vid. Aguilar F. Luis (b), *Las políticas públicas recientes: Una mirada*, en: **Soberanía y Desarrollo Regional. El México que queremos**, México, UNAM, CANACINTRA, Colegio de Tlaxcala, Gobierno de Tlaxcala, 2003 p.188-190

⁸⁸ Barrera Restrepo Efrén. **Ciencia de la Administración Pública y Ciencias Sociales en Iberoamérica. Entre la utopía de la eficiencia y la realidad de la corrupción**, Universidad de Antioquia. Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Administración de Empresas, 1998. p. 1

incentivos basados en la descentralización, la competencia y la privatización, medidas inspiradas en el funcionamiento del mercado, y que fueron pensadas para incrementar los niveles de eficacia y eficiencia de los gobiernos locales⁸⁹.

Por su parte Nickson caracteriza los cambios que identifican a la NAP durante los 80's, cuando muchos países latinoamericanos iniciaron la reforma del Estado, orientada en principio por las fuerzas de la globalización, que planteaban la reducción del gasto presupuestal y el incremento en la eficiencia económica ante la competencia internacional⁹⁰. Entendiendo a la globalización como el proceso imparable por el cual la técnica domina el espacio y el tiempo, o como el proceso resultante de la suma de la globalización de los capitales, de los mercados y de las nuevas tecnologías de la información⁹¹. Para la mayoría de los teóricos, la globalización económica es la madre del neomanejo público, consistente en un modelo de implementación privada de lo público que ha sido manufacturado con la materia prima de la economía neoclásica⁹².

Es así como podríamos ubicar la génesis de la NAP desde finales de los 70's, misma que se desarrolla en los 80's y que se consolida durante los 90's, hasta principios del 2000; un modelo posburocrático nacido para dar respuesta y readecuar el aparato gubernamental en función del proceso de globalización, así como a los avances científicos en materia de comunicaciones y transportes. Sin embargo, no obstante que existe un "consenso" sobre el origen y desarrollo cronológico de la NAP a partir de finales de los 70's. Algunos autores lo ubican, hasta 1997, cuando se asume el cambio y la reforma del Estado en términos de definir y proponer las reformas fundamentales y estratégicas, que requiere el Estado para readecuarlo a los cambios que los países están viviendo, producto del mercado y de la globalización⁹³.

También Canales menciona que fueron las necesidades del actual orden económico internacional, sustentadas en la globalización y en la interdependencia desigual, las que propiciaron la

⁸⁹ Ferris James. *Iniciativas locales para la prestación de servicios públicos. La nueva Administración Pública*. Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo.. Alianza Editorial, S.A. Madrid 1997. p177.

⁹⁰ Nickson Andrew: *Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management*, en: **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, No. 24, Oct. 2002, p. 113.

⁹¹ Rincón Loaiza Luis C.. **Globalización, descentralización y políticas públicas en Venezuela**, VI Congreso internacional del CLAD, Mérida, Universidad de Los Andes/Escuela de Ciencias Políticas, 2001, p.1-14

⁹² Guerrero Orozco Omar. *El "Management" de la interdependencia global. un modelo de gerencia pública estándar en la era de la globalización*, **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, México. Octubre 1999, p. 19-22.

⁹³ Para analizar la Reforma del Estado vinculada con la privatización Moreno parte de cuatro grandes premisas, en las cuales se asume al mercado, la globalización, mundialización y privatización como los lineamientos principales que rigen las medidas administrativas, tales como la descentralización y desregulación tendientes a eficientar al Estado preparándolo para su integración internacional. Vid. Moreno Pérez Amado, **Reforma del Estado y procesos de privatización**, Universidad de los Andes, Facultad de Humanidades y Educación. Departamento de Antropología y Sociología, 1998. p. 1-4

La globalización no es un fenómeno nuevo en la historia, pero si puede ser interpretado como una nueva forma de orden económico, con características muy diferentes al prevaleciente en los años cincuenta. De esa forma, la globalización no sólo se percibe como el sistema de comunicaciones más eficiente y de transferencia de fondos internacional, sino que también una disminución substancial de tarifas y eliminación de barreras al comercio internacional. Así como, una disminución del activismo estatal, especialmente en el área económica. Vid. Quesada-Corrales Jorge, *The role and size of the state and incentives for corruption in the context of globalization*, <http://www.uaca.ac.cr/acta/2000nov/corrales.doc>

reestructuración de las instituciones de gobierno para adaptarlas a su nuevo papel y situación⁹⁴. En ese sentido, Garnier coincide con la idea de que independientemente de consideraciones ideológicas, el Estado y sus instituciones deben ser transformados, si es que los países latinoamericanos pretenden incorporarse con éxito a la economía mundial y al siglo XXI⁹⁵.

Fue a través de este nuevo paradigma en la administración pública, por el que se buscó explicar y proponer el nuevo rumbo y el conjunto de cambios en el direccionamiento del Estado. Cambios que tienen como característica el dismantelamiento del aparato burocrático y la intromisión de nuevos métodos y conceptos de la administración privada a la administración pública, entre los que destacan la eficiencia y la eficacia, el nuevo *management*, el gerencialismo, la nueva gestión pública, la privatización, la desregulación y descentralización.

Es así como en la Nueva Administración Pública confluyen un sin fin de “nuevos” postulados y fundamentos teóricos, mismos que la enriquecen y que conforman su cuerpo teórico, propio de los cambios a los que pretende explicar en el campo de las políticas públicas. Algunos de esos paradigmas teóricos importados del sector privado, y ahora incorporados al sector público, se hacen patentes en el cuerpo de la readministración pública o reingeniería administrativa, así como en el marketing, herramientas teóricas que sirven para propiciar el acercamiento entre la administración y el ciudadano, o entre el cliente como ciudadano y el gobierno como empresa o productor⁹⁶.

En la NAP, el sistema cliente es el centro de la transformación de la organización administrativa, orientada a brindarle nuevos, más y mejores productos de calidad⁹⁷. En la NAP se mejora la relación con los usuarios considerándolos como clientes de un servicio público, lo que supone un cambio en las actitudes y en los servicios⁹⁸. De esa manera en la NAP se asumen algunos lineamientos teóricos de postulados weberianos y tayloristas, tales como la selección y capacitación de los trabajadores al servicio del Estado, la profesionalización de la burocracia, el combate a la corrupción, el rescate de la ética, el respeto y la responsabilidad, así como la evaluación de las metas y objetivos, la búsqueda de la eficiencia y la eficacia⁹⁹.

De igual forma, se asume que la NAP tiene sus “limitantes naturales” que deberán condicionar su implementación, tales como la cultura, el desarrollo social, político y las ventajas comparativas y competitivas de los distintos países y territorios. En la Nueva Administración Pública se considera al Estado tan sólo como promotor y regulador, al más puro discurso de la economía

⁹⁴ Canales Aliende José Manuel, *Algunas reflexiones sobre la modernización del Estado y del sector público en América Latina*, **La reforma del Estado: actualidad y escenarios futuros**, Caracas. CLAD, 1997, Anales 5, No. 660. p. 102

⁹⁵ Garnier Rímolo Leonardo, *La reforma del Estado: reto de la democracia*, <http://www.clad.org.ve/0029803.html>

⁹⁶ Vid. Carrillo Ernesto y Manuel Tamayo. *El marketing para el gobierno y la administración pública*, y también a Bjur E. Wesley y Caravantes R. Gerardo. *La readministración en acción: La ejecución de cambios orientados al éxito*. Ambos en **La Nueva Administración Pública**. Alianza Editorial. Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo, S.A. Madrid 1997. p 201,221. Vid. Guerrero Omar. Op.cit, p3

⁹⁷ Firme Ramón, *La administración pública en el siglo XXI: Desafíos y perspectivas*, **Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, # 2, Montevideo, Oct. 15-18 de 1997, CLAD: Oficina Nacional del Servicio Civil, 1997. p. 8

⁹⁸ Mana, Raúl Edgardo, *Modernización y cambio administrativo en las democracias*, <http://www.santafe.gov.ar/tribunal/congreso/Data/Mana.htm>

⁹⁹ Vid. Izquierdo Agustín. *Ética y administración*, en Bañón Rafael y Ernesto Carrillo, Op. Cit., p. 323, ,332.

neoclásica. En la NAP, el Estado no participa en el sector económico más que para propiciar el “aumento de la competitividad de las empresas”. En la actualidad la Nueva Administración Pública contempla y limita la actividad Estatal al sector social, salud y educación principalmente.

Aunque también en estas áreas el Estado puede y debe compartir “responsabilidades” con el sector privado principalmente en los servicios de salud y educación. En ese sentido, es que la Nueva Administración Pública, asume y hace suyo el discurso del modelo económico liberal que se relaciona con el ideal de la consolidación de la democracia, el crecimiento económico, y la reducción de la desigualdad social, pilares en los que se soporta la reforma del Estado en América Latina¹⁰⁰.

1.2.2. MARCO TEÓRICO: LA NAP Y LA POLÍTICA NEOCLÁSICA

El cambio, la crisis, el agotamiento del modelo económico y la génesis de la NAP dio por resultado la reestructuración de las diferentes variables y directrices en respuesta a los nuevos requerimientos del nuevo modelo de acumulación. El nuevo modelo económico requería de un nuevo modelo de administración. Es así como el surgimiento de la NAP corresponde y se ajusta a los principios básicos de la escuela neoclásica que implican la “estabilidad fiscal y financiera”, reflejada en el propósito de privatizar, desregular y descentralizar la administración pública. Se menciona que para alcanzar una sólida capacidad de gestión de gobierno, se precisa una administración competente y el saneamiento del Estado en los planos fiscal y financiero¹⁰¹.

En este nuevo enfoque, se considera que la administración pública puede proporcionar más y mejores servicios al introducir la idea de mercado en la concepción de su acción¹⁰². Oportunidad que se aprovechó para proponer simplemente la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado¹⁰³.

El adelgazamiento del Estado, como uno de los principales postulados de la nueva administración pública, la reingeniería de la administración y el modelo postburocrático, se hizo patente en el despido de una gran cantidad de burócratas legado del anterior estado de bienestar, del desarrollo burocrático institucional. En la NAP el despido de trabajadores es uno de los resultados más frecuentes como parte del nuevo modelo de desarrollo administrativo¹⁰⁴. En ese sentido es como Salgado identifica cuatro criterios básicos por los que identifica la NAP entre los que se encuentran: el énfasis en la eficiencia, la reducción del tamaño del sector público y descentralización del mismo, la búsqueda de la excelencia y la orientación hacia el servicio público¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Pereira Bresser. et, al. Op. Cit., p. 3-4, 18

¹⁰¹ Vid. Villoria Manuel. Op. Cit., p. 8.

¹⁰² Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo, *Ibíd.*, p. 11

¹⁰³ Pereira Bresser. et, al. Op. Cit., p2.

En torno al análisis de la privilegiada posición de los empleados del sector público, han surgido poderosas argumentaciones favorables a la reducción del citado sector y a la consiguiente apertura hacia el mercado. Villoria Manuel (b). *La gestión de las personas en las administraciones públicas postburocráticas: un enfoque estratégico.* en Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo, *Ibid.*, p. 243

¹⁰⁴ Bjur E., Op. Cit. p221.

¹⁰⁵ Pérez Salgado Ignacio, *La Nueva Gerencia y las Políticas Públicas*, **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 3, Santiago, Universidad de Santiago de Chile. Facultad Administración y Economía. Magíster en Gerencia Pública, 1998. p. 12

Con la apertura comercial, política y de mayor interacción entre las naciones, propiciada en gran parte por el avance científico y tecnológico en materia de telecomunicaciones y transportes de las últimas décadas, y con la caída del bloque soviético y el impulso de un nuevo modelo de acumulación y explotación global e internacional, cuyo principio radica en el libre flujo de mercancías y capitales, aparece la NAP para darle solidez y representatividad al nuevo sistema de desarrollo. La NAP representa el modelo gerencial de la interdependencia global, es un paradigma sobre el *modus operandi* de la administración pública nacional, orientado a mejorar su implementabilidad en el cosmos financiero mundial, sin modificarla totalmente¹⁰⁶. La NAP nace en un mundo global, en un mundo transnacional básicamente financiero, que genera una creciente grieta entre pobres y ricos¹⁰⁷.

Algo que es importante mencionar, es el hecho de que la NAP nace como un conjunto de reformas implementadas en la administración pública en algunos países de la OCDE, durante las tres últimas décadas¹⁰⁸. La NAP también conocida como el “paradigma post-burocrático, “gobierno empresarial” y” nuevo manejo público”¹⁰⁹, nace en economías cuyo principal rasgo es su orientación a la economía de mercado, como un modelo para las relaciones político-administrativas¹¹⁰.

El enfoque organizativo de dicha corriente, se deriva de la **Gerencia Orientada al Mercado**, en donde la competencia del mercado se hace necesaria para fomentar las actitudes de eficiencia, eficacia y desarrollo. Para sus partidarios, los gerentes públicos mejorarán su desempeño si están expuestos a las libres fuerzas del mercado. En tal caso, la NAP tiene sus fundamentos en los conceptos de “*rational choice*” and “*public choice*”, y contiene elementos de la Gerencia de Calidad Total, elementos y criterios que se adaptan e identifican plenamente con la economía neoliberal¹¹¹.

Para Guerrero los orígenes intelectuales del neomanejo público brotaron del ideario de la economía neoclásica de la pluma de Ludwin Von Mises, Vincent Ostrom y más recientemente William Niskanen entre otros¹¹². O como diría Boisier, nos guste o no, la política de la NAP está en perfecta sintonía con el modelo-neoliberal, para el cual, una de sus mayores utopías consiste en la transformación administrativa de la política¹¹³. Por su parte, para los miembros del comité científico del CLAD, la NAP no es más que un modelo que pretende mediar entre lo nuevo y lo viejo, con una visión de tendencia claramente democrática y participativa, y aún redistributiva¹¹⁴. Visión que se aparta de la mayoría de los teóricos de la administración pública para los cuales, la NAP no es más que una teoría cuya virtud es adaptarse y ajustarse al nuevo modelo de desarrollo de acumulación capitalista.

¹⁰⁶ Guerrero Omar, Op. Cit., p. 2

¹⁰⁷ Rincón Loaiza Luis C. Op. Cit., p. 1

¹⁰⁸ Nickson Andrew. Op. Cit., p. 113,114.

¹⁰⁹ Guerrero Omar, p. 10

¹¹⁰ Pérez Salgado. Op. Cit., p. 11

¹¹¹ Pérez Salgado. Op. Cit., p. 10-11.

¹¹² Guerrero Omar. Op. Cit., p. 21

¹¹³ Boisier Sergio. Op. Cit., p. 3

¹¹⁴ Pereira Bresser. et. al. Op. Cit., p. 4

La administración pública ha acelerado el cambio organizacional, aunque con un referente ideológico llamado liberalismo¹¹⁵. En ese sentido es que los Estados crecientemente intervencionistas, administradores, rectores, centralizados y sobre dilatados, no son funcionales para condiciones donde predominan la competencia y las aperturas externas; el panorama al que apunta el nuevo institucionalismo es propicio para las economías del libre mercado, en el cual las iniciativas individuales y grupales son los motores del crecimiento económico¹¹⁶.

Una de las grandes limitantes de la Nueva Administración Pública que implica una reforma “integral” de los Estados nacionales, es haber dejado trunca la reforma burocrática del modelo weberiano de servicio público profesional y meritocrático. De esa forma, es que se considera que el éxito de la Nueva Administración Pública se encuentra condicionado a la consolidación primaria del modelo burocrático weberiano.

Lo anterior no obstante que para los teóricos de la Nueva Administración Pública, el modelo weberiano dejó de dar respuesta a los requerimientos de la tercera revolución industrial, al no contemplar los dos planteamientos base de la nueva administración pública, me refiero a la democratización y flexibilización del cuerpo burocrático. Aunque no obstante a lo anterior se podría aducir, que en la nueva administración pública se integra el modelo de Weber, al considerar como una prioridad la profesionalización de los trabajadores al servicio del Estado, por lo que en todo caso, la Nueva administración Pública integra y supera a la vieja concepción weberiana de la administración¹¹⁷.

Debido a que la modificación estructural del aparato de Estado, requiere el establecimiento de “un nuevo contrato entre los políticos, funcionarios públicos y la sociedad”, la NAP incorpora demandas sociales a la agenda de gobierno, y las asume en la hechura de las políticas públicas o planeación estratégica¹¹⁸

Así por ejemplo, la NAP o la “*business administration*” en la administración Clinton bajo la dirección de Al Gore tenía como principios: 1) Tener al cliente como prioridad, 2) Reducir las trabas, 3) Delegar responsabilidades y 4) Volver a lo básico y crear un gobierno que funcione mejor y cueste menos¹¹⁹. En particular el concepto de cliente aparece como uno de los más representantes de esta corriente, y se utiliza para designar al ciudadano común. Dicho concepto apareció en la publicación de Osborne y Gaebler, *La Reinención del Gobierno*, en donde se puso de moda el término de cliente para referirse a todas aquellas personas que tenían que ver de una u otra forma con el gobierno¹²⁰. Concepto que retomo el exvicepresidente de los Estados Unidos en su “Informe Gore sobre la Reinención del Gobierno” de 1993, en donde menciona que “Tenemos clientes. El Pueblo norteamericano¹²¹”.

¹¹⁵ Ávalos Aguilar Roberto. Innovación de la gestión pública análisis y perspectiva. p3.

<http://www-azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc1.htm>

¹¹⁶ Uvalle Berrones Ricardo. Op. Cit., p. 4

¹¹⁷ Vid. Pereira Bresser. et. al. Op. Cit., p. 6 y 7

¹¹⁸ Mateos González. Op. Cit., p. 1

¹¹⁹ Barrera Restrepo. Op. Cit., p. 12.

¹²⁰ Osborne David y Ted Gaebler. **La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público**, Ed. Paidós y Sociedad, Buenos Aires, 1994, p 46,198

¹²¹ Pérez Salgado. Op. Cit., p. 5

1.2.3. LA NAP Y LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

Las variables sociales de este fin de siglo se caracterizan por la interconexión, la interdependencia y la complejidad; la integración de los sistemas económicos en espacios regionales es un fenómeno que cruza los continentes por encima de las barreras formales del Estado-Nación, en tanto que los sistemas de información engloban prácticamente a la totalidad del territorio del planeta y proporcionan comunicación en tiempo real es así como las acciones “locales” tienen repercusiones globales por razones de su formulación y consecuencias¹²².

Se puede decir que cada incremento en la globalización tiende a causar un incremento en la localización, de ahí que la globalización haya producido un renovado interés en el fortalecimiento de las instancias locales¹²³. De donde se desprende la importancia estratégica de lo local como centro de la gestión de lo global y como instrumento de la gobernabilidad¹²⁴. Es un hecho, que a medida que la economía en México se sumerja más y más en el proceso de globalización, más serán los factores externos los que condicionen la dinámica interna¹²⁵.

Es precisamente en ese impulso democrático originado en la dinámica de lo local, en que se sustenta la política de descentralización de la NAP, cuyo propósito explícito es fomentar la participación social en la toma de decisiones políticas y económicas, a fin de optimizar y eficientar la gestión pública¹²⁶. En la NAP, se propone la necesidad de rediseñar las organizaciones, descentralizando, delegando funciones y evaluando el desempeño de los empleados¹²⁷.

Aunque implícitamente, la verdadera razón por la que se ha terminado por abrir e impulsar participación democrática, es la fuerte restricción presupuestaria a la que se encuentran sometidos los distintos gobiernos¹²⁸. Los movimientos tendientes a la descentralización en los 80's se ha fundado en razones políticas y económicas, entre ellos los programas de ajuste estructural propuestos por las agencias y organismos internacionales, con el propósito de hacer más pequeño y eficiente al sector público¹²⁹.

¹²² Bazaga Fernández Isabel. *El planteamiento estratégico en el ámbito público. La nueva Administración Pública*. Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo. Alianza Editorial, S.A. Madrid 1997. p 106,108

¹²³ Vid. Rincón Loaiza Luis C. Op. Cit., p. 2, 3

¹²⁴ Castillo Juan Antonio, *Los gobiernos locales en el escenario de la globalización*, <http://www.santafe.gov.ar/tribunal/congreso/Data/Castillo%2C%20Juan%201.htm>

¹²⁵ Vid. Calderón Ortiz. Op.Cit

¹²⁶ En la teoría de la equivalencia de Olson se plantea que la función de producción descentralizada, sólo será eficiente cuando se verifique la correspondencia entre el territorio de la Administración que produce y el área geográfica en que se experimentan los beneficios, de no ser así aparecerían externalidades que llevarían a la infraproducción de los servicios públicos. Olson, M. *The Principle of Fiscal Equivalence. The Division of responsibilities Among Different Levels of Government*, **American Economic Review**. N° 59, p. 479- 487.

¹²⁷ Ramírez Edgar y Jesús Ramírez. Op. Cit., p117

¹²⁸ La descentralización no es en sí misma, ninguna garantía de democratización, debido a que los gobiernos locales, al igual que muchas organizaciones sociales de la llamada sociedad civil, reproducen en pequeña escala la mayor parte de los vicios y deficiencias del gobierno central. De ahí que, la democratización del Estado requiera una profunda transformación y democratización de los propios gobiernos locales y las diversas formas de organización social existentes en nuestros países. Garnier Rímolo. Op. Cit., p. 6

¹²⁹ Carrera-Hernandez Ady, *Fiscal Strengthening of local government in México*, International Development Department, University of Birmingham, **paper presented at the annual Conference of the Society of Latin American Studies**, University of Liverpool, 17-19 april 1998, p. 1

De hecho algunos autores ubican a la política de descentralización como una de las propuestas de segunda generación hechas por los organismos multilaterales a finales de los años noventa, como parte del *new public management* y del neo institucionalismo¹³⁰.

Como parte del modelo gerencial impulsado en las entrañas de la nueva administración pública, la política de descentralización se desprende de las transformaciones ocurridas en la administración del sector privado, que implica una mayor autonomía y flexibilización en la toma de decisiones, dotando de mayor responsabilidad y poder de decisión a los gerentes. De forma análoga, se considera que el fortalecimiento de las administraciones locales, estatales y regionales, se alcanzará otorgándoles mayor autonomía política, económica y administrativa. Asumiendo que de manera similar al interés individual y empresarial por obtener mayor utilidad y rendimiento, con la posibilidad de ser reelectos los gobernantes tendrán como incentivo para mejorar su administración y obtener mejores resultados sociales¹³¹.

Desde el punto de vista gerencial, las recomendaciones de descentralización y desconcentración se añan a las propuestas recientes de la teoría administrativa, donde el desescalamiento de la economía, el énfasis en lo pequeño y la organización atomizada constituye la preocupación fundamental¹³². De esa manera, es que la descentralización, podría definirse como un concepto específico de organización y método de gobierno¹³³.

En la NAP se requiere y se hace indispensable, la existencia de modelos abiertos de descentralización territorial administrativa, de ámbito diverso (regional, provincial, local)¹³⁴. El proceso de descentralización esta inspirado en la idea de mantener grandes áreas de responsabilidad separadas, según la naturaleza de las distintas políticas públicas y el nivel de gobierno al que se adjudican¹³⁵. De igual forma, la descentralización en la NAP se asume como parte de los imperativos públicos de la reforma del Estado, y tiene como objetivo conjugar el federalismo institucional y descentralización política¹³⁶.

Al igual que con la descentralización fiscal se espera un mejoramiento en la calidad y el nivel de vida de los ciudadanos a través de su participación en la asignación y distribución de los recursos públicos. La descentralización política, podría fomentar el fortalecimiento de la democracia y participación social ya que, los gobiernos subnacionales podrían articular mejor el proceso político que los nacionales¹³⁷. Es por eso que el compromiso primordial de la nueva gestión

¹³⁰Vid. Willem Assies, *La Descentralización en Perspectiva. La "revolución silenciosa" de la Nueva Gestión Pública*, Centro de Estudios Rurales, El Colegio de Michoacán, p. 8

¹³¹ En la nueva administración pública tal como se ha afirmado, "el gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial", más ágil y flexible ante los gigantescos cambios ambientales que afectan todas las organizaciones. Pereira Bresser. et, al. Op. Cit., p6

¹³² Rosales Núñez. Op.Cit, p 4, 8

¹³³ Basta Lidija R., *Decentralization-key issues, major trends and future developments*, http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC_keyissues.pdf

¹³⁴ Canales Aliende. Op. Cit., p. 102-104.

¹³⁵ Jordana Casajuana. Op.Cit., p 6, 7

¹³⁶ Uvalle Berrones(b). Op.Cit, p. 7

¹³⁷ Jordana Casajuana, Op. Cit., p. 2, 3

pública, sea desestatizar la sociedad e institucionalizar los procesos de ciudadanía, como condición para alcanzar la razón práctica entre eficacia y democracia¹³⁸.

Desde esa perspectiva es que la política de descentralización como parte de la Nueva Administración Pública, se plantea la reforma del Estado y fortalecimiento de la democracia participativa como uno de los principales factores y elementos condicionantes para su consolidación y transición político administrativa¹³⁹. No obstante que la política de descentralización fue una de las primeras reformas impulsadas a finales de los años 70's, dicho proceso y transición ha sido gradual y paulatino e incluso cíclico de acuerdo a las prioridades que tiene en la agenda de las diferentes administraciones que han gobernado desde 1970 hasta la fecha¹⁴⁰.

Para Mas y Spinelli, fue a partir de las reformas del Estado iniciadas a finales de los 70's y profundizadas en los 90's cuando el gobierno nacional traslada las competencias administrativas a los gobiernos provinciales, y éstos a su vez, a sus municipios en un marco de mayor participación ciudadana, como uno de los factores de consolidación para el sistema democrático¹⁴¹. Por su parte Ostrom establece como principio, que la toma de decisiones debería fragmentarse con el fin de limitar y controlar el poder, que la existencia de policentricidad y disposiciones multiorganizacionales, favorecen la sana competencia¹⁴².

Debido a que el proceso de descentralización todavía se encuentra en conformación, por la gran diversidad y heterogeneidad política, social y económica entre las diferentes regiones, estados y municipios, es que se considera como un proceso inacabado, que bien podría ser considerado dentro de las reformas de segunda generación. A mediados y finales de los años 90's, la necesidad de descentralizar se ha vuelto a retomar con gran fuerza sobretodo por la mayor apertura y participación democrática.

En la actualidad, el tema del federalismo y de la descentralización como forma de organización política es un postulado teórico que recorre el mundo, y que junto con los reclamos de democracia y participación política de los individuos, colectividades, pueblos y naciones, se ha convertido en un paradigma con el que todo mundo está de acuerdo, pero pocos se comprometen con él¹⁴³. Pero no basta con la aprobación de las reformas del Estado, es preciso realizarlas en un contexto democrático, perfeccionando o creando nuevas instituciones políticas¹⁴⁴.

En ese sentido es que se puede decir que la descentralización es causa, pero también efecto del desarrollo y fortalecimiento democrático, al integrarse dentro de las reformas de segunda generación las voces de mayor participación y autonomía, y con ello la necesidad de impulsar el

¹³⁸ Uvalle Berrones. Op. Cit., p 15

¹³⁹ Rosales Núñez. Op. Cit., p. 7

¹⁴⁰ A partir de la década de los 70's los modelos organizacionales cambiaron tanto en el sector público como en el privado. Las nuevas organizacionales tendieron a ser más flexibles y las grandes redujeron su tamaño. Al mismo tiempo que se desarrollaron todo tipo de esfuerzos para impulsar procesos de descentralización. Pérez Salgado. Op. Cit., p. 12.

¹⁴¹ Mas Gloria y Graciela Spinelli. Op.Cit.

¹⁴² Ramírez Edgar y Jesús Ramírez. Op. Cit., p 122

¹⁴³ Vid. Martínez Martínez. Op.Cit.

¹⁴⁴ Pereira Bresser. et, al. Op. Cit., p. 4

proceso de descentralización política no sólo en México sino en diversos países latinoamericanos. Descentralización entendida como la posibilidad de los pueblos, estados y municipios a elegir libremente a sus autoridades y representantes, de fortalecer las formas democráticas de relación entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de *accountability* (responsabilización) de parte del sistema, procurando capacitar a los ciudadanos para controlar las actividades públicas.

La descentralización es uno de los principios básicos o fundamentales de la nueva administración pública. De hecho la propuesta a cerca de la *administración democrática de Ostrom* es radical al considerar el surgimiento de centros de adopción de decisiones dispersos y superpuestos, con una estructura organizativa fragmentada y participada intensamente por los ciudadanos¹⁴⁵. La descentralización es un concepto que puede tener varias directrices, aristas y variables dependiendo de su enfoque o direccionalidad. Así la nueva institucionalidad propuesta por la teoría de la NAP divide a la descentralización dependiendo del campo en que se implementa, en intraorganizacional y gubernamental.

En el primer caso la descentralización parte de lo individual e implica la necesidad de dotar de mayor libertad a los individuos para la toma de decisiones, asumiendo conceptos paralelos y sinónimos, tales como el delegar, autorregular y autogestionar, en tanto que en su definición más general se refiere a la descentralización intrarregional o intraorganizacional.

Rondinelli y Nellis se refieren a la descentralización intraorganizacional como, la transferencia de responsabilidades y asignación de recursos desde el gobierno central y sus agencias hacia: a) unidades de campo de los ministerios o agencias del gobierno central; b) unidades o niveles de gobierno subordinado; d) autoridades territoriales, regionales o funcionales; y e) organizaciones privadas o voluntarias no gubernamentales¹⁴⁶. Definición en la que coincide Basta para la cual la descentralización implica la transferencia del gobierno nacional o de sus agentes, a sus similares de los gobiernos subnacionales¹⁴⁷.

Cabe mencionar que la definición de Rondinelli y Nellis, es un tanto ambigua y confusa al punto que la descentralización podría interpretarse como un sinónimo de desconcentración, lo cual por supuesto, es un error. Debido a que en la desconcentración los gobiernos subnacionales dependen de los recursos que les otorga el gobierno central, sin independencia en el ejercicio de los mismos. En este sentido la descentralización bien podría corresponderse con el grado de autonomía, tal y como lo considera Pereira, al plantear que para alcanzar una autentica autonomía, es preciso eliminar el control gubernamental y mantener sólo el carácter jurisdiccional, como un control de legalidad y no de otro tipo (económico, político etcétera); siendo la comunidad autónoma, la forma máxima de descentralización, en donde las decisiones se toman al nivel más próximo al hombre, a los grupos de base, a las comunidades naturales, haciendo posible una mayor participación y responsabilidad¹⁴⁸.

La descentralización que se asume en la NAP es una herramienta de la que se sirve la estrategia de gobierno para establecer las condiciones de un desarrollo económico armónico y sustentable,

¹⁴⁵ Bañón Martínez. Op. Cit., p. 28

¹⁴⁶ Garnier Rímolo. Op. Cit.

¹⁴⁷ Basta Lidija. Op. Cit., p. 30.

¹⁴⁸ Martínez Martínez . Op. Cit., p. 7,8

que disminuya la pobreza y las graves desigualdades sociales existentes en la región¹⁴⁹. A partir de dichos objetivos se deduce que la política de descentralización como parte de la nueva administración pública pretende: a) implementar una flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos, b) el establecer una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores y c) implantar un modelo contractual competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y efectividad de las políticas.

La política de descentralización es uno de los principales fundamentos de la Nueva Administración Pública. Con la descentralización se establece el suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario y se modifica el papel de la burocracia en relación con la democratización del poder político. Específicamente en lo que se refiere a la descentralización se considera prioritario delegar la toma de decisiones a los gobiernos subnacionales, con lo que se incrementa la fiscalización y control de los ciudadanos sobre las políticas públicas¹⁵⁰. La descentralización implica un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil¹⁵¹.

Con la descentralización se pretende estimular a los gobiernos subnacionales para impulsar el modelo gerencialista, en donde se considera que la reforma administrativa sería más exitosa toda vez que la burocracia local latinoamericana ha sido el *locus privilegiado* del patrimonialismo. Es en ese sentido, que Firme considera que la descentralización posibilita un mayor acercamiento a las realidades concretas del contexto, y acorta las distancias efectivas que existen entre los actores para tomar sus decisiones, coincidiendo así con el principio de que administrar lo más cerca posible de donde se produce el hecho sigue siendo un criterio de eficacia y eficiencia¹⁵².

Finalmente diremos que, el potencial democratizador de las relaciones entre el poder público y los ciudadanos contenido en el modelo gerencial, sólo podrá concretarse con el cambio en las relaciones entre clase política, la burocracia y la sociedad civil, en el plano local. La descentralización según diversas investigaciones fortalece a los gobiernos locales y con ello la confianza de los ciudadanos y por ende la legitimidad de los Estados Nacionales, a través de lo que se ha dado por llamar como la ley de hierro¹⁵³. Adicionalmente con la descentralización se desarrolla el espíritu de libertad, la creatividad y la vitalidad que existe en la comunidad, en donde la diversidad debe ser entendida como un factor de pluralidad¹⁵⁴.

El avance del proceso de descentralización se observa en el Informe de 1997 del Banco Mundial, según el cual, aproximadamente trece mil gobiernos locales en la región eligen sus dirigentes, contra menos de tres mil hacia finales de los años setenta¹⁵⁵. En este escenario, se establece la incorporación de esquemas de semimercado en la prestación de los servicios públicos y en la realización de las funciones públicas, con el propósito de incentivar la responsabilidad, la

¹⁴⁹ Pereira Bresser. et, al. Op. Cit., p. 4

¹⁵⁰ Pereira Bresser. et, al. Op. Cit., p. 10

¹⁵¹ Biosier Sergio. Op. Cit., p. 1

¹⁵² Firme Ramón. Op. Cit., p. 15.,

También a Zorrilla Martínez Pedro, ponencia *Autonomía y democracia*; presentada en mayo de 1994.

¹⁵³ Vid. Bañón Martínez, Op. Cit., p 67,68.

¹⁵⁴ Rosales Núñez. Op. Cit., p. 7.

¹⁵⁵ Pereira Bresser. et, al. Op. Cit., p 4.

competencia e innovación entre las agencias de gobierno y de ofrecer a los ciudadanos posibilidades de elegir entre diferentes opciones de servicio entre diferentes instrumentos¹⁵⁶.

En lo que se refiere al aporte de la teoría de la elección pública (*Public Choice*)¹⁵⁷ y el federalismo fiscal en el modelaje económico de los gobiernos subnacionales y la descentralización, adquiere singular importancia la teoría de la selección fiscal local (local fiscal choice model)¹⁵⁸. Dicha teoría otorga una importancia significativa a las competencias y/o responsabilidades en materia de gastos e ingresos a los gobiernos locales o subnacionales. En ella, las localidades obtienen buena parte de sus ingresos de sus propios contribuyentes, motivo por el que se refuerza el sentido de responsabilidad sobre el gasto local, eficientándose la asignación y provisión de bienes públicos locales.

Respecto al concepto de descentralización fiscal, aunque existe una gran cantidad de definiciones, todas finalmente se relacionan con la capacidad que tienen los gobiernos subnacionales para decidir sobre el tipo de impuestos a recaudar y sus prioridades de ejecución. Es decir una autentica soberanía sobre su política de ingresos y egresos¹⁵⁹. Hasta ahora no existe una definición que distinga claramente la diferencia entre federalismo fiscal o hacendario y descentralización fiscal. La diferencia pareciera centrarse, en que el federalismo fiscal o hacendario se relaciona con la distribución y el respeto a las facultades y potestades tributarias de cada una de las entidades federativas, en razón a sus derechos de recaudación y asignación de los recursos, mientras que la descentralización fiscal, se refiere básicamente al acuerdo fiscal entre la federación y los gobiernos subnacionales, para recaudar, distribuir y en algunos casos ejercer los recursos.

En ese sentido, el federalismo fiscal se refiere a las relaciones intergubernamentales, entre el gobierno central y el local, en materia financiera, pero que también implica una redistribución de poderes, responsabilidades y autoridades¹⁶⁰. El federalismo fiscal es la forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones respecto a la prestación de los servicios y a la obtención de los recursos, se ejerce tanto a nivel nacional como subnacional¹⁶¹. Algunos otros analistas, hacen referencia al término de Federalismo Financiero, para definir a la organización de las finanzas públicas en Estados con varios niveles de gobierno¹⁶². El federalismo Fiscal se refiere a las relaciones hacendarias ingresos, gastos, deuda, que se establecen entre las haciendas públicas ubicadas en los diferentes ámbitos de gobierno que conforman el sistema federal¹⁶³.

¹⁵⁶ Aguilar Luis, Op. Cit., p 193

¹⁵⁷ Deennis Mueller, define a la elección pública como “el estudio económico de la adopción de decisiones que pertenecen a situaciones de no mercado, o simplemente, la aplicación de la economía a la ciencia política. Vid. De Haro Antonio, Gilberto García., et. al.. Op. Cit., p 55

¹⁵⁸ CEPAL, Descentralización fiscal marco conceptual. Serie política fiscal, # 44. Santiago de Chile, 1993, p. 10-12

¹⁵⁹ Escobar-Lemmon Maria, **Fiscal Decentralization in Latin America: New Life for Local Government?**, University of Arizona, Gale Group, 1990, p. 3

¹⁶⁰ Gallagher Mark y Oscar Edgardo Melhado, **Federalismo Fiscal**, <http://www.devtechsys.com/Publications/Municipios/Mark1.pdf>

¹⁶¹ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, **Finanzas Nacionales y finanzas estatales. Mecanismo de conciliación**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2003, p. 28

¹⁶² Lagos Rodríguez. Op.Cit, p. 8

¹⁶³ El federalismo fiscal se traduce en un proceso legal, administrativo y político orientado, a revertir las desventajas de la centralización para mejorar la eficiencia y la equidad, tanto en el ámbito macroeconómico como en el microeconómico e institucional. Díaz Flores. Op.Cit., p. 389, 392

El federalismo fiscal es concebido como un proceso (económico y político) que refleja los costos y los beneficios de la descentralización en los diferentes niveles de gobierno, en los modelos de administración pública, en los mecanismos de vigilancia y control del gobierno y, en general, en la toma de decisiones. Por su parte, la descentralización se puede definir en términos generales como el proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado estado, hacia las administraciones subnacionales¹⁶⁴. Para Pardo la descentralización como contrapartida de la centralización, postula la transferencia de poderes, conservando el centro la facultad de tutela. En tanto que la desconcentración como una vía intermedia, es una acción necesaria para ceder sin conceder, delegando ciertas facultades de autoridad a un funcionario u órgano jerárquicamente subordinado¹⁶⁵.

En otros términos, un sistema fiscal descentralizado presupone la existencia, al menos de dos niveles distintos de competencia política. La descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional, y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central¹⁶⁶. En teoría la descentralización cerraría la brecha entre las necesidades de los gobiernos locales y las posibilidades presupuestarias del gobierno federal, para mejorar la eficiencia y la equidad en la distribución de los recursos fiscales¹⁶⁷.

Par el caso, entenderemos como descentralización fiscal a la transferencia de recursos que realiza el gobierno central a los gobiernos subnacionales, a través de los distintos órdenes y mecanismos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Como un acuerdo entre los distintos órdenes de gobierno por el que se constituye un marco regulatorio en materia de recaudación y de gasto, de ingresos y egresos. Como un pacto entre la federación y los estados en torno a la política de recaudación y distribución de los recursos, sin menoscabo a la soberanía y/o autonomía de ninguna demarcación o estructura de gobierno¹⁶⁸.

1.2.4. NUEVAS PROPUESTAS DENTRO DE LA NAP

Es importante destacar que la descentralización requiere de la recomposición de nuevas estructuras regionales, estatales y municipales, para establecer y regular la relación entre los gobiernos locales con el poder central y entre ellos mismos, así como para administrar adecuadamente las responsabilidades cedidas por la administración central.

En la medida en que la administración pública se vuelve más compleja más debe fragmentar sus áreas de gobierno por lo que éste deberá crear más organismos cuasi-gubernamentales, y delegar y transferir un mayor número de funciones a los diferentes niveles de gobierno estatal, local y

¹⁶⁴ ONU, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Descentralización fiscal marco conceptual. Serie política fiscal 44*. Santiago de Chile, 1993, p. 8

¹⁶⁵ Pardo, María del Carmen, *La desconcentración: para qué?*, **Revista de Administración Pública**, México, No. 67-68, (Jul.-Dic. 1986). p. 43-50.

¹⁶⁶ CEPAL, *Ibíd.*

¹⁶⁷ Ayala Espino José, **Economía del sector público mexicano**. México, Facultad de Economía UNAM, 2001, p. 350,351

¹⁶⁸ Def. Propia.

municipal¹⁶⁹. La descentralización, supone diseñar niveles de autoridad y responsabilidad que deben corresponderse con un estado futuro deseado de la sociedad, para lo cual se requiere la elaboración de un nuevo pacto o convenio organizacional¹⁷⁰.

Un problema para la política de descentralización, se refiere a las relaciones y la administración de conflictos suscitados entre los gobiernos subnacionales, para lo cual se requiere la creación de una serie de mecanismos y herramientas, que actúen como agentes mediadores y catalizadores, entre los conflictos de los distintos gobiernos subnacionales. En ese sentido, Agranoff habla de la importancia del desarrollo de las Relaciones Intergubernamentales (RIG)¹⁷¹, y la Gestión Intergubernamental (GIG). Para Agranoff dichos mecanismos de organización son vitales para el adecuado funcionamiento de un Estado descentralizado o federalizado. Caracteriza a las RIG como las encargadas del análisis y comprensión del conjunto de interacciones entre unidades, mientras que a las GIG como la ejecución cotidiana de dichas interacciones.

Las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio (estatal, regional, o provincial) y el local y/o entre las distintas unidades de gobierno local, repertorio al que se suman las unidades monofuncionales de gobierno, empresas públicas, organizaciones sin ánimo de lucro¹⁷². Es a este tejido de relaciones, que generalmente se denomina como relaciones intergubernamentales en la literatura comparada, un fenómeno habitualmente muy intenso, en la mayor parte de los países de la OCDE, no así en Latinoamérica, en donde apenas se encuentra en construcción¹⁷³.

La creación de las RIG y GIG es indispensable, sobre todo para los países altamente descentralizados y federalizados, así como para los países que pretenden transitar de un sistema centralista a uno descentralizado en donde, las RIG y GIG serán los mecanismos canales o vasos comunicantes que suplan los mecanismos jerárquicos, autoritarios y verticalistas de organización en los que se sustentaba el antiguo régimen. Habrá que mencionar que para que estos mecanismos institucionales funcionen adecuadamente requieren de la existencia de una gran cantidad de recursos humanos, altamente capacitados en las diferentes áreas y disciplinas de la administración pública, que integren una gran amalgama de perfiles profesionales tal como sucede en Estados Unidos y España.

Es de esa manera como en los países desarrollados federados, las RIG van adquiriendo mayor importancia y trascendencia en la disolución y administración de conflictos e implementación de políticas públicas de carácter nacional. Algunos autores discrepan del término de relaciones intergubernamentales, debido a que lo que existe son relaciones entre personas (funcionarios) de

¹⁶⁹ Rosales Núñez, Op. Cit., p. 1

¹⁷⁰ Firme Ramón. *Ibidem*.

¹⁷¹ William Anderson define a las RIG, como un importante contingente de actividades que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación. Anderson hace referencia al sistema federal vigente en los Estados Unidos de América, donde surge este concepto en los años treinta. Por su parte Rodees ha definido las RIG como una serie de reglas de juego que incluyen, entre otras, el pragmatismo, la justicia, el compromiso la despolitización y la confianza. Agranoff Robert. Op. Cit., p 127, 128.

¹⁷² Agranoff Robert. Op. Cit., p. 127

¹⁷³ Jordana Jacint, Op. Cit., p. 1

los gobiernos subnacionales para arribar a acuerdos y consensos de ajuste mutuo, de compromiso y planificación, a fin de darles viabilidad a las políticas públicas nacionales¹⁷⁴.

El análisis de las RIG y de las GIG, es uno de los acercamientos más importantes que utiliza, la teoría de la Nueva Administración Pública para explorar la descentralización desde la perspectiva de las relaciones de los gobiernos subnacionales. Es punto de partida para sistematizar y explicar la forma en que se puede llevar exitosamente una política de descentralización. De hecho, los estudios de las relaciones entre lo central y lo local constituyen el núcleo de las RIG, enfoque del que se desprende una explicación más específica respecto a las relaciones económicas, políticas y administrativas de los Estados federales.

Las RIG trascienden la dicotomía comúnmente asumida del agente/colaborador subnacional y la concentración-descentralización como un conjunto de interacciones que se dan en un marco de dependencia de poder. Según el análisis organizativo, las relaciones centrales-locales pueden examinarse en el contexto en que las organizaciones gubernamentales se necesitan mutuamente, para conseguir recursos. Los autores resumen la descentralización en la fórmula de centralizar el poder financiero-descentralizar responsabilidades.

En ese sentido, la descentralización administrativa, otorga muy poco margen de acción para los gobiernos subnacionales al negarles la posibilidad de establecer reglas para los ciudadanos, acorde con sus problemática e intereses locales y/o regionales. Así por ejemplo, se considera que el establecimiento de reglas y de políticas laborales e industriales, deberá ser de aplicación general y por lo tanto no pueden y no deben desagregarse, dejando dicha facultad en los gobiernos nacionales¹⁷⁵.

En el análisis de las RIG, se considera a la descentralización como el factor que invierte la concentración del poder (político administrativo) de un solo centro, a uno que la confiere a los niveles inferiores de la jerarquía territorial o a otras instituciones políticas o administrativas. Existen tres dimensiones de la centralización-descentralización: la dimensión política, que se refiere a la concentración y distribución de la adopción de decisiones; la dimensión administrativa, relativa a la concentración o dispersión de la discreción administrativa; y la dimensión económica, que trata de la localización de las decisiones económicas; dimensiones que deberán ser plenamente consideradas en las RIG.

Como parte de la política de descentralización, la nueva administración pública considera algunas herramientas paralelas tales como las políticas de desregulación que en muchas ocasiones suele ser un paso previo a la descentralización, ya sea condicionada o dependiente en la cual el gobierno central ejerce el “poder” en ocasiones temporal y transitorio a través de las asignaciones y aportaciones condicionadas a los logros, alcances y eficiencia de las administraciones locales y regionales y finalmente la creación de redes que implica la organización de grupos sociales y económicos, entre las que se encuentran fundaciones, corporaciones de desarrollo comunitario, cooperativas de consumidores y mecanismos financieros organizados localmente, con proyectos

¹⁷⁴ Agranoff Robert, *Ibidem*.

¹⁷⁵ Bañón Martínez, *Op. Cit.*, p. 68 y 69; también en Agranoff Robert. *Op. Cit.*, p. 143

que van desde la preservación histórica-turística, fondos de crédito, instalaciones sanitarias y desarrollo industrial y comercial entre otros¹⁷⁶.

La importancia de la RIG es tal, que de ellas depende en gran medida los resultado de la PDF; es decir, de la capacidad de los gobiernos para asegurar una efectiva coordinación intergubernamental, que permita conjugar de manera armónica un adecuado reparto de atribuciones y responsabilidades entre las diferentes instancias y estructuras de gobierno¹⁷⁷. El auténtico federalismo plantea nuevas formas de interacción y coordinación entre los distinto ordenes de gobierno¹⁷⁸.

1.2.5. CRÍTICA A LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

Con el afianzamiento y casi fundamentalismo democrático de la NAP, la descentralización se convierte en la herramienta fundamental y en el mecanismo idóneo para reactivar la participación política de la sociedad. En la nueva administración pública el ejercicio del poder se legitima a través de la participación directa o lo que Sartori define como directismo, la intervención directa de la sociedad en la selección, estructuración e implementación de las políticas públicas¹⁷⁹. En ella se abren las vías institucionales para que la opinión de las distintas comunidades y grupos sociales tengan un peso determinante a lo largo de los cuatro, cinco o seis años de gobierno. De ahí la necesidad intrínseca de descentralizar e individualizar la toma de decisiones, abierta y plural¹⁸⁰.

En la NAP se considera que la descentralización puede ser especialmente efectiva para mejorar las actividades de distribución de bienes y servicios, ya que al fragmentar las decisiones de asignación de los recursos en ámbitos territoriales más reducidos, se produce un gasto más cercano a las preferencias específicas de los ciudadanos residentes en cada ámbito, potencializando o maximizando el bienestar social.

Sin embargo el problema y debilidad del planteamiento de la escuela de la Nueva Administración Pública y con ello de la política de descentralización, radica en su principal sustento teórico, es decir, en la participación social abierta e indiscriminada en la administración pública, misma que dependiendo del contexto y del grado de desarrollo, puede ser funcional, sólo en teoría, debido a que en el mundo real se enfrenta a serios retos y obstáculos que impiden la adecuada y rápida toma de decisiones.

En primer lugar, la teoría de la Nueva Administración Pública, al retomar e integrar matizadamente el discurso burocrático institucional de Weber en el sentido de profesionalizar y establecer un cuerpo de funcionarios altamente capacitados y bien remunerados, como parte de la

¹⁷⁶ Vid. Agranoff Robert. Op. Cit., p. 155-159

¹⁷⁷ Aghón Gabriel, *Descentralización fiscal: tendencias y tareas pendientes*, Serie de Estudios de Economía y Ciudad No. 3, Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda. Santa Fe de Bogotá, agosto de 1999, p. 5

¹⁷⁸ Fox Quezada Vicente, *Programa especial para un auténtico federalismo 2002-2006*, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, p. 2

¹⁷⁹ Directismo es una forma de democracia directa. Vid. Sartori Giovanni. Op. Cit., p128, 129.

¹⁸⁰ Vid. Garnier Rímolo. Op. Cit., p. 6

administración pública, se encuentra en contradicción con su esencia y necesidad. ¿Para qué va a requerir un Estado un cuerpo burocrático altamente capacitado si finalmente las decisiones en dicha materia son tomadas democráticamente por participación directa de la ciudadanía? en todo caso, la labor de este cuerpo de especialistas se limitaría a la administración de conflictos entre los distintos grupos de interés que pueden y de hecho tendrían la posibilidad de decidir, fuera de todo criterio técnico y científico, sobre las directrices a seguir en materia de administración pública.

De igual manera, dicha mecánica que bien podría haberse implementado y funcionado en un Estado democrático como el griego, en donde se discutía abiertamente sobre los problemas de la sociedad y sus posibles soluciones, no tiene cabida para una democracia tan compleja y plagada de vicios como la que existe en los países latinoamericanos, en donde los conflictos de interés entre grupos son de tal magnitud, que terminan por frenar una gran cantidad de proyectos productivos y de inversión que en muchas ocasiones son de interés general, por intereses políticos, grupales y hasta individuales.

En realidad, los argumentos aducidos para sostener el carácter “utópico” de una democracia directa en el mundo moderno, se fundan no tanto en las dimensiones del Estado Nacional (mucho más amplio que la ciudad-Estado ateniense), sino en la disfunción enorme de la división del trabajo que al transformar radicalmente las relaciones entre los hombres, en relaciones privadas, ha puesto de manifiesto la esfera política como una esfera separada de la esfera de las actividades sociales¹⁸¹.

De esa forma, al facultar, validar, fortalecer y consolidar al directismo, el choque de los diversos intereses grupales y no populares terminaran por interferir y frenar la *problem solving*, solución de los problemas. Sea como fuere el directismo produce parálisis¹⁸². Es posible entonces el planteamiento de Popper, según el cual la “sociedad abierta” sin darse cuenta, esta tejiendo las alabanzas de una sociedad abierta a los poderes salvajes¹⁸³.

También Weber establece que todo tipo de “justicia popular”, así como todo género de influencia llamada opinión pública sobre la administración, traban el desarrollo racional de la justicia y de la administración. En este nivel, es decir, en las condiciones de una democracia de masas, la opinión pública se reduce a un comportamiento comunal surgido de “sentimientos” irracionales¹⁸⁴. También para Fei Zi, el pueblo es tan ignorante que protesta por pequeñas dificultades pasajeras olvidando que conducen al logro de beneficios duraderos para toda la nación¹⁸⁵.

Según Firme en nuestros países el problema de la descentralización es un problema de naturaleza profundamente cultural¹⁸⁶. Coincidiendo con Boiser, para el cual, las verdaderas trabas de una descentralización efectiva están más enraizadas en la cultura que en la política o en la

¹⁸¹ Cerroni Humberto, **Introducción al pensamiento político**, Ed. Siglo XXI. México 2001, p. 72

¹⁸² Sartori Op. Cit., p. 128, 147

¹⁸³ Bovero Michelangelo, *Libertad y poder en una época de confusión. En El Caos Federal, Revista Este País*, núm. 157, abril del 2004, p. 69

¹⁸⁴ Weber. Op. Cit., p. 68

¹⁸⁵ Zi Han Fei. **El arte de la política. Los hombres y la ley**, Ed. Tecnos. Clásicos del pensamiento 135. España 1998, p.59

¹⁸⁶ Firme Ramón. Op. Cit., p. 14

administración¹⁸⁷. En este mismo sentido se plantea que el problema de la descentralización radica básicamente en la dificultad que se tendría para alcanzar el equilibrio entre los tomadores de decisiones y más aún, entre los ciudadanos/consumidores, debido a la diversidad y heterogeneidad cultural¹⁸⁸.

A este mismo problema se refiere Gloria Mas cuando menciona que la descentralización no significa necesariamente una vía política local cualitativamente más democrática, sino que dependerá de limitaciones que remiten a las condiciones sociales y económicas¹⁸⁹. El adecuado funcionamiento de la descentralización requiere que las condiciones de comunicación sean perfectas, requerimiento que se identifica con la política económica que parte de la hipótesis de la competencia perfecta, la que no es más que un referente teórico que sustenta el desarrollo de la política neoclásica y en este caso, de la corriente de la Nueva Administración Pública.

La política de la Nueva Administración Pública, en relación con sus postulados de descentralización, se podría definir como la política de autogestión o la administración del *laissez faire, laissez passer* social (suponemos que sin caer en la anarquía). Este es un sistema de gobierno en donde la administración pública se limita a operativizar en la medida de sus recursos escasos y limitados, las decisiones colectivas, tomadas por consenso social. La descentralización en la Nueva Administración Pública, se nos presenta como la esperanza de un mundo feliz donde el Estado actúa en función de los intereses sociales y por lo tanto, los conflictos sociales se diluyen y desaparecen.

En este mundo ideal el gobierno incluyente, abierto, participativo y eficiente tiene la capacidad de dirigir y coordinar organizaciones y grupos sin favorecer, sin dar ventajas a nadie y sin otorgar privilegios que rompan el principio de igualdad y equidad; en suma se presume la existencia de un Estado –ideal- que orienta sus acciones de conformidad con los derechos del hombre, los derechos del ciudadano y los derechos de propiedad¹⁹⁰. Por su parte, la sociedad se organiza, actúa y participa de forma espontánea en función de los intereses de la colectividad¹⁹¹. Esta es una idea que ha sido plenamente descartada por Olson, en su libro la lógica de la acción colectiva, en donde demuestra que la idea de que los grupos tiendan a actuar en función de sus propios intereses es errónea, a pesar de estar apoyada por el teorema de Coase, por Marx y otras tradiciones intelectuales diversas¹⁹².

¹⁸⁷ Biosier Sergio. Op. Cit., p. 1, y Mas y Spinelli, Op. Cit., p. 8

¹⁸⁸ Pérez Salgado. Op. Cit., p. 11

¹⁸⁹ Mas Gloria y Graciela Spinelli. Op. Cit., p. 4

¹⁹⁰ Uvalle Berrones, Op. Cit., p. 13

¹⁹¹ A tiempo perdido, o para matar el tiempo, estamos dispuestos a abrazar causas errantes y lejanas. Pero en cuanto estas causas lejanas afectan al bolsillo y a la persona, entonces la defensa de lo “mío” se hace paroxística, la pequeña patria prevalece y el localismo no se atiene a razones. De todos modos sabemos- lo palpamos todos los días- que la mayor parte del público no sabe casi nada de los problemas públicos. Cada vez que llega el caso, descubrimos que la base de la información del demos es casi alarmante, de una pobreza que nunca termina de sorprendernos. Sobre el caso cita a: Erskine (1962,1963); Bishop et al. (1980); Newman (1986); Erikson et al. (1988); Crespi (1989). Vid. Sartori. Op. Cit., p. 124 y 127.

¹⁹² Olson Mancur, **Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas**. España, Ed. Siglo XXI, 2001, p. 85, 104

Sin embargo, la experiencia de la corrupción¹⁹³ que forma parte y permea todo el aparato burocrático administrativo, sobre todo, en los países latinoamericanos, parece ser una condicionante y el vínculo entre Estado, gobierno y sociedad civil por el que se podría cuestionar el nuevo modelo de desarrollo administrativo, por sus impactos e implicaciones que tendría en la gobernabilidad. Por lo que en tal caso, la descentralización, antes que ser una herramienta para el desarrollo y el bienestar, podría ser una herramienta para favorecer la pobreza y la marginación.

Asimismo, la sociedad ideal participativa, receptiva, interesada, organizada, culta, politizada con conciencia social y de grupo, al parecer, dista mucho de la caracterización de la sociedad de los países en desarrollo. Se relaciona más con la cultura política de los países latinoamericanos, en donde se sucede la compra de votos libre y abierta, en donde florece la plutocracia, y en donde el grado de conciencia ciudadano es de baja intensidad. Son sociedades donde se sucede el fraude, el tráfico de influencias, el abstencionismo y el clientelismo, como practicas comunes. En donde los cargos públicos siguen siendo vistos como patrimonio político de los titulares del poder¹⁹⁴.

En dicho contexto, los políticos y gobernantes son vistos como mitómanos más que como líderes que lleven a la equidad y a la justicia, en tanto que los partidos políticos no son más que organizaciones de compadrazgos y amistades que giran alrededor de lazos familiares; son grupos que adolecen de programas ideológicos y proyectos de desarrollo, que abanderan intereses y exigencias privadas y de grupos.

A la baja intensidad de conciencia ciudadana y elevado grado de patrimonialismo político-partidario, corresponden los Estados débiles de Latinoamérica, con fragmentaciones organizacionales que encarecen las políticas y las gestiones gubernamentales, Estados con burocracias corruptas, débiles y atomizadas, con una población que por sus condiciones económicas son altamente vulnerables, y por ende susceptibles de ser víctimas de la demagogia y el populismo¹⁹⁵. Para que el proceso descentralizador repercutiese positivamente en el desarrollo democrático y de desarrollo local, a cada incremento de *demopoder* debería corresponder un incremento de *demo-saber*. De otro modo, la democracia se convierte en un sistema de gobierno en el que son los más incompetentes quienes deciden¹⁹⁶.

En tal sentido, es probable que al implementar la política descentralización en países con crecientes problemas de demanda de responsabilidad política, que se encuentran en la búsqueda de legitimidad y de una estrategia gubernamental coherente, que requieren mantener la estabilidad política y armonía social y una administración pública unida y con una alta moral, obtengan resultados contrarios a las metas y objetivos que pretenden con la misma.

¹⁹³ Corrupción entendida según el Banco Mundial como el abuso del poder público para el beneficio privado. Vid. Quesada -Corrales. Op. Cit., p2

¹⁹⁴ En México el federalismo adquiere un tono de proclama oportunista que en realidad encubre el proyecto expansivo, neocaciquil, de numerosos agentes políticos, por lo que en el futuro cercano la consolidación de la democracia encontrará una decidida oposición por parte de los núcleos locales de poder, que estarán comenzando a disfrutar de las ventajas que les ofrece el ascenso de su influencia en el ámbito federal y su capacidad de dominio en el ámbito local. Vid. Valadés Diego, *Reflexiones sobre el federalismo mexicano. El Caos Federal*, **Revista Este País, tendencias y opiniones**, núm.157, abril del 2004, p p. 20

¹⁹⁵ Barrera Restrepo. Op. Cit., p. 3,4.

¹⁹⁶ Sartori Op. Cit., p. 128,129.

En dicho contexto, se podría diluir el grado de responsabilidad, surgirían crisis de legitimidad, se daría origen a políticas contradictorias, se perdería el control sobre las unidades administrativas y surgirían conflictos sociales. No obstante a lo cual, independientemente de los distintos factores y fenómenos, problemas sociales, grupusculares y de consenso, que inciden en la descentralización, gran parte de su éxito dependerá de la actitud y capacidad de los funcionarios de la administración¹⁹⁷. Como si la actitud y capacidad de los funcionarios, fuesen características innatas, independientes del conjunto de elementos y factores sociales y políticos que los condicionan y determinan.

Se ha encontrado que dentro de los sistemas descentralizados, los políticos procuran romper las políticas nacionales en parcelas localizadas o sobre temas específicos, en respuesta a pequeños grupos; dichas políticas frecuentemente toman la forma de padrinzgos y en general tienen el propósito de satisfacer pequeños grupos de electores y en ocasiones electores individuales, que constituyen su estrecha base de sustentación¹⁹⁸. En estos casos la dispersión del poder y los recursos puede tener como resultado la aparición de una serie de autocracias a pequeña escala y nada de democracia¹⁹⁹.

Este supuesto progreso democrático transforma al parlamento en una constelación de intereses particulares en conflicto, en un anfiteatro de representantes convertidos en mandatarios. De este modo, cuanto más local se hace la política, más desaparece la visión y la búsqueda del interés general, del bien de la comunidad. Y así, la política se transforma en un juego nulo y también en un juego negativo: una operación en la que todo son pérdidas²⁰⁰.

En la nueva administración pública, se le otorga demasiado crédito a la participación, autogestión y autorregulación ciudadana, de donde se desprende la pregunta lógica ¿hasta que punto, sería necesario descentralizar? ¿habría necesariamente, que descentralizar? y en todo caso, ¿cuál sería el papel, el tamaño y los objetivos de un aparato burocrático administrativo, para atender un orden autorregulado y autoadministrado por una sociedad que se organiza espontáneamente? una sociedad rebosante de participación social en la que florece la democracia y se diluyen los intereses particulares en aras del interés general, una sociedad en donde pierde todo sentido la lucha de clases y la existencia de un fuerte y bien capacitado aparato burocrático. Un mundo en donde la administración esta hecha por y para el ciudadano.

No debemos olvidar que en el mundo de los países capitalistas desarrollados y subdesarrollados, la gran masa, los grandes sectores de la población son ajenos a una participación política, permanente y sistemática. Permea en la sociedad un dejar hacer y un dejar pasar, hay un profundo desinterés por las cuestiones públicas de efectos generales y aparentemente abstractos. Pareciera que el hombre contemporáneo no vincula su situación personal con la situación general; sólo lo hace en ciertos periodos de efervescencia política²⁰¹. Es a lo que Olson llama la “ignorancia racional” debido a que el ciudadano típico no tiene ningún incentivo para embarcarse en un estudio serio de los asuntos públicos o sobre los efectos que en realidad tendrán los diferentes

¹⁹⁷ Pérez Salgado. Op. Cit., p. 13

Vid. Arocena José, Op.Cit. p. 43

¹⁹⁸ Haggard Stephan, Op.Cit., p. 8

¹⁹⁹ Olson Mancur, Op. Cit., p. 42

²⁰⁰ Sartori. Op. Cit., p. 117

²⁰¹ Calderón Ortiz. Op. Cit.,p3

tipos de políticas e instituciones públicas y es que un ciudadano común tanto si es médico o taxista, suele ser racionalmente ignorante en los que a los asuntos públicos se refiere²⁰².

En palabras de Sartori se diría que *en estas condiciones el que apela y promueve un demos que se autogobierne es un estafador sin escrúpulos, o un simple irresponsable, un increíble inconsciente. Y sin embargo, es así.* Estamos acosados por pregoneros que nos aconsejan a bombo y platillo nuevos mecanismos de consenso y de intervención directa de los ciudadanos en las decisiones de gobierno, pero que callan como momias ante las premisas del discurso; es decir, sobre lo que los ciudadanos saben o no saben de las cuestiones sobre las que se deberían decidir. No tienen la más mínima sospecha de que éste sea el verdadero problema. Los directistas distribuyen permisos de conducir sin preguntarse si las personas saben conducir. Su argumento es éste: si consideramos que el elector es capaz de elegir entre varios candidatos ¿por qué no podría ser capaz de elegir sobre las cuestiones?²⁰³.

Es así como la propuesta de la nueva administración pública sobre la posibilidad de sobredemocratizar la toma de decisiones, pierde sustento por lo menos para los países subdesarrollados, debido a que sus impactos serán diametralmente distintos a los de los países desarrollados e incluso, dentro de las mismas regiones de los países cuando son demasiado heterogéneos, dependiendo de su cultura y de su grado de desarrollo.

En general, la mayor parte de las experiencias que se presentan de los resultados de dicho modelo provienen de países desarrollados con una cultura no muy similar a la de los países latinoamericanos, tales como Estados Unidos, Reino Unido y el norte de Europa. Por lo que implementarla puntualmente, tendría repercusiones muy disímiles para los países en desarrollo, en donde no se aplica el mismo postulado “romanticista” de Toqueville sobre el asociacionismo voluntario de la democracia americana, en donde la elección de un lugar de residencia se asemeja a un ingreso a un club una organización que cobra cuota a sus socios, presta servicios y es gobernada por sus miembros; una concepción que fortalece al gobierno local americano donde el individuo es el “locus” del poder²⁰⁴.

Para que en los países latinoamericanos la apuesta por la descentralización tuviera alguna oportunidad se requeriría de la creación y apertura de múltiples lugares, en donde los ciudadanos efectivamente participaran en la gestión cotidiana del aparato público, por medio de organizaciones diversas, tales como las asociaciones de vecinos o las sociedades de usuarios de servicios entre otros²⁰⁵.

Pero ¿qué es lo que pasa cuando las decisiones democráticas se llevan al límite, en un contexto en el que los intereses sociales se multiplican, en donde surgen un sin fin de grupos y organizaciones con una gran cantidad de demandas de reivindicación de todo tipo, grupos ecologistas, feministas, de derechos humanos, autonomistas etc., etc.? En ese sentido Sartori plantea que el directismo ejercido por ciudadanos individuales “deliberantes” puede ser fácilmente aplastado por un **directismo movilizado por los grupos de presión**. Dando como resultado una nación de

²⁰² Olson Mancur, Op. Cit., p. 111,112

²⁰³ Sartori. Op. Cit., p. 131,132

²⁰⁴ Ferris James Op. Cit., p172

²⁰⁵ Rosales Núñez. Op. Cit., p. 4.

tribus, de personas que se relacionan sólo con los afiliados con los que están de acuerdo y permanecen completamente ignorantes de la realidad de los “otros”. Llegándose a perder el sentido de unidad e interdependencia al punto en que, podemos ser iguales en gustos, estilo de vida, ambiciones, criterios de éxito y otras cosas y, a la vez, estar fragmentados²⁰⁶.

El institucionalismo asiático es un ejemplo claro de una cultura de servicio y eficiencia que no necesariamente concuerda con una mayor apertura y participación social, ni tampoco con un mayor desarrollo democrático como la única manera de incrementar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos. El institucionalismo asiático es un ejemplo que contradice la afirmación en la que según Rosales, los diversos estudios sobre congestionamientos burocráticos, dificultades y paralizaciones en la decisión y en la acción, concluyen casi universalmente en que son causa de la centralización. Aunque también podríamos coincidir con él cuando menciona que los problemas de gobernabilidad no ocurren por exceso de democracia o por el peso excesivo de las demandas sociales, sino por una administración pública que necesita ponerse a tono con la sociedad²⁰⁷.

En ese sentido se podría deducir que la existencia de una burocracia socialmente efectiva no depende necesariamente del sistema político en que se desarrolle, sino más bien, de un conjunto de factores endógenos y exógenos que se combinan para resultar, en una burocracia altamente capacitada, honesta y comprometida, en la implementación de sus funciones y de la administración pública en general.

El problema se agudiza cuando ante un sistema abierto de participación social, le agregamos la falta de mecanismos reales de expresión ciudadana, además del plebiscito y las consultas públicas²⁰⁸. Por lo que es de esperarse una población y una sociedad en constante conflicto de intereses, que al agotarse por las consultas recurrentes puede dejar en la inoperancia a la administración del Estado. Para que se cumpla la condición de la comunicación perfecta, en la teoría de la nueva administración pública, se requiere “de circunstancias que no suceden en la vida real, donde las limitaciones, sociales, económicas y psicológicas, etc., constituyen un freno profundo a la construcción democrática”²⁰⁹.

El otorgar todo el poder de decisión a la sociedad, puede atentar en ciertos contextos contra el mismo fortalecimiento de la democracia y el bienestar social. Ahondar en dicho mecanismo es prácticamente recurrir a las leyes del mercado de dejar hacer y dejar pasar en términos administrativos. Esa es la única opción y tendencia hacia donde se orienta la nueva administración pública, hacia la elección del consumidor final y a la relación entre productores y consumidores, oferentes y demandantes cuyo mecanismo de regulación son los precios, la calidad y la eficiencia. Según Stiglitz la descentralización en algunos países como Colombia hizo aún más difícil de controlar los presupuestos generales²¹⁰.

²⁰⁶ Sartori. Op. Cit., p. 125,126,128,129,147

²⁰⁷ Rosales Núñez. Op. Cit., p. 4

²⁰⁸ Al respecto, debemos mencionar el gran escepticismo que mantiene Sartori ante este tipo de mecanismos de consulta popular, cuando plantea que, creo que somos muchos los que estamos de acuerdo –aunque sólo lo digamos en voz baja– que la sondeodependencia es nociva, que las encuestas deberían tener menos peso del que tienen, y que las credenciales democráticas (e incluso “objetivas”) del instrumento son espurias. Sartori. Op. Cit., p. 81.

²⁰⁹ Villoria Manuel. Op. Cit., p. 80.

²¹⁰ Stiglitz Joseph. Op. Cit., p. 15

Lo anterior no significa que la propuesta de considerar a la sociedad ni sus demandas como el principal indicador del mercado entre la administración y los ciudadanos, sea incorrecta y deba descartarse. Pero tampoco debemos perder de vista el hecho de que en la actualidad nos encontramos ante un *demos* debilitado no sólo en capacidad de entender y de opinar en forma autónoma, sino también en clave de “pérdida de comunidad”²¹¹.

Lo que sí puede suceder, es la posible pérdida de la dimensionalidad operacional de dicho mecanismo y la despersonalización de las tareas y funciones que a cada una de las esferas institucionales le corresponde, sin caer en direccionismos o absolutismos weberianos, hobsonianos y tayloristas, de una casta gobernante desvinculada de los intereses sociales, ni de una administración por encima del interés social.

Tan sólo se hace la consideración de que el extremismo democrático, bien podría resultar contrario a los objetivos de flexibilización, eficiencia y eficacia, propiciando la parálisis del aparato administrativo del Estado; sobre todo, si consideramos que la sociedad no es un grupo homogéneo con intereses y problemáticas iguales y/o similares, lo cual complejiza aún más la toma de decisiones. En cuanto la administración se torna más autónoma respecto de los superiores y menos centralizada, se vuelve más lenta y más imprecisa²¹².

Sin embargo, también es verdad que los ciudadanos no pueden seguir siendo el *objeto* de la acción pública; de hecho, el reconocimiento del ciudadano como sujeto de la acción pública es el camino a seguir en esta profundización de la administración responsable²¹³. Del todo, es innegable el cúmulo de vicios que con la centralización de los países latinoamericanos lograron acumularse y desarrollarse, tales como las decisiones copulares, la falta de información y la falta de integridad y cobertura del desarrollo tecnológico, que generaron la masificación e inoperancia de las políticas públicas²¹⁴.

Tampoco se puede negar la necesidad de impulsar un mayor proceso de autogestión en los gobiernos subnacionales y de apertura a la participación ciudadana en los diferentes ámbitos de la administración, sobre todo, porque ello representa un soporte legitimador y/o deslegitimador de los gobiernos locales, indicadores que serán evaluados por los ciudadanos a la hora de ejercer su derecho al voto. Es indudable que bajo esta perspectiva de la nueva administración pública, la participación de los ciudadanos se asemeja a un estudio de mercado sobre el tipo de producto que los consumidores están esperando, con que diseño y calidad, con el propósito de prever su éxito y aceptación en el mercado político electoral²¹⁵.

²¹¹ Sartori, Op. Cit., Cita a Robert Puntnam, p. 132.

²¹² Weber. Op. Cit., p56

²¹³ Bazaga Fernández. Op. Cit., p. 114.

²¹⁴ Valencia Sandoval Jorge, *Hacia un enfoque aplicado a la nueva gestión pública*, **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 4 (1999 Oct. 19-22: México). – CLAD. México: Fondo Nacional de Fomento al Turismo, 1999., p. 22. (22 p)

²¹⁵ En la NAP, el sistema cliente es el centro de la transformación de la organización administrativa, orientada a brindarle nuevos, más, y mejores productos de calidad. Firme Ramón. Op. Cit., p. 8. En la NAP se mejora la relación con los usuarios considerándolos como clientes de un servicio público, lo que supone un cambio en las actitudes y en los servicios. Mana, Raúl. Op. Cit., p. 1

Lo mismo sucede con la competencia política en el “mercado” democrático, en donde se *tiende a elevar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, con un presupuesto limitado*²¹⁶. Es un hecho de que ningún gobierno debe actuar al margen del interés social. En la nueva administración pública se utiliza el *marketing* con el propósito de identificar las necesidades de “los clientes”. Posteriormente se desarrolla un programa o servicio que da respuesta a esas necesidades; y por último, se incorpora un esfuerzo de promoción para comunicar a los grupos de clientes los beneficios que obtendrán utilizando el servicio o participando en el programa²¹⁷.

La gran apuesta de la Nueva Administración Pública para resolver el problema de los conflictos sociales y el adecuado funcionamiento de los “entes” reguladores y catalizadores, implica serios problemas y limitaciones en el establecimiento de consensos y acuerdos, dentro y fuera de los grupos sociales objeto de políticas públicas. De ahí la necesidad de líderes capaces de conciliar voluntades dentro y fuera de la organización, y de moverse cómodamente en el terreno de la flexibilidad y de la participación. De igual modo, se puede utilizar la posibilidad de actuar sobre la *estructura organizativa* para aprovechar las oportunidades de adecuación al entorno, centralización o descentralización por servicios o funciones, según los aspectos en donde resida la ventaja competitiva²¹⁸.

En general la política de descentralización dentro de la nueva administración pública no obstante que parece la mejor opción, es un tanto limitativa en el sentido de que no se plantea una descentralización explícita y específica. En muchos casos, la descentralización se aborda como ya se mencionó, como un instrumento puramente administrativo de acercamiento de los bienes y servicios del sector público al consumidor final, tales como el abastecimiento del agua, la limpieza, con lo que se le imprime un carácter legitimador y “democrático”. Dejando de lado el carácter político, económico y su impacto en la toma de decisiones por parte de los gobiernos subnacionales.

Lo anterior no significa que dichos elementos queden fuera o excluidos del debate y análisis de la descentralización dentro del nuevo institucionalismo para el cual, el carácter político y económico son algunos de los rasgos fundamentales para el desarrollo del proceso administrativo y de participación social. De ahí que dadas las restricciones financieras existentes, se deberá impulsar una política sistemática en todos los ministerios e instituciones para reducir los desperdicios y dirigir una porción de esos gastos rutinarios hacia los gastos que reflejen efectivamente las prioridades del gobierno²¹⁹.

El Estado no puede ni debe so pretexto de la apertura y participación democrática, evadir su responsabilidad que tiene como *broker* o intermediario, entre la decisión y la acción, conducción y ejecución de las diferentes políticas y lineamientos de beneficio general.

²¹⁶ Vid. Bjur E. Wesley y Gerardo R. Caravantes. Op. Cit., p. 221

²¹⁷ Carrillo Ernesto y Manuel Tamayo. Op. Cit., p. 203

²¹⁸ Bazaga Fernández. Op. Cit., p. 117 En la teoría contemporánea de la administración pública, el gobernante moderno, al igual que un manager de empresas, ha de pasar buena parte de su tiempo negociando, buscando contactos y dando solución a conflictos y problemas de diversa magnitud y proveniencia. En este contexto, el liderazgo nacional se edifica y se consolida en la organización, los procesos y las personalidades asociadas con la dirección y conducción estratégica nacional.

²¹⁹ Garnier Rímolo Op. Cit., p. 11

CAPITULO 2

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

El presente capítulo tiene como propósito analizar la mecánica y evolución de la política de descentralización fiscal en México, sus etapas ex ante y ex post de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, su conformación, importancia y los acuerdos entre los estados y la federación que llevaron al establecimiento de la actual estructura de descentralización fiscal, es decir, la forma y los criterios en que la federación distribuye los recursos a las entidades federativas.

En primer lugar, se analiza el grado de descentralización que se refiere a la cantidad de recursos que distribuye la federación a los estados en función del gasto total; la dependencia de las entidades de los recursos descentralizados, así como la autonomía con que cuentan las entidades para su ejecución. Tal es el caso de los recursos de las Aportaciones del ramo 33 que son recursos transferidos a las entidades federativas, pero que en la práctica se encuentran etiquetados para ciertos servicios públicos, como educación, salud, infraestructura, y seguridad pública.

En tal sentido, para medir el grado de descentralización fiscal, deberían considerarse única y exclusivamente, los recursos que pueden ejercerse de manera soberana por las administraciones subnacionales. Lo anterior no es menor, en el sentido en que en la actualidad cerca del 50 por ciento de los recursos que perciben las entidades federativas por descentralización, se encuentran etiquetados. Situación que inhibe y restringe la capacidad de las administraciones para presupuestar su gasto en función de sus objetivos, problemas y necesidades, convirtiéndolas en simples pagadurías.

Al considerar la cantidad de recursos descentralizados totales, se observa que el grado de descentralización en México se encuentra por arriba del promedio de los países de Latinoamérica, pero por debajo del grado de descentralización del de los países de la OCDE, principalmente de Alemania, en donde el grado de descentralización de los recursos es del 62.9, mientras que para México es del 25.4 por ciento. Lo que indica la poca capacidad que tienen los gobiernos subnacionales en México para incidir en el ejercicio de los recursos, no obstante al incremento en los recursos descentralizados observado en los últimos años.

Por otra parte, la evolución de la política de descentralización fiscal en México, es parte inherente de la conformación de un Estado federalizado, organizado por estados nacionales, autónomos e independientes en su fuero interno, lo que les permite establecer toda una serie de gravámenes para financiar sus necesidades de gasto, en correspondencia con la obligación constitucional de todos los ciudadanos para sufragar al gasto de la administración federal y subnacional. Situación que llevó a que las entidades y la federación a implementar toda una serie de gravámenes que terminaron por sobrecargar a los contribuyentes y a incurrir en lo que se denomina la concurrencia fiscal, lo que implica la posibilidad de establecer un doble gravamen para misma fuente. Esto significa que prácticamente cualquier sector de la actividad económica podría gravarse tanto por el gobierno federal, como por el gobierno estatal, volviendo engorroso, oneroso y complicado su pago.

Para dar una idea de la complejidad impositiva exante a la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, baste decir que con su aplicación, se eliminaron 383 impuestos estatales y 205 municipales. La anterior política de recaudación, además de compleja, se volvió insostenible para las entidades, la federación y los mismos contribuyentes por las molestias ocasionadas por la gran cantidad y duplicidad de gravámenes. Dicha situación propició la necesidad de establecer un gran acuerdo nacional para darle mayor coherencia al cobro y pago de las contribuciones. Los primeros acercamientos entre los dos primeros niveles de gobierno se sucedieron en 1925, 1933 y 1947, reuniones en donde las entidades acordaron coordinarse para efectos del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles -el ISIM-, el cual desaparece con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, en el primero de enero de 1980.

La Ley de Coordinación Fiscal se estructura en dos grandes rubros: el de las participaciones y las aportaciones, los ramos 28 y 33 como clasificación administrativa del Presupuesto de Egresos de la Federación. La distribución de los recursos del ramo 28 se realiza en función de la Recaudación Federal Participable (RCF), compuesta por todos los impuestos de la federación, incluidos los relacionados con la recaudación por la extracción del petróleo y minería. Cabe destacar que el rubro de las participaciones, representa prácticamente el 50 por ciento de los recursos descentralizados.

Del total de la RFP, el 20 por ciento se destina a las participaciones. Dicha proporción se distribuye a las entidades federativas en un 45 por ciento en función de su índice de población y en un 45 por ciento, por la recaudación de impuestos federales en su territorio. El diez por ciento restante se otorga en forma inversa a los criterios anteriores. Los criterios bajo los que se distribuye el 90 por ciento de los recursos del ramo 28, favorecen a las entidades con mayor crecimiento y desarrollo; es decir, a las entidades más ricas.

El otro gran rubro lo representa el ramo 33 de las Aportaciones; dicho rubro se distribuye con el propósito de financiar los servicios desconcentrados de la administración pública, tales como el de la educación, salud, seguridad pública y el apoyo a la infraestructura social de los gobiernos subnacionales. Dichos recursos se integraron al presupuesto de egresos a partir de 1998 y se entregan por ley. Además se encuentran condicionados y etiquetados al cumplimiento de distintas metas, objetivos y programas sociales y de infraestructura.

Este ramo se compone de siete subfondos: el de educación básica y normal (FAEB), salud (FASSA), infraestructura social (FAIS), fortalecimiento para los municipios y demarcaciones territoriales (FORTAMUN), aportaciones múltiples (FAM), educación tecnológica y de adultos (FAETA) y del fondo para seguridad pública (FASP). Cabe destacar que el 62 por ciento de dicho rubro se destina al fondo de educación, el 10 por ciento para el fondo de salud y el 10 por ciento para infraestructura social, lo que significa que tres de los siete fondos absorben el 84 por ciento de los recursos por aportaciones.

Los criterios con los que se distribuyen los recursos del ramo 33 involucran un conjunto de indicadores tales como el registro de escuelas y plantilla de personal, infraestructura médica y personal, infraestructura social, agua potable y alcantarillado entre otros, principalmente –en teoría- de las regiones marginadas.

Para el año 2000 a la estructura de descentralización fiscal se integra el ramo 39, Programa para el Fortalecimiento de la Entidades (PAFEF). Este rubro no cuenta con criterios claros de distribución, lo que origina una grave falta de certidumbre y transparencia en su asignación y ejecución. Dicha situación hace que las entidades federativas establezcan una seria pugna política para acceder a los recursos de dicho ramo. En ese sentido, su distribución obedece más que a otra cosa, a criterios puramente políticos y discrecionales. El PAFEF no forma parte como tal, de la Ley de Coordinación Fiscal.

Sus recursos se orientan a fortalecer a las administraciones locales en materia de saneamiento financiero, inversión en infraestructura y adquisición de bienes para el equipamiento de obra, gastos indirectos para la realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de obras de infraestructura.

De igual manera, en 1992 se integra a este esquema el ramo 25 de Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación, Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos. Dicho ramo se crea para sufragar el 100 por ciento del gasto educativo en el Distrito Federal, toda vez que dicha entidad no formó parte del esquema de descentralización educativa, al que se adhirieron todos los demás administraciones subnacionales.

Finalmente el otro mecanismo por el cual la federación transfiere recursos a los estados, lo representan los Convenios de Descentralización Administrativa. En la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 se instituyen los convenios entre los dos primeros niveles de gobierno, para realizar de común acuerdo tareas de administración fiscal. Son acuerdos pactados entre los estados y la federación, en principio, para el apoyo a los sectores agrícolas más marginados en materia de servicios de agua potable, salud, educación, vivienda.

Posteriormente, los propósitos de los Convenios de Descentralización implicaron la gerencia de los impuestos federales por las administraciones locales, a cambio de un incentivo económico, como el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) del que los estados se hacen partícipes del 100 por ciento de lo recaudado, al igual que el de la tenencia. Asimismo se establecen acuerdos para el desarrollo de ciertas obras y servicios, responsabilidad de la federación, para su realización por los gobiernos subnacionales, con financiamiento federal, o concurrente; es decir, de la federación y de los estados.

Si bien es cierto que esta aun compleja estructura descentralizadora de los recursos terminó por simplificar y en cierta medida eficientar la política recaudatoria del gobierno federal y de los estados, no consideró la necesidad de establecer una política redistributiva tendiente a alcanzar la desconcentración del desarrollo nacional y a propiciar un crecimiento más armónico y equilibrado entre las entidades.

El problema de la aun compleja y poco equitativa estructura de descentralización, se agudiza con la poca capacidad de algunas de las administraciones locales para optimizar el ejercicio del gasto. Todo lo anterior, asociado a una serie de vicios relacionados con la corrupción, débil fiscalización y poca transparencia en la implementación de los recursos.

2.1 EL GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

El grado de descentralización fiscal que podría entenderse como el volumen y la cantidad de recursos transferidos a los gobiernos subnacionales, es un problema amplio y complejo. Es una consideración que debe analizarse desde otras ópticas, como la dimensión político-administrativa, legal y las restricciones fiscales que adquieren entre los países las distintas particularidades.

La primera consideración se relaciona con el hecho de que el monto descentralizado y erogado por las entidades no representa en absoluto, un buen indicio de la importancia de los servicios públicos prestados. La segunda, se refiere al hecho de que determinados gastos e ingresos figuran simultáneamente en los presupuestos de los distintos niveles²²⁰. Tal como sucede con el rubro de las aportaciones del ramo 33, que son en teoría recursos descentralizados pero que sin embargo se encuentran etiquetados por el gobierno federal.

De ahí que es necesario que los recursos se asignen a un sólo nivel, a fin de determinar con exactitud la jurisdicción que otorga la transferencia y la que la recibe. Estableciendo claramente la autonomía relativa de cada una de las estructuras de gobierno para determinar el ejercicio del gasto. No hay duda de que consideramos los gastos realmente efectuados por un subnivel como parte del presupuesto del gobierno central cuando éste no sólo los financia, sino que también determina el monto y destino de estos gastos.

En tal sentido, la influencia que ejercen las jurisdicciones de los distintos niveles en materia de egresos e ingresos es, en realidad, mucho más importante para determinar el grado de descentralización que el monto de los presupuestos correspondientes. Es por eso, que no todos los ingresos que figuran en el presupuesto de una sola jurisdicción deben considerarse como un indicio de su autonomía fiscal, máxime cuando el gobierno subnacional no puede disponer libremente de todos los recursos, ni posee la facultad de influir en la calidad y cantidad de sus ingresos²²¹. Tal es el caso de México, en donde cerca del 50 por ciento de los recursos que perciben las entidades se encuentran etiquetados y asignados directamente por la federación, pero que sin embargo están obligadas a contabilizarlos como ingresos propios.

El máximo grado de autonomía se presentará cuando una dependencia descentralizada tenga facultades legislativas, administrativas y de utilización en relación con sus propios ingresos presupuestarios. Si las transferencias cumplen únicamente la finalidad de financiar los gastos “por orden” de otro nivel, no debieran en principio considerarse como ingresos de la dependencia receptora²²².

Si consideráramos al gasto regional un indicador del grado de descentralización no obstante las condicionantes bajo las que se otorgan por parte de la federación, entonces México sería uno de los tres países latinoamericanos con mayor grado de descentralización con una relación gasto regional/gasto federal del 25.4 por ciento, tan sólo por debajo del 26.7 por ciento de Bolivia, 39

²²⁰Naciones Unidas. Op. Cit., p. 13

²²¹ Naciones Unidas. Op. Cit., p. 14, 15

²²² Naciones Unidas. Ibídem.

por ciento de Colombia, 45.6 por ciento de Brasil y 49.3 por ciento de Argentina. (Ver anexo, gráfica 6)

En promedio la tasa de descentralización en México desde el punto de vista de gasto regional, es superior al de los países Latinoamericanos del 14.6 por ciento, pero inferior a la tasa promedio de los países de la OCDE y de Alemania, que es del 34.9 y 62.9 por ciento respectivamente (Considerando gobiernos intermedios y municipales).

CUADRO No. 2.1
Cuadro. Alemania. Gasto estatal por nivel de gobierno 1995

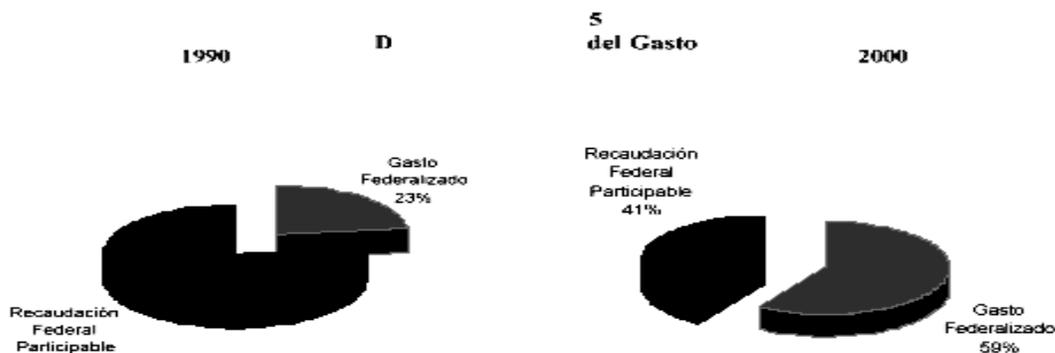
V-1	
ALEMANIA: GASTO ESTATAL POR NIVEL DE GOBIERNO, 1995	
Niveles:	Porcentaje (%)
Contribución a la Unión Europea	3.0
Gobierno Federal	34.1
Gobiernos Intermedios (Länders)	36.6
Gobiernos Municipales	26.3
TOTAL	100.0

Fuente: Spahn P. y Föttinger, W. (1997)

Finot Iván. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. ILPES, CEPAL. Santiago de Chile, mayo de 2001,p55

Otra forma de observar el avance en el grado de descentralización considerando como único criterio el gasto federalizado, es el incremento del mismo, que pasó del 23% de la RFP en 1990 al 59% para el 2000.

GRAFICA No. 2.1
Descentralización del Gasto



Fuente: PEF 2001.

El grado de descentralización fiscal es un elemento para medir la autonomía en el gasto y con ello, la posibilidad de decidir su destino y su ejercicio en función de las necesidades, carencias, prioridades y propósitos regionales.

2.2 LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL (PDF) EN MÉXICO

El desarrollo de la política de descentralización fiscal en nuestro país tiene sus raíces en la conformación y configuración política y el establecimiento de una Republica Representativa, Democrática y Federal según el artículo 40 constitucional. En el que se menciona que, el Estado

mexicano se instituye como una república, representativa y democrática, conformada por estados autónomos y soberanos en lo que se refiere a su régimen interior, pero unidas en lo que se establece en esta carta magna.

A inicios del siglo XX y al término de la revolución social, es promulgada la tercera Constitución del país (1917), la cual continúa vigente. Como en las anteriores (1824) y (1857), en ésta también se adoptó el Régimen Federal bajo la figura de República representativa, democrática y federal, compuesta por 31 estados y un Distrito Federal²²³. Constitucionalmente cada orden de gobierno: municipio, estado y federación, tiene una asignación de responsabilidades y competencias, cuya sustentación esencial y de fondo reside en los principios básicos del Federalismo, cuya división del poder público le es esencial²²⁴.

De este modo, corresponden al gobierno nacional, las funciones de disponer de las fuerzas armadas, celebrar tratados internacionales o legislar sobre determinadas materias nacionales. Al gobierno subnacional o estatal corresponden funciones cuyos beneficios son regionales dentro de su jurisdicción, como el caso de la salud, educación, comunicaciones, turismo, seguridad pública y otros; mientras que al gobierno local o municipal le corresponden las funciones de la planeación del desarrollo urbano municipal, o servicios específicos como agua potable, limpia y seguridad pública, entre otros.

Específicamente en lo que se refiere la descentralización fiscal, en México la discusión se remonta a principios de los años 20's, cuando se inicia un proceso en el que se intenta instaurar un modelo de descentralización y de coordinación fiscal que dé coherencia a la política de ingresos y egresos, que implique la coordinación entre las diferentes entidades subnacionales y la federación con el propósito de simplificar y facilitar la declaración y recaudación de ingresos, así como la distribución y asignación del gasto²²⁵. Estos son los primeros pasos y acuerdos para arribar a una especie de federalismo cooperativo, en su versión más amplia y funcional.

Al posibilitarse en la Constitución de 1917 la existencia de contribuciones federales, estatales y municipales, se hace factible también la concurrencia tributaria y con ello la doble o triple

²²³ Pérez Torres Javier, Ignacio González Hernández, *La descentralización Fiscal en México, Serie Política Fiscal*. #106. CEPAL, Proyecto regional de descentralización fiscal, p. 1

También en Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, Op. Cit., p.3

²²⁴ Pérez Torres, Op. Cit., p. 23

²²⁵ Al sistema fundado en la búsqueda de soluciones coordinadas para resolver los problemas comunes, y cimentar los vínculos entre las diferentes jurisdicciones de nivel subnacional de gobierno, entre ellas y el gobierno federal, en la complementación de sus respectivas facultades y obligaciones, se conoce como federalismo cooperativo. Mecanismo o procedimiento que permite que autoridades independientes ejerzan asociadas sus atribuciones para dejar que cada nivel de la administración se sirva recíprocamente de las aptitudes del otro, entendiendo que las distintas entidades administrativas son partes mutuamente complementarias de la misma organización gubernamental.

Situación en donde las sociedades federativas se benefician de la mayor aptitud de la Federación, para lograr una redistribución más equitativa de los recursos a sí como su capacidad para abordar los problemas en su magnitud global, fijando metas y articulando soluciones en representación de la colectividad nacional íntegra. A su vez, el gobierno federal aprovecha el indiscutible mayor conocimiento de los gobiernos locales, tanto sobre las cuestiones regionales que les son propias, como sobre el punto de vista local respecto a los problemas nacionales, lo que les permite ajustar los programas generales a sus propias circunstancias. Vid. Chapoy Bonifaz. Op. Cit., p. 21, 22

tributación sobre una misma fuente²²⁶. Motivo por el que el Gobierno Federal, convocó a las Haciendas estatales a revisar su problemática concluyéndose que era necesario distribuir y delimitar, las fuentes tributarias por cada ámbito de gobierno; sin embargo, esto no se concretó a pesar de las tres convenciones celebradas entre ambos espacios de gobierno en 1925, 1933 y 1947. Mientras tanto, la Constitución se reformó reservando en exclusiva algunas fuentes tributarias a la Federación, de cuya recaudación debía hacer partícipes a estados y municipios²²⁷.

En específico el actual modelo de descentralización fiscal nace de las convenciones fiscales entre la federación y los representantes de los estados de 1925, 1933 y 1947, en donde las entidades aceptaron coordinarse para efectos del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), mismo que desaparece a la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal y con ella de Impuesto al Valor Agregado de 1980²²⁸.

En 1953, se decreta la Ley de Coordinación Fiscal que plantea el fortalecimiento de esquemas de coordinación ya existentes y se crea la Comisión Nacional de Arbitrios. Posteriormente, la sustitución de la Ley de Impuestos Mercantiles por la del Impuesto al Valor Agregado, requirió una revisión completa de los procedimientos de cálculo y liquidación de las participaciones, dando origen a la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, misma que entró en vigor el primero de enero de 1980²²⁹.

Habría que recordar que hasta entonces la distribución de las participaciones a los gobiernos subnacionales se hacía en función de los recursos recaudados por la federación en cada entidad, sin considerar recursos adicionales que por otros bienes y servicios pudiese obtener el gobierno

²²⁶ Gámiz Parral Máximo N. **Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas**. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2000. p.128, 129

²²⁷ Pérez Torres. Op. Cit., p.15

²²⁸ Tello Carlos, *Sobre las relaciones fiscales entre la federación y los estados*, **Soberanía y Desarrollo Regional. El México que todos queremos**, Gobierno del Estado de Tlaxcala, El Colegio de Tlaxcala, UNAM, CANACINTRA, México 2003, p. 220, 221

El punto de partida del sistema vigente data hacia 1974, cuando se da la coordinación entre entidades federativas y el gobierno federal alrededor del impuesto sobre ingresos mercantiles. Posteriormente en 1980 con la entrada en vigor del Impuesto al valor agregado, desaparecen 18 impuestos federales y 458 impuestos estatales Vid. Gil Díaz Francisco, *La vecindad y dependencia con EE. UU., limitante para la reforma fiscal. Planteamientos del Secretario de Hacienda y Crédito Público ante los gobernadores de los estados reunidos en Juriquilla*, Qro. **Macroeconomía**. Marzo 1º de 2004. num. 127, p. 22, 23

Durante el maximato de Calles, Alberto Pani, su secretario de Hacienda, apoyado por Manuel Gómez Morín, introduce el impuesto sobre la renta e intenta crear nuevas bases para el federalismo fiscal, procurando racionalizar la gran cantidad de impuestos estatales, para lo cual convoca a las convenciones hacendarias de 1925 y 1933, las cuales fracasan por la gran depresión económica y las condiciones políticas prevaletientes. Suárez Dávila Francisco. *Federalismo sin hacienda. El Caos Federal*. Revista Este País. Tendencias y opiniones, núm 157, abril 2004, p 32

²²⁹ Calderón Salazar Jorge A. *Necesario un nuevo pacto fiscal*. **Revista Macroeconomía**. Marzo 1º de 2004, núm. 127. p 39.

En 1980, el secretario de Hacienda, David Ibarra, introduce el impuesto al valor agregado y se crea el sistema moderno de coordinación fiscal, que esencialmente significaba que el gobierno federal recaudaría los dos grandes impuestos: el impuesto sobre la renta y el nuevo IVA y los principales impuestos al consumo y, mediante fórmulas y fondos de participaciones, redistribuiría recursos a los estados. Vid. Suárez Dávila Francisco. *Ibidem*. También Vid. SHCP. <http://pwww.sep.gob.mx/ucef/index.html>, y *Antecedentes del Federalismo Fiscal*. p. 1, 2 y 3.

<http://www.sep.gob.mx/ucef/index.html>

central. Por lo que al igual que ahora, las grandes entidades recibían una mayor proporción en la distribución de las participaciones derivadas del ISIM²³⁰.

Durante el período comprendido entre los 30's y los 70's, el modelo fiscal se caracterizó por ser un modelo dual en donde la federación y los estados tenían claramente definidas sus potestades tributarias y cada uno las ejercía independientemente; relación por la que, la administración pública centralizada distribuía parte de los recursos recaudados en función de los ingresos generados en cada una de las entidades federativas, propiciando el surgimiento de polos de desarrollo y ampliando la desigualdad entre los estados ricos y pobres. El carácter de la política fiscal durante dicho periodo, tal y como se verá más adelante, fue claramente resarcitorio. Para paliar dicha situación, el gobierno federal implementó programas como el Comité Promotor del Desarrollo (COPRODE), aunque con un impacto poco significativo en las regiones de elevada pobreza y marginación, concentradas particularmente en la zona sur de la república.

En estos programas de cooperación y transferencia de recursos, se consideraba la participación de los gobiernos locales, estatales y municipales para el desarrollo de planeación y programación, objetivos del desarrollo económico y social. Tal es el caso del COPLAMAR, que inició a finales de los 70's con los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) y que después se transformaron en los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD9).

CUADRO No. 2.2.1
MECANISMOS DE DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL

AÑO	DENOMINACIÓN
1947-1960	Desarrollo Regional Mediante Recursos Hidrológicos
1970	Programa Orientado al Desarrollo Rural y a la Atención de Zonas Marginadas (PIDER)
1971-1975	Comité Promotor del Desarrollo Económico (COPRODE)
1976	Convenios Únicos de Coordinación (CUC)
1977	Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES)
1982	EL CUC se vincula con el ramo 26 "Promoción Regional"
1983	De (CUC) a Convenio único de Desarrollo (CUD)
1984	Ramo 26 cambia de Promoción Regional a Desarrollo Regional
1989	Ramo 26 Solidaridad y Desarrollo Regional
1992	Se crea la Secretaría de Desarrollo Social
1995	Ramo 26 cambia a Superación de la Pobreza
1998	Ramo 26 cambia a Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza y creación del Ramo 33

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Finanzas de la H. Cámara de Diputados.

Para solucionar el problema de la falta de recursos y de apoyo a zonas marginadas, a partir de 1976 se decidió otorgar apoyos e incentivos adicionales a las participaciones fiscales a través de los CUC, mecanismo que permitía coordinar las inversiones del gobierno federal en las entidades federativas, en programas como: educación, salud y ampliación de las vías de comunicación²³¹.

²³⁰ La Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles entró en vigor en 1948; la Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades el 29 de diciembre de 1948; la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados el 28 de diciembre de 1953, en la que se crea la comisión nacional de arbitrios; la Ley de Compensaciones adicionales a los estados que celebren convenio de coordinación en impuestos federales sobre ingresos federales entra en vigor el 1 de enero de 1954, y finalmente, en 1978 se deroga la Ley de 1953 y se aprueba la nueva Ley de Coordinación Fiscal, la cual entra en vigor en 1980, por la que se constituye la base jurídica del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Vid. Colmenares. Op. Cit., p23

²³¹ Vid. Toscano Moreno Alejandra, *La descentralización de la actividad económica; en Procesos de Descentralización en España y México* INAP. PRAXIS. # 75. Compiladora. Navarro de Flores María Victoria, México 1986, p. 111

Como resultado de la presión de los gobiernos subnacionales, a días de iniciado el periodo de gobierno (1976-1982), se emitió un decreto que permitía al COPLADE firmar acuerdos de coordinación para la transferencia de fondos federales a los estados a través de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD'S), con los que se formalizaba la transferencia de recursos y programas a los gobiernos estatales con la obligación de que estos apoyaran a los municipios²³².

Los convenios únicos de coordinación celebrados entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de los Estados, en 1977 y 1978, consignaron el compromiso del propio Ejecutivo Federal de proponer al Congreso de la Unión, la expedición de una Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, que regulara las relaciones fiscales entre ambos órdenes de gobierno y fortaleciera las finanzas públicas locales. Por lo que en cumplimiento a dicho compromiso, el Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión en noviembre de 1978 la iniciativa de referencia, la cual fue aprobada²³³.

Fue así como a finales de los 70's, el gobierno federal signó la Ley de Coordinación Fiscal, con el propósito de establecer un pacto que diera coherencia en la imposición y recaudación de los impuestos, y otorgara mayor proporción y libertad sobre la asignación de los recursos a los gobiernos subnacionales.

En 1972 comienza a formalizarse el Sistema de Coordinación Fiscal que de manera incipiente se venía dando entre la federación y los estados; a partir de este año se suceden reuniones anuales de sus funcionarios fiscales. Situación que se concreta con la entrada en vigor de la Reforma Fiscal de 1980, que otorga una estructura definida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al Sistema de Distribución de Participaciones y de Colaboración Administrativa²³⁴.

La estructura del sistema tiene como órgano máximo a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales de la Federación y los estados, que se efectúa por lo menos una vez al año, así como una comisión permanente que se reúne en forma bimestral. Esta Comisión, crea grupos de trabajo que de modo especializado se ocupan de atender la problemática de la coordinación fiscal en todos sus órdenes. Dicha estructura agrupa a las entidades en ocho zonas de cuatro entidades cada una, e incorpora un organismo técnico de estudio, investigación, asesoría, capacitación y difusión fiscal denominado INDETEC, para sus integrantes en las materias fiscal federal, estatal, municipal y su interrelación²³⁵.

²³² Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC. *La descentralización fiscal en México, XV Seminario de Política Fiscal*, CEPAL, Santiago de Chile, 27 al 30 de enero del 2003, p. 2

²³³ Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno del estado de Nayarit el 19. de diciembre de 1979. Tercer Considerando

²³⁴ Pérez Torres. Op. Cit., p. 15 y 16. También en Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, Op. Cit., p. 4

²³⁵ El INDETEC o el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Hacienda Públicas, es un organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, según lo determina el artículo 16, fracción III, y 22 de la Ley de Coordinación Fiscal, instituida para ese efecto en 1980; y cuyas funciones son la realización de tareas como: el apoyo en materia de capacitación, asesoría y consultoría técnica, en la realización de estudios e investigaciones fiscales.

Cabe señalar que el INDETEC se remonta a sus orígenes al año de 1973 cuando en la Ciudad de Mazatlán, Sinaloa, se llevó a cabo la III Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales de las Entidades Federativas y del Gobierno Federal, en donde se acordó su creación como un organismo de todas las partes integrantes de la Coordinación Fiscal Internacional.

Con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 que se sentaron las bases de un esquema coordinado más amplio y se comenzó a resolver el problema del reparto desigual de las participaciones, modificándose sustancialmente la forma de repartirlas²³⁶. Es un convenio al que podrían adherirse libremente las entidades que lo solicitaran. Consiste simple y sencillamente en la firma de un pacto o convenio, por el que los gobiernos subnacionales ceden sus potestades tributarias al gobierno central, que en correspondencia, les destina un porcentaje de la Recaudación Federal Participable (RFP)²³⁷.

La LCF es un sistema centralizado de recaudación y redistribución de impuestos entre los estados y la federación. Su ejecución tenía como propósito poner fin a la descoordinación y debilidad de recaudación fiscal de los gobiernos subnacionales. Los estados podían adherirse de manera voluntaria mediante la firma de un convenio de adhesión con el gobierno central. El mecanismo de adhesión era el siguiente, los estados ingresaban en el sistema fiscal federal, percibiendo la recaudación de las contribuciones federales, dejando de recaudar por su cuenta. Todos los estados entraron al sistema.

El gobierno federal ofreció a los estados un porcentaje fijo de todos los ingresos impositivos incluyendo los beneficios de la venta de petróleo y minería (llamada la “recaudación federal participable” o RFP). De donde se desprende el Fondo General de Participaciones (FGP) que inicialmente representaba el 13 % de la recaudación global, mismo que se fue incrementando paulatinamente hasta alcanzar en la actualidad el 20% de la RFP.

Hacia la mitad de la década de los noventa se desarrolla en el país un Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL, que derivó en la creación del ramo 33 de las aportaciones en 1998, compuesto de siete fondos distintos orientados a la educación, salud, infraestructura social y aportaciones múltiples entre otros. Los fondos más importantes en el volumen recursos son el de educación y la salud, teniendo como base de cálculo el gasto histórico y la valoración de los recursos existentes.

Desde su creación en 1973 y de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal 1980, el INDETEC, como organismo del Sistema Nacional, promueve, auxilia y apoya la elevación del nivel técnico operativo de los organismos encargados de la administración de la hacienda pública de las Entidades Federativas del país y de sus municipios. Vid. Pérez Torres. Op. Cit., p. 16

²³⁶ Barceinas J. César Marcelo; Rubén Monroy Luna, *Origen y fundamento del ramo 33*, <http://www.e-local.gob.mx/ramo33/origen.pdf>

²³⁷ Vid. Astudillo Marcela Moya. **El federalismo y la coordinación impositiva en México**. UNAM, IIES, Colección Silva Herzog, México, 1999., p 150

Según la LCF (art. 2), la RFP será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. No incluye los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo, ni los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa. Hasta antes de la creación de la LCF, existía entre 1973-1979 la llamada Coordinación General, por la que se inició la uniformidad en la aplicación de las atribuciones a las principales actividades, acción derivada de los acuerdos a que llegaron las entidades federativas y la federación, con el otorgamiento de participaciones en contrapartida de la suspensión o no gravación en materias que se contrapusieran a las leyes federales.

Sus principales problemas de aplicación fueron: La multiplicidad de estas participaciones, el pago directo de las participaciones a los Municipios por parte de la Federación; las irregularidades en el pago de las participaciones; la concentración del ingreso fiscal en el ámbito Federal y los incrementos explosivos de las participaciones federales en algunas Entidades Federativas y Municipios. Vid. INDETEC. Op. Cit., p. 8

Con la descentralización fiscal el gobierno federal otorga “mayores facultades y potestades” a las administraciones subnacionales, pero también, mayores responsabilidades. En ese sentido se abre un gran reto en el tránsito de una sociedad más concentrada y centralizada a una más libre y participativa, en donde sus resultados son todavía un tanto inciertos. La descentralización es una apuesta a la madurez de las instituciones, de los gobiernos subnacionales y a la participación ciudadana para llevar adelante un nuevo proyecto de nación.

2.3. MARCO NORMATIVO DE LA PDF

La LCF representa el gran acuerdo, el gran pacto federal que da coherencia y sustento a la PDF. Es el gran ordenamiento jurídico que regula la forma en que las entidades y municipios que lo suscriben, participan de los ingresos especiales generados por el petróleo y la minería. La LCF simboliza el acuerdo por el que se elimina la concurrencia fiscal.

La distribución de recursos adicionales establecidos en la LCF constituye un incentivo al que ninguna entidad federativa podría oponerse, no obstante a la gran dependencia financiera que esto les representa. No se oponen por la comodidad que les representa ceder sus potestades en materia tributaria al gobierno federal, en la medida en que de esa forma eliminan sus costos y problemas políticos y administrativos de la recaudación, limitándose al ejercicio de los recursos.

En concreto, la LCF tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento(art.1). El convenio de adhesión a la LCF se celebra entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las entidades que lo soliciten.

2.3.1 LAS PARTICIPACIONES (Ramo 28)

Las Participaciones se otorgan y distribuyen en función de la Recaudación Federal Participable (RFP), la cual según la LCF se define como la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. No se incluyen en la RFP, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo (arts. 2,2-A, 6 y 9).

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones. Las participaciones que correspondan a las entidades y municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a su petición ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor

de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

En la LCF se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará Convenios con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a fin de que participen en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que la propia ley señala. De esta manera se constituye el denominado Fondo General de Participaciones, que se integra con el 20% de la recaudación federal participable que obtiene la Federación en un ejercicio. El Fondo General de Participaciones está integrado por un coeficiente adicional asociado con cuestiones de compensación. El fondo se fortaleció con la incorporación de los recursos del Fondo Financiero Complementario, incrementándose hasta quedar en 20% el coeficiente fijo, y en 1.0 el coeficiente adicional²³⁸.

El FGP es el más importante por el monto que representa. Por dicho concepto las participaciones recibidas por los estados a partir de 1991 se distribuyen: (1) en proporción directa al tamaño de la población de la entidad, (2) de acuerdo al esfuerzo de recaudación realizado por la entidad y (3) para compensar a los estados que recibieron menos participaciones per cápita en los dos puntos anteriores.

A partir de 1991, las variables fundamentales que se utilizan en la distribución de recursos a través del Fondo General de Participaciones son: 45% por el índice de población por cada entidad, 45% por el comportamiento económico en cada entidad, medido con la recaudación de algunos Impuestos federales en cada una de ellas y el resto, se distribuye en proporción inversa a los dos mecanismos anteriores²³⁹.

El Fondo General de Participaciones se distribuye conforme a lo siguiente:

CUADRO No. 2.3.2.1
Esquema de Integración de los Fondos Participables
(Porcentajes de la recaudación federal participable)

FONDOS	%
Fondo General de Participaciones	20.00
En proporción directa al número de habitantes de cada entidad en el ejercicio de que se trate	45.17
De la recaudación de los impuestos federales en cada entidad	45.17
En proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga la entidad	9.66
Fondo de Fomento Municipal	0.56
Reserva de Contingencia	0.25
Reserva de Compensación (Remanente de la RFP)	1.00

Fuente. Elaboración propia con datos de la Ley de Coordinación Fiscal

Por concepto de las bases especiales de tributación, se adiciona al Fondo General un monto actualizado al equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas. En lo que concierne a las participaciones federales que recibirán los municipios del total del Fondo General de Participaciones, se establece que nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado.

²³⁸ Ayala Espino, Op. Cit, p. 352

²³⁹ Pérez Torres. Op. Cit, p. 17

Tal y como se podrá observar, las Participaciones son una de las mayores fuentes de distribución de recursos en la concepción-federalista descentralizadora; y son resarcitorios en la medida en que las características y criterios contemplados para su asignación, se identifican con el crecimiento económico y concentración poblacional que favorece a los grandes polos de desarrollo industrial, manufacturero y de servicios, básicamente urbanos.

Los criterios se encuentran en función del comportamiento económico, medido con la recaudación de algunos impuestos federales de cada entidad. Situación que fomenta aún más la generación de polos de crecimiento y de marginación, así como la migración a las grandes ciudades. Propiciando un círculo vicioso entre mayores recursos mayor crecimiento y mayor concentración, y al contrario. Para las entidades pobres sucede lo que plantea el teorema de la pobreza, según el cual, las entidades son pobres porque no pueden capitalizar y no pueden capitalizar, porque son pobres. Lo anterior es preocupante sobre todo si se considera que cualquier intento de redistribuir el ingreso, de los estados ricos a los pobres probablemente desembocará en una migración poco eficiente²⁴⁰.

Es así como, el Distrito Federal juega un rol preponderante en la concentración de los recursos. Situación se ha venido acentuando en los últimos años, lo que lo hace beneficiario de una mayor proporción en las fórmulas de distribución, por lo menos en los que corresponde a las participaciones, tanto en lo que se refiere a la recaudación de los ingresos tributarios, como los no tributarios²⁴¹.

²⁴⁰ Javed Burki Shahid, E. Perry Guillermo, William R. Dillinger. *Puntos de vista más allá del centro: La descentralización del Estado. Estudios del banco mundial sobre América Latina y el Caribe. Banco Mundial*, Washington, D.C., 1999, p. 29. El autor considera a la migración poco eficiente a aquella que genera presiones adicionales sobre los bienes y servicios, de las entidades más pobres.

²⁴¹ Los Recursos Tributarios, son aquellos que se allega la administración pública haciendo uso de la aplicación de su Ley de ingresos por cualquiera de las tres figuras tributarias y que son: Impuestos, Derechos y Contribuciones Especiales. El INEGI y la SHCP utilizan para efectos estadísticos de finanzas públicas el concepto de ingresos tributarios como sinónimo de impuestos, ya los derechos como ingresos tributarios

Los Ingresos Tributarios, son aquellos que el poder público obtiene haciendo uso de su poder soberano, y que se fundan en la obligación que tienen los ciudadanos de contribuir para el sostenimiento del gasto público tanto de la federación, como de los Estados y de los Municipios, enunciado en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ordenamiento que le confiere la potestad tributaria al Estado Mexicano para establecer contribuciones. Es la potestad tributaria una manifestación de la soberanía del Estado.

Los ingresos Tributarios, se dividen en : a) Impuestos; b) Derechos; y c) Contribuciones Especiales.

a) Ingresos Tributarios: Son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que no sean aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras no derechos (según el Código Fiscal de la Federación).

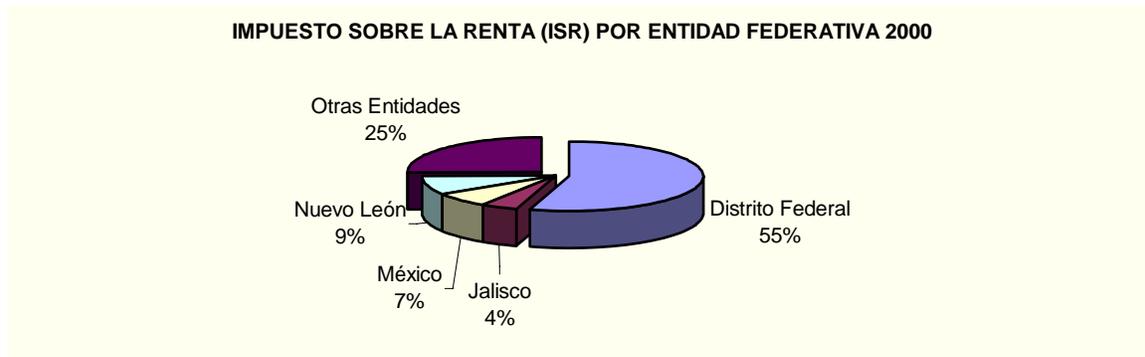
b) Derechos: Son los recursos obtenidos por los servicios que presta el gobierno que sea en sus funciones de derecho público.

c) Contribuciones Especiales: La contribución especial es un instrumento valioso para cobertura de gasto público. Se aplica para la realización de determinadas actividades, generalmente obras para beneficiar a la colectividad en su conjunto; sin embargo, como resultado de la puesta en marcha de las obras realizadas resulta beneficiado en forma individual determinado sector de la población, sin que exista la intención expresa de la autoridad para beneficiarlo, lo cual justifica que esas personas contribuyan en forma espacial y de conformidad con su capacidad contributiva, mediante la aportación de recursos económicos para el financiamiento de la obra o la actividad que realiza el gobierno.

Ingresos no Tributarios: Son aquellos recursos que se obtienen como consecuencia de actividades relacionadas con la explotación del patrimonio público, trátense de bienes muebles o inmuebles; las acciones que la propia autoridad tiene que realizar para obtener mediante la fuerza, que los contribuyentes realicen sus pagos al fisco; la buena voluntad de

Sin embargo habrá que mencionar que la enorme recaudación de los recursos en el Distrito Federal, no se debe a su gran potencial productivo e incluso económico, sino a su localización como domicilio fiscal de una gran cantidad de empresas en donde enteran sus impuestos. Lo mismo sucede con los ingresos no tributarios, en donde se destaca el gran aporte de PEMEX, que entera sus tributos en el Distrito Federal²⁴². Situación que le favorece en las fórmulas y criterios de distribución de las participaciones. En tal caso, no se puede decir que sea el Distrito Federal sea el que se encuentra financiando con recursos propios a las demás entidades, sino al contrario.

GRAFICO 2.3.2.1



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Federal 2000. SHCP

los particulares que lleven a cabo donaciones, herencias o legados; la coordinación fiscal que se traduce en participaciones que le corresponden a los estados y municipios.

Para estados y Municipios los Ingresos no Tributarios se pueden clasificar en productos, aprovechamientos y participaciones.

a) Productos: Son aquellos ingresos que perciben las administraciones públicas y que se derivan de la explotación de los bienes que integran su patrimonio, así como de algunas actividades que no corresponden al desarrollo de funciones propias del derecho público y que, por lo tanto, no son susceptibles del establecimiento de contribuciones.

b) Aprovechamientos: Son los ingresos que derivan del sistema sancionatorio; es decir las multas administrativas que por cualquier concepto establezcan las autoridades; así como los recargos y actualizaciones que establezcan las autoridades por falta de pago oportuno de las prestaciones fiscales a que tiene derechos las haciendas, estatales y municipales, y que la propia legislación hacendaria debe señalar como una especie de indemnización por falta de pago oportuno de las prestaciones a que se tiene derecho.

c) Participaciones. Son los recursos que provienen de la Recaudación Federal Participable que son todos los impuestos federales y los derechos sobre la extracción de petróleo y minería de cuyos rendimientos participan los estados y municipios.

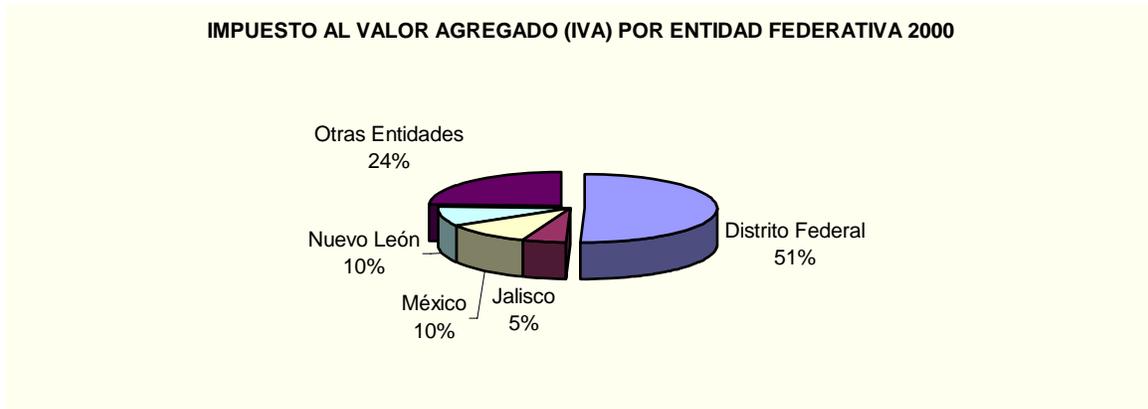
No se consideran en dicho concepto a los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo, los incentivos establecidos en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia y uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios (bebidas alcohólicas y tabaco), ni la parte correspondiente a los pequeños contribuyentes, ni el excedente que obtenga la federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos para la obtención de premios (artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal).

d) Fondos de Aportaciones Federales: Son fondos creados por el Gobierno Federal para ser transferidos a los Estados y municipios, fondos que tienen un fin específico y características especiales, es decir, que aún cuando forma parte de los ingresos estatales y municipales, una vez que son transferidos por la Federación, los primeros sólo podrán utilizarlos para cumplimentar los que la Ley de Coordinación Fiscal señala. Vid. Primera Convención Nacional Hacendaria. **Marco de Referencia Teórico Conceptual sobre los temas de la Convención Nacional Hacendaria.** <http://cnh.gob.mx/documentos/4/8/art/archivos/7yyusj6l.pdf> pp44-53

²⁴² Díaz Cayeros Alberto (b). *Balance fiscal de los estados en el sistema federal. De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México.* Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords), México, Ed. Porrúa, CIDAC, 2003, p32

Lo mismo sucede con la recaudación por concepto del impuesto al valor agregado (IVA), que no constituye un indicador del valor agregado estatal, ya que se declara en el domicilio fiscal de las empresas y no donde se realiza la producción²⁴³.

GRAFICO 2.3.2.2

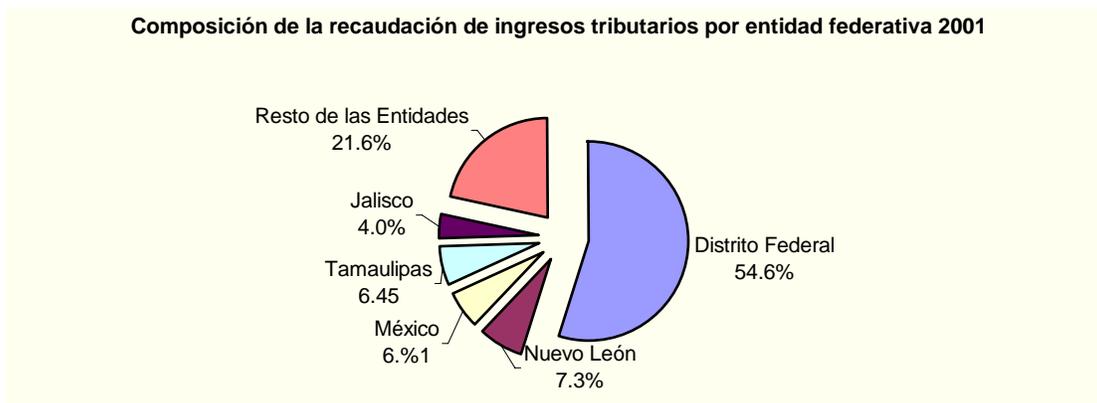


Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Federal 2000. SHCP

El Distrito Federal y Tamaulipas están fuertemente distorsionados por fenómenos puramente contables sobre el domicilio donde se declaran ciertos ingresos fiscales, especialmente los relacionados con la actividad petrolera, las empresas y el cruce fronterizo de mercancías sujetas al IVA²⁴⁴.

Para el 2001 y el 2002 la situación era la siguiente:

GRAFICO 2.3.2.3



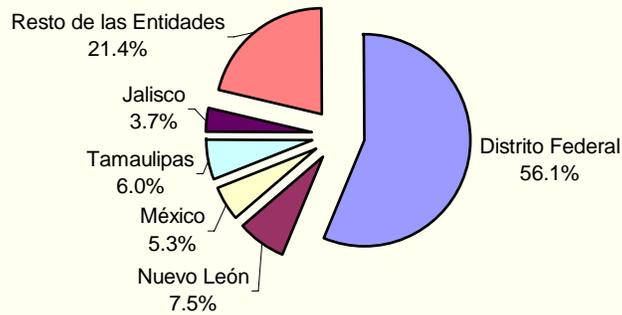
Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO, Índices de desarrollo humano, 2000, México, 2001, 2002, p100

²⁴³ Díaz Cayeros (b). Op. Cit., p. 25, 26

²⁴⁴ Díaz Cayeros (b).Op. Cit., p. 44

GRAFICO 2.3.2.4

Composición de la recaudación de ingresos tributarios por entidad federativa 2002



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO, Índices de desarrollo humano, 2000, México, 20001, 2002, p100

La misma situación de concentración de los recursos sucede con lo que respecta a los ingresos no tributarios. Que en su mayor parte son atribuibles al petróleo se declaran generalmente en el Distrito Federal²⁴⁵.

GRAFICO 2.3.2.5

Composición de la recaudación de los ingresos no tributarios por entidades



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO, Índices de desarrollo humano, 2000, México, 20001, 2002, p100

²⁴⁵ Díaz Cayeros (b). Op. Cit, p. 30, 32, 33

GRAFICO 2.3.2.6

Composición de la recaudación de los ingresos no tributarios 2002



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO, Índices de desarrollo humano, 2000, México, 20001, 2002, p100

El rubro de las participaciones ha tenido un crecimiento exponencial en la última década del siglo XX y los primeros años del XXI, de tal manera que entre 1990 y el 2001 su tasa de crecimiento fue del 950.55 por ciento en términos nominales (Ver anexo, cuadro 25). Sin embargo la distribución de dichos recursos bajo los criterios antes mencionados, ha provocado una concentración de los mismos en unas cuantas entidades; así por ejemplo entre 1989 y 1994 las entidades que más se benefician por el rubro de las participaciones son el Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León.

CUADRO No. 2.3.2.2
LAS BRECHAS DE INEQUIDAD EN LAS PARTICIPACIONES 1989-1994

Participaciones 1989			
Entidades (cinco mayores)	%	Entidades (Cinco Menores)	%
Distrito Federal	20.04	Aguascalientes	0.93
México	9.03	Tlaxcala	0.85
Tabasco	6.09	Quintana Roo	0.70
Veracruz	5.91	Colima	0.71
Jalisco	5.55	B.C. Sur	0.68
Subtotal	46.63	Subtotal	3.87
Participaciones 1994			
Distrito Federal	14.41	Aguascalientes	1.02
México	10.83	Tlaxcala	0.95
Veracruz	6.41	Quintana Roo	0.74
Jalisco	5.82	Colima	0.69
Nuevo León	4.34	B.C. Sur	0.60
Subtotal	41.87	Subtotal	4.41
Participaciones 1996			
Entidades (cinco mayores)	%	Entidades (Cinco Menores)	%
Distrito Federal	14.6	Tlaxcala	1.09
Estado de México	10.85	Campeche	1.03
Veracruz	6.33	Quintana Roo	0.83
Jalisco	6.17	Colima	0.77
Nuevo León	4.55	Baja California Sur	0.65
Subtotal	42.5	Subtotal	3.37
Participaciones 2005			
Distrito Federal	12.0	Tlaxcala	1.01
Estado de México	11.8	Nayarit	1.01
Veracruz	5.9	Quintana Roo	1.14
Jalisco	6.0	Colima	0.79
Nuevo León	4.54	Baja California Sur	0.67
Subtotal	40.24	Subtotal	4.62

FUENTE: Dirección general de coordinación con entidades federativas, SHCP, 1995.

Fuente: Para 2005 elaboración propia con datos de Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Evolución del gasto de entidades federativas. Avances al período enero-junio de 2005. CEFP/036/2005, p 33. También en evolución del gasto público por ramos 1980-2005. Marzo-Abril 2005. CEFP/036/2005, p 33

A fines de 1994, la relación per cápita entre el estado que más recibe y el que menos es de aproximadamente 3.2 a 1, aunque en 1988 la mínima era de 8 a 1; en 1984, de 10 a 1 y en 1979 de 15 a 1²⁴⁶. Si bien dicha situación, implica un mejoramiento en la distribución de las participaciones, con tendencia a la equidad en términos per cápita; no considera el efecto concentración de las grandes aglomeraciones, respecto a la dispersión de los recursos, infraestructura, inversión y las personas.

Para 1996, los recursos descentralizados por participaciones fueron 70,840.7 millones de pesos, de los que cinco entidades concentraron 43%, mientras que los cinco estados con menos participaciones obtuvieron el 4.37%. Para el 2005 el monto de los recursos distribuidos por participaciones ascendió a los 272,471.6 millones de pesos. Es decir 2,532.2 y 3.8 veces superior al de 1980 y 1996 respectivamente, debido entre otras cosas al cambio en el coeficiente fijo del FGP de 1996. Para el 2005 mientras que cinco entidades concentraban en 40.2% de los recursos, sus contrapartes obtenían el 4.62%, tal y como se muestra el cuadro No. 2.3.2.2.

²⁴⁶ Ayala Espino. Op. Cit., p. 370

Esta situación representa una política de distribución, muy poco redistributiva entre las entidades. No obstante a lo cual algunos políticos y analistas han visto como un triunfo del federalismo el incremento del 13 al 20 por ciento del coeficiente fijo del Fondo General de participaciones en el periodo entre 1980 y 1996.

CUADRO No. 2.3.2.3
Evolución del coeficiente fijo y adicional del Fondo
General de Participaciones 1980 y 1996

Año	Coeficiente fijo %	Coeficiente adicional %
1980	13.00	3.2
1983	16.98	0.5
1991	18.51b	1.0
1996a	20.00	1.0

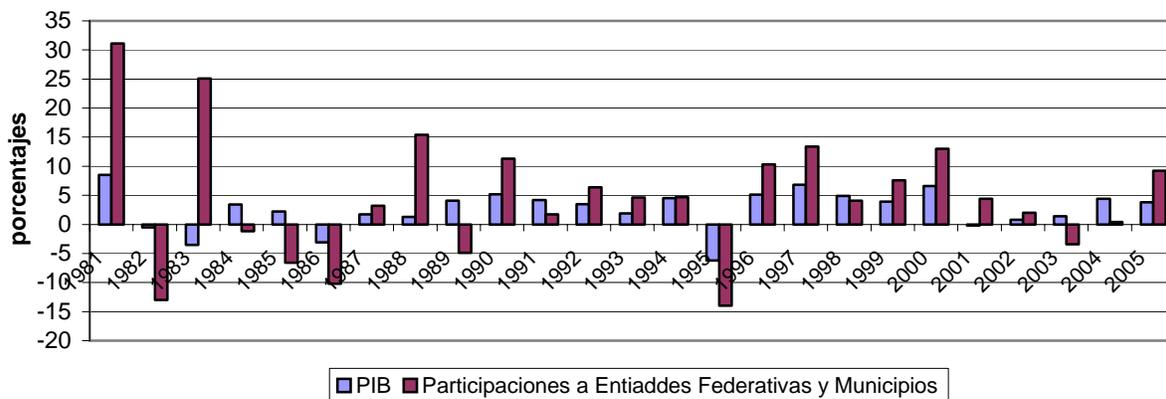
a. Vigente hasta nuestros días. b. A partir de esta fecha el fondo fortalecido e incrementado con la incorporación de los recursos del Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP)

Fuente: Reyes López Benjamín. Federalismo fiscal en México como base del desarrollo regional. El caso de los municipios, tesis de licenciatura. Facultad de Economía, UNAM. México, 1998, p80.

Tal y como se podrá observar en el siguiente gráfico, el crecimiento real de las participaciones siempre ha estado muy por arriba del crecimiento del PIB, excepto en los años de crisis económica o política, tales el caso de 1982, 1985, 1986, 1989, 1995 y 2003. El 2003 es un año atípico debido a que no existe una crisis económica o política, que explique la caída en la tasa de crecimiento real de los recursos del ramo 28.

GRÁFICO No. 2.3.2.7

TASA DE CRECIMIENTO REAL PARTICIPACIONES/PIB 1980-2005



Fuente: Elaboración propia con datos de Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Evolución del gasto público por ramos 1980-2005. Marzo-Abril 2005. CEFP/016/2005, p 65,66

En la actualidad la fórmula por la que se distribuyen las participaciones es compleja y obsoleta, que bien podría servir como referencia al permutarse por un factor fijo que proporcionara certeza, claridad y certidumbre a la distribución de la RFP²⁴⁷. Es importante considerar tal situación en la medida que a nadie satisface. No obstante que se plantea que el saldo de la fórmula actual de

²⁴⁷ Se establece la necesidad de revisar las asignaciones presupuestales así como la fórmulas de distribución por el Comité de Vigilancia de Participaciones, o bien que se hace necesaria la creación de un comité de vigilancia de aportaciones federales que analice y valide los montos derivados de los cálculos de las fórmulas, y de esa forma determine la procedencia en los casos de crecimientos y decrecimientos atípicos. Vid. Reunión de trabajo de la ANAGO y Diputados Federales del PRD, sobre la Reforma Fiscal Hacendaría. Comunicado de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de Zacatecas, Zacatecas 2000, p1,2

participaciones, durante los últimos cinco años ha beneficiado a la mayoría de los estados, particularmente a Oaxaca, Puebla, Guanajuato, Michoacán, Hidalgo, Guerrero, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán, todos con incrementos significativos, en términos reales, en contraste con los estados de Tabasco y Distrito Federal con 17% y 0.5% respectivamente²⁴⁸.

La importancia de este rubro en las haciendas públicas de las entidades, destaca y se consolida en la medida en que la mayoría de estados lo utilizan principalmente para el pago de su deuda, lo cual “repercute positivamente en la salud de sus finanzas”. Esto significa que es la federación la que se encuentra subsanando sus compromisos financieros con los ingresos petroleros y mineros, a través de un “programa de rescate” de las finanzas estatales llamado Participaciones. Situación que se puede corroborar en la disminución substancial de la relación deuda/participaciones prácticamente de todos los estados, misma que en promedio pasó del 71.5% en 1994 al 25.4% para junio del 2002 (Ver anexo, cuadro 3).

La importancia de las participaciones también se puede observar en función de su creciente proporción, respecto al total de los ingresos tributarios de las entidades, misma que paso del 24.8 en 1988, al 31.3 en 1996 (Ver anexo, cuadros 4 y 7). Entre 1990 y 2002 la relación entre la entidad que recibe mas y la que recibe menos participaciones del Fondo General, se redujo de 7.4 a 3.9 veces, situación que implica cierta tendencia hacia la equidad.

En lo que corresponde a las participaciones *per cápita* para el periodo 1989-2002, Tabasco es la entidad que mayores recursos recibe. También destacan entidades federativas como Baja California, Campeche y Colima, así como el Distrito Federal, situándose entre los que más recursos *per cápita* reciben. Por el contrario, se observa que Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Puebla y Guanajuato, son las entidades federativas que menos recursos *per cápita* recibieron.

Dentro de la composición estructural de los ingresos con respecto al total de Participaciones e Incentivos Económicos, resaltan por su importancia para 2002, el Fondo General de Participaciones (84 por ciento), el Fondo de Fomento Municipal (4 por ciento), las Participaciones por concepto de IEPS (1.7 por ciento) y los Incentivos Económicos que suman el 8.8 por ciento, donde destacan la Tenencia o Uso de Automóviles (6 por ciento) y el ISAN (2.1 por ciento)²⁴⁹.

Respecto al caso de las participaciones y acuerdos administrativos lo que parece suceder en materia de ingresos fiscales, se establece lo que Barreiro llama un círculo vicioso, en donde las zonas y localidades con mayor desarrollo, tienen la oportunidad de incrementar la presión fiscal a sus ciudadanos y con ello la calidad territorial y el bienestar a través de las inversiones públicas²⁵⁰.

²⁴⁸ Ayala Espino. *Ibidem*.

²⁴⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP(a), Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. *Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 15 de agosto de 2003, p21

²⁵⁰ Barreiro Cavestani Fernando. *Desarrollo desde el territorio (A propósito del desarrollo local)*. <http://66.70.77.45/documentos/tema3/docu0019.htm#b1#b1>., p4

2.3.2. LAS APORTACIONES

El presupuesto del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se ejerce particularmente para alcanzar los siguientes objetivos: impulsar la educación básica, normal, tecnológica y de adultos, fortalecer los servicios de salud a población abierta, construir infraestructura social, otorgar servicios de asistencia social, así como garantizar la seguridad pública.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1998, se aprobó la creación del Ramo 33 “Aportaciones para las Entidades Federativas y Municipales”, en donde se establece que esos recursos se transfieren por ley y no por convenio, tal y como se venía realizando desde 1992 hasta 1997²⁵¹.

En la LCF se establece que con independencia de lo establecido en los capítulos del I a IV de esta ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, **condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley (LCF. art. 25).**

De igual forma se establece que las aportaciones deberán ser administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y en su caso, de los municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a sus fines establecidos en cada uno de sus fondos (LCF. Art.46).

En ese sentido es que las aportaciones federales se definen como los recursos que transfiere la federación a las haciendas públicas de los estados y en su caso, a los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta ley, los siguientes fondos (LCF. Art. 25,46):

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

En general se puede observar que las aportaciones se han venido incrementando de manera importante para los últimos años; así por ejemplo del 2000 al 2003 su monto pasó de 181,609 millones de pesos a 234,618.9 millones de pesos. Lo que representa un crecimiento nominal del 29.1 por ciento, cifra considerable si se observa el raquítico comportamiento de la economía

²⁵¹ <http://intranet.cefp.gob.mx/biblioteca/weboletin/marzo2000/cuatro.html>

durante dicho periodo. En promedio dichos recursos representan cerca del 30 por ciento del gasto programable del gobierno federal (Ver anexo, cuadro 8).

No obstante que no existen diferencias significativas en los montos asignados a los estados por el concepto de las aportaciones, y de que existe una tendencia a la distribución semihomogénea de los mismos, tenemos que durante el transcurso de su aplicación 1998-2000 los estados más beneficiados fueron el Distrito Federal con un crecimiento promedio anual en términos reales del 85.44 %; el Estado de México con uno de 78.09 % y Oaxaca con uno de 71.15%. En tanto que los estados “menos” beneficiados fueron Campeche con un crecimiento promedio anual en términos reales de 32.31%, Baja California Sur con uno de 43.88% y Nuevo León con uno de 44.26% (Ver anexo, cuadro 10).

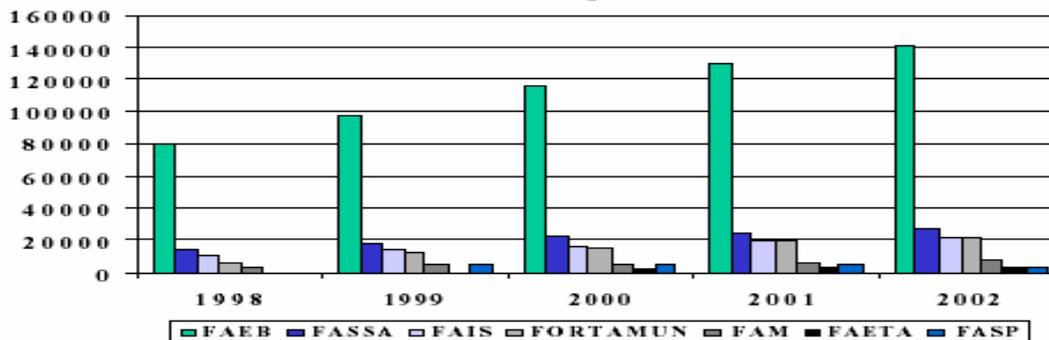
El caso del Distrito Federal es un caso atípico ya que en lo que respecta al ramo de las aportaciones, no obstante que sus transferencias se han venido incrementando son más bajas que las del resto de las entidades; esto se debe a que no participa de los recursos destinados al FAEB, rubro que en promedio representa el 63 por ciento de las erogaciones totales por aportaciones. Situación que no le afecta en la medida que el financiamiento educativo para el Distrito Federal, continúa siendo responsabilidad del gobierno federal. De no ser así, el Distrito Federal sería la entidad con mayores recursos en materia de aportaciones. (Ver anexo, cuadro 9)

Habría que mencionar que el grado de dispersión y variabilidad del crecimiento promedio anual en términos reales, puede ser significativo al considerar cada uno de los periodos por separado (Ver anexo, cuadro 10, gráfica 7).

CUADRO No. 2.3.3.1
Ramo 33: Proporción respecto a la Recuperación Federal Participable
(Estructura porcentual)

ANO	1998	1999	2000	2001	2002
RAMO 33	25.9	27.2	25.7	27.2	28.7
FAEB	18.0	17.4	16.3	17.0	17.9
FASSA	3.1	3.3	3.2	3.3	3.5
FAIS	2.3	2.5	2.3	2.5	2.8
FORTAMUN	1.5	2.3	2.1	2.5	2.8
FAM	0.8	0.8	0.7	0.8	0.9
FAETA	-	0.0	0.3	0.4	0.4
FASP	-	0.8	0.7	0.8	0.4

GRÁFICO No. 2.3.3.1
Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios 1998-2002
Millones de pesos



Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. 15 de agosto de 2003, p25

A nivel nacional, el 62 por ciento del total de las aportaciones se destina a la educación básica; 12 por ciento a la salud y 10 por ciento a infraestructura social (la suma de estos tres fondos representa 84 por ciento del total de las aportaciones²⁵².

Para el 2005 el total de recursos por concepto de aportaciones ascendió a 271,082.9 millones de pesos de los cuales 41,395.4 millones le correspondieron al Distrito Federal (considerando que es la única “entidad” que para este año, percibió por concepto de ramo 25 Previsiones y Aportaciones para Educación la cantidad de 36,085.6 millones de pesos, mismos que para el caso, bien podrían considerarse parte del ramo 33). Esta cantidad representó el 15.2 por ciento del total de los recursos por aportaciones, por arriba del Estado de México que ocupó el segundo lugar en recursos percibidos con 26,857.0 millones de pesos²⁵³.

²⁵² Tello Carlos. Op. Cit., p. 224

²⁵³ Cámara de Diputados(a). Op.Cit., p 33

2.3.2.1. FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (FAEB).

El Carácter de este Fondo, radica en garantizar el acceso generalizado a la educación básica. Los recursos del FAEB se destinan principalmente a cubrir las erogaciones por servicios personales de los servicios educativos.

Con los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, los estados reciben los recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación (art. 26 y 27 de la LCF).

El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir del Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal y de los recursos presupuestarios transferidos en el ejercicio presupuestal inmediato anterior, adicionándole: a) Las ampliaciones presupuestarias en el transcurso de ese mismo ejercicio, b) El importe de las Previsiones derivadas del ejercicio anterior; y c) La actualización presupuestada para los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento.

Originalmente, la distribución del Fondo para la Educación Básica se hizo con los recursos que existían al momento de establecerse el Acuerdo Nacional para la Descentralización Educativa en 1992, con criterios poco distributivos, y aunque en los últimos años se han realizado serios esfuerzos para favorecer a las entidades con mayor rezago, premiando a las que realizan un mayor esfuerzo destinando una proporción de sus propios recursos al financiamiento de dicho sector. No obstante a todo lo anterior, no se observa que el gasto constituya un factor importante para igualar las oportunidades en materia de educación para la población en edad escolar²⁵⁴.

Hecho que se corrobora al observar que el grado de dispersión respecto al crecimiento promedio anual en términos reales durante el periodo de aplicación 1998-2000, no es muy importante en lo que se refiere al FAEB, aunque puede variar en los diferentes periodos intermedios. A este respecto se tiene que las entidades con mayores tasas de crecimiento son Zacatecas con un 62.20%, Querétaro con un 55.10% y Estado de México con el 55.01%, en tanto que los estados menos favorecidos son Campeche con el 29.15%, Nuevo León con el 30.13% y Tamaulipas con el 44.49%. El D.F aparece en ceros debido a que su régimen educativo es administrado y financiado por parte del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública (Ver anexo, cuadro 11, gráfica 15).

2.3.2.2. FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD (FASSA)

En la LCF (art. 29y 30) se establece que con cargo a las aportaciones que del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3º, 13 y 18 de la Ley General de Salud les competan.

²⁵⁴ aregional.com. *Federalismo fiscal en México. Distribuciones del gasto federalizado 2002 por entidad federativa*, México, 2003, p. 5

Su objetivo es apoyar el fortalecimiento y consolidación de los servicios de salud en los estados, así como pagar los servicios personales del personal médico y el mantenimiento, rehabilitación y construcción de infraestructura médica.

El monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir del inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal. Con base en los recursos con cargo a las Previsiones para Servicios Personales del Presupuesto de Egresos de la Federación PEF, transferidos a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior. Entendidos como los recursos presupuestados para cubrir el gasto de operación e inversión; o por otros recursos que en su caso, se destinen expresamente en el PEF a fin de promover la equidad en los servicios de salud.

En el caso del Fondo para la Salud, su distribución en el año 2002 tampoco es muy distinta a la del año 1998, por lo tanto no ha logrado favorecer cabalmente a las entidades con mayor rezago, en donde resulta más costosa la provisión de servicios médicos debido a la dispersión y pobreza de la población²⁵⁵.

Respecto a los estados más beneficiados con el FASSA durante el periodo 1998-2002, se encuentran Chihuahua con el 123.73%, Hidalgo con el 107.37% y Querétaro con el 106.96% de crecimiento promedio real anual, en tanto que entre los menos beneficiados se ubican Baja California con un 0.0%, Campeche con el 60.69% y Nuevo León con el 63.25%. De igual manera, el grado de dispersión puede variar según el periodo (Ver anexo, cuadro 12)

2.3.2.3. FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)

Según la LCF (arts. 32, 33 y 35) el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la RFP. De donde el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

El FAIS se establece con el propósito de incrementar la infraestructura social (agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización municipal, electrificación, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de la vivienda y caminos rurales) de las regiones marginadas. Se distribuye en dos fondos: para la Estructura Social Estatal (FISE) y para la Infraestructura Social Municipal (FISM)

Cabe señalar que los recursos del FAIS se destinan a sectores de la población en condiciones de pobreza extrema, a partir de indicadores de marginación y se aplican al financiamiento de obras de agua potable y drenaje, urbanización municipal, electricidad rural, infraestructura básica en salud y educación, mejoramiento de la vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural²⁵⁶.

²⁵⁵ aregional.com. Op. Cit., p. 6

²⁵⁶ SHCP, *Diagnóstico*. Op. Cit., p30

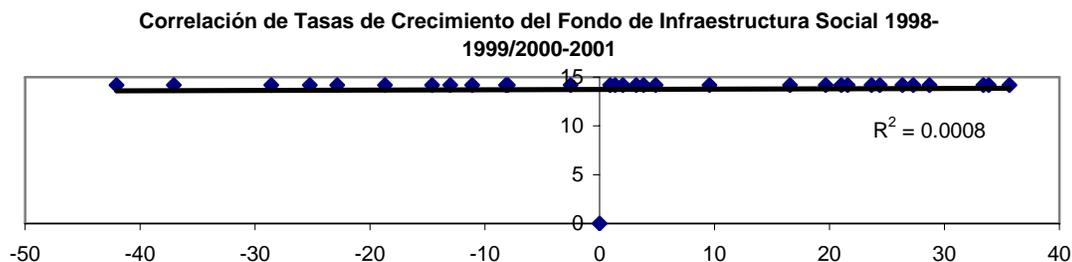
Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los estados y los municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural, y

b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

Los estados distribuirán entre los municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal con una fórmula que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

GRÁFICO 2.3.3.1



Las administraciones subnacionales con una mayor tasa de crecimiento promedio anual en términos reales en el FAIS para el periodo 1998-200 son: Chiapas con el 137.98%, Oaxaca con el 123% y México con el 94.85%, por su parte las que menos se han beneficiado son: Baja California Sur con el -78.67%, Colima con el -68.51% y Aguascalientes con el -55.57%. Para el caso del FAIS (Ver anexo, cuadro 13).

2.3.2.4. FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM).

Según la LCF (ARTS. 38, 40 y 41) el Fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente en el PEF por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la RFP.

Los recursos del FAM se destinarán a la construcción, equipamiento y conservación de espacios educativos en educación básica y superior, programas alimentarios y de asistencia social a la comunidad en las entidades federativas. Al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

El Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Dejándolo a merced de los criterios políticos del Ejecutivo Federal y de la Cámara de Diputados.

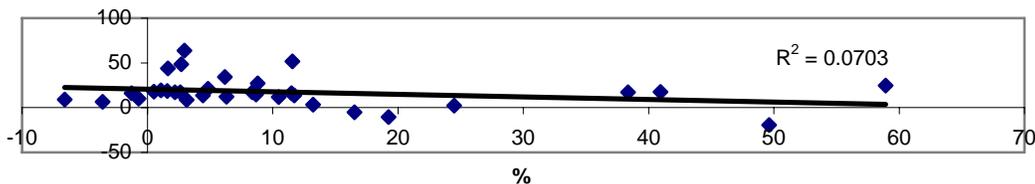
Respecto a las entidades que más se beneficiaron con el FAM durante el periodo 1998-2002 fueron: Coahuila con el 92.86%, Nayarit con el 88.96% y Zacatecas con el 79.15% de crecimiento promedio anual en términos reales, en tanto que las menos beneficiadas fueron Campeche con 2.65%, el Distrito Federal con 6.77% y Baja California Sur con un 8.6%.

No obstante a los anteriores polos de crecimiento en la asignación en general, se aprecia muy poca dispersión entre las tasa de crecimientos de las demás entidades federativas (Ver anexo, cuadro 14).

Los recursos destinados por este concepto se subdividen en dos grandes rubros el de infraestructura educativa y el de asistencial social. Los estados que más han destinado para el gasto educativo según su tasa de crecimiento promedio anual en términos reales (recursos del FAM) son: Nayarit con el 101.27 %, Tamaulipas con el 104.56% y Morelos con el 79.91% (Ver anexo, cuadro 15).

GRÁFICO 2.3.3.4.1

Correlación de Tasas de Crecimiento del Fondo de Aportaciones Múltiples 1998-1999/2000-2001



En tanto que las entidades que más se han beneficiado de los recursos para el gasto de asistencia social, respecto al mismo periodo son: Baja California con el 109.37%, Campeche con el 94.91% y Guanajuato con el 71.23% de crecimiento promedio anual real. Por su parte los que menos se han beneficiados son El Distrito Federal con 10.72%, Tlaxcala 14.22% y Durango con el 24.66% (Ver anexo, cuadro 16).

2.3.2.5. FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF).

En la LCF (ARTS. 36,37 y 38) se establece que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, con el 2.35% de la RFP.

Las aportaciones federales que con cargo al FORTAMUNDF que reciban los Municipios a través de los Estados, y las Demarcaciones Territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al

cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

El Ejecutivo Federal a través de la SHCP, distribuirá el FORTAMUNDF en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Para el caso de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada demarcación territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante.

Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada municipio y demarcación territorial antes referidos.

Los estados que han tenido un mayor crecimiento promedio real durante el período 1998-2002 respecto al FORTAMUNDF son: Querétaro con 165.09%, Quintana Roo con 162.32% y Baja California con 152.96%, en tanto que los que menos se han beneficiado son: Campeche con el 116.49%, el Distrito Federal con 126.87% y Durango con 127.11% (Ver anexo, cuadro 17).

2.3.2.6. FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA (FASP)²⁵⁷.

En la LCF (art. 44 y 45) se establece que el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el PEF. Mediante propuesta formulada por la Secretaría de Gobernación.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran este Fondo, entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

²⁵⁷ La reforma a la LCF del 27 de diciembre del 2006 también modificó los artículos 44 y 45 referentes al FASP cambiando e incrementando los criterios de distribución y ejecución de los recursos. Una de las modificaciones intenta despolitizar los criterios de asignación de los recursos por dicho concepto, de esa manera en la nueva ley art. 44 establece que “el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública”, es decir, deja de considerar *a propuesta de la Secretaría de Gobernación*. De igual manera, se establece la obligatoriedad para las entidades de enterar cada tres meses a la Secretaría de Seguridad Pública, sobre el ejercicio de los recursos del Fondo y el avance en el cumplimiento de las metas, así como las modificaciones realizadas a los convenios de colaboración y sus anexos técnicos en la materia; en este último caso deberán incluirse los acuerdos del respectivo Consejo Estatal de Seguridad Pública o el acuerdo correspondiente del Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como la justificación sobre las adecuaciones a las asignaciones previamente establecidas.

El Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, entregará a las entidades federativas el FASP con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Las aportaciones federales que con cargo al FASP reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a complementar las dotaciones de agentes del Ministerio Público, peritos, policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores.

También incluirá el equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

En principio diremos que todas las tasas de crecimiento real promedio del FASP para todas las administraciones subnacionales, es negativo en el periodo 1998-2002. En ese contexto los estados “más” beneficiados fueron Nayarit con un -29.37%, Colima con un -36.12% y Jalisco con un -39.20%, en tanto que los menos favorecidos son: Baja California Sur con un -60.99%, Campeche con un -54.58% y Tlaxcala con un -52.45% (Ver anexo, cuadro 18).

2.3.2.7. FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (FAETA).

En la LCF (arts. 42 y 43) se establece que con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos.

El monto del FAETA se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos: Los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal. Así como por los recursos presupuestarios que con cargo al FAETA se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo con el PEF durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole: a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el FAETA, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación, b) El importe que resulte de aplicar en el ejercicio que

se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las Previsiones derivadas del ejercicio anterior y c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas.

Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del FAETA y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

El FAETA, fue constituido por la transferencia de la prestación de los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), previo convenio de colaboración entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas. Se divide en el *Fondo de Educación Tecnológica (FAET)* y *Fondo de Educación de Adultos (FAEA)*.

Para este caso, se tiene que los estados más beneficiados con los recursos del FAETA, según su crecimiento promedio anual en términos reales durante el periodo 1998-2000, son: Chiapas con el 106.59%; Durango 104.23% y Oaxaca con el 140%, en tanto que los estados menos favorecidos son: México con 24.40%, Guanajuato con -1.32% y Nuevo León con el -13.16% (Ver anexo, cuadro 19).

2.4. PROGRAMA DE APOYOS PARA EL FORTALECIMIENTO A ENTIDADES FEDERATIVAS (PAFEF)²⁵⁸

En el año 2000 el Programa para la Superación de la Pobreza (ramo 26) desaparece del Presupuesto de Egresos de la Federación, creándose en su lugar el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento a las entidades federativas (PAFEF) (ramo 39).
situación

En el Programa para la Superación de la Pobreza la fórmula para la distribución de los recursos era la siguiente: El presupuesto de este ramo se estructuraba en 2 fondos: 1) *El Fondo de Desarrollo Social Municipal* con una asignación del 65 por ciento de los recursos del ramo, cuyo

²⁵⁸ Prácticamente en el momento de imprimir esta tesis el 27 de diciembre del 2006 se decretó la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en el marco de la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2007, en donde se termina por “regularizar” la entelequia conocida como PAFEF. Con dicha reforma el PAFEF pasa de constituir el Ramo 39, a la fracción VIII del artículo 25 del Ramo 33 de la LCF; asimismo se establece como referencia del monto a asignar por dicho concepto el 1.40 de la RFP art. 46, y se establecen nueve fracciones art. 47 por las que se determina su entrega y distribución, imponiendo ciertos candados y condiciones que se cree evitaran su dilución o despilfarro, tales como que dichos recursos deberán destinarse prioritariamente a inversión y no a gasto corriente, obligando a las entidades a rendir un informe trimestral “detallado” a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Al respecto, vale mencionar que si bien dicha modificación otorga cierta certidumbre al proceso de asignación y distribución de los recursos vía PAFEF, no altera los vicios de los que se encuentra investida toda la LCF, en el sentido de que duplica y atomiza la asignación y ejecución los recursos en un conjunto de ocurrencias circunstanciales, eventuales, contingentes y sin sentido de los señores legisladores, que aprueban una vez más, una reforma a la LCF sin considerar su impacto en el desarrollo y crecimiento de las entidades federativas, ocurrencias que antes que facilitar la fiscalización y supervisión de los recursos, favorecen el clima de incertidumbre, corrupción e ineficiencia en el ejercicio del gasto prevaleciente en muchas de las entidades federativas. Al parecer la reforma pretende tener más ocupadas a las administraciones subnacionales en justificar e informar sobre el ejercicio del gasto, que en la calidad e incluso transparencia de su ejecución, es un error considerar que la constante rendición de informes evitará el desvío y la malversación de los recursos, por que de ser así, entonces habría que solicitarles una rendición de cuentas mes por mes, semana por semana, día por día, hora por hora, minuto por minuto, o mejor segundo por segundo, situación que en poco o nada cambiaría las condición de pobreza y marginación anarquía y discrecionalidad, en la que se encuentra la mayoría de los gobiernos subnacionales. De igual manera cabe destacar que en dicha reforma no se establece con claridad, la forma en que se distribuirán los recursos entre las entidades federativas, pero que al parecer se da por entendido en que se ará de manera inercial siguiendo los “criterios” con que se venía haciendo, y que se implementarán de acuerdo con las nueve “reglas” de aplicación art. 47, lo anterior se deduce en el hecho de que la distribución de dichos recursos entre las entidades aparece inmediatamente en el Anexo 13 del PEF 2007, lo que no sucedería si se hubieran modificado los criterios de distribución. Adicionalmente en el nuevo amasijo de propósitos de asignación implicadas en la reforma del 27 de diciembre, se contempla que los recursos del PAFEF deberán destinarse entre otras cosas a:

La inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de obras de infraestructura; al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública; para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, a las reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal; a la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales; para modernizar los sistemas de recaudación locales; para el fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal; para apoyar la educación pública y para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal destinados a apoyar proyectos de infraestructura concesionada, etc., etc, etc.

destino era el financiamiento de obras de atención a la pobreza con un impacto local y cuya administración depende de los municipios del país, y; 2) *El Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo*, orientado a financiar la continuación de obras en proceso, acciones prioritarias para el desarrollo de los estados, programas especiales de índole social, así como el Programa de Empleo Temporal y otros programas que influyen en la creación de puestos de ocupación, destinando para ello el 35 por ciento de los recursos asignados al ramo 26²⁵⁹.

circunstanciales

Los recursos del ramo 26 eran transferidos con criterios de pobreza, y se canalizaban a través del Fondo Asignado a las Entidades Federativas para el Desarrollo Social y Productivo en regiones de pobreza (FDS)²⁶⁰. El 65% de los recursos del ramo, se ejercía directamente por los ayuntamientos bajo un esquema de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

La descentralización de los recursos del Ramo 26 se semejaba a una transferencia “etiquetada” al bien público denominado “superación de la pobreza”. Por ejemplo, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996 establece que los municipios sólo pueden utilizar los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, para inversiones en agua potable, alcantarillado, drenaje y letrínación, electrificación, urbanización, apoyos, infraestructura de salud, créditos a la palabra e infraestructura en caminos rurales.

CUADRO 2.4.1

Distribución del 56% de los recursos ejercidos por el Ramo 26 de los egresos efectivos ordinarios de los municipios^o.

Año	1989	1990	1991	1992	1993	Promedio
Porcentaje	24.15	31.92	36.94	40.50	38.67	34.44

^oLos egresos efectivos ordinarios son los ingresos brutos menos ingresos por cuenta de terceros, disponibilidad y amortización de la deuda pública.. FUENTES: Elaborado con cifras de INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México 1989-1993 y Primer Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo

El criterio era tal que para 1996 los recursos percibidos por los estados de menor pobreza representaban en promedio el 17.8 del total de los recursos destinados a los estados con mayor pobreza.

Se debe considerar que los recursos destinados a este programa, no eran muy significativos en relación con los índices de pobreza, marginación, del presupuesto (del que solo representaba el 1.57 del gasto programable de 1996), ni tampoco de la cantidad de municipios de cada una de las entidades federativas. Difuminándose el impacto social y administrativo de dicho programa, con alcances y beneficios de carácter marginal, sin fuerza ni consistencia.

De igual manera, tenemos que la tasa de asignación según el nivel de marginación no fue óptima ni equitativa, en la medida en que a los municipios con un índice de marginación muy bajo y bajo percibían mayores recursos que aquellos con un nivel medio. Lo anterior podría deberse a otro tipo de criterios utilizados para su distribución, como los políticos²⁶¹.

²⁵⁹ Manning Novales Andrés, El desarrollo regional como estrategia de fortalecimiento municipal. Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2 Op. Cit., p. 15

²⁶⁰ Gadsden Carrasco Carlos, *Hacia una coherente arquitectura de gobierno en México*, en: **Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**, U. Complutense, U. Central de Chile, U. De Lima, PEMEX, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, UNAM, 2002, p. 169

²⁶¹ Tal y como sucedió con el Programa Nacional de Solidaridad implementado durante la presidencia de Carlos Salinas entre 1988 y 1994, cuyo monto de recursos canalizados a cada estado era más que por criterios claros,

CUADRO 2.4.2

LOS CINCO ESTADOS QUE RECIBIERON UNA MAYOR Y MENOR CANTIDAD DE RECURSOS DEL FDSM EN 1996 Y 1997 (MILLONES DE PESOS CORRIENTES).

Los que más recibieron			
	1996		1997
Chiapas	569,455.9	Veracruz	566,269.2
Oaxaca	526,257.4	Chiapas	588,731.0
Veracruz	525,105.9	Oaxaca	545,151.8
Puebla	418,741.4	México	541,862.7
Guerrero	377,799.3	Puebla	508,150.5
Total	2,417,359.90	Total	2,750,165.20
Los que menos recibieron			
Baja California Sur	76,695.6	Baja California Sur	92,914.2
Colima	79,673.5	Colima	98,674.8
Baja California	81,392.7	Aguascalientes	108,537.0
Aguascalientes	91,018.2	Quintana Roo	119,226.3
Sonora	101,610.2	Baja California	127,346.0
Total	430,390.20	Total	546,698.30

FUENTE: Fuente: Reyes López. Op.Cit, p 140.

CUADRO 2.4.3

FDSM DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SEGÚN EL GRADO DE MARGINACIÓN DE LOS MUNICIPIOS (PORCENTAJE DE INVERSIÓN EN 1996)

Nivel de marginación	%
Muy bajo	14.2
Bajo	27.9
Medio	9.1
Alto muy alto	38.8

FUENTE: SEDESOL Internet.

En diciembre de 1999, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión autorizó la incorporación del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) al presupuesto federal del ejercicio 2000, con el propósito de impulsar acciones relacionadas con la generación de infraestructura, en especial la educativa²⁶²

Para el año 2000 se elimina el Programa Para la Superación de la Pobreza y se crea en su lugar el Ramo 39 Programa Aportaciones Federales para Entidades Federativas PAFEF. El PAFEF nace debido a los severos problemas de las deudas estatales, vinculadas con la crisis de 1995 y se ha venido adecuando a distintos fines entre otros, al problema de las pensiones²⁶³.

Este ramo se encuentra caracterizado por ser uno de los rubros con menor transparencia y certidumbre. La distribución de los recursos en el caso del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) no obedece a criterios explícitos y por lo tanto, existe una grave falta de transparencia y certidumbre para las entidades²⁶⁴.

transparentes y redistributivos, producto de negociaciones políticas entre el gobierno federal y el de los estados. Carrera-Hernandez. Op. Cit., p. 5

²⁶² Bernal Miranda Guillermo y Roberto Pinoncely Proal, *Lineamientos para la Aplicación y Ejercicio de los Recursos del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades federativas (PAFEF) para el 2002*. SHCP, 2002, p. 1

²⁶³ Suárez Dávila. Op. Cit., p. 33

²⁶⁴ aregional.com. Op. Cit., p 5

Hasta ahora el PAFEF, no ésta en ninguna ley y por lo tanto, sólo forma parte del catálogo de gastos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Situación que obliga a los gobiernos de los estados a llevar a cabo anualmente un autentico litigio político para lograr estos recursos, cuya precariedad legal, es decir, la falta de sustento jurídico, hace difícil su establecimiento y operación²⁶⁵. La carencia de una legislación particular y permanente para la integración y distribución del PAFEF ha llevado a una negociación anual, en la que prevalecen los criterios de coyuntura y negociación política²⁶⁶.

Los criterios para determinar su monto y criterios de distribución se sujetan a lo que en su momento determine la Cámara de Diputados durante el análisis, discusión y aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación²⁶⁷. Esta precariedad legal, es decir, su falta de sustento jurídico, hace difícil su establecimiento y operación, prestándose en su momento al estira y afloja entre el gobierno federal, los diputados y los gobernadores²⁶⁸.

Así por ejemplo, en el artículo 5 del Decreto de Presupuesto de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001, se establece que los recursos del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán exclusivamente para el saneamiento financiero y apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales, así como a la inversión en la infraestructura de las entidades federativas²⁶⁹.

El PAFEF es un programa que no se encuentra contemplado en la Ley de Coordinación Fiscal, que nace por iniciativa del ejecutivo en 1999 y es aprobado como parte del Presupuesto de Egresos 2000 por la Cámara de Diputados producto de una concepción de descentralizar por descentralizar. Posteriormente par el 2002 el Ejecutivo intentará eliminarlo, pero será ratificada nuevamente para el presupuesto 2003 por la Cámara de Diputados, presentándose como un logro federalista, por parte de los legisladores.

Desde la aparición del PAFEF, el monto de sus recursos se ha venido incrementando constantemente, de tal manera que del 2000 al 2002 su tasa de crecimiento se incrementó en un 257.6 por ciento.

²⁶⁵ Camacho Quiroz César, *Boletín de Prensa, Senado de la República*, México, 18 de agosto de 2000, p. 1
http://www.pri.org.mx/05.informacion/textos_doc/documentos/2000/agosto2/c_ccq180820.html

²⁶⁶ Michel Uribe Hugo Alberto, Proyecto de Investigación “México: evaluación del sistema de federalismo fiscal escenarios futuros seleccionados”. ICMA. agosto 2003, p. 17
<http://www.indetec.gob.mx/Eventos/ForoEnfAltFed/Preliminar/ICMA.pdf>

²⁶⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público(b), “*Proyecto de Presupuesto de Egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2003. Parte I: Visión general y estratégica del gasto*”, 2002, p. 37

²⁶⁸ SHCP. Cuenta Pública de la Hacienda Estatal 2002, p. 220

²⁶⁹ SHCP. Cuenta Pública de la Hacienda Estatal 2002, p. 219

CUADRO 2.4.4
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2000-2003. RECURSOS AUTORIZADOS Y TRANSFERIDOS
A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

(millones de pesos)

Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las
Entidades Federativas (Ramo 39)

Ejercicio Fiscal	Autorizados	Transferidos
2000	6,870.00	6,870.00
2001*	12,807.70	12,807.70
2002	14,700.00	17,700.00
2003	17,000.00	

*Los recursos transferidos son los estimados del Cierre estimados para el 2002

Fuente: Paquete Fiscal del Presupuesto de Egresos 2003. Resultados Generales Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. Diciembre 2002.

Incremento que se ha traducido en mayores recursos para el pago de las amortizaciones y servicio de la deuda pública de las entidades federativas (Ver anexo, cuadro 3). Lo que finalmente implica que el PAFEF actúa en la práctica como un programa de rescate de las entidades federativas por parte del gobierno central.

En teoría, se supone que los recursos asignados al PAFEF tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y de las regiones, atendiendo aspectos de saneamiento financiero, inversión en infraestructura, adquisición de bienes para el equipamiento de las obras y gastos indirectos para la realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de obras de infraestructura, así como erogaciones para el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado.

Los recursos que la Federación otorga a las entidades federativas a través de este programa, son considerados como subsidios, los cuales no pierden su carácter federal al ser entregados a las mismas y por lo tanto, su ejercicio está sujeto a las disposiciones federales aplicables, al igual que los recursos del ramo 33.

Desde el 2003 el PAFEF se convierte en el ramo 39, con recursos equivalentes en la actualidad al 1.7% de la recaudación federal participable²⁷⁰. En este año como en los anteriores, el Ejecutivo Federal no asignó recursos al PAFEF, por lo que su asignación se sujetó a lo que determinará la Cámara de Diputados como parte del proceso de análisis, discusión y aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal²⁷¹.

Los recursos del Ramo General 39 Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y de las regiones. Para este fin, las entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores.

La asignación de los recursos del PAFEF es muy fluctuante como suele suceder con los recursos que carecen de criterios y normas específicas para su aprobación. Tal y como se podrá apreciar en

²⁷⁰ Colmenares. Op. Cit., p24

²⁷¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP(b). Op.Cit., p. 37

las drásticas fluctuaciones en sus recursos presentadas en los tres años de su creación 2003, 2004 y 2005, los cuales fueron de 30,989.6, 49,694.5 y 20,386.0 millones de pesos respectivamente. Para el 2005 la distribución favoreció en mayor medida al Estado de México con 2,341.3 millones de pesos y en segundo lugar el Distrito Federal con 1,620 millones²⁷².

En el análisis general del PAFEF, sobresalen dos aspectos: En el primero, las entidades que reciben la mayor cantidad de recursos son las que tienen un mayor peso en el total de la población nacional, que son las entidades más desarrolladas, y el segundo, son las mismas que generan la mayor contribución al producto nacional, en particular nos referimos al D.F., Jalisco, Veracruz y Nuevo León²⁷³. (Ver anexo, cuadro 66)

2.5. PREVISIONES Y APORTACIONES PARA LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN BÁSICA, NORMAL, TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (Ramo 25)

El Ramo 25 tiene como objetivo transferir recursos para la prestación de servicios de educación básica y normal para el Distrito Federal, así como para las provisiones salariales del FAEB y FAETA -en lo que se refiere a aportaciones al ISSSTE/FOVISSSTE-, por lo que se relaciona directamente con el Ramo 33²⁷⁴. El ramo 25 se crea para resarcir y financiar el gasto educativo en el Distrito Federal, después de que dicha entidad no fue considerada en los procesos de descentralización educativa de 1992.

El Distrito Federal financia su gasto en educación básica y normal con los recursos del ramo 25 del presupuesto federal, lo que constituye un atentado a los principios de neutralidad e igualdad jurídica que deben caracterizar a la legislación federal. El ramo 25 es el instrumento por el que la Federación financia el 100% los gastos de educación básica y normal en el Distrito Federal, lo que implica un tratamiento diferenciado en relación al resto de las entidades federativas²⁷⁵.

De 1994 a 1997 se refiere únicamente al ramo 25, pero a partir de 1998 se integra al ramo 33, aunque mantiene su clasificación administrativa y su objetivo presupuestal. Con este cambio se observa una drástica reducción en sus recursos que pasan de 66,534.5 a 10,156.6 millones de pesos entre 1997 y 1998, una caída del 84.7 por ciento, y aunque su tendencia es incremental para el 2005 su presupuesto no ascendía a más de los 36,085.6 millones de pesos²⁷⁶.

Los recursos de éste ramo presentan fluctuaciones importantes en sus distintos años tal y como se puede observar en el siguiente gráfico.

²⁷² Cámara de Diputados(a). Op.Cit., p 33.

Cámara de Diputados. **Evolución del gasto público por ramos 1980-2005**. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Marzo-Abril 2005.CEFP/016/2005, p 72

²⁷³ Cámara de Diputados. *Evolución y estadísticas del gasto público federal en México 1980-2002. Resultados de la Cuenta Pública*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Palacio Legislativo de San Lázaro, septiembre de 2003. LIX Legislatura, p. 95. También, Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP(a). Op. Cit., p. 32.

²⁷⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Gasto Federalizado**.

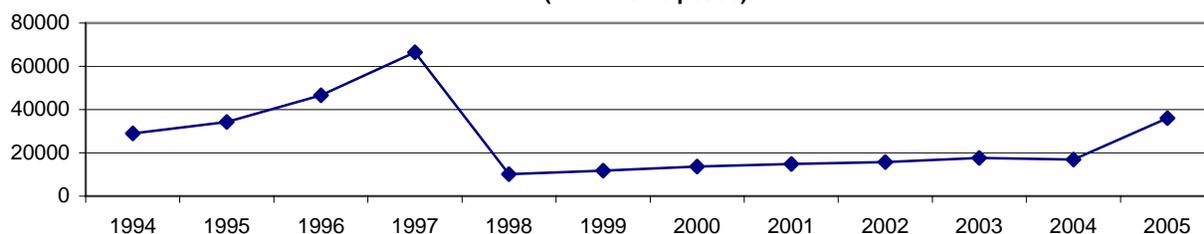
http://www.shcp.gob.mx/docs/pe2002/pef/temas/expo_motivos/capitulovii.doc, p5

²⁷⁵ Gobierno del Estado de Tabasco. Documento elaborado para la primera Convención Nacional Hacendaria. **Colaboración y coordinación intergubernamentales que brinden certidumbre y equidad en el gasto federalizado distinto de participaciones**. 6 de mayo del 2004, p 9,15

²⁷⁶ Gobierno de la República. *Anexo Estadístico. Quinto Informe de Gobierno 2005*. p 536

GRÁFICO 2.5.1

RECURSOS DEL RAMO 25, 1994-2005
(millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno de la República Quinto Informe de Gobierno 2005 Anexo Estadístico del. p 536

En el 2002, los recursos del ramo 25 representaron aproximadamente el 5% del presupuesto original autorizado al FAEB, a efecto de cubrir las demandas salariales. Específicamente en el año 2002, el monto transferido al Distrito Federal por este rubro ascendió a 15,677.6 millones de pesos, que en proporción a la asignación total ejercida del FAEB en las entidades federativas, significó el 11.1 por ciento. Durante los últimos años, su elevado crecimiento ha derivado en importantes subejercicios, de más de 6 mil millones de pesos en 2002²⁷⁷.

Si a los recursos del FAEB se agregan los recursos del ramo 25, resulta que mientras al Distrito Federal se asignan 16,168 pesos por niño en edad escolar, 29 entidades federativas reciben, en promedio, 7,224 pesos; es decir un 55% menos. Ello obliga a casi todos los estados a destinar una cantidad enorme de recursos para complementar las necesidades de gasto en educación básica y normal, lo que limita severamente el margen para destinar recursos a otras prioridades sociales y a proyectos de inversión²⁷⁸.

2.6. LOS CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA

Entre los primeros antecedentes de los Convenios de Descentralización, se encuentra la descentralización del sector salud que en 1983 fue signada por 14 estados a través de los convenios de descentralización. Una descentralización muy limitada que fue congelada por completo en el sexenio de Salinas de Gortari²⁷⁹. Dicho convenio terminó por concretarse finalmente el 20 de agosto de 1996, con la firma del Convenio de Descentralización de los Servicios de Salud en la Residencia Oficial de Los Pinos.

Los convenios son acuerdos entre los gobiernos locales y el federal para ejecutar obras conjuntas. Aunque ha disminuido su importancia con la creación de las aportaciones, se siguen realizando transferencias a través de los convenios de descentralización. Actualmente son acuerdos en materia agropecuaria y de educación pública, principalmente, en programas tales como el de “Alianza para el Campo” por los que se impulsan proyectos productivos en regiones de alta marginación, dirigidos a productores en el medio rural con baja capacidad de gestión y

²⁷⁷ Gobierno del Estado de Tabasco. Op. Cit., p 15, 25, 26

²⁷⁸ Gobierno del Estado de Tabasco. Op.Cit., p 12

²⁷⁹ Homedes Nuria, Antonio Ugalde, *La descentralización de los servicios de salud en México y programas binacionales en la frontera Norte*. <http://www.smsp.org.mx/rhigiene/docs/Homedes.doc>

organización productiva. También existen convenios entre la Comisión Nacional del Agua y otras dependencias federales con los estados; estas últimas se reportan dentro de la inversión pública federal²⁸⁰.

En tal caso existen acuerdos de descentralización en los rubros de educación (media y superior, Universidades Tecnológicas Estatales, Colegios de Bachilleres, y las Universidades Públicas), salud, vivienda, agricultura e infraestructura para las comunicaciones y transportes entre otros²⁸¹. De igual manera existen ciertos acuerdos y convenios por los que las entidades obtienen recursos adicionales, y consisten básicamente, en la administración de ciertos impuestos facultad de la federación, pero que mediante convenio de colaboración, los gobiernos subnacionales se hacen partícipes. La firma de los acuerdos de colaboración administrativa (art.2 y 8 de la LCF) se relaciona con la capacidad y el potencial recaudatorio de los gobiernos locales, de tal forma que se puede decir que son excluyentes y discriminatorios.

Es así como en 1997, surge un nuevo convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, por el que las Entidades Federativas optan por asumir la administración integral o parcial de impuestos federales a cambio de un incentivo económico, como es el caso del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos²⁸².

La Colaboración Administrativa es el acto mediante el cual las entidades y municipios así como el Gobierno Federal, comparten responsabilidades en materia fiscal federal a través de convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales. Derivado de estos esfuerzos en las acciones de administración fiscal, las entidades perciben incentivos económicos que alcanzan hasta el 100 por ciento de la recaudación²⁸³.

Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, por el que la Entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirán en la forma que determine la legislatura respectiva.

La colaboración administrativa entre los estados y la federación tiene como propósito realizar tareas de recaudación, fiscalización y en general, de administración de los impuestos federales, mecanismo por el que se incrementa la recaudación. En la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 se instituyeron los convenios entre sus niveles de gobierno para realizar de común acuerdo tareas de administración fiscal²⁸⁴.

Los convenios de descentralización implican un acuerdo por el que el gobierno federal transfiere a los gobiernos subnacionales la responsabilidad y los recursos para el desarrollo de ciertas obras

²⁸⁰ Gamboa Rafael y Miguel Messmacher., **Desigualdad Regional y Gasto Público en México**. Junio 2002. Primera Versión. Trabajo contratado por el Banco Interamericano de Desarrollo-BID, p. 17, 18

<http://www.sefaz.rs.gov.br/Download/Seminarios/RafaelGamboa.doc>

²⁸¹ Gobierno de la República. *Gobierno Moderno, Democrático y Federalista. Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto*. PEF 2003., p. 11

²⁸² INDETEC. Op. Cit., p10

²⁸³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHC(a). Op. Cit., p. 100

²⁸⁴ Chapoy Bonifaz. Op. Cit., p. 275

y servicios. En la práctica la concurrencia entre la federación y los estados, se establece en los convenios de coordinación o colaboración cuando ambas partes aportan recursos para la instrumentación de programas. Aunque para el caso, la federación tiende a imponer sus normas y mecanismos administrativos de ejecución y control de recursos a las entidades²⁸⁵.

Existe una gran cantidad de convenios de colaboración administrativa entre el gobierno federal y las entidades de la república, sobre una gran cantidad de impuestos federales. Por ejemplo los convenios sobre el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Activo, el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos y Sobre Obra Pública se encuentran signados por el total a las entidades federativas. Existen otros convenios que sólo están suscritos por algunas cuantas entidades, tales como el de Pequeños Contribuyentes, el Impuesto Sobre Riveras, el Crédito al Salario, el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (Tabacos, Bebidas Alcohólicas, Cerveza etc.) y Servicios Turísticos²⁸⁶.

En lo que corresponde a la situación reciente del comportamiento del gasto de los Convenios de Descentralización, tenemos que:

Para el año 2000, la canalización de recursos mediante convenios de descentralización se orientó a la prestación de servicios y obras, recursos que ascendieron a 6 mil millones de pesos, cifra superior en 0.7 por ciento real respecto a la de 1999. De ese monto se destinaron 2,942 millones; es decir, el 46.2 por ciento a solventar el pago del magisterio e incrementos salariales, el resto al desarrollo de infraestructura en educación superior y al fortalecimiento agrícola y pecuario.

Para el 2001 el gasto descentralizado a través de convenios, ascendió a los 26.8 mmdp, monto superior en 9.3 por ciento respecto al del año 2000. De los cuales el sector educativo absorbió el 82 por ciento y el 18 por ciento se destinó para apoyar a los productores agropecuarios mediante programas de “Alianza Para el Campo”, con el propósito de incentivar la productividad, la inversión y rentabilidad en el medio rural²⁸⁷.

Aunque en la actualidad con la creación del Ramo 33 ha disminuido la importancia de los convenios, todavía se siguen realizando transferencias por dicho concepto, principalmente en materia agropecuaria y de educación pública (25.3 mmdp 0.3.3% de la RFP).

²⁸⁵ Zebadua Emilio, **El federalismo desde el Sur**. Artículo presentado en el coloquio sobre federalismo: Experiencias de México, Bélgica y la Unión Europea, celebrado en Bruselas y Brujas, Bélgica, 16 y 17 de enero de 2003, p. 3

²⁸⁶ Vid. SHCP, *Convenios de Colaboración Administrativa y sus anexos*, <http://www.shcp.gob.mx/ucef/conv.html>

²⁸⁷ Gobierno de la República. Primer Informe de Ejecución 2001. Apartado 3.4 por un auténtico federalismo. P. 450, 451

2.7. IMPLICACIONES DEL MECANISMO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Como se habrá podido observar, el modelo de descentralización fiscal se encuentra integrado de la siguiente forma:

Las Participaciones; las Aportaciones; el Fondo de Aportaciones para el Programa de Fortalecimiento de las Entidades Federativas PAFEF; los Convenios de Descentralización Administrativa y las Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal. La Participaciones se otorgan través del Fondo General de Participaciones que se integra con el 20% de la RFP y su gasto por las entidades federativas es discrecional, se distribuye a través de una fórmula de participaciones, en la que se consideran los criterios de densidad poblacional y porcentaje de recaudación. Las Aportaciones son recursos que como ya se mencionó, se encuentran etiquetados y se destinan a cubrir las erogaciones generadas por las instituciones desconcentradas del gobierno federal, se divide en siete grandes fondos a los que se les asignan recursos en función de los criterios de planta docente, y medica, infraestructura en educación salud, marginación, delincuencia, desarrollo de infraestructura y de servicios públicos entre otros.

El PAFEF se creó con el propósito de proporcionarles ingresos adicionales a las entidades federativas, para el desarrollo de proyectos de infraestructura social y regularización de su deuda. Los Convenios de Colaboración Administrativa o de Descentralización son recursos federales que se complementan con recursos de las entidades para el desarrollo obras, servicios y/o infraestructura, y finalmente las Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal, creadas específicamente para financiar el sistema educativo del Distrito Federal.

El gasto federalizado comprende los conceptos de las transferencias del gobierno federal por concepto de participaciones, aportaciones, convenios de descentralización (Alianza para el Campo) y recursos del Programa de Apoyos al Fortalecimiento de la Entidades Federativas (PAFEF)²⁸⁸

El gasto federalizado en México en el año 2003 se estructura de la siguiente manera: el fondo de aportaciones federales concentra el 50% del total del gasto federalizado, el fondo de participaciones federales el 44.18% y los convenios de descentralización el 5.76%. Únicamente las aportaciones y las participaciones federales concentrarían el 94.18% del total del gasto federalizado²⁸⁹ (Ver anexo, cuadros 20 y 21).

Cabe señalar que en los últimos años, los recursos se han transferido de manera creciente por medio de los convenios de descentralización y las aportaciones. Éstas últimas representaron el 60% del gasto federalizado en 2000. Igualmente conviene subrayar que el 88% de estos recursos

²⁸⁸ aregional.com. Op. Cit., p 5,6

Cámara de Diputados(b). Servicio de Investigación y Análisis Dirección General de Bibliotecas División de Economía y Comercio. *Aportaciones federales a estados y municipios para los ejercicios fiscales 2002-2003*. Reyes Tépac M. / SIA DEC-40-2002 p. 4

²⁸⁹ Cámara de Diputados(b). Op. Cit., p. 6

se han destinado a programas sociales²⁹⁰. Es así como los estados y municipios se convierten en los principales ejecutores del gasto social²⁹¹.

La mayor parte del gasto subnacional, poco más del 80%, proviene de transferencias del gobierno central por medio de los diferentes fondos y convenios de los cuales, en 1999, un 45% eran participaciones no condicionadas, otro 45% fondos condicionados y cerca de un 10% convenios de descentralización²⁹²

Es así como surge y se integra la actual estructura fiscal, que si bien logró abatir el problema de la concurrencia fiscal, en la medida que implicó la suspensión de 383 impuestos estatales y 205 municipales²⁹³, no ha resuelto el problema de la desigualdad en el ingreso entre las distintas entidades federativas y por lo tanto, de la polarización entre el desarrollo y la marginación. Ni tampoco los graves efectos sobre la concurrencia administrativa y el desvío y malversación de recursos, generados por la mecánica de distribución, asignación y fiscalización de los mismos.

Tampoco contempla ni incentiva la capacidad recaudatoria de las propias entidades federativas, asignando de manera rígida el 50% de recursos a través de las llamadas aportaciones, limitando el ejercicio administrativo por parte de los gobiernos subnacionales e inhibiendo la eficiencia del gasto y la maximización de la utilidad.

Es una descentralización en la que muchos de los estados y municipios más pobres se benefician por dos vías; la primera por la ineficiencia y poca capacidad de sus haciendas y administraciones locales para recaudar los recursos y la segunda, por el carácter “redistributivo” de la Ley de Coordinación Fiscal (art 35).

Por su parte los gobiernos con elevado crecimiento se benefician al reducir y en algunos casos, eliminar gastos sobre la estructura recaudatoria de administración, además de que se hacen partícipes de los ingresos del gobierno federal por petróleo, gas y minería.

Respecto a la fiscalización del ejercicio de los recursos, una vez recibidos por las entidades, corresponde a las autoridades internas su control y supervisión. La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los Municipios, se efectúa por el Congreso local correspondiente, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda (ahora Auditoría Superior de la Federación), conforme a sus propias leyes, con el propósito de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, apliquen respectivamente los recursos de los fondos para los fines previstos en la LCF (art. 46)²⁹⁴.

²⁹⁰ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). *Evolución y reforma del Estado en México a inicios del nuevo milenio*. Boletín No. 8, septiembre del 2002, p5

²⁹¹ Levy Santiago, “*El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*”, septiembre, 2000. Milenio Diario, 15 de septiembre 2000, p.5

²⁹² Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. Op. Cit., p. 55, 56

²⁹³ Gutiérrez Jerónimo F. *Sobre el comportamiento fiscal de los estados: autonomía fiscal, instituciones presupuestales y competencia política. De la Descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. Jacqueline Martínez U. Y Alberto Díaz Cayeros coord. Ed. PORRUA, CIDAC. México, 2003, p55

²⁹⁴ Vid. *Ley de Coordinación Fiscal*, Artículo 46

Esta forma de establecer la administración fiscal redundó en el colapso de las administraciones locales en materia fiscal, y en una desigual distribución de los recursos, productos de las fórmulas paternalistas, que dejan de lado la importancia de las ventajas comparativas, el desarrollo regional y la creación de polos de desarrollo. A lo que se suma la inadecuada capacidad de los gobiernos locales para administrar y optimizar el gasto debido a los despilfarros, fraudes e ineficiencia local²⁹⁵. Situación que rompe con el principio de la descentralización por el que se supone, se lograra una mejor fiscalización y asignación de los recursos públicos²⁹⁶.

Sin duda, con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se incrementa la eficiencia recaudatoria de la federación, proveyendo de más recursos a los estados y los municipios, pero aumenta su dependencia y subordinación respecto al gobierno central²⁹⁷ (Ver anexo, cuadro 22).

Actualmente, los estados cuentan con impuestos propios, como la tenencia de automóviles, el impuesto sobre automóviles nuevos (transferido a los estados en 1997) y el impuesto sobre nómina²⁹⁸. Por su parte, los municipios tienen el impuesto sobre la propiedad o predial y los derechos de agua, los cuales no han sido debidamente aprovechados debido a tasas bajas y una frágil capacidad recaudadora. Como resultado de lo anterior, estados y municipios son fuertemente dependientes de las transferencias federales, que en promedio cubren entre 85% y 95% de los ingresos estatales totales²⁹⁹ (Ver anexo, cuadro 22).

La forma en que se asignan los recursos por aportaciones, que son recursos condicionados aduciendo la poca capacidad administrativa que existe por parte de los gobiernos locales para asignar el gasto y que por lo tanto a criterio del gobierno federal requieren de su etiquetación para asegurar la provisión adecuada de los bienes y servicios a la ciudadanía, limitan el ejercicio de las administraciones locales, lo que atenta contra el principio de la descentralización, que plantea que son las gerencias locales las que al encontrarse más cerca de la problemática social, son las más sensibles a sus requerimientos y necesidades. En ese sentido, la forma en que se entregan las aportaciones, no obstante los criterios que se emplean para su asignación, genera serias rigideces que inhiben la adecuada asignación y ejecución del gasto.

²⁹⁵ La dinámica de los recursos financieros del país redujo a expresiones mínimas la gestión tributaria subnacional, y aunque creció su disponibilidad de recursos a través de las participaciones federales, éstos fueron notoriamente inferiores al ritmo de crecimiento de la demanda y exigencia ciudadana, que por otro lado también creció en expresión política opositora. La ausencia de contribuciones locales fue ciertamente resarcida y en monto mayor a sus importes con los recursos federales participados a estados y municipios, pero con esto se impedía también de manera importante la relación entre los servicios que se prestan en cada región, y la determinación y pago de éstos por quienes habitan en esa misma región a través de sus contribuciones, todo lo cual, debilitó la posibilidad de evaluación de parte del contribuyente respecto de la eficiencia y beneficios de los servicios públicos estatales y municipales ,recibidos frente a la carga fiscal cubierta a cada caso. Vid. Pérez. Op. Cit., p. 23

No obstante que los municipios tenían autonomía según la Constitución Federal, en la práctica le fueron arrebatadas por su dependencia con el gobierno central controlado por un partido único (PRI) durante más de sesenta años. Vid. Carrera-Hernández. Op. Cit., p. 2

²⁹⁶ Gutiérrez Jerónimo. Op. Cit., p. 59

²⁹⁷ Carrera-Hernández, Op. Cit., p. 4

²⁹⁸ Vid. Gutiérrez Jerónimo. Op. Cit., p. 58

²⁹⁹ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Op. Cit., p. 8 y Pérez Torres. Op. Cit., p. 5,17

Según Ayala, en la actualidad pese a los reclamos de autonomía de la mayoría de los estados y municipios continúan dependiendo de casi el 100 por ciento de las partidas federales. Ayala Espino. Op. Cit., p. 394

Recordemos que para la teoría de la localización, la asignación de recursos en el sector público mejora en su eficiencia dada la descentralización fiscal, al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y la multiplicidad de preferencias individuales, así como la equidad³⁰⁰.

Un ejemplo de la ineficiencia del gasto en el rubro de las aportaciones, es el Fondo Para la Educación Básica y Normal, que se otorga considerando la infraestructura educativa y el personal docente, sin importar el cambio en la pirámide educativa, ni la población de estudiantes. Esto hace que los gobiernos y entidades que más recursos necesitan para desarrollar dicho sector sean los más limitados, no así las entidades con mayor desarrollo educativo. Lo mismo sucede con los criterios para los demás fondos de aportaciones.

Asimismo, existe una multiplicidad de recursos que se aportan y se distribuyen hacia un mismo fin y objetivo; véase nuevamente el caso de la educación, a la que se otorgan recursos a través del PAFEF, FAIS, FAEB e incluso del FAETA, más los ingresos adicionales que como parte de las participaciones que destinan las entidades federativas. Si bien es verdad que los recursos se distribuyen para cubrir el conjunto de necesidades de distintos sectores educativos, también lo es el hecho de que la mecánica de descentralización genera una gran derrama de recursos hacia un sin fin de metas y orientaciones, complicando su administración y ejecución por parte de los gobiernos locales y diluyendo su impacto y eficacia.

³⁰⁰ Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. Op. Cit., p. 46

La superioridad (en términos de alcanzar una asignación pareto-superior) de la provisión local de ciertos bienes públicos por parte de los gobiernos locales está formalizada en lo que ha venido en denominarse el “Teorema de la Descentralización” de Oates que establece lo siguiente: *“Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población, y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los gobiernos locales, será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones”*. El teorema parte del supuesto de que las preferencias de las distintas comunidades –al interior de un país- son heterogéneas y que una provisión homogénea de los bienes públicos, por parte del nivel central, resultará en asignaciones que puedan ser mejoradas en el sentido de Pareto si es que cada gobierno local provee un nivel diferenciado de bienes públicos a sus respectivos habitantes. Lo señalado no será tan claro si es que se presentan economías de escala considerables en la producción de los bienes públicos, ya que de esa manera la provisión central será más conveniente. En ONU. Op. Cit., p. 9

En su Teorema de la Descentralización Oates plantea que: Cada servicio público debe proveerse por la jurisdicción a la que le corresponda el control del área geográfica mínima, con el propósito de internacionalizar los beneficios y los costos de su provisión. Oates, Wallage, **Fiscal Federalism**, New York: Harcourt Brace Jovanovich. 1972, p. 55

El problema de asignación o de la localización del gasto y de las funciones impositivas de los diversos niveles de gobierno, es el objetivo fundamental de una federación. A la asignación de responsabilidades en el gasto, debe preceder la asignación de responsabilidades impositivas, debido a que las facultades impositivas se encuentran generalmente guiadas por requerimientos del gasto de los diferentes niveles. De ahí que se hace necesaria la descentralización impositiva al mismo tiempo que la descentralización del gasto. Si el gobierno local no es responsable de los incrementos en sus impuestos, tendrán muy pocos incentivos, para proveer los servicios públicos a un costo óptimo. Si los gobiernos subnacionales obtienen recursos por arriba de su gasto, tendrán el incentivo para reducir los impuestos o incrementar los salarios de la administración. Vid. Shah Anwar, *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing market economies, Policy and research series 23*, **The world Bank**, junio 1994, p. 9

En la gestión pública se destaca la concurrencia en educación, salud, desarrollo social y seguridad pública entre otros más. Para éstos casos los comportamientos de los montos aplicados por cada ámbito, no tienen homogeneidad ni proporcionalidad, presentando casos extremos como el de educación, en el que mientras en algunas ocasiones el gasto de la federación constituía el gasto total en educación realizado en una entidad, en otra, era el gobierno local el que cubría prácticamente todo el gasto de ese rubro³⁰¹.

Según el Banco Mundial, entre los principales problemas que se presentan al definir responsabilidades y asignación del gasto, se encuentra el hecho de que las obligaciones para los servicios de salud son concurrentes a nivel federal y estatal, pero es infrecuente que alguno de ellos se responsabilice del mantenimiento, regulación e inspección³⁰².

Como no existe suficiente claridad entre programas y objetivos sobre las intenciones sociales que orientan las administraciones subnacionales, las entidades tienen dificultades para calcular los recursos a percibir, y el gobierno federal para asegurar su verdadera asignación y ejecución. Lo anterior es importante ya que en la actualidad solo se fiscaliza el 5 por ciento del total de los recursos, lo que provoca, corrupción e ineficiencia³⁰³.

Al respecto, es importante mencionar que a la luz de los acontecimientos y de los casos de corrupción dados a conocer por los medios de comunicación en marzo del 2004³⁰⁴. Queda claro que los poderes locales y federales son parte de la cultura de la corrupción, por lo que la defensa de la soberanía tiene sentido, sí y solo sí, avanzamos en la construcción de un Estado de Derecho que termine con la impunidad, la ilegalidad y obligue a la transparencia y a la rendición de cuentas de cada una de las personas e instituciones que participan y forman parte de las estructuras del Estado, que operan y administran recursos públicos incluyendo a los partidos políticos³⁰⁵.

Mientras no exista un Estado de Derecho, eliminar la etiquetación de los recursos del ramo 33 otorgando una mayor autonomía de los estados, no cambiará en nada la ineficiencia de las administraciones, no mejoraría los servicios públicos y ni la calidad de vida de la población. En síntesis: las transferencias condicionadas y el monitoreo federal son algunos procedimientos

³⁰¹ Pérez Torres. Op. Cit., p. 23

³⁰² Vid. The World Bank. *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for The New Era*, Marcelo M. Giugale, Oliver Lafourcade y Vinh H. Nguyen (eds), Washinton, D.C.: Capítulo 32: "Decentralization", 2001, p. 709-720

³⁰³ Declaración de la Dip. Dolores Padierna Luna, 5 de febrero del 2004, reunión de la CONAGO

³⁰⁴ Se refiere a la serie de videos dados a conocer, por el Diputado Federico Doring del Partido Acción Nacional, en los que supuestamente se encuentran involucrados, una serie de actores políticos y funcionarios públicos del gobierno del Distrito Federal. Algunos de los cuales fueron dados a conocer en el programa de noticias "*El Mañanero*". Esto no significa que la corrupción sea exclusiva de los gobiernos subnacionales, ya que posteriormente se desarrolló una serie de denuncias de trafico de influencias, que involucraba a personas muy cercanas y familiares del Ejecutivo Federal.

³⁰⁵ Jusidman Clara. Desarrollo regional en la pluralidad política, nuevos actores en la realidad diversa y plural. Soberanía y Desarrollo Regional. El México que queremos. UNAM, CANACINTRA, EL Colegio de Tlaxcala, El Gobierno del Edo. de Tlaxcala. México 2003.p259

arriba-abajo que México ha utilizado, sin conseguir armar un “mecanismo de descentralización de consenso creíble para todos”³⁰⁶

Pero si a lo anterior le sumamos el hecho de que el sistema de distribución es complicado y poco eficiente en lo que se refiere al establecimiento de fórmulas del ramo 33, entonces el proceso y la estructura de descentralización se presta a un manejo poco transparente de los recursos. Las fórmulas del ramo 28 y 33, son por demás ociosas, complicadas y poco redistributivas; esto se observa en el crecimiento lineal de los recursos en las entidades federativas, favoreciendo a los actuales polos de desarrollo y discriminando a las entidades más pobres y marginadas.

De igual forma la PDF, es injusta e inequitativa en el sentido que no considera una asignación especial por los recursos obtenidos por la extracción del petróleo y el gas del subsuelo de algunas entidades federativas, mismas que se caracterizan por sus elevados índices de pobreza y marginación. Dichas entidades deberían ser compensadas a través de regalías adicionales a los recursos que la federación les proporciona, o un incremento adicional a los mismos, tal y como sucede en otros países³⁰⁷.

Es así como el actual modelo de descentralización y/o desconcentración fiscal, no implica necesariamente una asignación más óptima de los recursos, y por lo tanto, ni una mayor, ni mejor eficiencia y eficacia en las políticas públicas³⁰⁸. Dichas limitaciones del modelo de descentralización fiscal (ramo 28, 33, 25, 39 y los Convenios), han llevado a algunos analistas a proponer un modelo alternativo que fortalezca la capacidad no solo de asignación del gasto, sino también la capacidad recaudatoria de las administraciones locales, pugnando por un federalismo hacendario.

Es ese sentido como desde la óptica de las entidades federativas prevalece la sensación de que más que un proceso de federalización, lo que se consolidó fue una desconcentración del gasto, al etiquetarse desde el Gobierno Federal prácticamente la totalidad de los recursos transferidos a los estados.

Otro de los graves problemas que se derivan de la PDF, es la falta de certeza en la planeación de las administraciones de las entidades, derivado de las fluctuaciones que se tienen en la distribución de recursos por participaciones, debido a que se encuentran indexados al comportamiento de la economía, de tal manera que ante una crisis, ésta se transferirá directa y

³⁰⁶ Leal F. Gustavo. *Evidencia para las políticas. 1994-2000: el saldo de la descentralización desde la visión del Banco Mundial*. Ramón de la Fuente, González Fernández. El subsecretario Levy. Parte XII

³⁰⁷ En Colombia el gobierno federal otorga regalías en las zonas en las que se encuentran yacimientos. Aghón Gabriel, Carlos Casas, *Un análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en América Latina. Revisión de algunas experiencias*, en: **México hacia un nuevo federalismo fiscal**. Rogelio Arellano (comp.). Gobierno del Estado de Puebla. El trimestre Económico FCE #83, México, 1996, p. 95

En México también se otorgan recursos adicionales a las entidades productoras de petróleo, de muy poca magnitud e importancia, son recursos simbólicos.

³⁰⁸ La teoría económica sugiere que las transferencias intergubernamentales podrían implicar al menos dos efectos negativos. Primero que parte de los recursos transferidos se utilicen para financiar, en última instancia, el consumo de bienes privados y no el de los bienes o servicios públicos objeto de transferencia. Segundo, una reducción de la recaudación por fuentes de ingresos locales, lo cual harían dudar de su efectividad de este tipo de descentralización para fortalecer las finanzas locales. Vid. Ayala Espino. Op. Cit., p. 368. Véase también BANOBRAS. *Federalismo y desarrollo*, año 9, enero-febrero-marzo de 1996, BANOBRAS, México, p. 21

automáticamente a las entidades a través de recortes sustanciales generalizados en los rubros y mecanismos de descentralización y como se observa en la tasa de crecimiento 1984/1983, 1986/1985 y 1995/1994³⁰⁹.

Si bien la LCF simplificó el sistema tributario, también generó una dependencia casi absoluta de las haciendas estatales y municipales de los ingresos federales, así como una neutralización de la competencia tributaria de los estados y municipios para determinar su propia política fiscal, lo que impidió uno de los grandes objetivos de la descentralización, que era el relacionar el pago de los impuestos y la exigencia del contribuyente, con la acción correspondiente de la autoridad.

En concreto, la LCF propició el desmantelamiento de las estructuras administrativas de los gobiernos subnacionales, fomentándose la apatía por los ingresos propios frente a los ingresos por participaciones³¹⁰. Para 1993 la federación recaudó el 94 por ciento, las entidades solamente alcanzaron el 4 y los municipios el 2 por ciento³¹¹.

CUADRO 2.7.1
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE INGRESOS POR ÁMBITOS DE GOBIERNO, 1970-1992

Año	Federal	Estatal^o	Municipal
1970	86.4	12.0	1.6
1975	90.1	8.6	1.3
1980	89.0	9.4	1.1
1985	82.6	15.0	2.4
1991	81.1	15.5	3.4
1992	73.6	21.9	4.5

^oIncluye participaciones e ingresos tributarios propios.

FUENTE: Elaborado por BANOBRAS con datos de Horacio Sobarzo. *Federalismo fiscal en México*, 1985.

Véase: *Federalismo y desarrollo*, año 9, núm.53, noviembre-diciembre de 1995, BANOBRAS México, pp.59-66.

En la práctica, el federalismo financiero ha subordinado los niveles subnacionales de gobierno, de tal manera que el gobierno central tomó las más importantes facultades fiscales, y por lo tanto, posee la mayor cantidad de recursos; lo anterior se refleja en que entre 1980 y 1994, el gobierno federal recaudó 79.9% del total de los ingresos, mientras que los estados recaudaron el 15.5% y los municipios el 4.6%³¹².

En lo que respecta a la recaudación que se hace de los ingresos tributarios, específicamente el Impuesto Sobre la Renta ISR y el Impuesto al Valor Agregado IVA; que son impuestos altamente relacionados con el grado de avance y desarrollo de las entidades federativas, que implican la concentración y la polarización del ingreso y del desarrollo, tenemos que para finales del siglo XX y principios del siglo XXI las entidades que más recaudan y aportan por dicho concepto son el Distrito Federal, Jalisco, México y Nuevo León, entidades en las que se recauda el 75% del

³⁰⁹ Vid. SHCP, *Participaciones de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en los Ingresos Federales. Cuadro de "Tasa de crecimiento real de las participaciones en ingresos federales por entidad federativa, 1979-1999"*. Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP, 2001, p.122

³¹⁰ Pérez Torres. Op. Cit., p.17,18

³¹¹ Pérez Torres. Op. Cit., p. 18

³¹² Carrera-Hernández. Op. Cit., p. 2,3

Durante el periodo de 1980-1992, la distribución promedio de ingresos entre los distintos niveles de gobierno fue asimétrica: 81.6% correspondió al gobierno federal; 15.4 fue a las entidades federativas, en tanto que los municipios participaron solamente con el 3 por ciento. Ayala Espino. Op. Cit., p. 386. Véase, BANOBRAS. Op. Cit., p. 59-66

ISR y el 76% del IVA (Ver anexo, cuadro 23). El Distrito Federal, concentra el 66% de la recaudación total del impuesto predial del país³¹³.

De igual manera, así como se concentra el crecimiento se concentra la recaudación bruta por entidad federativa, un ejemplo lo representa el Distrito Federal que por sí mismo aportó para el ejercicio 2001-2002 el 54.6 del total de los ingresos tributarios de la federación, así como el 97.6 por ciento del total de los no tributarios (Ver anexo, cuadro39).

El crecimiento poblacional como factor de distribución está implícito en los Fondos FAEB y FASSA, así como en el FORTAMUN-DF. Al respecto destaca el hecho de que Baja California Sur y Campeche formen parte de las cinco entidades con mayores asignaciones per cápita. En tanto que Distrito Federal, México, Nuevo León, Jalisco y Guanajuato se encuentren entre las cinco con menor asignación per cápita³¹⁴. Lo anterior es producto de la falta de transparencia y claridad en la distribución de los recursos, no obstante, a las complejas fórmulas y criterios de descentralización fiscal.

³¹³ Colmenares. Op. Cit., p. 35

³¹⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP(a). Op. Cit., p28

CAPÍTULO 3

LA PROBLEMÁTICA DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO

En el tercer capítulo, se estudiarán algunas de las posibles fallas y derroteros del actual modelo de la política de descentralización, a la luz de los débiles o nulos efectos que ha tenido para en el crecimiento de los estados y el bienestar de los ciudadanos.

Este capítulo está dividido en dos grandes apartados; en el primero se establecen de manera agregada el análisis del gasto federal y el gasto descentralizado, su impacto y características, así como el origen del empoderamiento financiero de las entidades. En el segundo se estudia la eficacia del modelo de descentralización, el mito del desequilibrio vertical y horizontal de las asignaciones; así como los efectos negativos de la PDF que de no modificarse terminará por asfixiar a las finanzas públicas.

En un modelo de “descentralización” altamente dependiente de los ingresos petroleros, la disminución de las reservas e incluso el agotamiento de los hidrocarburos, lo que se prevé ocurra para el caso de México en un lapso de diez a quince años, terminará por generar una crisis en las finanzas públicas de grandes proporciones. En México se observa una relación directa, entre los ingresos por petróleo-ingresos descentralizados prácticamente en la misma magnitud. Ello no significa que la transferencia entre ingresos petroleros ingresos descentralizados, sea de forma directa y automática, pero sí que el incremento y el monto total de los recursos por petróleo, es prácticamente de la misma magnitud que el total de los recursos por descentralización.

La “dependencia” a la renta petrolera de los recursos descentralizados, hace del modelo de un instrumento frágil, vulnerable, rehén de las fuerzas del mercado internacional del petróleo; así como de las reservas internacionales del hidrocarburo. Son recursos volátiles prácticamente indexados, los montos totales por descentralización y de los que depende el 35 por ciento de los ingresos presupuestales. Ante tal situación, se hace necesario reorientar el actual modelo de descentralización hacia otro centrado en la recaudación sustentada en el crecimiento y en la productividad.

Por la parte del gasto se requiere optimizar y eficientar el ejercicio de los recursos públicos, a través de una mayor transparencia y fiscalización en los distintos niveles y estructuras de gobierno. Propiciando su distribución por metas y objetivos, comprometiendo y condicionando su entrega e incremento, al establecimiento de planes y programas de inversión en infraestructura social y productiva, que propicie y promueva el desarrollo económico local; así como la fortaleza, el patrimonio e independencia de las haciendas estatales y municipales.

La federación tiene la obligación de establecer un mecanismo directo de fiscalización y condicionamiento, que premie a los estados más eficientes y sancione a los ineficientes, calificando el tipo y la calidad del gasto público. Tal y como sucede en los Estados Unidos, en donde se les condiciona la participación y entrega de los recursos en educación y salud a los estados, en función de la calidad de dichos servicios, e incluso a la aprobación y adopción de

leyes o lineamientos dictados por el Congreso Federal a los congresos locales, tal es el caso de la Ley para la restricción de bebidas alcohólicas a menores de 21 años³¹⁵.

En teoría, se considera que con la política de Descentralización Fiscal se mejora la asignación y ejecución de los recursos por parte del gobierno federal y estatal. La teoría de la Nueva Administración Pública establece que la eficiencia y la eficacia en el ejercicio de los recursos está en función directa al nivel de descentralización, debido a que las administraciones locales tienen un mejor conocimiento de las necesidades y problemas de la población. En teoría la descentralización propicia la participación social en el uso, destino y aplicación de los recursos, lo que significa más transparencia y menos corrupción³¹⁶. Por tal motivo se requiere que la autoridad responsable, conozca las preferencias y necesidades de la población para estar en posibilidad de tomar decisiones que maximicen su bienestar³¹⁷.

En la teoría del mercado, la asignación eficiente de los recursos no siempre significa resultados “eficientes” en materia de equidad y bienestar social. En otras palabras, una teoría sobre la eficiencia en el federalismo fiscal, quizás no siempre produzca resultados compatibles con otros fines del federalismo, como la autonomía democrática local, diversidad comunal y los derechos de los grupos e individuos³¹⁸.

³¹⁵En los Estados Unidos el Gobierno Federal obligó a todos los estados a que elevaran a 21 años la edad legal en la que una persona puede comprar bebidas alcohólicas, amenazando con retirar los fondos federales destinados a las carreteras a todo estado que no implantara esa reforma. La Suprema Corte de ese país decidió que la sanción no violaba la soberanía de los estados porque éstos, si así lo preferían, tenían la libertad de no optar por dicho programa. Vid. Kincaid John. *Teoría del federalismo fiscal en los Estados Unidos. en México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*. Rogelio Arellano Cadena (compilador), Gobierno del Estado de Puebla, el Trimestre Económico FCE, **Lecturas**, 83., México 1996, p. 254

³¹⁶ Mientras más cerca esta la comunidad del gobierno al que contribuye y que a su vez presta servicios, más posibilidades tendrá de interactuar con las autoridades y de exigirles calidad, limpieza y eficiencia, o de usar su voto para instalar un gobierno que corresponda a sus necesidades. Vid. Gil Díaz, Op. Cit., p. 24

³¹⁷ Gil Díaz Francisco(b). Srio de Hacienda. *Evolución y retos. Presentado en la XXXI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Noviembre 28, 2001*. http://shcp.gob.mx/ecograf/fer1101/fer_g04.jpg

³¹⁸ En los Estados Unidos la mayor parte de la ayuda federal un 90% se destina con propósitos específicos a programas categóricamente definidos. Dicha ayuda se distribuye entre los gobiernos estatales y locales a través de fórmulas que incluyen la mediación de las necesidades, en donde se consideran criterios como el ingreso estatal *per cápita*, niveles de desempleo y pobreza,

La mayor parte de los de los autores consideran como sinónimo de la descentralización fiscal al federalismo fiscal, Vid. Kincaid. Op. Cit., p 242, 243, 248, 249, 250, 253.

Díaz Flores, por su parte, define al federalismo fiscal como el conjunto de relaciones hacendarías (ingresos, gastos y deuda) que se establecen entre las haciendas públicas ubicadas en los diferentes ámbitos de gobierno que conforman el sistema federa, es conveniente señalar que la descentralización no es sinónimo de federalismo, ya que es parte de su propia naturaleza, al igual que la centralización. Vid. Díaz Flores. Op. Cit., p. 389

Con referencia al federalismo, la descentralización se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado nacional. Y el federalismo es una forma de gobierno que responde, como bien decía Jesús Reyes Heróles: "que las partes sean la base que permita la convivencia armónica del todo". Vid. Uvalle Berrones Ricardo(c). *Descentralización consideraciones sobre el caso de México*, <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/#NdurecrubB>

Para Sempere y Sobarzo un análisis de federalismo fiscal debería establecer la distinción de funciones entre los distintos ámbitos de gobierno. Al hacerlo, la distinción entre las prácticas de recaudación y gasto es central. Vid. Sempere y Sobarzo. *La descentralización fiscal en México: algunas respuestas. México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*. Rogelio Arellano Cadena (compilador). Gobierno del Estado de Puebla, el Trimestre Económico FCE, Lecturas, 83., México 1996, p165

En México la crisis de la descentralización se debe entre otras cosas, a la imposibilidad constitucional del gobierno federal para fiscalizar y sancionar el uso de los recursos por parte de los gobiernos locales, por lo menos en lo que se refiere a los del ramo 28 Aportaciones. Situación que propicia la arbitrariedad en el uso y es posible que hasta el desvío de recursos, por parte de los gobiernos subnacionales. La responsabilidad de fiscalización subnacional de los recursos del ramo 28 recae en las contralorías estatales, las cuales se encuentran controladas por el ejecutivo estatal. De ahí que tienen manga ancha para establecer sus prioridades de gasto que no siempre coinciden con las prioridades de la sociedad y de la comunidad.

El impedimento constitucional se ejecuta bajo la retórica de un falso matiz discursivo y demagógico, de respeto a la soberanía interna de los estados que anida el vicio de la corrupción e impunidad. Así por ejemplo, en la actualidad es prácticamente imposible hacer un seguimiento o justificar el uso de los millonarios recursos vía fondo de participaciones estatales o solidaridad, destinados a las entidades para gasto social en el sexenio de Ernesto Zedillo³¹⁹.

De hecho, en ausencia de poder de gasto (condicionado), la descentralización completa de la provisión de bienes y servicios públicos del estado, podría conducir a una competencia derrochadora y a niveles de eficiencia y de equidad por debajo de lo común³²⁰. Afirmación que rompe con el ideal en donde los pequeños gobiernos se aproximan a la relación política de

Para Ayala la teoría del federalismo fiscal busca proveernos de respuestas sobre las razones para adoptar una estructura de gobierno federal, reglas para la asignación de recursos federales entre los niveles de gobierno, las transferencias intergubernamentales de ingresos y, finalmente, el establecimiento de los modelos más deseables para garantizar una estructura federal eficiente y equitativa. En el federalismo confluyen aspectos jurídicos, fiscales, financieros, económicos, políticos y administrativos.

De esa forma el Federalismo Fiscal es concebido como un proceso (económico y político) que refleja los costos y los beneficios de la descentralización en los diferentes niveles de gobierno, en los modelos de administración pública, en los mecanismos de vigilancia y control del gobierno, y en general, en la toma de decisiones. Vid. Ayala Espino. Op. Cit., p. 350, 351

Para Sánchez Barajas los principales instrumentos del federalismo son la descentralización y la desconcentración. Entendiendo a la descentralización como el proceso mediante el cual el gobierno federal traslada a los estados y municipios funciones, atribuciones y recursos. En tanto que la desconcentración implica delegar funciones de menor rango, dotar de recursos para la ejecución y operación de programas. Vid. Sánchez Barajas Genaro. **Evaluación del Federalismo Fiscal, Mexicano**. Ed Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, S.C. CEDEN; Serie: Ciencias Sociales; No. 3, México 2002., p 27,59

Según Martínez. La definición constitucional e institucional del federalismo establece que se puede hablar de federalismo cuando en un sistema político los elementos estructurales de decisión del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial, burocracia política etcétera) están presentes en los dos niveles de gobierno, federal y estatal, y su existencia esta garantizada por la constitución y no puede ser allanada por la intervención de alguno de los niveles. Vid. Martínez Martínez, Op. Cit., p. 4

Para Bird la descentralización se propone (o al menos es analizada) como una cura posible para muchas enfermedades que afectan al país en cuestión. En tanto que el federalismo se considera como la guía en la determinación de la forma en que las variables utilizadas en la solución descentralizadora pueden funcionar y de que manera. Vid. Rodríguez Alfonso José Roberto y Teresa Lobo, *Descentralización fiscal y participación en las experiencias de las democracias tardías*. Documento preparado para el Foro Tinker 2. El papel del Estado Latinoamericano y el Caribe”, Cancún, México, Octubre de 1996. <http://www.cidac.org/libroscidac/estado-economia/cap-5.PDF>, p. 5

³¹⁹ Ayala Espino. Op. Cit., p. 394

³²⁰ Boadway Robin y Anwar Shah. *Federalismo fiscal en las economías en desarrollo. Algunas lecciones de los países industrializados*. **México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal**. Rogelio Arellano Cadena (compilador). Gobierno del Estado de Puebla, el Trimestre Económico FCE, Lecturas, 83., México 1996, p33

mercado, en la que los ciudadanos deciden directamente lo que quieren y los derechos e impuestos que deberán pagar para conseguirlo³²¹.

En nuestro caso la concepción federalista se sustenta en las transferencias no condicionadas como fórmula para solucionar los problemas de las administraciones locales. Según la cual, la forma de concretar uno de los fundamentos del federalismo fiscal, es la de compensar mediante transferencias no condicionadas la desigualdad fiscal estructural entre las entidades³²²

Es por tal motivo que en la actualidad, el viejo lema de ningún impuesto sin representación no es suficiente; ahora tenemos que asegurarnos que la representación obligue a generar transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. Sin estos mecanismos la ciudadanía estará menos dispuesta a pagar mayores impuestos, y la capacidad del Estado de responder a las demandas sociales será muy limitada³²³

Otro aspecto de la descentralización fiscal, radica en la crítica de su impacto en la consolidación o no del desarrollo democrático. En tal caso, es posible que ese experimento que se llama descentralización sea la mecánica por la que se intenten reivindicar el desarrollo democrático ante el embate neoliberal, en donde las fuerzas contrapuestas entre libertad y democracia intentan reconciliarse y consolidarse.

De esa forma la descentralización, que nace como una posibilidad de mayor apertura, gestión y optimización de los recursos, bajo la premisa de ciudadanizar y empoderar los gobiernos locales y de enfrentar la ingobernabilidad de la democracia, ampliando la libertad económica versus la libertad política, tiene en realidad el propósito de diluir, fragmentar y desarticular la conflictualidad social que puede generar la política de la *laissez faire, laissez passer*. Pensado sobre todo que el estado mínimo es el más controlable y que es el espacio político en donde se diluye el poder del estado sobre el individuo³²⁴.

De esa manera la política de descentralización fiscal se implementa más que para fortalecer las democracias locales, para acallar a través de grandes subvenciones, las voces de protesta sobre los estragos de la política neoliberal que pudieran surgir de los gobiernos locales. Una política que hace cómplices y corresponsables a todas las instituciones y estructuras de gobierno nacionales y subnacionales, de los éxitos y en su caso, de los estragos sociales y políticos, de la política del libre mercado.

El fundamento de la descentralización como herramienta liberadora y emancipadora de los gobiernos locales, puede terminar con la búsqueda de la igualdad y eficiencia que tanto se

³²¹ Blair Harry, *Spreading Power to the Periphery: A USAID Assessment of Democratic Local Governance Technical. Consultation on Decentralization*. FAO, Science Department, Bucknell University. Rome, 16-18 December 1997, p. 42

³²² Colmenares(b), *INDETEC y las Participaciones. Federalismo Hacendario*, Instituto para el Desarrollo de Técnico de las Haciendas Públicas. INDETEC. Edición especial conmemorativa, INDETEC 1973-2003. Guadalajara Jal., 2003, p. 223

³²³ Elizondo Mayer-Serra Carlos, *Impuestos, Democracia y Transparencia*. Serie Cultura de la Rendición de cuentas 2. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. Auditoría Superior de la Federación, p. 7

³²⁴ Vid. Bobbio Norberto (b), *Liberalismo y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, Breviarios 476, 2001, p. 103, 106

pregona, ampliando la brecha entre las entidades ricas y pobres. Después de todo, la libertad e igualdad son valores antitéticos, en cuanto no se puede realizar con plenitud uno sin limitar al otro, por lo que una sociedad liberal-liberalista es inevitable que sea inigualitaria³²⁵.

Al mismo tiempo, la descentralización podría fundamentarse en la concepción contractualista e idealista de la sociedad de Rousseau, según la cual la existencia de la verdadera democracia requiere ante todo un estado muy pequeño en donde se pueda reunir fácilmente el pueblo, así como de una sencillez de costumbres, además de mucha igualdad de condiciones y de fortunas, en donde exista poco o ningún lujo³²⁶. La ciudadanización del poder pretende reforzar la democracia de los modernos con la democracia directa de los antiguos, formas de gobierno que según Madison, degeneran fácilmente en formas corruptas de vivir político³²⁷.

La ciudadanización atenta contra el valor político del federalismo, sobre todo en lo que se refiere a la dimensión y participación comunitaria y conjunta en la política, así como a la vinculación entre comunidad y mando político para la conciliación de intereses y solución de conflictos³²⁸.

Es así como el problema de la descentralización fiscal, va más allá del discurso teórico en donde se considera un adecuado sistema de control institucional y ciudadano, de políticos honestos y responsables, de una participación abierta de la ciudadanía en la toma de decisiones, de un fortalecimiento de la democracia y de una asignación eficiente de los recursos en función del óptimo de Pareto³²⁹. En la medida en que el liderazgo político local no necesariamente responderá a los intereses de sus bases electorales (o del gobierno central) a menos que predomine un sistema equilibrado que exija responsabilidad³³⁰. Es por ello, que descuidar el establecimiento de canales de participación ciudadana en los asuntos locales, o la modernización

³²⁵ Vid. Bobbio(b) Op. Cit., p. 41

³²⁶ La desventaja de ser un pequeño país, aunque contradictorio tiene sus ventajas; pues son estados donde el vínculo social es muy estrecho y su administración se torna más fácil, cuanto menores son las distancias la acción del gobierno se torna más vigorosa y eficaz; en lo que se refiere a la observancia de las leyes, impidiendo vejaciones y previniendo sediciones. Aunado a lo anterior no difieren en gran medida sus costumbres y por lo tanto pueden ser gobernados con las mismas leyes; además de que son estados donde aparece la virtud, se descubren los talentos y donde los delitos no quedan impunes; en ese sentido, **en ocasiones resulta más provechoso un buen gobierno que los recursos que pueda proporcionar un gran territorio**. Rousseau Jean Jacques. *El Contrato Social*. Ed. Sarpe. España. Serie los grandes pensadores, 1985, pp 81-85

³²⁷ Vid. Bobbio(b) Op. Cit., p. 23, 33, 34

³²⁸ Aguilar Luis (c). *Hacia un nuevo federalismo fiscal*. *El Trimestre Económico*. Arellano Cadena Rogelio. México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal. Ed. Gobierno del Estado de Puebla. Fondo de Cultura Económico Lecturas #83, México, 1996, Op. Cit., p.19

³²⁹ Según la teoría de la descentralización de Oates la provisión descentralizada de un bien público Pareto-eficiente esta dado por la mayor información con que cuentan los gobiernos locales, de los problemas y preferencias de los habitantes locales. Vid. Arellano Rogelio, *Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México. ¿Hacia un nuevo federalismo?*. Alicia Hernández Chávez (coordinadora), FCE, Colegio de México, Fideicomiso de Historia de las Américas, México 1996, p213.

La teoría de la descentralización de Oates también se refiere al hecho de que existen bienes públicos puros cuyos consumos están definidos a partir de un subconjunto geográfico del total de la población, así, los bienes públicos puros serán aquellos cuyo ámbito sea nacional, como la seguridad nacional.

De igual forma la teoría de la Descentralización de Oates establece que si las preferencias de los habitantes de las regiones son diferentes se puede alcanzar una mayor eficacia si los bienes públicos son proporcionados de manera local, debido al mayor conocimiento por parte del gobierno local de las preferencias de su electorado. Vid. Aghón Gabriel y Carlos Casas. Op. Cit., p. 54 y 87

³³⁰ Rodríguez Alfonso. Op. Cit., p. 27

de los sistemas de personal al servicio del Estado, puede ser un error que se revela devastador para el futuro de la descentralización³³¹.

De igual manera está claro que el problema de la descentralización fiscal, está más allá de un complejo e intrincado modelo matemático de distribución o transferencia de los recursos. Es un hecho que mientras no exista una política administrativa, eficiente y eficaz, honesta y transparente, todo modelo de descentralización aún el más complejo o matematizado estará destinado al fracaso.

Empero no obstante, a las dificultades y problemas a que se enfrenta el proceso de descentralización, en casi todos los países se ha impuesto una demanda por descentralizar, con la idea no sólo de fortalecer el proceso democrático, en la medida en que ha llegado a plantearse una relación causa - efecto entre descentralización y democracia, entendiendo que un régimen descentralizado goza de mayor legitimidad democrática que uno que no lo es, y que a través de la descentralización puede lograrse una mayor democratización institucional, social y económica³³²

3.1. LA DEPENDENCIA PETROLERA DE LA PDF

En México unas cuantas entidades aportan cerca del 35 por ciento de los ingresos totales de la federación por impuestos y aprovechamiento del petróleo³³³. El proceso nacional de descentralización fiscal que inicia propiamente en los ochenta coincide con el *boom* petrolero y se consolida con la distribución de los ingresos excedentes generados por la exportación de los hidrocarburos. Al respecto, vale decir que ningún otro país, por lo menos ninguno de los llamados países del *westminster* (Inglaterra, Australia y Nueva Zelanda), Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia, España, Canadá, ni ningún latinoamericano, con excepción posiblemente de Venezuela y México, ha centrado su política de descentralización fiscal en incrementos constantes de recursos en función directa con el volumen de recursos obtenidos por la explotación de un recursos no renovable, como el petróleo. Mucho menos, ninguno de los países del sudeste asiático como Japón, Corea del Sur o China, cuya eficiencia administrativa no tiene nada que ver con el proceso de descentralización occidental

En nuestro caso, la holgura que los ingresos petroleros le prestaron a las finanzas públicas, generaron rápidamente la posibilidad por parte de las entidades federativas de obtener “dinero fácil”. Lo cual se hace patente en el hecho de que mientras en México el porcentaje de ingresos estatales por participaciones federales es de 81.7 por ciento a nivel estatal, y del 52.1 por ciento a nivel municipal, en Estados Unidos dicha dependencia es tan solo del 20.0 por ciento, y en Alemania del 17.0. Situación que representa una descentralización fiscal distorsionada y desplazante.

³³¹ De la Cruz Rafael, *Federalismo Fiscal y Descentralización un Nuevo Equilibrio entre la Sociedad y el Estado*. Instituto de Estudios Superiores en Administración, IESA, Centro de Capacitación de Desarrollo de los Gobiernos Locales IULA/CELCADEL; Banco mundial-BIRF; El Instituto del Banco Mundial- WBI, Caracas Venezuela, 6-17 junio de 1999, p. 4

³³² Alegrett Ruiz José Raúl. *La Dimensión Política de la Descentralización*, <http://www.fao.org/WAICENT/faoinfo/sustdev/ROdirect/Rofo0015.htm>

³³³ Me refiero a las entidades de donde se extrae el petróleo, no donde se declaran sus aprovechamientos.

CUADRO 3.1.1
PORCENTAJE DE INGRESOS REGIONALES PROVENIENTES
DE PARTICIPACIONES FEDERALES

País	Nivel estatal	Nivel local
México	81.7	52.1
Argentina	5.1	-
Alemania	17.0	27.5
Francia	36.2	*
Canadá	19.1	45.7
Suiza	21.1	15.3
Estados Unidos	20.0	36.8

Fuentes: México, calculado con base en datos del INEGI (1993); Argentina, FIEL(1993); Alemania, Canadá, Los Estados Unidos, Francia y Suiza, krause-Junk y Müller (1993). Los datos para México se refieren a 1990; para Argentina, 1988; para el resto de los países, 1989.

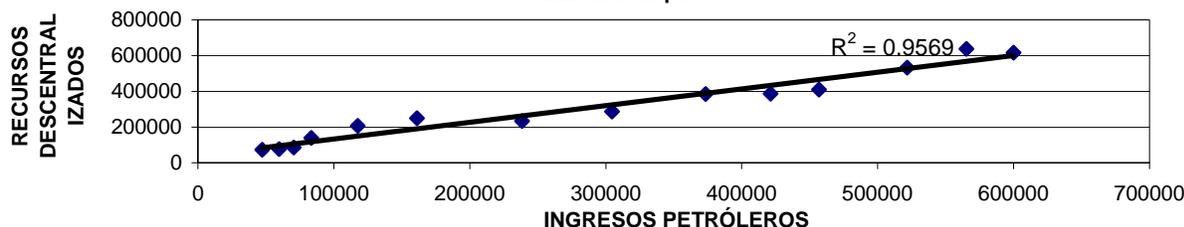
*En el nivel estatal se incluyen los gobiernos regionales, departamentales y comunales.

Fuente: Arellano Rogelio. Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México. en ¿Hacia un nuevo federalismo?, Alicia Hernández Chávez (coordinadora), FCE, Colegio de México, Fideicomiso de Historia de las Américas, México 1996, p212

En este escenario son las entidades federativas productoras de petróleo, las que prácticamente están financiando y subsidiando la política de descentralización; lo lamentable es que el nivel de desarrollo social de dichas entidades no corresponde con sus riquezas naturales. Esto no quiere decir que los recursos derivados de la venta y extracción de petróleo se destinen directamente a la descentralización fiscal, sino que el monto total de los recursos descentralizados prácticamente corresponde con los ingresos totales generados por este sector. Tal y como se podrá apreciar en el siguiente gráfico, en donde el ingreso uno a uno de los recursos petroleros entre 1992 y 2005, prácticamente se corresponden con el volumen de recursos descentralizados, de ahí su elevado grado de correlación 0.9569.

GRÁFICO 3.1.1

RECURSOS DESCENTRALIZADOS/INGRESOS PETRÓLEROS (1992-2005).
Millones de pesos



Fuente. Elaboración propia con datos de Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Evolución del gasto público por ramos 1980-2005*. Marzo-Abril 2005. CEFP/036/2005, p 33 y Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas públicas. *Estimación de ingresos petroleros al cierre de 2005. Determinación de ingresos excedentes totales*. Octubre del 2005. CEFP//051/2005., p 5

Dicha dependencia es uno de los principales factores que frenan e impiden el potencial que podría tener un adecuado proceso de descentralización, sobre todo en lo que se refiere a la consolidación democrática y participación social. Sólo cuando fuentes propias financian una gran parte del presupuesto local, la participación política en su determinación tenderá a ser alta y las autoridades locales serán responsables por los resultados de sus políticas³³⁴.

Huntington coincide en que la posibilidad de dinero fácil frena el proceso democratizador, cuando menciona que las rentas del petróleo enriquecen al Estado y aumentan el poder de su

³³⁴ Rodríguez Alfonso. Op. Cit., p. 3-28

burocracia; en la medida en que reducen o limitan la necesidad de impuestos, también reducen la necesidad del gobierno de solicitar la aprobación social para la asignación de los recursos. Cuanto más bajo sea el nivel de impuestos, menor razón hay para que el pueblo pida representatividad. “No a los impuestos sin representación” fue una demanda política; “No a la representación sin impuestos” es una realidad política³³⁵.

En nuestra incipiente cultura fiscal, que tiende a olvidar que el gobierno no posee más recursos que los que los ciudadanos le otorgan, que no vincula gasto público (distribución) y aportación ciudadana (contribución), es muy probable que muchos o todos, tengan la percepción de que reciben gratuita y no merecidamente los bienes y servicios que presta el gobierno³³⁶.

CUADRO 3.1.2
PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO CRUDO POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidad Federativa	Anual/barriles	Aporte Porcentual
Total	1,159,641.10	
Chiapas	15,236.60	1.3
Puebla	755.6	0.1
San Luis Potosí	216.9	0.0
Tabasco	163,429.50	14.1
Tamaulipas	4,882.90	0.4
Veracruz- Llave	20,892.10	1.8
Aguas territoriales (sonda de Campeche)	954,227.50	82.3

Nota: El volumen de la producción mensual se obtuvo multiplicando el promedio diario, por el número de días del periodo de referencia. Debido al redondeo de las cifras, las sumas pueden no coincidir con los totales.

° Cifras mensuales acumuladas

FUENTE. Elaboración propia con datos de PEMEX Director Corporativo de Planeación Estratégica³³⁷.

Al respecto, cabe señalar que Tabasco cuenta con un coeficiente efectivo elevado en las participaciones del Fondo General, debido a que con la firma del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, fue beneficiado en el cálculo de sus Participaciones por su base petrolera³³⁸. En 1979, el 75% de la producción de crudo correspondía al estado de Tabasco; en 1989 este porcentaje disminuyó a 24%. En ese año, Campeche fue el estado con mayor producción (70% del total)³³⁹. Pero su elevada dependencia del petróleo terminó por inhibir el desarrollo de las fuerzas locales, lo que las ha llevado a que se encuentren entre las entidades federativas con menor nivel de industrialización³⁴⁰.

En el 2002 los campos petroleros ubicados en aguas poco profundas próximas a los estados de Tabasco y Campeche aportaron el 85% del petróleo extraído en México³⁴¹. En este escenario las

³³⁵ Huntington Samuel (b), **La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX**. España, Ed. Paidós, p. 70

³³⁶ Vid. Aguilar Luis (c). Op.Cit. p. 20

³³⁷ INEGI, *Cuaderno de Información Oportuna Regional*. Núm 74, Cuarto Trimestre 2002. INEGI México 2002, cuadro2.5

³³⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP(a). Op. Cit.,p23

³³⁹ Arellano Cadena Rogelio (b), *Necesidades de cambio en las relaciones hacendarías intergubernamentales en México*, en: **México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal**, Op. Cit., p. 27

³⁴⁰ Ruiz Durán Clemente (b). *Territorialidad, industrialización y competitividad local en el mundo global*, en: **Dinámica regional y competitividad industrial**. Ruiz Durán Clemente, Enrique Dussel Peters (coordinadores), México, Ed. Jus, UNAM Fundación Friederich Ebert. 1999, p. 41

³⁴¹ Ramírez Aldana Enrique, *PEMEX pide prestado a los mexicanos*. En **Macroeconomía**. marzo 1° de 2004, núm. 127, p. 21

bases del federalismo fiscal sustentadas en el financiamiento del gasto con los recursos petroleros, desvirtúan desde sus orígenes la eficiencia y eficacia en la asignación, distribución y ejecución del presupuesto; así como el proceso de intervención y participación social, debilitando fundamentos democráticos.

A mayor esfuerzo recaudatorio mayor eficiencia en el gasto. La eficiencia en el gasto subnacional es mayor cuanto mayor es el componente impositivo propio de estos gobiernos³⁴². En México las entidades federativas saben que no requieren ni necesitan realizar un esfuerzo significativo en la recaudación que les comprometa política ni económicamente, por lo que sienten poco o nulo compromiso para realizar obras que requiere la comunidad.

De igual manera, la sociedad no se compromete debido a que pareciera que los mecanismos y las fuerzas de recaudación se encuentran lejos de las instituciones de gobierno local, y si a lo anterior, le añadimos que el gasto proviene de fuentes externas al trabajo, a la productividad y a la inversión, entonces los estímulos de la sociedad para exigir claridad, transparencia y eficiencia en el gasto se pierden.

En la mayoría de los casos en que la política de descentralización fiscal se encuentra sustentada los ingresos petroleros, las administraciones locales se valen de lo en la ciencia económica se llama la teoría del “gorrón”, por la que los gobiernos subnacionales reciben una gran cantidad de recursos por encima de sus capacidades “naturales” de recaudación. Frenándose así la eficiencia social y económica e inhibiéndose las potencialidades internas.

Ante esto cabría preguntarse qué va a pasar con la política de descentralización fiscal una vez que se agoten las reservas petroleras, lo que se calcula ocurrirá entre diez y quince años³⁴³, o incluso qué pasaría ante un escenario de una fuerte inestabilidad económica global, por la que se redujera drásticamente el precio del petróleo, o en el mejor de los casos, cuando las entidades federativas de donde se extraen dichos recursos con que se financia la distorsionada descentralización fiscal, se hagan conscientes de que es a ellos a quienes les pertenecen por derecho natural, si no el total, por lo menos una buena parte de dichos recursos, por lo que presionarían a la federación para gozar de recursos adicionales por dicho concepto, con el propósito de resolver por ellos mismos los graves problemas de marginación y de pobreza que los aquejan, en el entendido de que si no lo hacen pronto, la federación terminara por agotar las riquezas de sus mantos petrolíferos³⁴⁴.

³⁴² De la Cruz, Op. Cit., p. 58

³⁴³ El secretario de Energía, Fernando Elizondo Barragán, confirmó en conferencia de prensa que las reservas probadas de México al primero de enero de 2004, son de 18 mil 895.10 millones de barriles de petróleo crudo, que alcanzan para 11 o 12 años. Vid. Rodríguez Israel. Confirma Energía: sólo para 11 años, reservas probadas de crudo. Diario. **La Jornada**. Martes 22 de junio de 2004.

³⁴⁴ A este respecto Arellano hace énfasis en la ineficiencia de la anterior Ley de Coordinación fiscal en la que se les otorgaban recursos adicionales, a los estados petroleros en la fijación de las participaciones en 1978, y resalta el hecho de que los estados de Jalisco, México, Nuevo León y el distrito Federal subsidien a otras entidades como Chiapas y Tabasco. Esto en función de los actuales criterios de distribución tales como el PIB estatal y en el ingreso *per cápita* homogéneo. Sin embargo, dichas entidades finalmente resultan financiadas si se considerará a los ingresos petroleros como parte del PIB estatal, en donde resultaría que son los estados petroleros los que cargan con un 90 por ciento de la actual política de descentralización fiscal, centrada en el concepto de “dinero fácil”, esquema en el que las entidades con mayor crecimiento resultan beneficiadas. De otra forma, si los ingresos se entregaran y distribuyeran tan sólo en función del PIB y del ingreso *per cápita* homogéneo, resultaría una hiper concentración de los recursos y de las desigualdades regionales. Vid. Arellano Rogelio (c). *Alternativas a la descentralización fiscal*

CUADRO 3.1.3
PARTICIPACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES E INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL INGRESO
TOTAL DEL GOBIERNO ESTATAL

Año	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Transferencias (%)	27	25	25	43	48	47	53	52	52	61	49	60	59	49	44	44
Ingresos Tributarios (%)	24	25	9	6	6	4	2	2	2	2	2	2	3	3	3	9

Fuente: Carrera-Hernandez Ady, Fiscal Strengthening of Local Government in Mexico International Development Department, The University of Birmingham. Paper presented at the Annual Conference of the Society of Latin American Studies, University of Liverpool, 17 - 19 April 1998, p13,14. Data calculated on the basis of Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; Finanzas publicas estatales y municipales en México 1975-1983; 1979-1988 and 1989-1993

Ante tal situación, sería bueno que el gobierno federal incentivara e interviniera directamente en la capacitación y concientización de los gobiernos subnacionales, para eficientar su gasto y elevar su cultura recaudatoria. En el mediano plazo de no implementar las medidas conducentes, la asfixia de las finanzas públicas y el agotamiento de los recursos petroleros terminará por colapsarse hundiendo a las entidades, y a la federación en una crisis; una crisis económica de grandes magnitudes terminando con el actual pacto de descentralización fiscal.

3.2. LA FALSA CORRESPONDENCIA FISCAL

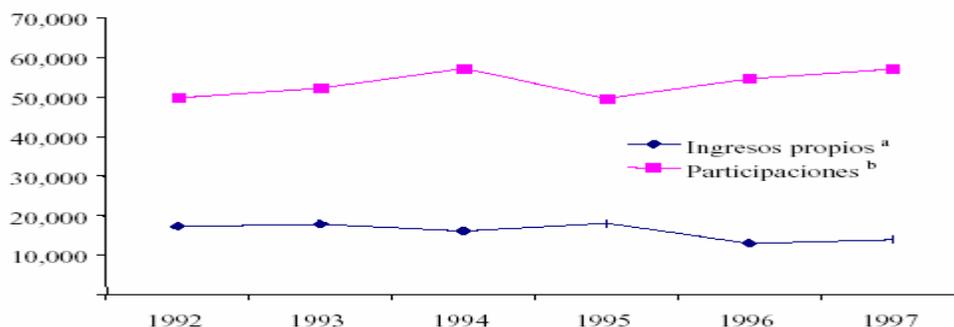
La concentración de los ingresos y la descentralización de los egresos separan el dolor de recaudación con el placer de gastarlos. Considerando que quienes reciben el “dinero gratis” proveniente de las transferencias intragubernamentales encuentran pocos incentivos para gastar prudentemente o por corresponder a los deseos de los contribuyentes, tal política no resulta ni eficiente ni efectiva³⁴⁵.

en México. México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal. Rogelio Arellano Cadena (compilador). Gobierno del Estado de Puebla, el Trimestre Económico FCE, Lecturas, 83, México 1996, pp 205, 214.

Dicha situación se objetiva en el hecho de que el 635 del gasto bruto total de las entidades federativas durante el periodo 1982-1991, se concentró en siete estados: Baja California, Jalisco, México, Nuevo León, Tabasco, Veracruz y el Distrito Federal. Asimismo en el periodo 1982-1993 siete entidades captaron el 595 de la inversión pública federal: Veracruz, Campeche, Jalisco, México, Oaxaca, Nuevo León y el Distrito Federal, en contraste con ocho estados, Aguascalientes, Baja California Sur, Colima; Durango, Morelos; Querétaro, Tlaxcala y Zacatecas que en conjunto participaron tan sólo con el 6.2% del total respectivo. Vid. Ayala Espino. Op. Cit., p. 388, 389

³⁴⁵ Kincaid, Op. Cit., p. 253

GRÁFICO 3.2.1
Ingresos propios y participaciones netas de los estados
 Ingresos propios y participaciones netas de los estados



^a Impuestos, derechos y aprovechamientos.

^b Excluye participaciones a municipios.

Fuente: elaboración propia con datos de SHCP. Excluye al Distrito Federal.

La llamada “pereza fiscal” de los gobiernos que reciben un gran volumen de transferencias y no están interesados en incrementar su propia recaudación, puede conducir a cierta irresponsabilidad fiscal por parte del gobierno local y a una cómoda dependencia en los niveles más altos de gobierno³⁴⁶. De ahí que no se interesen en implementar y aplicar los impuestos locales a que por ley tienen derecho, en parte por el costo político que ello les puede representar (Ver anexo, cuadro 30).

CUADRO 3.2.1
Principales Potestades Tributarias, 2003

Concepto	Estados que NO las utilizan
Nóminas (26 Estados* y el D.F.)	Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Morelos y Querétaro.
Prestación de Servicios de Hospedaje (albergue) (29 Estados y el D.F., en las restantes dos entidades son municipales)	
Enajenación de vehículos de motor usado y bienes muebles usados (29 Entidades federativas)	Baja California Sur, Tamaulipas y (D.F. lo derogó)
Tenencia o Uso de Vehículos de más de 10 años (13 Estados y el D.F.)	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. 15 de agosto de 2003, p35

Dentro de los resultados negativos de la PDF, encontramos el hecho de que los gobiernos locales han perdido interés y compromiso en su función recaudatoria³⁴⁷. De esa forma solo 27 entidades gravan los premios derivados de loterías, 15 los servicios profesionales de medicina, y 24 las operaciones contractuales³⁴⁸.

³⁴⁶ Rodríguez Alfonso. Op. Cit., p. 3

³⁴⁷ Calderón Salazar. Op. Cit., p. 40

³⁴⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP(a). Op. Cit., p. 35

Es importante destacar que se excluyó al Distrito Federal por contar en su estructura con los impuestos prediales y de adquisición de inmuebles, gravámenes que en el caso de los estados corresponde sólo a los municipios³⁴⁹.

Algunos de los factores adicionales que influyeron en la disminución de la participación de los ingresos propios dentro de los ingresos totales de las entidades, lo constituyó:

- El incremento en los recursos de origen federal transferidos a éstas, tal es el caso de la federalización educativa en 1992.
- Las reformas en la Ley de Coordinación Fiscal en 1996 que incrementaron el porcentaje del Fondo General de Participaciones que pasó de 18.51 a 20.0 por ciento de la RFP;
- La adición de los recursos del Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano al Fondo de Fomento Municipal.
- Los incrementos porcentuales en algunos incentivos en el marco de la colaboración administrativa, en 1997.
- La integración de los recursos del Ramo 33, a partir de 1998.
- Los recursos del PAFEF que el H. Congreso de la Unión fue incorporando a partir del 2000, que para 2003 se constituyen como el Ramo 39 del PEF.
- En virtud de lo anterior, la participación de los ingresos federales para entidades federativas pasó del 72.6 al 85.6 por ciento de 1994 a 2001³⁵⁰

Los impuestos locales más importantes, si bien no son gravados por todas las entidades, son:

- Nóminas; Enajenación de Vehículos y otros Bienes Muebles; Hospedaje y Tenencia local, la suma de estos cuatro gravámenes representa el 88.7 por ciento de la recaudación en 2001. El restante 11.3 por ciento lo constituyen gravámenes como Loterías, Rifas y Sorteos; Diversiones y Espectáculos Públicos; Premios Derivados de Loterías; Servicios Profesionales de Medicina; Instrumentos Públicos y Operaciones Contractuales; Adicionales, etc..
- En el caso del Impuesto sobre Nóminas, que es gravado por sólo 26 entidades, la recaudación a precios de 1993 fue cercana a los 2, 132, 795 miles de pesos en 2001, dicha cantidad significó el 73.7 por ciento de los ingresos tributarios locales totales.
- Un dato importante es que tres de las entidades (Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro) no incluyen en su legislación fiscal vigente el Impuesto sobre Nóminas, mientras que la correspondiente a Oaxaca establece una tasa de cero por ciento para dicho impuesto, siempre que los empleados del contribuyente lleguen a un máximo de 50 personas. Dicho Impuesto Michoacán lo implementó a partir de 2003.
- El segundo sitio lo ocupó el Impuesto Sobre Enajenación de Vehículos y Bienes Muebles, del que se recaudaron 208, 539 miles de pesos, equivalentes al 7.2 por ciento del total de la recaudación tributaria local; este gravamen sólo es aplicado por 29 entidades.
- La participación de los impuestos sobre Hospedaje y Sobre Tenencia Local es menos importante³⁵¹.

³⁴⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP(a). Op. Cit., p. 38

³⁵⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP(a). Op. Cit., p. 37

³⁵¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP(a). Op. Cit., p. 40,41

CUADRO 3.2.2
Estructura de los impuestos locales 1994-2001

Estructura de los Impuestos Locales, 1994-2001 *
Estructura porcentual

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Totales	100.0							
Nóminas	68.0	69.0	69.3	68.2	68.2	60.8	74.0	73.7
Hospedaje	0.0	0.2	0.5	3.5	4.4	4.8	5.0	4.1
Tenencia	3.1	3.2	3.4	3.3	2.9	2.6	2.8	3.8
Enajenación de Vehículos	7.7	9.7	8.9	7.8	8.6	7.9	7.7	7.2
Subtotales	78.8	82.1	82.2	82.9	84.1	76.1	89.4	88.7
Resto	21.2	17.9	17.8	17.1	15.9	23.9	10.6	11.3

* Excluye al Distrito Federal

Fuente: Elaborado con datos de las Cuentas Públicas de las entidades federativas.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. 15 de agosto de 2003, p41

Ante dicha situación algunas entidades federativas revisaron su estructura impositiva y decidieron ejercer potestades tributarias adicionales para fortalecer su hacienda pública; en este caso se encuentran los estados de Veracruz y Zacatecas, que reformaron su legislación fiscal para implementar el Impuesto sobre Nóminas.

Es útil mencionar que el estado que opera el mayor número de impuestos es Guerrero con nueve, seguido por Baja California, Chihuahua, Jalisco, Nayarit y Tlaxcala, con ocho impuestos cada uno. En el extremo opuesto, Campeche y Guanajuato operan sólo tres impuestos, mientras que Nuevo León, Quintana Roo y Sinaloa operan cuatro. De los impuestos estatales vigentes los más frecuentes por entidad son el Hospedaje (con 30 entidades), Loterías y Rifas (27), Nominas (23) y Diversiones y Espectáculos Públicos (12), siendo estos cuatro los más importantes en términos de recaudación. Tan sólo estos cuatro impuestos dan cuenta de más del 90 por ciento de lo recaudado en los estados³⁵².

Pero el problema de fondo pareciera ser que los estados realizan un ejercicio poco reflexivo de su gasto porque no les cuesta, ya que más del 80% de los ingresos de los estados, excluyendo al Distrito Federal, provienen de la Federación a través de los distintos fondos e incentivos que establece la Ley de Coordinación Fiscal; esto como resultado del escaso esfuerzo recaudatorio que realizan las mismas entidades para allegarse recursos gravando aquellas actividades que le son permitidas³⁵³.

³⁵² Sobarzo Horacio, México: *estudio sobre la capacidad fiscal y tributaria y el esfuerzo tributario de los gobiernos estatales de México*. Septiembre del 2003m, p.6

<http://www.indetec.gob.mx/Eventos/ForoEnfAltFed/Preliminar/Sobarzo.pdf>

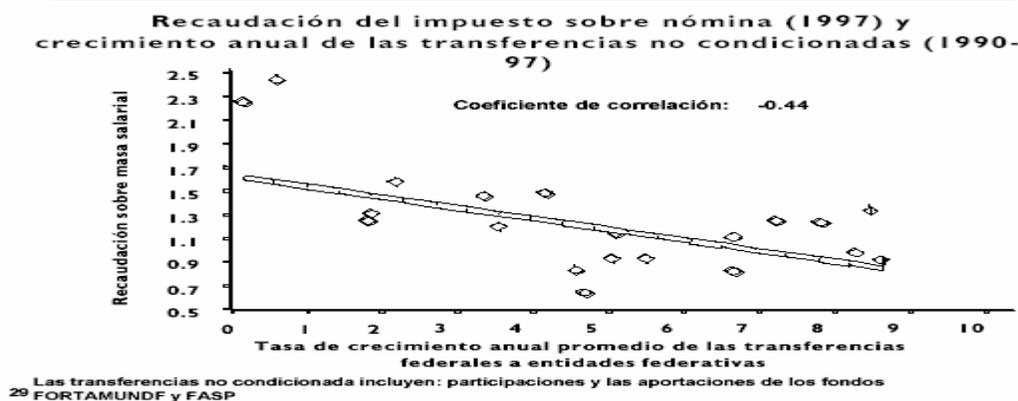
Los impuestos más importantes por su potencial recaudatorio son nóminas (27 estados), hospedaje, enajenación de bienes muebles y tendencia local. En contraposición el impuesto menos utilizado es el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de más de 10 años. además existen otros impuestos que las entidades han suspendido como el de permisos derivados de loterías, servicios profesionales de medicina, y operaciones contractuales, así como de derechos, productos y aprovechamientos. Vid. Colmenares Páramo. Op. Cit., p. 34

³⁵³ Pérez Morales Constantino, *Finanzas públicas en los tres niveles de gobierno en México*, **Momento Económico**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Núm. 120, marzo-abril de 2002, p. 43

Si bien es cierto que entidades con menor grado de desarrollo relativo han recibido mayores recursos a través del sistema de participaciones, también es cierto que en muchos casos han servido para sustituir el esfuerzo fiscal de la hacienda local y no para incrementar la misma proporción el nivel de bienestar de la población; en contrapartida, las entidades transferentes de recursos han tenido que fortalecer el papel de sus ingresos propios como medio de financiamiento; en muchos casos sus esfuerzos (dado el monto de recursos transferidos) resultan insuficientes para mantener la infraestructura necesaria para su desarrollo económico”³⁵⁴.

GRÁFICO 3.2.2

Recaudación del impuesto sobre nómina y crecimiento de transferencias no condicionadas Los Estados perceptores de mayores transferencias recaudan menos.



En efecto, más de las cuatro quintas partes (81.7%) de los recursos financieros estatales provienen de participaciones federales, en tanto que más de la mitad (52%) de los recursos financieros de los municipios dependen de dichas fuentes³⁵⁵.

La LCF fomentó una elevada dependencia presupuestal por parte de las entidades respecto al gobierno central, dependencia que llega a representar entre el 75 y 80 por ciento de los ingresos de algunas de las entidades. Asimismo redujo significativamente el esfuerzo recaudatorio por parte de las entidades federativas, convirtiéndolas en ejecutoras del gasto. La dependencia financiera de las participaciones y de las aportaciones federales, alcanzó en 2001 hasta un 97.32% de los ingresos estatales en Tabasco y un mínimo de 79.29% en el Estado de México³⁵⁶.

Es así el proceso de descentralización del gasto, ha provocado en las entidades una dependencia de casi 90 por ciento en promedio de las transferencias federales (ramo 28 y 33), por lo que a pesar de sus esfuerzos descentralizadores el país mantiene un modelo centralista³⁵⁷. En general se

³⁵⁴ Pérez Morales, Op. Cit., p. 45

³⁵⁵ Arellano Cadena (b), Op. Cit., p. 123

³⁵⁶ Michel Uribe Hugo Alberto, Op. Cit., p. 11

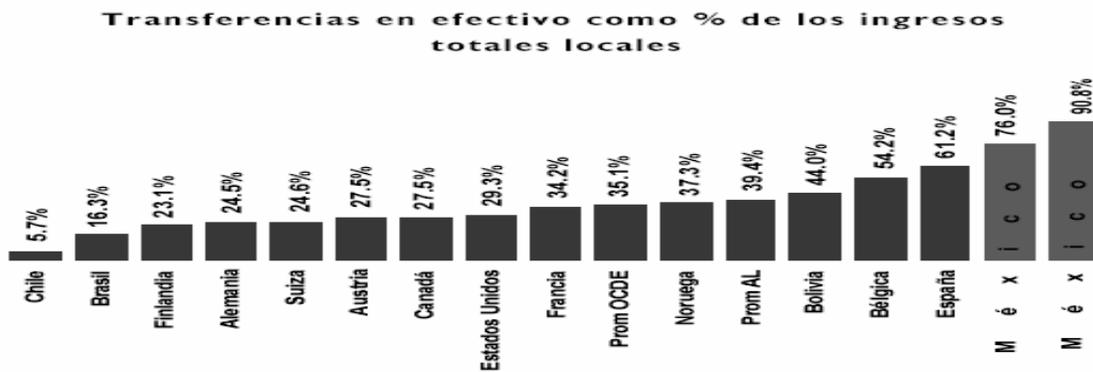
³⁵⁷ Huerta Golman Antonio. *Modelo de estimación de necesidades de gasto educativo, servicios de salud y gasto social para las entidades federativas en México*. Septiembre 14 del 2003, p. 11

<http://www.indetec.gob.mx/Eventos/ForoEnfAltFed/Preliminar/Huerta.pdf>

observa un reducido esfuerzo fiscal para incrementar los ingresos propios, lo que muestra la gran dependencia que aún existe en las transferencias de la federación³⁵⁸.

Dependencia que se acentuó después de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, así mientras que en 1970 el 50 por ciento de los ingresos de las entidades federativas eran por concepto de impuestos locales y el 14.6 por ciento era vía de participaciones federales a través del ISIM, para 1980 la situación se revierte y del monto de ingresos totales de las entidades federativas, sólo el 9.3 por ciento lo representaban los ingresos por concepto de impuestos, mientras que el 50 por ciento eran vía participaciones federales. Cabe señalar que en este mismo periodo la federación toma el control del ISR (Impuesto Sobre la Renta), IVA (Impuesto al Valor Agregado), IEPS (Impuesto Sobre Productos y Servicios), ISAN (Impuesto Sobre Automóviles Nuevos) e Impuestos al Comercio Exterior³⁵⁹.

GRÁFICO 3.2.3
Transferencias en efectivo como % de los ingresos totales locales



En el caso de México las transferencias consideradas no tienen rendición de cuentas. Asimismo, no se incluye Distrito Federal

Fuente Federalismo Evaluación y Retos, p. 18

En concreto si consideramos la relación transferencias/ingresos propios como un indicador de la autonomía en el gasto de la descentralización fiscal, podemos considerar que México es uno de los países con la mayor descentralización fiscal, únicamente por debajo de Brasil y Argentina, y muy cerca del promedio de descentralización del de la OCDE (Ver anexo, cuadro 1 y 2). Este es un dato muy significativo, sobre todo si consideramos que los dos países latinoamericanos con mayor nivel de descentralización fiscal son los que poseen los peores índices de marginación y pobreza, con fuertes problemas financieros derivados del desenfrenado endeudamiento de las entidades federativas so pretexto del respeto a su soberanía.

³⁵⁸ Ruiz Durán Clemente, *Reposicionando el desarrollo: Del esquema central a la recuperación de lo local*, en: **Soberanía y Desarrollo Regional. El México que todos queremos**. El Gobierno del Estado de Tlaxcala, El Colegio de Tlaxcala, UNAM, CANACINTRA, México 2003, p. 423

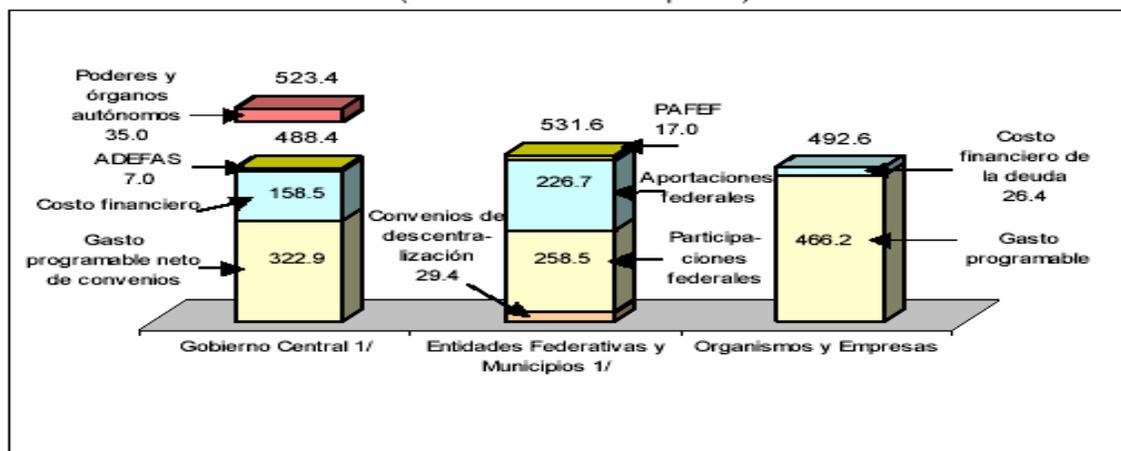
³⁵⁹ Elizondo Mayer-Serra, Op. Cit., p. 13. También en Saucedo José y Sánchez Alberto, **Hacia el federalismo fiscal**, México: INAP, 1997, p. 93-104

3.3 EL DESEQUILIBRIO VERTICAL DE LA PDF³⁶⁰

Se entiende por desequilibrio vertical a la diferencia en la distribución de los recursos, entre la Federación y los estados en relación a sus ingresos y necesidades

En lo que se refiere al desequilibrio, de la política de descentralización diremos que si bien el gobierno federal todavía mantiene cerca del 70 por ciento del gasto centralizado; sólo el 22.2 por ciento que resta de descontar los recursos para órganos y poderes autónomos, entidades federativas y deuda es programable, por lo que queda muy poco margen para impulsar un proyecto nacional de desarrollo alternativo.

GRÁFICO 3.3.1
Componentes del gasto neto total 2003
PRINCIPALES COMPONENTES DEL GASTO NETO TOTAL 2003
(miles de millones de pesos)



1/ Incluye aportaciones ISSSTE-FOVISSSTE por 7.0 y 15.7 miles de millones de pesos para Gobierno Central y Entidades Federativas y Municipios, respectivamente.

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, SHCP

Para 1999, la distribución del gasto era la siguiente: el gobierno central ejercía el 30 por ciento, el gasto en seguridad social representaba el 9 por ciento, la deuda absorbía el 22 por ciento y las transferencias el 39 por ciento³⁶¹

Entre 1998 y lo previsto para el 2002 en términos de recursos, no le ha ido mal ni a los estados, ni a los municipios; en ese lapso el gasto neto total de la federación aumentó en términos reales 24.3 por ciento; las participaciones lo hicieron en 36.1 por ciento, y las aportaciones a los fondos 34.4 por ciento. Las participaciones ramo 28 se incrementaron del 13.7 a 15 por ciento del gasto neto total del gobierno federal, en tanto que las aportaciones ramo 33 pasaron del 13.8 a 14.9 por

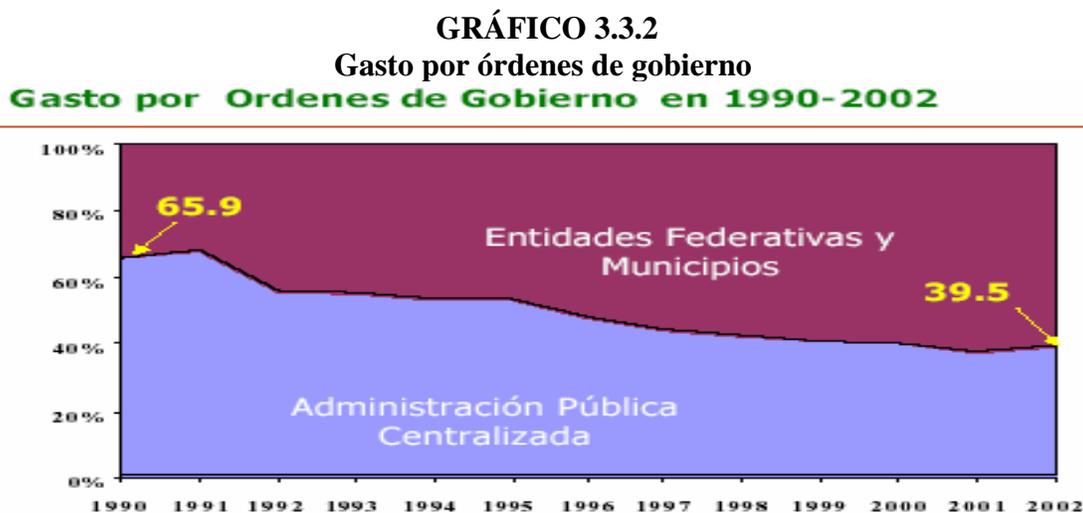
³⁶⁰ El desequilibrio horizontal se entiende como la diferencia de gasto entre el gobierno federal y el gobierno de las entidades federativas, en proporción a sus necesidades. En tanto que el desequilibrio horizontal se define como la diferencia en la asignación de los recursos entre iguales estructuras de gobierno, en proporción a sus necesidades. Def. propia

³⁶¹ Giugale Marcelo y Steven B. Webb, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lesson from México*. The World Bank, Washington, D.C., 2000, p. 206.

ciento, ambos ramos representan actualmente el 30 por ciento del gasto neto total del gobierno federal³⁶²

Por ejemplo en 2002, la federación transfirió por concepto de participaciones y gasto federalizado la cantidad 487 mil 710 millones. Con respecto a la RFP, en 1998 se transfirió a entidades y municipios el 56.5 por ciento y en 2002 el 60.7 por ciento. Los aumentos se explican principalmente por los incrementos en el ramo 33, el Fondo General de Participaciones (FGP) y la incorporación del PAFEF, el cual también se ha elevado con relación a la RFP³⁶³.

En un periodo más amplio, los incrementos se expresan en un mayor ejercicio de Entidades y Municipios del gasto primario del gobierno federal, pues la administración pública centralizada pasó de ejercer el 66 por ciento en 1990 a sólo el 39.5 por ciento en 2002³⁶⁴. Los incrementos en las transferencias federales, permiten que los estados y municipios gasten más recursos que el gobierno federal, al recibir cerca del 60% de la Recaudación Federal Participable³⁶⁵.



Fuente: SHCP

Visto en otra perspectiva, por cada peso que ejerce la Administración Pública Centralizada, las entidades federativas y municipios del país ejercieron 1.53 pesos en 2002, cuando en promedio de 1991 a 2001 ejercían 1.10 pesos. El gasto descentralizado (participaciones y aportaciones) fue equivalente al 27.5% del gasto neto total en 1998 y se estimó en 30 % para el 2002; como proporción del gasto programable pasó del 31.01% en 1998 a 43.0% en el 2002; esto significa que en el 2002 por cada peso que ejerza el poder Ejecutivo Federal, los estados y municipios erogaran 60 centavos³⁶⁶.

³⁶² Tello Carlos. Op. Cit., p. 224

³⁶³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP(a). Op. Cit., p. 7

³⁶⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP(a). Op. Cit., p. 10

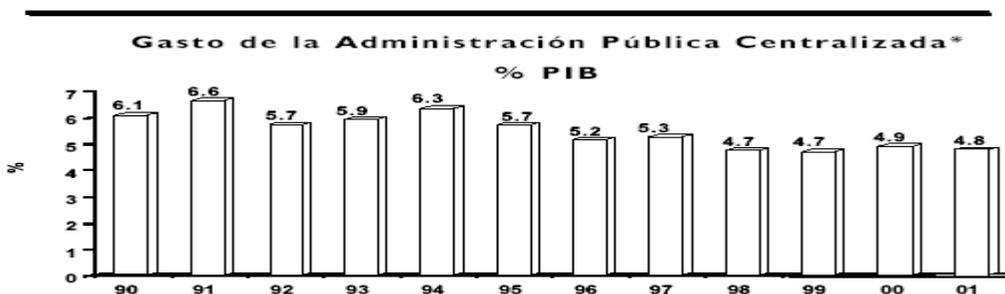
³⁶⁵ Colmenares. Op. Cit., p. 22

³⁶⁶ Cámara de Diputados, *Servicio de Investigación y Análisis. La descentralización del gasto a través de las participaciones y aportaciones federales a los estados y municipios*. División de Servicios de Bibliotecas, División de Economía y Comercio. Reyes Tépac M. / SIA DEC-39-2002p3

GRÁFICO 3.3.3

Gasto de la administración pública centralizada

El incremento de transferencias a los Estados y la necesidad de disminuir el endeudamiento condujo a la Federación a realizar un esfuerzo de reducción de su gasto.



* La APC excluye aportaciones ISSSTE-FOVISSSTE, transferencias a entidades de control directo, así como transferencias de gasto federalizado neto en toda la serie.

Fuente Federalismo Evaluación y Retos, p14

Este tipo de estructura fiscal muy centralizada en los ingresos y descentralizada en los gastos, puede generar desequilibrios de graves consecuencias para los países que optan por este esquema³⁶⁷

CUADRO 3.3.1

Análisis comparativo del gasto descentralizado en México 1998-2002

Cuadro No. 2. Análisis comparativo del gasto descentralizado en México, 1998-2002. (Porcentajes o centavos por peso).

Año	Gasto Descentralizado/ Gasto neto total	Gasto Descentralizado/ Gasto Programable	Gasto Descentralizado/ Poder Ejecutivo Federal	Gasto de la Administración Pública Centralizado/ Gasto Descentralizado
1998	27.49	38.01	49.72	35.89
1999	28.63	41.16	54.99	33.08
2000	28.94	42.06	57.15	33.51
2001	30.62	43.36	60.76	30.04
2002	29.92	42.65	58.97	32.26

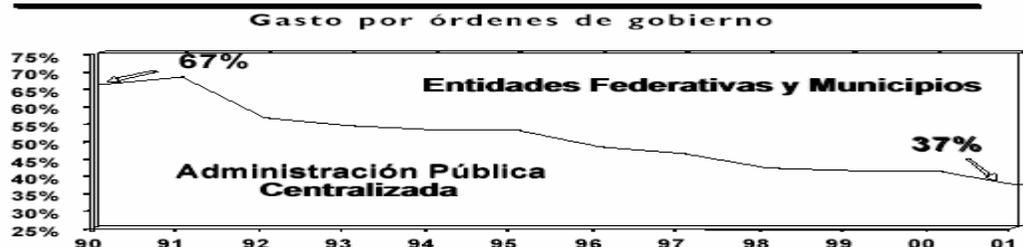
Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Anexo del II Informe de Gobierno, 2002.

GRÁFICO 3.3.4

Gasto por órdenes de gobierno

Gasto Federalizado

- En los últimos 10 años, del total del gasto primario* del Gobierno Federal, la Administración Pública Centralizada (APC) ha pasado de ejercer el 67% a tan sólo el 37%



* No considera gasto en Poderes (Legislativo, Judicial, IFE y CNDH) y excluye aportaciones al ISSSTE, así como transferencias a entidades de control directo.

Fuente Federalismo Evaluación y Retos, p8

³⁶⁷ De la Cruz. Op. Cit., p. 4

Para el año 2002, la mayor proporción de los ingresos de las entidades federativas (82.37%) provenía de las transferencias del gobierno federal, seguido en menor proporción por los ingresos locales (15.95) y el financiamiento (1.69%). Lo que evidencia el grado de dependencia de los ingresos públicos de los gobiernos subnacionales de las transferencias que realiza el gobierno central.

Esta dependencia financiera se traduce en que del total de recursos que ejercen las entidades federativas en un año, poco más del 95% los reciben del Gobierno Federal y sólo algo más del 4% lo generan con sus propias potestades tributarias³⁶⁸. Pero considerar el gasto neto total como un indicador de la centralización o descentralización de los recursos, tal y como lo hacen Sempere y Sobarzo, sin considerar el gasto comprometido, esto es, gasto programable y no programable, puede distorsionar el análisis de la política de descentralización fiscal y llevarnos a conclusiones equivocadas.

Así por ejemplo, ambos autores plantean que la descentralización fiscal es de particularmente importancia en un país como México, en donde el gasto público está en gran medida centralizado en el gobierno federal, lo que se hace patente en el hecho de que para 1992 el 80 por ciento del gasto del sector público fue ejercido por el gobierno federal o bien por organismos y empresas federales³⁶⁹.

Lo anterior es verdad pero sólo en parte, en el sentido de que menos del 20 por ciento del poder de egresos de la federación se encuentra en posibilidad de asignarse para gasto social e infraestructura, mientras que el resto se destina a sufragar el costo administrativo que implica la recaudación y administración de impuestos, el servicio de la deuda y en general las distintas dependencias y entidades del sector público federal.

De hecho la elevada concentración y centralización en el ejercicio del gasto, que se le atribuye al gobierno federal, respecto a los recursos ejercidos por los gobiernos locales, se debe a que el ramo 33 y el PAFEF no obstante que el primero forme parte de la LCF y por tanto de la PDF, se consideran como recursos federales.

Sin considerar lo anterior, en **apariencia**, pero sólo en apariencia, se podría considerar que una de las grandes consecuencias de la actual PDF es contradictoriamente la elevada concentración de recursos y decisiones, por parte del gobierno central. En efecto, en promedio, en el periodo 1987-1992, el 83.5% del gasto fue ejercido por el gobierno federal, el 13% por los gobiernos estatales, y sólo el 3.5 por ciento por los gobiernos municipales. A escala municipal el fenómeno se repite: los municipios urbanos más grandes ejercen el 80.5 del gasto.

³⁶⁸ Pérez Torres Javier (b), **Contradicciones del Federalismo Fiscal Mexicano**. Instituto para el Desarrollo de Técnico de las Haciendas Públicas. INDETEC. Edición especial conmemorativa, INDETEC 1973-2003. Guadalajara Jal. 2003, p. 114

³⁶⁹ Sempere Jaime. Op. Cit., p.166, 177

CUADRO 3.3.2
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE GASTO POR ÁMBITOS DE GOBIERNO
1987-1992

Año	Federal	Estatal	Municipal
1987	89.2	8.3	2.5
1988	90.3	7.8	1.9
1989	82.5	14.2	3.3
1990	82.3	13.7	4.0
1991	77.6	17.2	5.2
1992	79.3	17.2	3.5

FUENTE. Elaborado por BANOBRAS con datos de Horacio Sobarzo, *Federalismo...*, 1985.

Véase *Federalismo y desarrollo*, año 9, núm.53. noviembre-diciembre de 1995, BANOBRAS, México, pp.59-66

En el periodo 1980-1994 el gobierno federal erogó el 76.1 del gasto público total, los estados el 19.8%; y los municipios el 4.1%³⁷⁰.

GRÁFICO 3.3.5

Estructura porcentual de los gastos estatales totales



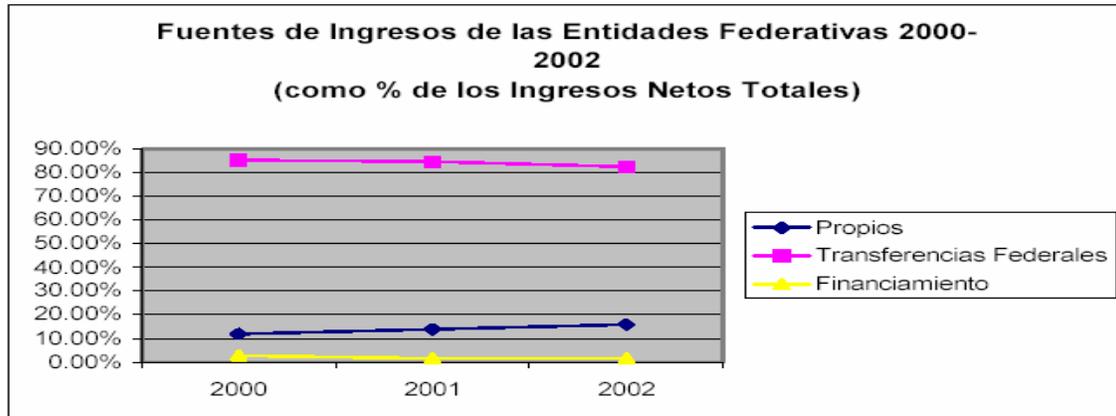
Pero sí a las participaciones e incentivos les sumamos los recursos del ramo 33, los Convenios y el PAFEF, se tiene que entre 1979 y el 2002 las transferencias federales a estados y municipios se incrementan del 12.5 por ciento a 60 por ciento de la RFP, lo que significa un aumento de aproximadamente 406 mil millones de pesos. Los porcentajes de incremento reales correspondientes, de 1980 a 2002 corresponden al 71.6 por ciento en el PIB, de 58.9 por ciento en la RFP y de 147.5 por ciento en las Participaciones e Incentivos (Transferencias en Efectivo)³⁷¹.

³⁷⁰ Carrera-Hernández. Op. Cit., p. 2,3

Durante el periodo de 1980-1992, la distribución promedio de ingresos entre los distintos niveles de gobierno fue asimétrica: 81.6% correspondió al gobierno federal; 15.4 fue a las entidades federativas, en tanto que los municipios participaron solamente con el 3 por ciento. Ayala Espino. Op. Cit., p. 386. Véase, BANOBRAS. Op.Cit., p. 59-66

³⁷¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP(a). Op. Cit., p.12

GRÁFICO 3.3.6
Fuentes de ingresos de las entidades federativas 2000-2002



Fuente: La Descentralización Fiscal en México XV Seminario de Política Fiscal. CEPAL, Santiago de Chile, 27 al 30 de enero del 2003. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, p20

De igual manera el gasto condicionado, constituido por las transferencias federales derivadas de los recursos del Fondo de Aportaciones Federales y del Gasto Federal Reasignado, representaron el 34.77% del Gasto Neto Total en el 2000, para aumentar su participación al 40.61% en el 2002³⁷².

CUADRO 3.3.3

El incremento de las transferencias en efectivo se ubica muy por encima del crecimiento del PIB y de la RFP

Crecimiento real acumulado 1980-2001

PIB	RFP	Transferencias en efectivo
69.6	62.2	99.3

Así, en el periodo 1980-2001 la tasa de crecimiento anual promedio de las transferencias fue 43% superior al de la RFP

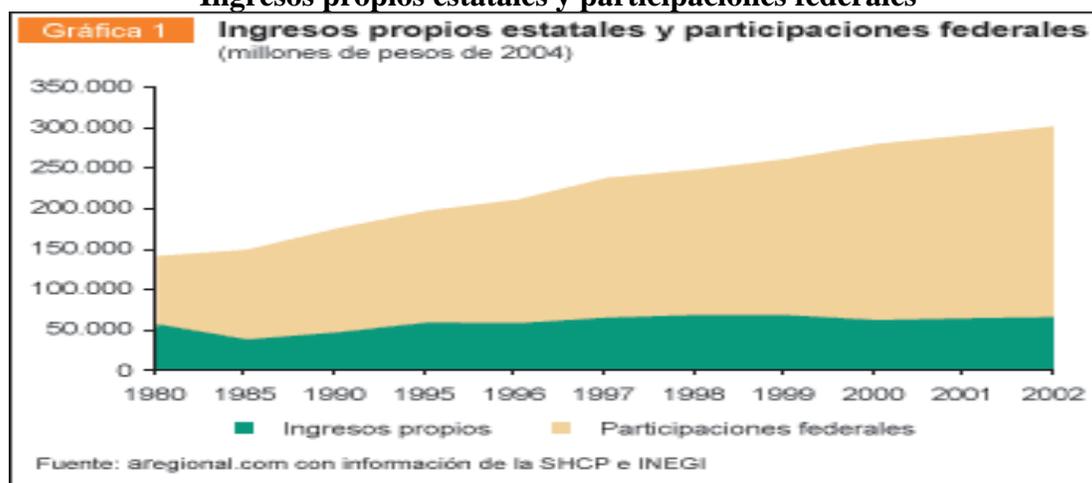
Fuente Federalismo Evaluación y Retos, p10

De esta forma, es posible que la incorporación del elemento poblacional como un criterio redistributivo en la asignación del FGP haya desestimulado la generación de ingresos propios estatales. Otro de los acontecimientos que explica la pérdida de la participación de los ingresos propios en los ingresos totales es el incremento que tuvo el FGP en 1996, pasando del 18.5 al 20.0 por Ciento³⁷³.

³⁷² INDETEC. Op. Cit., p. 22

³⁷³ aregional. *Análisis. Participación en impuestos federales y armonización tributaria: el caso de México (I)*. 07/mayo/04. <http://www:aregional.com.mx/articulo.php?&a=16611>

GRÁFICO 3.3.7
Ingresos propios estatales y participaciones federales



3.4 EL DESEQUILIBRIO HORIZONTAL DE LA PDF

Se entiende por desequilibrio horizontal a la diferencia en la distribución de los recursos entre las propias entidades, con relación a sus ingresos y necesidades

En lo que respecta al desequilibrio horizontal éste se ha venido regulando y estandarizando en el transcurso del tiempo por lo menos en lo que corresponde al ingreso per cápita, situación que representa un cierto equilibrio en la distribución de los recursos no condicionados, lo que no implica o significa necesariamente una mejor distribución, debido a que es en los grandes conglomerados y concentraciones en donde existen las mejores condiciones de vida y bienestar.

La concentración económica y poblacional en las grandes aglomeraciones, se establece debido a lo que se conoce como la causación circular acumulativa, en donde las grandes ciudades actúan como polos de atracción gravitacional, sobre el capital y el trabajo, incrementando su riqueza y bienestar. Situación que se relaciona con el mecanismo de elección del "voto con los pies", es decir, el desplazamiento de la población a los territorios en los que la relación impuesto soportado/ beneficio obtenido es más satisfactoria. *El acto de desplazarse o no, sustituye la prueba de mercado de disposición a pagar por un bien y revela la demanda de bienes públicos de un votante.* En consecuencia, las decisiones presupuestarias del gobierno local, en teoría (ingresos y gastos) responderán a las preferencias de sus ciudadanos³⁷⁴.

El actual modelo de descentralización fiscal, establece un mecanismo de distribución de los recursos que tiende a favorecer su concentración y la creación de grandes megaciudades, polarizando el desarrollo y la concentración de la riqueza en unos cuantas entidades. Con la actual PDF, los contribuyentes que residen en una jurisdicción con una alta capacidad tributaria recibirán servicios de mayor calidad a un menor precio, lo que provoca una atracción de residentes de otras localidades, proceso que de continuar podría terminar por deteriorar la calidad de los servicios ofrecidos dada la movilidad y el libre flujo de los residentes³⁷⁵.

³⁷⁴ Vid. Tiebout Charles M. *A Pure Theory of Local Expenditure*. **Journal of Political Economy**, 1956, p. 419

³⁷⁵ Díaz Flores. Op. Cit., p. 390

La elevada concentración de recursos y beneficios se hace evidente al notar que uno de cada cinco mexicanos vive en la zona metropolitana de la ciudad de México, en donde se genera el 50% de la actividad económica, se absorbe el 60% de la inversión nacional en educación superior y cuyo presupuesto excede en conjunto, el presupuesto de todos los Estados de la República.

La concentración de los recursos y con ello de los subsidios a las grandes urbes, especialmente en la Ciudad de México y a su área metropolitana, ha generado el fortalecimiento de sus ventajas comparativas y competitivas esenciales para la concentración económica y poblacional, sobre todo en lo que concierne a infraestructura social y de comunicaciones, sin proporcionar opciones económicas y sociales para el asentamiento de la población en otras regiones del país.

No obstante que se ha procurado revertir dicha situación, propiciando mejoras en la infraestructura para la reubicación de las actividades industriales en otras ciudades del país, creando nuevos “polos”, ciudades y puertos industriales, conjuntamente con enormes inversiones en desarrollo energético, industrial y turístico, la balanza entre las entidades no ha podido equilibrarse³⁷⁶.

CUADRO 3.4.1
EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SUBNACIONAL EN MÉXICO
(porcentaje)

Entidades	1980	1985	1993	1999
Municipios	10.3	13.7	16	17.1
Estados	64.1	65.4	69.8	82.9
D.F.	25.6	20.9	14.2	*

Fuente: OCDE, 1997, PODER Ejecutivo Federal (200). Extraído de Jacint Jordana, Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. (BID, 1997)

*En 1999, el DF se incluye dentro del porcentaje de los estados³⁷⁷.

Esto en la consideración de que un bien público, al ser limitado, la llegada de un consumidor adicional eleva los costos de abastecimiento e incrementa la congestión si se mantiene su actual nivel de provisión, reduciéndose el grado de satisfacción de sus ciudadanos, por lo que si se pretende reestablecer el grado de satisfacción de sus ciudadanos, la administración deberá incrementar el *output* público, lo que redundará en el incremento del costo global de su provisión. Debiendo proporcionar unidades adicionales del bien o del servicio, hasta el punto en que los beneficios marginales igualen el coste marginal³⁷⁸.

De esa forma todos los estados aunque unos más que otros, se han beneficiado del incremento de los recursos que la Federación les ha transferido. En parte y como resultado de lo anterior, las diferencias en el desarrollo económico y social de los estados ha aumentado y la desigualdad (de ingreso, riqueza, servicios sociales) entre ellos es mayor de lo que era antes³⁷⁹.

Incluso las cifras de la distribución entre los mismos niveles de gobierno denotan graves desequilibrios horizontales significativos en la asignación del gasto. De esa forma el 63% del gasto bruto total de las entidades federativas durante el periodo de 1982-1991, se concentró en

³⁷⁶ Vid. Toscano Moreno. Op. Cit., p.107

³⁷⁷ Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. Op. Cit., p. 55

³⁷⁸ George Allen & Unwin. London. V., *La Economía de los Gobiernos multi-nivel*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1988, p. 44

³⁷⁹ Tello Carlos. Op. Cit., p. 224, 225

siete estados: Baja California, Jalisco, México, Nuevo León, Tabasco, Veracruz y el Distrito Federal. Para el periodo 1982-1993 siete entidades captaron 59% de la inversión pública federal: Veracruz, Campeche, Jalisco, México, Oaxaca, Nuevo León y el Distrito Federal; en contraste ocho estados (Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Durango, Morelos, Querétaro, Tlaxcala y Zacatecas) participaron en conjunto sólo con el 6.2% del total respectivo³⁸⁰.

CUADRO 3.4.2

DIFERENCIA ENTRE LA ENTIDAD CON MAYORES Y LA DE MENORES RECURSOS EN PARTICIPACIONES

1989	1990	1994	2000	2001	2002
14.2	7.4	3.8	3.7	3.7	3.9

Fuente: Elaboración propia con datos de Colmenares Páramo David Rogelio. INDETEC y las Participaciones. En *Federalismo Hacendario*. Instituto para el Desarrollo de Técnico de las Hacienda Públicas. INDETEC. Edición especial conmemorativa, INDETEC 1973-2003. Guadalajara Jal. Méx. 2003, p221

En cuanto a los ingresos propios per capita, se observa una gran variación entre estados, aunque no tan dramática como en el caso de las participaciones. También advertimos una tenue relación entre las participaciones per capita y los ingresos propios de los estados (la correlación entre estas variables es 0.31, excluyendo al Distrito Federal). En conjunto, estas diferencias demuestran que en México enfrentamos un desequilibrio horizontal considerable³⁸¹.

Finalmente en lo que concierne al desequilibrio horizontal, se podría afirmar que cuanto mayores sean fiscalmente hablando los gobiernos regionales y locales y mayor su grado de autonomía fiscal, más podrán influir en el crecimiento de un país y más en su estabilidad macroeconómica³⁸².

3.5. EL PROBLEMA DE LA DEUDA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Para el análisis sobre la evolución y estructura actual de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, se tomó como referencia el periodo comprendido de 1994 hasta 2002, ya que no se cuenta con información de años anteriores al iniciarse el Registro de las Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas y Municipios en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1993, conforme a lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal y su Reglamento³⁸³.

El otro problema preocupante en la actual PDF lo representa el explosivo nivel de endeudamiento de las entidades federativas, el cual era de 60 mil millones de pesos al cierre del 2000, lo que constituía el 48.75% del total de las Participaciones de Ingresos Federales. Rubro que se disparó dos años después a los 97 mil millones de pesos, lo que significaba un 54.51 % de las Participaciones³⁸⁴.

³⁸⁰ *Enfoque, Reforma*, núm. 129, México, 23 de junio de 1996, p. 14

³⁸¹ Merino Gustavo (b), *Federalismo Fiscal: Diagnóstico y Propuestas*, **Gaceta de Economía ITAM, Número especial: Una Agenda para las Finanzas Públicas en México**, Primavera 2001, 145-185, p. 160

³⁸² De la Cruz. Op. Cit., p. 60

³⁸³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP(a). Op. Cit., p. 69

³⁸⁴ INDETEC. Op. Cit., p. 23

Actualmente, los gobiernos locales se encuentran cada vez más endeudados contrayendo compromisos respaldados con frecuencia en sus participaciones fiscales federales. A menudo los gobiernos municipales e incluso los estatales se ven imposibilitados de pagar el servicio o amortizaciones de sus deudas, obligando a que el gobierno federal termine asumiéndolas³⁸⁵

Para 1997 el Estado de México, Nuevo León, Sonora y Chihuahua, el saldo de la deuda total representó respectivamente el 174%, 153%, 127% y 122% de los ingresos estatales incluyendo las participaciones, mientras que para Hidalgo, Veracruz y Michoacán, las cifras relevantes fueron 1%, 3% y 12% respectivamente.

Si bien el endeudamiento de muchas entidades como proporción de los ingresos estatales totales no es tan alto, sí lo es en relación a los ingresos propios de los estados; es decir, excluyendo los recursos que les transfiere el Gobierno Federal. Para 1997, en promedio el saldo de la deuda estatal total representó el 290% de los ingresos estatales excluyendo participaciones. Esto refleja también la tendencia creciente del endeudamiento estatal, ya que en 1990 representaba el 70% de los ingresos propios de los estados y en 1994 el 274%³⁸⁶.

La acumulación de la deuda estatal y municipal registró una tasa de crecimiento real anual del 62 por ciento durante el periodo de 1988 a 1992. Con las altas tasas de interés que acompañaron a la crisis económica durante 1995, la mayor parte de los gobiernos estatales tuvo problemas para refinanciar su deuda, por lo que recurrió al gobierno federal para obtener ayuda financiera. La asistencia llegó vía paquetes de reestructuración de deuda y a través de inyecciones de capital a los gobiernos locales³⁸⁷. El gobierno federal rescató a los gobiernos estatales después del incremento en las tasas de interés provocado por la devaluación del peso de 1994³⁸⁸.

Dicha situación pone de manifiesto la necesidad de implementar mediadas fiscales que frenen el ritmo de endeudamiento de las entidades, antes de que se convierta en un problema macroeconómico con graves consecuencias sobre las finanzas estatales y federales, sobre todo si se considera que de 1993 al 2003, el endeudamiento de las entidades federativas se incrementó en un 44.25 por ciento real, lo que representa una situación de elevada vulnerabilidad³⁸⁹.

³⁸⁵ Ayala Espino. Op. Cit., p. 386, 387

Los gobiernos subnacionales endeudados pueden hacer uso de presiones políticas para transferir su deuda al gobierno central. Pueden dejar de pagar la deuda. Pueden disfrazarla en la contabilidad o pueden refinanciarla con métodos monetarios tal y como sucedió en Argentina y Brasil, en sus peores momentos de indisciplina fiscal y monetaria. Vid. De la Cruz. Op. Cit., p. 57

Por otra parte, debe señalarse que los gobiernos subnacionales en la mayor parte de los países en desarrollo han creado problemas fiscales debido a que han incurrido en déficit que generalmente no pueden cubrir y, que la federación termina por asumir. Esto nos sugiere que una buena parte de los impuestos –importantes en la absorción de choques- debe ser recaudada por el gobierno federal.

³⁸⁶ Merino Gustavo (b).Op. Cit., p. 166, 167

³⁸⁷ Gamboa Rafael (b), *Evolución del endeudamiento de los estados en México, 1992-1997. De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords.), Ed. Porrúa, CIDAC. México D.F, 2003, p. 89,103

³⁸⁸ Gamboa Rafael. **El rescate financiero de los gobiernos estatales por el Gobierno Federal: Comparación de los casos de Estados Unidos Brasil y México**. Documento de Investigación No. 9704. Banco de México. Agosto, 1997.

³⁸⁹ Cámara de Diputados. **Grado de endeudamiento de las entidades federativas, al cierre de 2003**. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. CEFIP/014/2004. Mayo, 2004, p 11

Adicionalmente, la política de endeudamiento estatal ha cambiado. El mercado de crédito es ahora más cerrado dado el rescate financiero del que fueron objeto los estados y municipios a raíz de la crisis de 1995. De este modo las deficiencias existentes en el Sistema de Coordinación Fiscal no eran evidentes (debe decirse que, en ocasiones, éstas servían para propósitos electorales). Este rescate generalizado de 1995 trajo una serie de reformas en la política de endeudamiento estatal, por lo que ahora el sobreendeudamiento es más difícil dado que existe un monitoreo continuo de los distintos agentes involucrados. Incluso ya existen agencias calificadoras de riesgo financiero estatal³⁹⁰.

Este es un hecho que no inhibirá el endeudamiento de las entidades en el largo plazo debido a las grandes necesidades de financiamiento para el desarrollo de obra e infraestructura social y económica y a que el gobierno federal siempre estará presente como prestamista de última instancia.

CUADRO 3.5.1
DEUDA PÚBLICA COMO PROPORCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES
FEDERALES 1993-2002
(Porcentajes)

1993			
Entidades con Mayores Tasas Deuda/Participaciones		Entidades con Menores Tasas Deuda/Participaciones	
Baja California Sur	117	Hidalgo	5
Jalisco	105.2	Michoacán	10
Quintana Roo	149.4	Puebla	8.1
Sonora	232.3	Tabasco	12.2
2002			
Entidades con Mayores Tasas Deuda/Participaciones		Entidades con Menores Tasas Deuda/Participaciones	
Distrito Federal	137.2	Chiapas	0.9
México	126.7	Michoacán	2.3
Nuevo León	87.2	Nayarit	4.5
Sonora	76.5	Tlaxcala	0

Fuente: Elaboración propia con datos del CEFP de la H. Cámara de Diputados, con información de la SHCP, de la Cuenta Pública del Distrito Federal 1993-2001, el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 4º trimestre de 2002 y Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, INEGI.

<http://www.cefp.org.mx/intr/bancosdeinformacion/estatales/fp016.xls>

Hasta marzo del 2000, las entidades y municipios solicitaban que las participaciones que les correspondía, quedaran afectadas en garantía de pago de las obligaciones directas y contingentes contraídas para inversiones públicas productivas³⁹¹ (Ver anexo, cuadro33).

Pero ante los problemas que dicha situación podría tener para la estabilidad macroeconómica, a partir del 31 de marzo del año 2000, el gobierno federal dejó de aceptar los *mandatos* de los estados para garantizar sus préstamos con *participaciones*. Por lo que ahora, los estados y sus acreedores tendrán que instituir un fideicomiso privado o tomar medidas equivalentes que no

³⁹⁰ Hernández Trillo Fausto. *Los Dilemas de la Descentralización Fiscal en México, 1995-2000*. <http://www.iglom.iteso.mx/pm3/faustoh.html>

³⁹¹ Bojórquez León y Enrique Núñez Bargas, *Participación de Indetec en la evolución histórica de la Política de Coordinación en materia de Deuda Pública. Federalismo Hacendario*. Instituto para el Desarrollo de Técnico de las Hacienda Públicas. INDETEC. Edición especial conmemorativa, INDETEC 1973-2003. Guadalajara Jal., 2003, p. 83

incluyan una garantía implícita del gobierno federal. De esa forma, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya no participa de manera directa en el proceso de endeudamiento subnacional³⁹².

La contratación y el manejo de la deuda pública de estados y municipios se determinan por la regulación que se encuentra plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Coordinación Fiscal; esta última fue modificada el 15 de diciembre de 1995 y el 15 de octubre de 2001, tanto en su Artículo 9, como en su reglamento para incluir algunos elementos de mercado, que han permitido en los últimos años mejorar el perfil y el vencimiento de las obligaciones financieras de los estados y municipios³⁹³.

Las diversas reformas al marco normativo de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, han permitido entre otras cuestiones, que la SHCP ya no aplique la garantía de afectación en participaciones, salvo para los créditos anteriores y/o que continúan vigentes y que fueron contratados antes del nuevo esquema de financiamiento³⁹⁴. Hasta 1995, la Ley de Coordinación Fiscal permitía a los estados utilizar sus participaciones como garantía para contratar créditos. Pero a partir de 1996, el gobierno federal transfiere las participaciones directamente a los gobiernos estatales, quienes determinan en que se gastan³⁹⁵.

Aun cuando los avances han sido importantes porque se han introducido mecanismos de mercado para eliminar la discrecionalidad en la contratación de empréstitos, lo que ahora se requiere es un marco normativo moderno que permita regular las operaciones financieras de los estados y municipios para evitar que tengan problemas de sobreendeudamiento. Se requiere de un nuevo precepto legal que los prevenga de alguna crisis financiera que pudiera generarse a nivel local³⁹⁶.

Al cierre de 2002, la composición de la deuda se encuentra financiada de la siguiente manera:

- Los créditos contratados con la Banca Comercial equivalen al 48.9 por ciento y con la Banca de Desarrollo al 51.1 por ciento.
- Banobras es la institución dentro de la Banca de Desarrollo que otorga el mayor monto de financiamiento, abarcando prácticamente el 99 por ciento del total.
- Dentro de la Banca Comercial, destacan por su mayor financiamiento: BBV Bancomer, Banamex-Citibank, Scotiabank-Inverlat, Serfín y Banorte.

³⁹² Giugale Marcelo y Steven B. Webb. Op.cit, p. 69

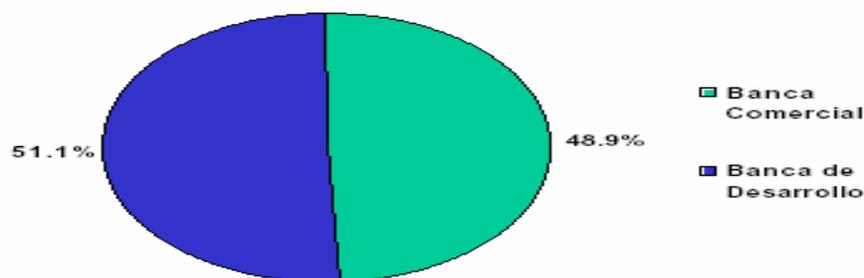
³⁹³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP(a). Op. Cit.,p. 69

³⁹⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP(a). Op. Cit.,p. 70

³⁹⁵ Gamboa Rafael(b). Op. Cit., p. 100

³⁹⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP(a). Ibídem.

GRÁFICO 3.5.1
Deuda pública con respecto a la banca
Deuda Pública con respecto a la Banca
(Estructura porcentual)



Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. 15 de agosto de 2003, p72

- Asimismo, el 44.2 por ciento de la deuda se encuentra contratado a tasa nominal (deuda contratada en pesos) y el 55.8 por ciento a tasa real (deuda contratada en UDIS).
- Las entidades que tienen el 100 por ciento de su deuda contratada en UDIS son Aguascalientes, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca y Veracruz³⁹⁷.

La actual mecánica de endeudamiento en la que son las empresas calificadoras de riesgo, las que orientan a los acreedores para el otorgamiento de líneas de financiamiento a los gobiernos subnacionales, por lógica tenderá a favorecer nuevamente a las grandes entidades con mayor crecimiento y desarrollo y por ende, con mayor solvencia y capacidad de pago, dejando en la inopia a las entidades más pobres y marginadas.

De esta forma, las cinco entidades con un mayor endeudamiento público son el Distrito Federal, el Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Sonora, cuyo financiamiento en conjunto representa, a diciembre de 2002, el 78.3 por ciento del total de la deuda pública estatal y municipal³⁹⁸. El 33.6 por ciento real del endeudamiento total corresponde al Distrito Federal³⁹⁹.

Para el 2004, la situación de endeudamiento en términos reales era la siguiente, la deuda del Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Sonora era de 45,536.7, 32,275.4, 9,954.1, 6,707.2 y 5,833.3 millones de pesos respectivamente, lo que representa el 71.3% de la deuda total de las entidades federativas, el otro 38.7% restante corresponde a la deuda de las demás entidades. Tan solo el Distrito Federal absorbe por sí mismo el 32% de la deuda total de las entidades.⁴⁰⁰

En perspectiva, en términos reales, la deuda del Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León, se han incrementado de 1993 a junio del 2004 en 4,310, 1,013 y 1,043 pesos por habitante

³⁹⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP(a). Op. Cit., p. 72

Recordemos que los UDIS son instrumentos de deuda indexados a la inflación, por lo que en un contexto de elevada inestabilidad y crisis económica, dichas entidades tendrían serios problemas para honrar sus obligaciones financieras.

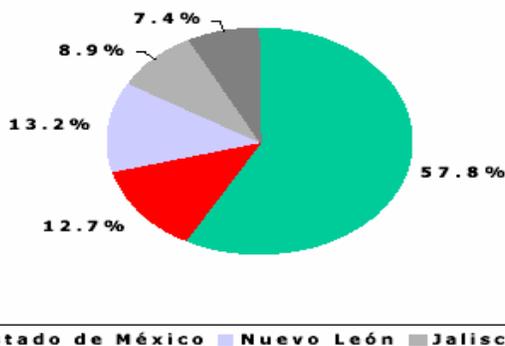
³⁹⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP(a). Op. Cit., p. 73

³⁹⁹ Vid. Cámara de Diputados(c). **La deuda Pública del Distrito Federal (1993-2006)**. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Octubre 2005. CEFP/052/2005, p.7

⁴⁰⁰ Vid. Cámara de Diputados(c). Op.Cit. p.9

respectivamente, en tanto que las de Sonora y Jalisco, se disminuyeron en 3,988 y 757 pesos por habitante en el mismo orden⁴⁰¹.

GRÁFICO 3.5.2
Entidades federativas con mayor saldo de deuda pública
Entidades Federativas con mayor saldo de Deuda Pública registrada al cierre de 2002



Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. 15 de agosto de 2003, p73

Hasta ahora, los pasivos contingentes estatales alcanzan un 25% del PIB, más los del ISSSTE que oscilan en alrededor del 45% nos dan 70%⁴⁰². El problema de la deuda es tal, que su servicio en el caso de los estados ha pasado de 0.15% respecto al PIB en 1990 al 0.46% en 1999, es decir se ha elevado en casi tres veces. Esto se torna más crítico cuando la inestabilidad económica llevó al incremento de las tasas de interés, como en 1995, cuando la relación servicio de la deuda de los estados respecto al PIB alcanzó el 0.72%⁴⁰³.

Lo anterior, no obstante que entre 1994 y el 2002 los gobiernos subnacionales han venido reduciendo sus niveles de endeudamiento respecto a sus niveles de participaciones, según se puede apreciar en el cuadro tres del anexo, en donde el freno al endeudamiento se ha venido dando de manera diferenciada y en donde astutamente se observa un freno menor, en aquellas entidades cuyo endeudamiento representa mayores tasas respecto a sus participaciones y que son por lo regular, las más desarrolladas.

Dichas entidades deciden mantener o disminuir relativamente sus niveles de endeudamiento con el propósito de fortalecer su infraestructura social y productiva y con ello, atraer mayor inversión productiva, generar más empleo y elevar los índices de bienestar de sus ciudadanos. En tanto que el mayor esfuerzo por mantener finanzas públicas “sanas” de manera ortodoxa y fundamentalista, es aplicado en aquellas entidades más pobres y marginadas lo que por supuesto, les resta posibilidades de apuntalar la inversión productiva y social (cuadro 32). Además que su crédito bajo el mecanismos de mercado se encuentra muy restringido.

⁴⁰¹ Cámara de Diputados(c).Op.Cit., p8

⁴⁰² *Declaración del Coordinador de Políticas Públicas de la Presidencia de la República Sojo*. Convención Nacional Hacendaria, Juriquilla Querétaro, México 9 de febrero 2004.

⁴⁰³ Pérez Morales. Op. Cit., p. 39

CUADRO 3.5.2
DEUDA PÚBLICA COMO PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS PROPIOS DE LAS
ENTIDADES FEDERATIVAS 1993-2000
(Porcentajes)

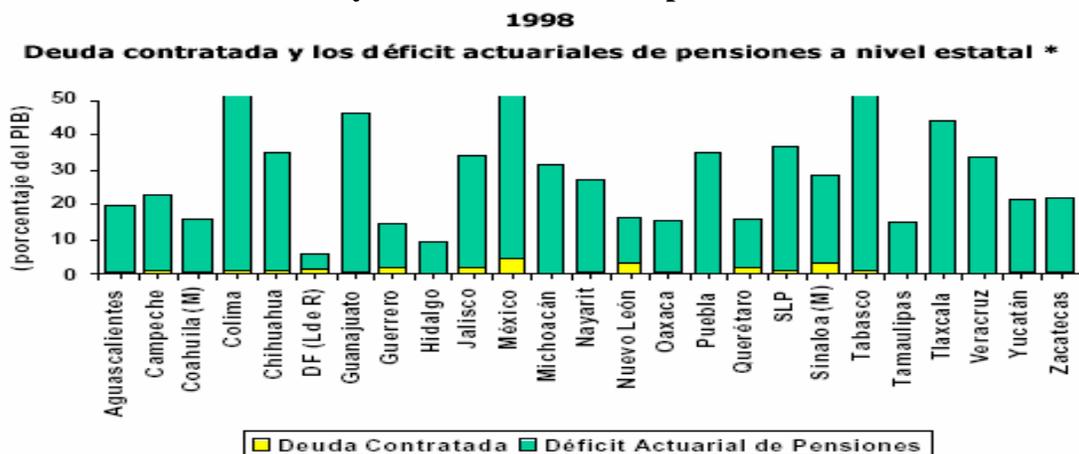
1993			
Entidades con Mayores Tasas Deuda/Ingresos Propios		Entidades con Menores Tasas Deuda/Ingresos Propios	
Durango	593.5	Coahuila	28
Oaxaca	400.5	Distrito Federal	13.5
Querétaro	392.9	Hidalgo	4.3
Zacatecas	306.7	Puebla	18.1
1996			
Entidades con Mayores Tasas Deuda/Ingresos Propios		Entidades con Menores Tasas Deuda/Ingresos Propios	
Baja California Sur	1,532.00	Distrito Federal	63.7
México	1,155.30	Hidalgo	10.1
Querétaro	726.1	Tlaxcala	0
Sonora	1,389.20	Veracruz	65.7
2000			
Entidades con Mayores Tasas Deuda/Ingresos Propios		Entidades con Menores Tasas Deuda/Ingresos Propios	
Baja California Sur	497.3	Campeche	21
México	626	Tlaxcala	0
Nuevo León	331.2	Veracruz	2
Sonora	639.9	Zacatecas	13.6

Fuente: Elaboración propia con datos del CEFP de la H. Cámara de Diputados, con información de la SHCP, de la Cuenta Pública del Distrito Federal 1993-2001, el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 4º trimestre de 2002 y Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, INEGI.

<http://www.cefp.org.mx/intr/bancosdeinformacion/estatales/fp015.xls>

El problema de la deuda va más allá del crédito contratado; es un problema que se encuentra muy por arriba de las posibilidades de pago de las entidades e incluso de la misma federación. Esto sin considerar el grave problema que existe por el déficit en las pensiones en las administraciones locales. Tan sólo para darnos una idea de lo serio de la situación vale mencionar que por si mismo el Estado de México tiene un déficit de pensiones del 105 por ciento del PIB, tal y como se muestra en la siguiente gráfica.

GRÁFICO 3.5.3
Deuda contratada y déficit actuariales de pensiones a nivel estatal



Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. 15 de agosto de 2003, p83

Una evaluación integral de la legislación en materia de endeudamiento público debe incluir, una revisión a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley General de Deuda Pública, las constituciones de las entidades federativas, y las Leyes Estatales de Deuda, a fin de evaluar su relación, vinculación y armonización sobre el tema, debiendo incluir las reglas preventivas necesarias para evitar un problema de sobreendeudamiento público.

En materia de deuda la mayoría de las entidades federativas, orientan sus Leyes Estatales de Deuda por los parámetros establecidos en el párrafo VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe señalar que en dicho párrafo se incluye el concepto de inversiones públicas productivas, aunque sin definirlo expresamente⁴⁰⁴. También se menciona que las entidades federativas podrán contraer deuda pública en pesos y sólo con mexicanos⁴⁰⁵.

En la actualidad, se han simplificado los requisitos de inscripción al registro de obligaciones y empréstitos, el cual es hoy eminentemente declaratorio; se transfirió la decisión y negociación del endeudamiento a los estados y municipios⁴⁰⁶. También se establece que todas las entidades federativas deberán solicitar autorización a sus respectivos congresos locales para contraer obligaciones y empréstitos. Sin embargo, cada Ley Estatal de Deuda, especifica los límites de endeudamiento en cada año fiscal. El siguiente cuadro ejemplifica estas condiciones:

⁴⁰⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP. Op. Cit., p. 83

⁴⁰⁵ Gamboa Rafael (b). Op. Cit., p. 99

⁴⁰⁶ Vid. Gil Díaz. Op. Cit., p. 25

CUADRO 3.5.3
Reglas Preventivas

Entidad	Reglas
Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas	Sus Leyes Estatales de Deuda no especifican límites al endeudamiento
Baja California	La contratación de empréstitos se sujetará a los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso del Estado
Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Guerrero, Quintana Roo	Deberán preverse los montos de endeudamiento anual
Campeche	Se contratarán empréstitos hasta por un monto de 10 por ciento del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados
Chiapas	El endeudamiento neto esperado al cierre del ejercicio de que se trate no rebase el 15 por ciento de la suma del importe de sus participaciones fiscales e ingresos propios
Guanajuato, Jalisco	Hasta el 10 por ciento del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados por el ejercicio fiscal en el que se contrate el crédito
Hidalgo	Hasta el 10 por ciento del importe total de los Presupuestos de Egresos del estado o Municipios, autorizados para el ejercicio fiscal en el que se contrate el crédito.
Nayarit	Hasta 15 por ciento del presupuesto de egresos anual autorizado en el ejercicio que se contrate
Oaxaca	En ningún caso se inscribirán operaciones de deuda pública que generen obligaciones que excedan la capacidad de pago de los entes sujetos a la presente Ley.
San Luis Potosí	El monto total del capital contratado no podrá ser mayor al 20 por ciento de los ingresos autorizados en sus presupuestos anuales.
Sinaloa	El plazo del endeudamiento no deberá exceder de 30 años
Tlaxcala	El monto total de la deuda pública que se puede contratar durante un ejercicio fiscal será de hasta el 3 por ciento del Presupuesto de Egresos inicialmente autorizado, el cual deberá ser liquidado a más tardar en el ejercicio fiscal inmediato superior, no pudiendo contratarse nuevos créditos si existiesen adeudos.
Veracruz	No especifica límites al endeudamiento, aunque el plazo no debe ser superior a cinco años.
Yucatán	No especifica límites al endeudamiento, aunque no se aprobarán deducciones superiores al 30 por ciento del monto de las participaciones que correspondan a los Municipios contratantes
Zacatecas	Hasta el 15 por ciento del total de sus ingresos propios y participaciones para el ejercicio fiscal en el que se contrate el crédito.

Fuente: Elaborado con base en las Leyes de Ingresos y de Deuda Pública de las entidades federativas vigentes para 2002. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. 15 de agosto de 2003, p85

Con las reformas del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece un nuevo esquema de responsabilidad absoluta de los gobiernos subnacionales sobre sus niveles de endeudamiento, “eliminando” la intervención del gobierno federal en el rescate de la deuda pública de las Entidades Federativas y Municipios, estableciendo un régimen de garantía y pago basado en las participaciones de ingresos federal y procedimientos de control, propiciando la corresponsabilidad de los agentes financieros que realizan los empréstitos a los gobiernos subnacionales⁴⁰⁷.

⁴⁰⁷ Gómez de la O Eduardo. *La descentralización fiscal en México. Federalismo Hacendario*. Instituto para el Desarrollo de Técnico de las Hacienda Públicas. INDETEC. Edición especial conmemorativa, INDETEC 1973-2003. Guadalajara Jal., 2003, p. 66

Modificación que si bien representa un gran avance, es probable que en el corto plazo dichas corresponsabilidades entre acreedores y deudores “reduzcan” los montos de financiamiento, aunque en el largo plazo serán inútiles debido a la crisis de las finanzas públicas y las grandes y crecientes necesidades de financiamiento de las entidades para solventar sus enormes gastos corrientes, y porque, ante una situación de incertidumbre y recesión, los gobiernos locales representan para los acreedores nacionales la mejor garantía, con la solvencia suficiente para garantizar el pago del servicio y del principal.

Aunque claro, mientras no ocurra una situación de crisis e inestabilidad financiera similar a la de 1994-1995, que de volver a suceder, no obstante los compromisos entre los acreedores y deudores, será nuevamente la federación la que terminará por asumir el costo de la deuda. Ante este escenario, similar al dilema del prisionero de la teoría de juegos, los gobiernos más audaces terminarían por contratar los mayores montos posibles de financiamiento.

Pero lo peor de todo es que el endeudamiento recibe incentivos perversos por parte del gobierno federal, de tal manera que las entidades más endeudadas reciben más recurso por inversión pública del gobierno federal que los menos endeudados. De tal manera que durante el periodo 1988-1995, los estados con déficit por encima de la media nacional recibieron en promedio 486 pesos (de 1993) más inversión per cápita, que los que se mantuvieron por debajo de la media nacional⁴⁰⁸.

Los gobiernos locales de los distintos países recurren al endeudamiento para atraer mayores recursos del gobierno federal. Un gobierno estatal con problemas para hacer frente al pago de su deuda se verá en la necesidad de reducir la provisión de servicios básicos o de declararse incapaz de pagar a sus acreedores. En tal caso, debido a esta reacción del gobierno central, los gobiernos locales acumulan deuda porque reciben mayores recursos del gobierno central⁴⁰⁹.

3.6. LA EFICIENCIA EN EL GASTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

En lo que concierne a la ineficiencia en el gasto regional definida como el porcentaje del gasto total que absorbe el gasto administrativo⁴¹⁰. Encontramos que no obstante que el gasto administrativo se ha venido reduciendo en los últimos años, todavía representa uno de los más altos en su comparación internacional.

Así por ejemplo tenemos que mientras en 1990 el gasto administrativo representaba el 13.4 por ciento, para 1993 había pasado al 33.3 por ciento⁴¹¹. Mientras que para 1994 los “servicios personales” de los estados ascendían a 24 mil 354.3 millones de pesos de 1993, para obra pública se destinaban 8 mil 947 millones de pesos, cifra que representó el 36.7 por ciento del gasto total destinado al pago de la burocracia. En el 2001, los gobiernos estatales gastaron en “servicios personales”, según cifras de sus cuentas públicas, 38 mil 335.2 millones de pesos de 1993 y, en obra pública, 8 mil 463.5 millones de pesos⁴¹².

⁴⁰⁸ Gutiérrez F. Jerónimo. Op. Cit., p. 81

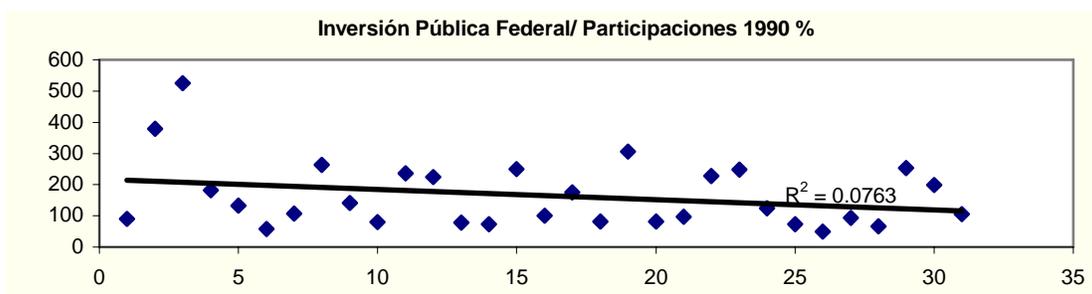
⁴⁰⁹ Gamboa Rafael (b), Op. Cit., p. 93

⁴¹⁰ Vid. Arellano. Op. Cit., p. 212, 213

⁴¹¹ Pérez Morales. Op. Cit., p. 49. (ver cuadro)

⁴¹² Soto Orquídea, *Acapara burocracia gasto de los estados*. El UNIVERSAL, 23 de junio de 2003, p. 1

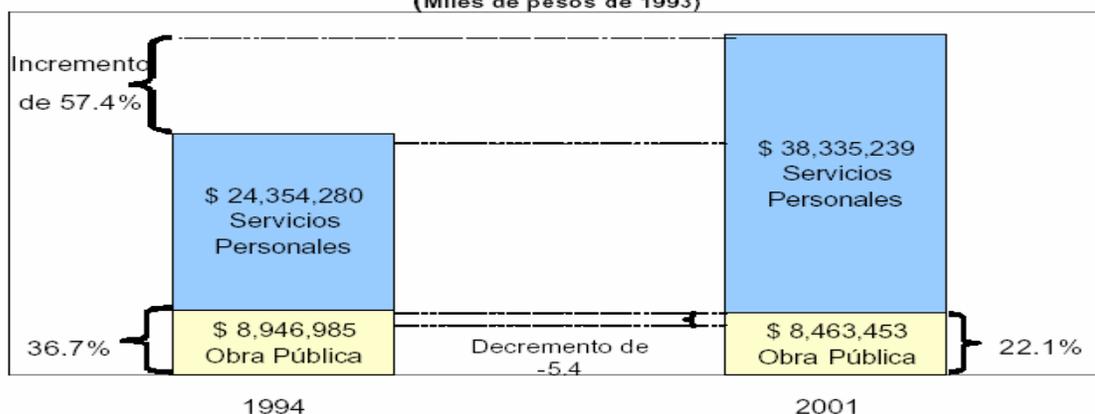
GRÁFICO 3.6.1



El gasto corriente pasó de representar el 80 por ciento del gasto total de 1994 al 88.2 por ciento en el año 2001, mientras que el gasto de capital lo hizo de un 15.8 a un 9.7 por ciento durante el mismo período. Por su parte, las obligaciones de deuda disminuyeron del 4.2 al 2.2 por ciento en el mismo periodo⁴¹³.

GRÁFICO 3.6.2

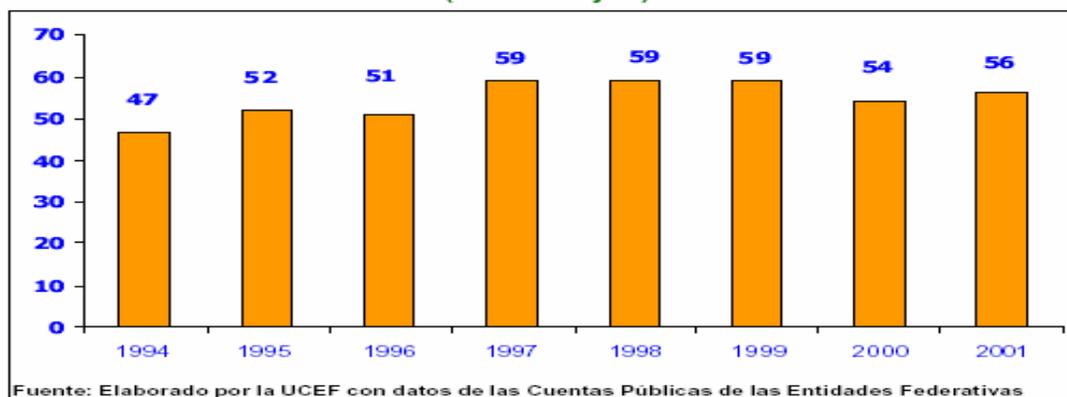
Servicios Personales vs Obra Pública, 1994-2001
(Miles de pesos de 1993)



Fuente: UCEF con datos de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. 15 de agosto de 2003, p47

GRÁFICO 3.6.3

Gastos por Servicios Personales / Ingreso Estatal Disponible, 1994-2001
(Porcentajes)

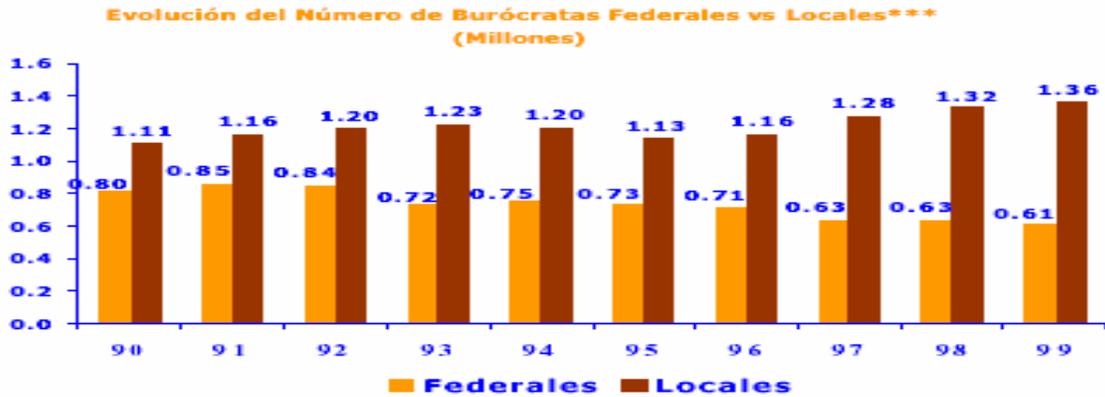


Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. 15 de agosto de 2003, p48

⁴¹³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. Cit., p. 46

En relación inversa a la gráfica del gasto por servicios personales, el gasto en inversión presenta una tendencia decreciente durante el periodo 1994 a 2001, si bien parece repuntar en 1998 y 1999, desciende en los siguientes dos años.

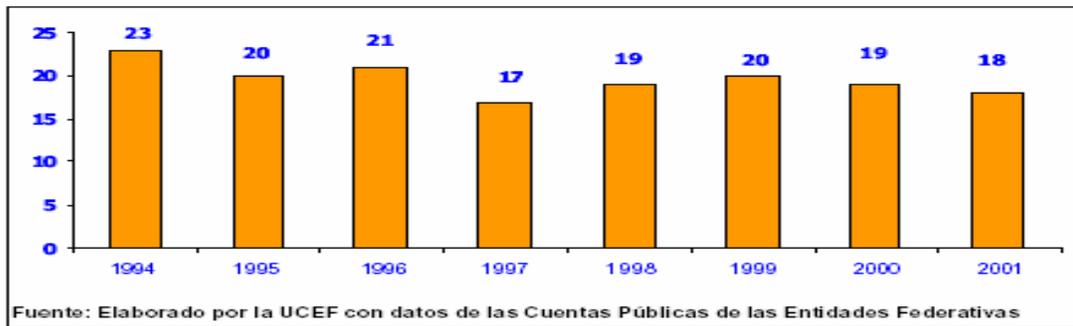
GRÁFICO 3.6.4



Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. 15 de agosto de 2003, p48

GRÁFICO 3.6.5

Gasto en Inversión / Ingreso Estatal Disponible Promedio Estatal (Porcentajes)



Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. 15 de agosto de 2003, p49

La efectividad del gasto obliga a centrar la atención en factores tales como la relación entre producción y prestación de servicios, así como, en la capacidad para sostener la provisión del servicio como indicador de la efectividad del gasto y la transparencia. De igual forma, la búsqueda de eficiencia del gasto se relaciona con la flexibilidad de su constante vigilancia, ya sea por la autoridad pública que transfirió la responsabilidad o por aquellos que se benefician de los servicios⁴¹⁴.

⁴¹⁴ Rodríguez Alfonso. Op. cit, p. 26

CUADRO 3.6.1
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE LOS GOBIERNOS
SUBNACIONALES EN MÉXICO, 1980-96

Año	Gasto Administrativo (gasto corriente) %	Gasto en inversión %
1980	30.9	69.1
1988	59.2	40.8
1996	81.3	18.7

Fuente: Cabrero Mendoza Enrique y Jorge Martínez-Vázquez. Assignment of Spending Responsibilities and Service Delibery. en Giugale Marcelo y Steven B. Webb. Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lesson from México. The World Bank, Washington, D.C., 2000, p145

El crecimiento de la importancia relativa del gasto corriente y la importante caída del gasto en capital continuó entre 1997 y 1998⁴¹⁵ (Ver anexo, cuadro 31). Crecimiento que se relaciona con lo que sucede con el gobierno federal, en donde al gasto corriente representa para el 2003 el 83.3 por ciento del Gasto Programable Presupuestario, derivado del incremento del 11.9 por ciento real respecto al del año 2002⁴¹⁶.

⁴¹⁵ Cabrero Mendoza. Op. Cit., p. 145

⁴¹⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*. cuarto trimestre del 2003, Anexos de Finanzas Públicas, p. 153.

CAPÍTULO 4

LA PDF Y SU IMPACTO EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En el ámbito internacional, existen algunos esfuerzos por establecer una metodología que permita evaluar los alcances y los impactos en lo que se refiere a la fiebre descentralizadora; pero debido a las dificultades que se presentan en materia de fuentes y acceso a la información, sobre todo en los gobiernos locales de los países subdesarrollados, así como a las diferencias propias de cada país y entidad, es que no existe una metodología o método único y uniforme para su estudio⁴¹⁷.

Hasta ahora, lo que podemos encontrar es un esfuerzo por parte de los organismos internacionales para evaluar el impacto regional de los paquetes de ayuda de los Estados Unidos para los distintos países, entre ellos las Filipinas. En México se presenta el estudio de Gamboa como uno de los más importantes, en un intento por relacionar la PDF y el crecimiento económico de las entidades federativas⁴¹⁸.

En tal sentido, el objetivo del presente apartado es realizar un breve análisis agregado de los principales indicadores económicos y sociales de las diversas entidades federativas, con el propósito de realizar una evaluación indirecta, indicativa y general acerca de los resultados de la PDF en la Administración Pública (AP) de las entidades federativas.

En tal sentido, considerando que la PDF es una política compensatoria y redistributiva, en caso de éxito lo que esperaríamos encontrar en el desarrollo del presente capítulo, es una relación de convergencia⁴¹⁹ en el desarrollo económico, así como en el desarrollo social, considerando en principio el aspecto cuantitativo y cualitativo de los servicios públicos.

En la mayoría de estos servicios, la medición de resultados es notablemente difícil. Esto no es sólo cierto en lo que se refiere a las actividades administrativas que ocupan a muchos burócratas gubernamentales, sino también a las actividades en el área de la educación e inclusive de la defensa⁴²⁰.

De esa forma considerando que la PDF es multidimensional y que la especificación de la hipótesis para comprobación estadística puede requerir cifras anteriores para tener un panorama

⁴¹⁷Vid. Loehr William & Rosario Manasan, *Fiscal Decentralization and Economic Efficiency: Measurement and Evaluation. Consulting assistance an economic reform II*, Discussion papers No. 38. Cambridge. MA., Febrary 1999. También en Guess M. George; William Loehr; Jorge Martinez- Vazquez, *Fiscal decentralization. A methodology for case studies, Consulting assistance on economic reform II*. Discussion paper No. 3

⁴¹⁸ Vid. Gamboa Rafael. Op. Cit. <http://www.sefaz.rs.gov.br/Download/Seminarios/RafaelGamboa.doc>

⁴¹⁹ La hipótesis de convergencia ha sido obra de Abramovitz, e implica que en el largo plazo existe una tendencia hacia la igualación de los niveles de ingreso *per cápita* del ingreso o de la productividad. Vid. Chatterji Monojit, *Clubs de convergencia y crecimiento endógeno, Oxford review of economic policy*, Vol.8, No. 4. p. 58

⁴²⁰ Stiglitz Joseph E (b), *Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 22 (Feb. 2002). Caracas, p.

general, nuestro objetivo será visto a la luz de una medición simple en la medida en que las relaciones normales proporcionen dicha información y se encuentre a la mano⁴²¹.

El análisis se desarrollará con el supuesto de *Ceteris Paribus*, necesario para crear las condiciones teóricas y metodológicas que nos den una tendencia hacia donde se dirigen nuestras economías y desarrollo locales.

Esto, asumiendo que el supuesto de *Ceteris Paribus* no influye en el método de comprobación en el sentido que: 1) Las condiciones a las que se enfrentan en un contexto determinado son las mismas, aunque con diferencias endógenas que las hacen propias y singulares. 2) Que el análisis se hace en función de los postulados de la doctrina descentralizadora según la cual, con la federalización de los recursos se propicia una mejor asignación, se eficientan las políticas públicas, se mejora la calidad de los servicios y con ello, se propician mejores condiciones para la inversión productiva y el crecimiento de las economías regionales. 3) Que con el cambio en los criterios de distribución de los recursos de resarcitorios a redistributivos hacia 1983, se esperaría una tendencia a la convergencia en los indicadores de crecimiento y bienestar de las entidades federativas.

El método de comprobación de dichos supuestos será a través del cruce entre los distintos indicadores de gasto, pobreza o crecimiento, logrando así un amplio y sustantivo estudio del impacto de la política de descentralización fiscal en el crecimiento y el desarrollo de las entidades federativas, bajo el supuesto de que la PDF debería afectar positivamente, propiciando la convergencia en los indicadores de crecimiento y desarrollo de las distintas entidades. Esto con el propósito de corroborar la hipótesis que guía y orienta la presente investigación, en la que se establece que la actual PDF, no ha propiciado la convergencia en el crecimiento y el desarrollo de los distintas demarcaciones territoriales.

Para lo cual, se hace necesario elaborar un análisis antes y después de la entrada en vigor de la ley de coordinación fiscal de 1980. Debemos mencionar que para el caso de algunos indicadores, no se pudo obtener información sobre su comportamiento antes de 1980, lo cual no invalida el método debido a que no obstante su análisis en el periodo posterior a la Ley de Coordinación Fiscal, deberían presentar una tendencia convergente y positiva.

Los cuadros que se presentan en este apartado se encuentran divididos en varios rubros que consisten en tasas de crecimiento, tasas de eficiencia y tasas de convergencia. Las primeras implican la tendencia que ha tenido un indicador en los diferentes periodos; las tasas de eficiencia indican el crecimiento promedio durante el periodo y el esfuerzo realizado por las administraciones locales en función de los recursos con que cuentan y por último, con las tasas de convergencia se evalúa el comportamiento de un indicador y la eficiencia y calidad de las políticas públicas en cada una de las entidades federativas, teniendo como referencia los indicadores del Distrito Federal que cuenta con los mejores índices de bienestar y crecimiento⁴²².

⁴²¹ Loehr William Op. Cit., p. 3

⁴²² En algunos casos se optó por realizar el análisis de convergencia con la administración mejor posicionada, la cual no siempre es la del D.F.. Es importante mencionar que la eficiencia que para este caso no es la misma por lo menos no explícitamente, a que se hace referencia en el primer apartado de éste capítulo y que se define por la composición del gasto en inversión y corriente. Para evaluar la convergencia la tasa más baja para algún indicador por ejemplo,

Con los resultados que se obtengan, no sólo se evaluará la PDF en sus efectos concretos en el impulso al desarrollo y bienestar de los gobiernos locales, sino que también la eficiencia y eficacia de las administraciones locales en función: A) de los esfuerzos de recaudación y asignación de los recursos y B) de los logros en los servicios públicos. En otras palabras, diremos que el éxito de la PDF no sólo dependerá del incremento constante de los flujos de recursos de la federación a las entidades locales, sino que también y sobre todo, de la mecánica y criterios utilizados para la descentralización de los recursos, así como por la eficiencia y transparencia con que se implementan por los gobiernos subnacionales.

Asimismo, se hace necesario mencionar que en la presente investigación, sólo se evalúa el comportamiento cuantitativo de los distintos indicadores; no se considera la calidad de los mismos, por lo que las tendencias que apuntan al mejoramiento de algunos servicios podrían ser “engañosas”. El análisis deductivo que se presenta en éste capítulo implica además de una evaluación de las políticas públicas locales, una evaluación de la administración nacional, al incluirse el comportamiento total de los bienes y servicios responsabilidad del Estado.

De no comprobarse las predicciones de teoría de la descentralización, entonces podría considerarse que: 1) La evaluación es muy prematura en el sentido de que todavía no se han logrado consolidar las administraciones de los gobiernos locales. 2) Los recursos principalmente los que no se encuentran etiquetados, han quedado bajo el control de camarillas locales encabezadas por caudillos y políticos locales, cuyos intereses de grupo y personales impiden la adecuada asignación y orientación de los recursos. 3) El mismo ciclo y tendencia de desarrollo económico depende de la “ubicación geohistórica”, que incluye las circunstancias climáticas e incluso culturales que frenan e impiden un desarrollo equitativo local, no obstante el incremento en los recursos federalizados⁴²³. 4) La fórmula de distribución es ineficiente e inequitativa al dejar de considerar otros criterios como son la pobreza, marginación, la diversidad de costos, el atraso regional y la aportación económica de algunas de las entidades a la federación, a través de la extracción de los recursos naturales renovables y no renovables, como el petróleo. 5) Una mezcla de factores.

Particularmente, de corroborarse la hipótesis de que la PDF no ha propiciado la convergencia en el desarrollo y crecimiento de las entidades federativas, después de haber estudiado el

respecto a la tasa de analfabetismo del D.F, respecto a diferentes años entonces se resta la tasa de cada una de las entidades de la del D.F, para de esa forma observar los cambios en la tasa de convergencia en diferentes años.

⁴²³ Esta situación se debe entre otras cosas más que a los cuantiosos flujos de recursos descentralizados que fluyen a los gobiernos subnacionales, a los intangibles, a la ineficiencia y en todo caso a la corrupción de algunos gobiernos locales, por lo que una política de descentralización redistributiva corre el riesgo de estar subsidiando las ineficiencias en jurisdicciones que no logran o se niegan a realizar inversiones competitivas, así ejemplo, el hecho de que el Mississippi continúe siendo competitivamente inferior, en parte es por decisión propia, y en parte por una largo historial de corrupción y de formulaciones de políticas reaccionarias. Una situación que hace comprender que la ayuda a los gobiernos pobres no necesariamente signifique la ayuda a los ciudadanos pobres Vid. Kincaid. Op. Cit.,pp256,257, 259

Dicho planteamiento contrasta con los postulados de la política industrial que muestran que incluso bajo las condiciones naturales y sociales más adversas, los gobiernos locales y federales pueden desarrollar los factores sistémicos que propicien el desarrollo de las economías locales y federales. Vid. Castañeda Arredondo Álvaro. Análisis comparativo de la Política Industrial de Japón, Corea del Sur, Taiwán y México. *Líneas de Acción para una Política Industrial Alternativa*, Tesis de Maestría, Facultad de Economía, UNAM, 1997

mecanismo, el modelo, los criterios e indicadores de distribución, su evolución y su fundamento me inclino por la quinta opción, que implica una crisis de la PDF, derivada de una mezcla de factores contenidos en los demás incisos. No existe un solo elemento que determine por si mismo éxito o fracaso de una PDF y sí a caso debiéramos ponderar, diría que el mayor peso recae en la forma y los criterios de conformación del modelo.

Obviamente corroborar todos y cada uno de los anteriores incisos rebasa el objetivo y propósito de la presente investigación, aunque de ésta se pueden desprender algunas consideraciones.

El desarrollo de este cuarto capítulo, corresponde con el propósito final de la tesis, que consiste en realizar una evaluación de los distintos indicadores de crecimiento y desarrollo de las distintas entidades federativas, con el objeto de apreciar su comportamiento y evolución, para de esa manera corroborar la hipótesis antes mencionada, examinando así, la eficiencia del modelo y la pertinencia del mismo.

Finalmente podemos decir que con la integración y el contenido de este cuarto capítulo, se cumple ampliamente con los objetivos y propósitos que orientaron la presente investigación: 1) Realizar un estudio exhaustivo sobre el origen, mecánica y consistencia de PDF en México y 2) Analizar su impacto en las administraciones públicas subnacionales, bajo los supuestos de que se sirven sus promotores.

4.1. RESULTADOS Y EVIDENCIAS DEL IMPACTO DE LA PDF EN LAS ECONOMÍAS LOCALES

La teoría económica provee de pocas herramientas para relacionar la PDF, el bienestar y el crecimiento económico. Para evaluar la PDF uno debe examinar el proceso en el contexto del país en cuestión, y no en todo contexto es posible la cuantificación.

Al respecto la situación es tal, que por ejemplo, el mismo Loer difiere con el hecho de que se relacione el logro de la eficiencia, con el logro del bienestar económico general⁴²⁴. Aspecto con el cual diferimos, por lo que para el caso de la presente investigación, sí consideramos el logro del bienestar como resultado directo de la eficiencia.

En consideración a lo anterior, la pregunta sería, ¿cómo afectan los cambios en la PDF a las variables económicas locales?. Para este apartado se considerará a la eficiencia económica, es decir –para el caso- la eficiencia administrativa, como la posibilidad de agregarle valor al dinero; esto es, darles mayores servicios y productos a los contribuyentes por su dinero. En ese sentido, para Loehr cuando la inequidad regional es exacerbada y llega a niveles intolerables, es una consecuencia negativa de la PDF⁴²⁵. Aunque no de la eficiencia administrativa o económica.

⁴²⁴Loehr William, Op.Cit. p. 1.

Una definición que tiene una estrecha relación con la eficiencia administrativa ya que en la medida en que se eficiente la asignación del gasto, se reduzca la corrupción, el gasto corriente y se priorice el gasto en inversión, las entidades tenderán a potencializar sus ventajas comparativas y competitivas, convirtiéndose en polos de atracción turística y productiva, mejorando las condiciones de vida de su la población, en materia de salud, educación y alimentación. Es de esa manera como los gobiernos locales más eficientes y menos corruptos deberán presentar una tendencia hacia la convergencia con las entidades más desarrolladas y viceversa.

⁴²⁵ Guess George. Op. cit., p. 2, 4, 5

Sin embargo, la eficiencia económica podría no corresponder cabalmente a dicha concepción, debido a que la mejor asignación y eficiencia económica, entendida como la posibilidad de agregarle valor al dinero de los contribuyentes, no necesariamente debería corresponder con un concepto de distribución social y equitativa del gasto. En otras palabras, podría suceder que la mayor eficiencia del gasto correspondiera a su concentración en entidades con mayores niveles de productividad, que es en donde se concentra la recaudación. En tal caso, la PDF no tendería a la convergencia, ni a la equidad entre las distintas entidades y regiones; más aun implicaría una mayor polarización y concentración del desarrollo.

Respecto al impacto económico que tiene la política de descentralización en los gobiernos subnacionales, no existen muchos estudios tendientes a evaluar dicha relación a nivel nacional e internacional, pero en los que existen no se encontró evidencia de que la PDF fomente o promueva el desarrollo de las entidades federativas, tal y como podría esperarse en función de las virtudes que los teóricos de la descentralización le atribuyen a dicho fenómeno⁴²⁶.

Sin duda, también existen ciertas evidencias empíricas que relacionan el grado de desarrollo relativo de las economías y el proceso de descentralización. Por ejemplo, si se considera el bienestar social como una de éstas, Hunter y Shah encontraron en un estudio para 80 países, una fuerte correlación entre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el gasto subnacional como porcentaje del total⁴²⁷.

Sin embargo, es un hecho de que no se puede afirmar categóricamente que tal relación se presentará en todos los casos en los que aumente la riqueza disponible de la economía. Por ejemplo, en el mundo desarrollado, Francia y Reino Unido asignan porcentajes relativamente

⁴²⁶ Sobre dichos estudios, Vid. Phillips Kerk y Gary Woller, *Does fiscal decentralization lead to economic growth?* <http://fhss.byu.edu/econ/Wpapers/pdf/wpap9707.pdf> También en Gamboa Rafael. Op. Cit.

⁴²⁷ De la Cruz. Op. Cit., p. 28, 29, 30.

En esencia el IDH se trata de un indicador compuesto, comparable internacionalmente, que combina: (i) la longevidad (medida mediante la esperanza de vida al nacer); (ii) el logro educacional (a través de la alfabetización de adultos y la matrícula combinada de varios niveles educativos); y (iii) el nivel de vida, mediante el PIB *per cápita* anual ajustado (paridad del poder adquisitivo en dólares). El IDH permite identificar contrastes y marcadas desigualdades regionales, revelando la existencia de mundos diferentes en un mismo país. En el cuadro 1 se puede observar que 18 estados del país registran un IDH que los ubica en la categoría de desarrollo humano medio alto (entre 0.600 y 0.799), mientras que las restantes 14 entidades federativas registran un grado de desarrollo humano alto (igual o superior a un valor de 0.800). Sin embargo, conviene señalar que las diferencias entre ambos grupos de entidades federativas son considerables. Basta señalar que mientras el Distrito Federal registró en el año 2000 un IDH de 0.871, que es similar al de naciones como Portugal o Eslovenia -países que ocupan las posiciones 28 y 29 en la clasificación mundial-, Chiapas tiene un índice de 0.693, que es semejante al de los países que se encuentran en los lugares 100 y 101 (Argelia y Vietnam).

La distancia de sólo 8 puntos porcentuales que separa a Chiapas (0.790) del Distrito Federal (0.871) en el índice de la esperanza de vida puede parecer irrelevante; no obstante, los casi 5 años de diferencia en la vida media entre ambas entidades (72.4 y 77.2 años, respectivamente) equivalen a un riesgo de fallecer 40 por ciento mayor en el primer estado que en el segundo; más aún, la vida media de los chiapanecos en 2000 equivale a la registrada en la capital del país en 1981. En el mismo sentido, los 13 puntos porcentuales que le restan por recorrer al Distrito Federal para alcanzar el índice unitario, o bien, para llevar la vida media al óptimo de 85 años, representan el enorme esfuerzo de reducir casi la mitad (48.0%) las tasas de mortalidad actuales en todas las edades, mientras en Chiapas, el trecho de 21 puntos representa un reto aún mayor: reducir las probabilidades de fallecer en dos terceras partes (62.7%). 2000. CONAPO(a). **Población de México en cifras. Índices de Desarrollo Humano 2000**, p. 9

http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/001.html

http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/htm/001.ht2.gif

modestos de ingresos propios a los gobiernos locales, en el orden de 13.2% y 9.59% del total de los ingresos del gobierno general, porcentajes ampliamente superados por Colombia, Brasil y Argentina, con resultados en la cantidad y calidad en los servicios públicos radicales entre unos y otros. Por lo que se debe relativizar la relación existente entre crecimiento económico y federalismo⁴²⁸.

Por su parte Phillips y Woller relacionaron estadísticas de crecimiento y la PDF en 39 países, en donde encontraron la incidencia de muchas otras variables más que la PDF, la cual se pensaba normalmente que influía sobre el crecimiento. De hecho, ellos encontraron que la relación entre crecimiento y la PDF era inversa para algunos, para otros, era débil y para los 23 restantes la relación era nula⁴²⁹.

De igual manera, Gamboa concluye que aun cuando exista una redistribución importante de recursos fiscales y ésta sea creciente, es posible que tenga un efecto limitado sobre el grado de convergencia en el producto de los estados⁴³⁰. Zhang y Zou encontraron para China que la PDF y el crecimiento se encontraban negativamente correlacionados⁴³¹.

En concreto, por lo general las políticas descentralizadoras suelen mostrar débiles capacidades para el ordenamiento del desarrollo regional y para revertir las tendencias al desequilibrio que se producen por la dinámica mercantil y espacial⁴³².

Es así que un mayor gasto público, no garantiza que los estados más pobres puedan registrar tasas de crecimiento económico más elevadas que la de los ricos, en tal medida que lleven al país a la convergencia de su desarrollo económico territorial⁴³³. O que se mejoren los servicios públicos.

En otras palabras, todo pareciera indicar que el objetivo central PDF por lo menos en el mediano plazo, no es el de establecer un proceso de convergencia en el crecimiento y el desarrollo de las entidades federativas, sino que se establece como un mecanismo para resolver un problema político, que implica la necesidad de resarcir los graves rezagos sociales de algunas entidades federativas, con el propósito de establecer una plataforma social sólida para impulsar su desarrollo en el largo plazo.

Sin embargo, está claro que sin la búsqueda de la eficiencia administrativa poco se podrá hacer para la alcanzar la eficiencia económica y convergencia social. Por lo que, para el actual contexto, podríamos definir a la eficiencia como la asignación de recursos para obtener las

⁴²⁸ De la Cruz. Op. Cit., p.41

⁴²⁹ Loehr William, Op. Cit., p. 4

⁴³⁰ Gamboa Rafael, Op. Cit., p. 3

⁴³¹ Loehr William. *Ibidem*.

⁴³² Cabrero Mendoza (b), *Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales. Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, Enrique Cabrero Mendoza (coordinador). Porrúa, CIDE, 1998, p. 115

Según Gamboa en el periodo de 1940 a 1980 existe un proceso de convergencia en el ingreso per cápita, misma que deja de existir en el periodo 1980-1999. Vid. Gamboa Rafael. Op. Cit., p. 4

⁴³³ Gamboa. Op. Cit., p. 31

ventajas del mercado y la equidad, concerniente a la justa distribución del ingreso entre todos los miembros de la sociedad⁴³⁴

El impacto de la política de descentralización en el desarrollo económico puede presentar indicadores diferenciales no sólo debido a la PDF, sino también a fenómenos y factores estructurales, que hacen que el crecimiento y la fortaleza de cada una de las economías internas sea diferente. Factores tales como el tamaño del estado, sus recursos, su densidad demográfica, su promedio educativo y el desarrollo de su infraestructura, entre otros. En pocas palabras el desarrollo endógeno concebido desde lo local, implica una propiedad emergente de un sistema territorial que posee un elevado stock de capitales intangibles y sinérgicos⁴³⁵.

4.2. EL IMPACTO DE LA PDF EN EL PIB DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El actual modelo de concentración del crecimiento y el desarrollo fue resultado directo de las políticas de localización espacial de desarrollo y concentración industrial de los años 40's promovidas por el Estado mexicano, esquema por el que se privilegió el otorgamiento de incentivos a las medianas y grandes industrias a través del gasto federal, favoreciendo en las últimas décadas la concentración exagerada en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)⁴³⁶.

Sin embargo a mediados del siglo XX, la gran ciudad fue perdiendo atractivo y en algunos casos se le consideró como un "parásito"⁴³⁷. Es por eso que para finales de los años 70's, se realizaron grandes esfuerzos por desconcentrar el desarrollo económico y social de la ZMCM, tales como la promoción del desarrollo de nuevas ciudades y parques industriales con el propósito de promover la reubicación de la industria, al igual que de la estructura administrativa gubernamental, principalmente a algunas entidades de la zona centro y sur del país⁴³⁸.

Esa es la historia de patrón histórico de la concentración de la riqueza y el poder en unas cuantas entidades, situación que no obstante los cambios en el modelo de acumulación, producción y distribución del gasto (PDF), se continúa con el predominio del antiguo régimen de concentración del crecimiento en las mismas cuatro entidades el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco y Nuevo León.

En ese sentido, el comportamiento y el análisis cronológico en la concentración de la riqueza es importante en la medida en que la posibilidad de establecer un replanteamiento de la PDF, deberá pasar por realizar una ponderación de este indicador, en lo que Barreiro llama el establecimiento de un círculo vicioso, en donde las zonas y localidades con mayor desarrollo tienen la

⁴³⁴ Sánchez Alfonso Almanza, *México tiene que avanzar hacia la equidad*.

http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/unam/problems/114/sec_31html#ID7149

⁴³⁵ Boisier Sergio(c), *Desarrollo local ¿De qué estamos hablando?* En: Vázquez Barquero Antonio y Oscar Madoery (comps), **Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local**, Ed Homo Sapiens. Rosario Argentina, 2001, p. 65

⁴³⁶ Delgadillo Macías, *El desarrollo regional de México ante los nuevos bloques económicos*. Colección: La estructura económica y social de México. Instituto de Investigaciones económicas IIE, UNAM; 1993, p. 71, 72

⁴³⁷ Rodríguez Bautista Juan G. y María del Rosario Cota Yáñez, *Evolución de las principales zonas metropolitanas de México, Comercio Exterior*. Banco de Comercio Exterior, vol. 49, núm.8, México, agosto 1999, p. 692

⁴³⁸ Vid. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas SAHOP. *Programa Nacional de Desconcentración de la Administración Pública Federal*, enero 1978.

oportunidad de incrementar la presión fiscal a sus ciudadanos y con ello, de incrementar la calidad territorial y el bienestar a través de las inversiones públicas⁴³⁹.

Ni el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, ni la economía petrolizada de finales de los 70's y principios de los 80's, ni el modelo neoclásico de apertura y libre comercio, han logrado revertir o tan siquiera modificar el proceso de concentración y desarrollo regional⁴⁴⁰.

En tal sentido, es que deberá tomarse con cautela y con reservas la afirmación de Gamboa, según la cual es posible que al integrarse al GATT en 1985, al acelerarse la reducción de las tarifas y disminución en el número de barreras no arancelarias al comercio en 1988, y al poner en marcha el TLCAN en 1994, México haya entrado en un proceso que ha generado la divergencia entre los estados⁴⁴¹.

Hecho en el que de cierta manera coincide Romero, según el cual, el lento crecimiento del producto (1.5%) en el periodo 1982-1994, afectó en mayor medida el crecimiento del producto agrícola⁴⁴². Que es el sector más importante en las entidades con menor crecimiento. Lo anterior no significa que no sea verdad que la apertura comercial haya afectado ciertas actividades económicas como la agricultura y a las entidades más pobres, y que la apertura comercial haya ampliado la brecha entre entidades ricas y pobres, entre las más y las menos industrializadas.

Tesis de la que discrepa Solow, para quien los resultados en materia de convergencia y divergencia entre las entidades son, más que producto del modelo de apertura económica, parte de un comportamiento al crecimiento inercial, en el que la concentración de los recursos, la innovación, la inversión, reinversión y modernización social, económica y administrativa, en función del avance científico y tecnológico, tiende a elevar y mantener el diferencial de desarrollo entre las diversas regiones y entidades, sin lograr establecerse un estado estacionario⁴⁴³. Por lo que, bajo esta perspectiva en teoría y en este contexto, los impactos redistributivos de una PDF serán marginales, sin un cambio paralelo en la estructura productiva de las entidades federativas.

En lo que corresponde específicamente al impacto de la PDF en el PIB de las entidades federativas, se presenta la siguiente situación: en primer lugar habrá que decir que si bien existe, tal y como es de esperarse, una relación directa entre el monto de los recursos descentralizados y

⁴³⁹ Barreiro Cavestani Fernando. *Desarrollo desde el territorio (A propósito del desarrollo local)*. <http://66.70.77.45/documentos/tema3/docu0019.htm#b1#b1>, p4

⁴⁴⁰ En la frontera, a partir de la Industria Maquiladora de Exportación IME, se ha definido un "segundo eje de industrialización" nacional, cuyos municipios y ciudades más dinámicos son: Tijuana y Mexicali (Baja California) en el noroeste, Ciudad Juárez (Chihuahua) en el centro, Tamaulipas en el noreste y más reciente mente Sonora ubicado en el noroeste. Vid. Kuri Gaytan Armando, Daniel Pacheco Ibarra, et, al. *Experiencias de desarrollo territorial en México, Comercio Exterior*. Banco de Comercio Exterior. Vol. 49, núm. 8, México, agosto, 1999, p. 679

⁴⁴¹ Gamboa Rafael. Op. Cit., p. 1, 2

⁴⁴² Romero Sánchez José Antonio, *Región y economía: notas sobre la zona metropolitana de la ciudad de México, Economía Informa*, Facultad de Economía UNAM, núm.258, junio de 1997, p. 36, 37

⁴⁴³ En el modelo neoclásico se predice que las tasas de crecimiento de diferentes países tenderán a converger en el largo plazo, debido a una disminución de la productividad marginal del capital, en los países y/o entidades más desarrolladas, situación a la que se le considera como el arribo a un estado estacionario, o de bajo crecimiento. Vid. Van der Plog F., Tan P. *New theories of endogenous growth*, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 8.No. 4, p. 21

el PIB estatal, esto no significa que exista necesariamente una relación biunívoca entre recursos descentralizados/PIB. Debido a que los recursos descentralizados no tienen el mismo efecto en una economía desarrollada que una economía en desarrollo, es decir que el resultado de una relación input-auput de un monto igual de recursos, será diametralmente distinto para el Distrito Federal, que para Zacatecas, Oaxaca o Tlaxcala. De esa manera los recursos descentralizados al ingresar a la caja negra (la administración pública) en la que se involucran un conjunto de variables y factores, políticos, económicos y sobretodo administrativos, será muy diferente de entidad a entidad.

Por otra parte, habrá que decir que considerar al PIB estatal como indicador del crecimiento y en cierta medida del desarrollo, puede prestarse a distorsiones en el análisis, en la medida en que muchas de las actividades económicas no se contabilizan en la entidad en que se producen o desarrollan. Tal es el caso de los ingresos petroleros, que no se contabilizan en las entidades productoras sino en el Distrito Federal, en donde concentran su domicilio fiscal al igual que muchas otras empresas. En tal sentido, la relación gasto descentralizado/PIB, podría ser mayor o menor que lo que representa.

De esa forma, el efecto de la participación del gasto público descentralizado en el crecimiento y desarrollo de las entidades federativas, es relativo en el sentido en que en teoría, no existe una causación directa entre la PDF y crecimiento del PIB. Por lo tanto, no es factible esperar que un incremento del 2% en los recursos descentralizados se corresponda en automático en un incremento del 2% en el PIB. No siempre el input de dos más dos, al ingresar de la caja negra resulta en un auput de cuatro; de hecho, ése sería un resultado muy raro.

De igual manera, se debe considerar que el efecto multiplicador del gasto público descentralizado por entidad, depende sustancialmente de las ventajas competitivas y comparativas de las entidades federativas, situación que no se considera en la relación gasto descentralizado/PIB. En ese sentido un gasto descentralizado relativamente menor en una entidad urbano-industrial, puede tener un impacto mayor en su PIB, que no se representa en dicha proporción. En todo caso, una determinada proporción gasto descentralizado/PIB, tendría efectos multiplicadores sustancialmente diferentes en una entidad agrícola y rural que en una industrial y de servicios. En tal sentido, sería un error concluir que existe una relación directa tal que a mayor gasto descentralizado, mayor industrialización y mayor crecimiento del PIB y viceversa.

La importancia de la política de la PDF se advierte en la significativa proporción que representa el agregado del gasto descentralizado -participaciones, provisiones, aportaciones, convenios y PAFEF- en el PIB nacional. Relación que entre 1993 y 2002 pasó del 5.1 al 7.6 por ciento. Este incremento porcentual no implica un incremento del PIB o decremento como subproducto directo del volumen de recursos descentralizados. Dicha relación sólo y únicamente representa el gasto que se ejerce por este rubro respecto a la riqueza nacional y no sus efectos multiplicadores, los cuales dependen de otros factores tales como la orientación del gasto (gasto en inversión/gasto corriente), la eficiencia administrativa, la apertura de la economía y la acumulación de los factores competitivos principalmente. Más o menos recursos descentralizados, no necesariamente significan mayor o menor crecimiento del PIB.

En lo que se refiere al comportamiento de los recursos descentralizados por rubros, las participaciones pasaron del 3.1 por ciento en 1993 al 3.6 en el 2002, un incremento del 0.5 por

ciento en 10 años. En tanto que las aportaciones, que se crean en 1998 y al que se les suman las previsiones, se incrementan en 1.7 por ciento en el mismo lapso. Por su parte, el PAFEF que nace en el 2000, se incrementa del 0.1 al 0.3 por ciento, un aumento del 0.2 por ciento del PIB en tres años.

CUADRO 4.2.1
RECURSOS DESCENTRALIZADOS COMO PROPORCIÓN DEL PIB*

CONCEPTO/PERIODO	1993	1994	1995	1996	1997	1998***	1999	2000	2001	2002
Participaciones/PIB	3.1	3.1	2.9	3.1	3.3	3.3	3.3	3.6	3.7	3.6
(Previsi. 97yAportac.98)R33/PIB	1.9	2.2	2.0	2.0	2.2	2.8	3.2	3.3	3.7	3.7
PAFEF/PIB								0.1	0.2	0.3
Total/PIB	5.1	5.3	4.9	5.2	5.4	6.0	6.5	7.0	7.7	7.6

Fuente: Elaboración propia con datos de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con información de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, 2003. CEFP de la H. Cámara de Diputados con base en "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1990-2002; INEGI. CEFP de la H. Cámara de Diputados con base en "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1980-2002; INEGI. Acuerdos publicados por la SHCP en los Diario Oficial de la Federación. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con información de la Hacienda de la Cuenta Pública, 2000-2002. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con información de la Hacienda de la Cuenta Pública, 2000-2002.

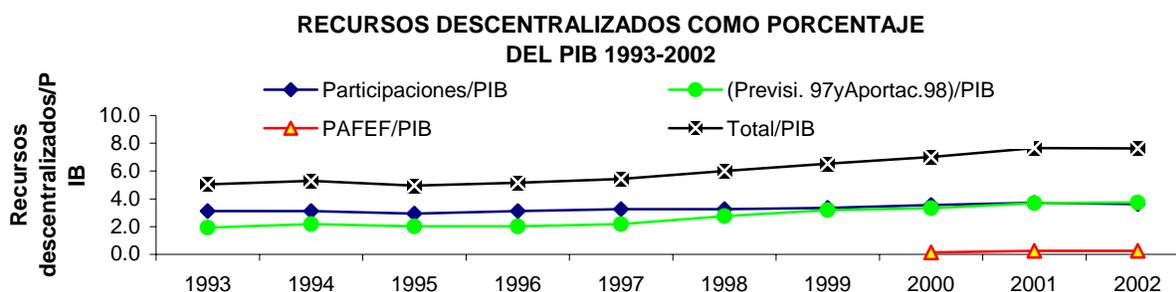
*No incluye los recursos por convenios.

**Incluye ingresos por impuestos propios, aprovechamientos y derechos.

***A partir de 1998 se crean el ramo 33 Aportaciones, al que se integran los recursos del ramo 25 Previsiones.

En el siguiente gráfico se puede apreciar el comportamiento del modelo de descentralización fiscal con relación a sus principales rubros. Se destaca el sustancial incremento en los últimos años de la proporción de los recursos descentralizados como porcentaje del PIB, sobre todo a partir de 1998 con la creación del ramo 33 Aportaciones y del PAFEF en el 2000, que junto con las participaciones, integran básicamente el conjunto de la política de descentralización fiscal.

GRÁFICO 4.2.1



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 4.2.1

Entre 1993-2002 la trayectoria de transferencia de los recursos descentralizados se vio afectada por el cambio en las prioridades del gobierno de Ernesto Zedillo y Vicente Fox. Administraciones que centraron su estrategia en afectar prioritaria y básicamente las finanzas del Distrito Federal.

La afectación hacia esta entidad, ocurrida entre 1997-1998 fue de tal magnitud que terminó por modificar drásticamente la curva de correlación en la distribución. De esa forma, entre 1993 y el 2002, los recursos descentralizados para el Distrito Federal pasaron de representar el 2.47 al 0.58 por ciento del PIB, lo que representa una fuerte pérdida en la captación de recursos por este concepto. Debido principalmente a la reducción y absorción de los recursos del ramo 25 previsiones, por el ramo 33 aportaciones creado en 1998, entre 1997 y 1998 dicha relación pasó del 2.68 al 0.5 por ciento. Por su parte, Jalisco, el Estado de México y Nuevo León, al igual que

las demás entidades, mantienen una tendencia incremental en su participación de los recursos descentralizados.

CUADRO 4.2.2
RECURSOS DESCENTRALIZADOS COMO PORCENTAJE
DE PIB (1993-2002)

Entidad/Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total	5.06	5.3	4.95	5.15	5.43	6.01	6.54	7.03	7.67	7.63
Aguascalientes	0.03	0.03	0.03	0.03	0.04	0.07	0.08	0.08	0.09	0.09
Baja California	0.08	0.08	0.09	0.08	0.09	0.15	0.18	0.2	0.21	0.20
Baja California Sur	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.05	0.05	0.06	0.06	0.06
Campeche	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.07	0.08	0.09	0.09	0.09
Coahuila de Zaragoza	0.12	0.11	0.11	0.12	0.12	0.2	0.21	0.23	0.25	0.24
Colima	0.09	0.09	0.08	0.08	0.09	0.12	0.13	0.13	0.15	0.15
Chiapas	0.07	0.07	0.07	0.07	0.08	0.24	0.27	0.28	0.31	0.31
Chihuahua	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.11	0.12	0.13	0.15	0.15
Distrito Federal	2.47	2.66	2.46	2.46	2.68	0.5	0.5	0.53	0.59	0.58
Durango	0.04	0.04	0.04	0.04	0.05	0.11	0.12	0.13	0.14	0.13
Guanajuato	0.10	0.11	0.1	0.11	0.12	0.23	0.26	0.28	0.31	0.30
Guerrero	0.07	0.08	0.07	0.07	0.08	0.22	0.24	0.25	0.28	0.28
Hidalgo	0.05	0.13	0.12	0.12	0.06	0.15	0.16	0.17	0.19	0.19
Jalisco	0.18	0.17	0.18	0.17	0.19	0.34	0.38	0.41	0.44	0.45
México	0.33	0.32	0.3	0.36	0.34	0.6	0.69	0.77	0.82	0.83
Michoacán de Ocampo	0.08	0.09	0.08	0.09	0.09	0.23	0.26	0.27	0.3	0.29
Morelos	0.05	0.05	0.04	0.05	0.05	0.1	0.11	0.11	0.13	0.13
Nayarit	0.03	0.03	0.02	0.03	0.03	0.08	0.08	0.09	0.09	0.10
Nuevo León	0.12	0.11	0.11	0.1	0.12	0.24	0.26	0.28	0.3	0.30
Oaxaca	0.07	0.08	0.07	0.09	0.08	0.22	0.24	0.26	0.29	0.29
Puebla	0.12	0.12	0.11	0.12	0.14	0.25	0.28	0.31	0.33	0.34
Querétaro de Arteaga	0.05	0.05	0.04	0.05	0.05	0.1	0.11	0.12	0.13	0.12
Quintana Roo	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.07	0.07	0.08	0.09	0.09
San Luis Potosí	0.06	0.06	0.05	0.06	0.06	0.15	0.16	0.17	0.19	0.19
Sinaloa	0.08	0.08	0.07	0.08	0.08	0.16	0.17	0.18	0.2	0.19
Sonora	0.09	0.1	0.09	0.09	0.1	0.18	0.19	0.2	0.22	0.22
Tabasco	0.14	0.15	0.12	0.15	0.14	0.24	0.25	0.25	0.28	0.28
Tamaulipas	0.08	0.08	0.07	0.08	0.09	0.18	0.2	0.22	0.24	0.23
Tlaxcala	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.07	0.08	0.08	0.09	0.09
Veracruz-llave	0.27	0.22	0.2	0.25	0.23	0.44	0.46	0.48	0.54	0.53
Yucatán	0.04	0.05	0.05	0.05	0.06	0.12	0.12	0.13	0.14	0.14
Zacatecas	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.1	0.11	0.11	0.13	0.12

Fuente: Elaboración propia con datos de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con información de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, 2003. CEFP de la H. Cámara de Diputados con base en "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1990-2002; INEGI. CEFP de la H. Cámara de Diputados con base en "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1980-2002; INEGI. Acuerdos publicados por la SHCP en los Diario Oficial de la Federación. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con información de la Hacienda de la Cuenta Pública, 2000-2002. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con información de la Hacienda de la Cuenta Pública, 2000-2002.

*No incluye los recursos por convenios.

La afectación a las finanzas del Distrito Federal, elemento en el que se sustenta el “cambio” en la reconfiguración de la estructura básica de distribución de los recursos descentralizados, se muestra claramente en la débil correlación que se presenta al comparar la distribución de los recursos respecto al PIB entre 1993 y 2002, y en la elevada correlación del segundo gráfico en el que no se incluye al Distrito Federal.

Esto significa que de no ser por lo ocurrido con la disminución de los recursos para el Distrito Federal, prácticamente la importancia y dependencia de las entidades federativas respecto a los recursos por descentralización seguiría siendo la misma, antes y después de 1997. Dicha afectación nuevamente vuelve a hacerse patente en la baja correlación en la distribución de los recursos descentralizados respecto al PIB de cada una de las entidades.

GRÁFICO 4.2.2

RECURSOS DESCENTRALIZADOS/PIB 1993-2002

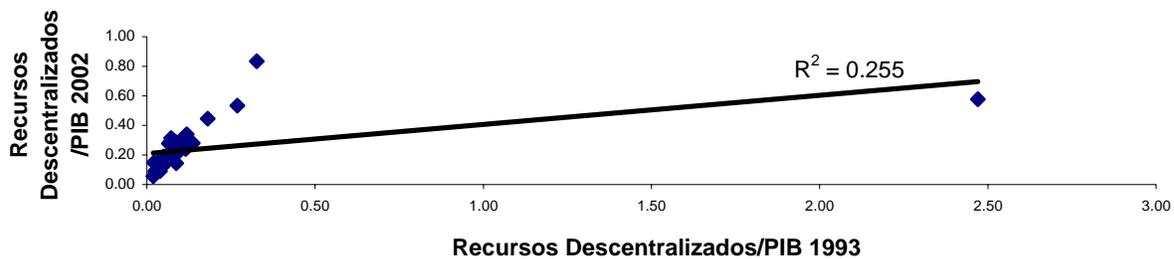
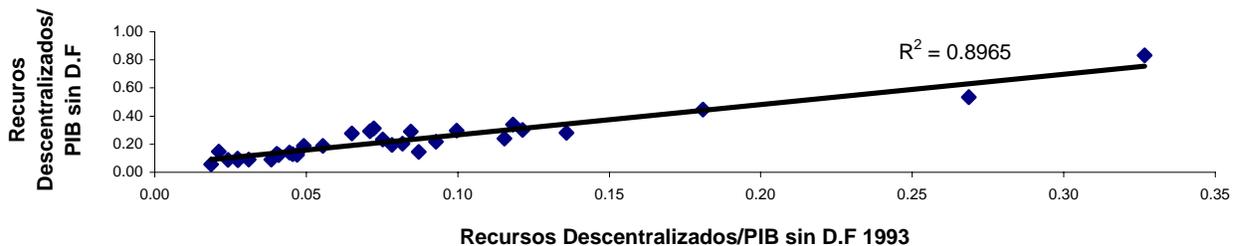


GRÁFICO 4.2.3

RECURSOS DESCENTRALIZADOS/PIB SIN INCLUIR AL D.F



En concreto, excepto por lo ocurrido con el Distrito Federal, se puede afirmar que no ha habido un cambio sustancial en lo que respecta a la dependencia e importancia que tienen los recursos descentralizados para las economías de los gobiernos subnacionales, una dependencia que se incrementa sustancialmente para la mayoría de las entidades entre 1993 y el 2002. De esa forma, mientras que para el Distrito Federal dicho periodo la relación recursos descentralizados/PIB representó una caída del 10.3 al 2.4 por ciento, en Jalisco se incrementó del 2.8 al 6.95, para el Estado de México del 3.2 al 8.6 y para Nuevo León del 1.9 al 4.2, por ciento.

En ese sentido el incremento para el resto de las entidades desarrolladas, no se explica por el hecho de que el Distrito Federal haya tenido un crecimiento sustancial del PIB, y que, se hubiera reducido para el resto de las demás entidades, sino principalmente, porque el drástico recorte en los recursos por descentralización para el Distrito Federal, se transfirió a las demás entidades, incluyendo a las desarrolladas.

Tal y como se demuestra en los siguientes gráficos, en donde la relación recursos descentralizados/PIB para el período 1993-2002 es poco significativa (0.3518), incrementándose sustancialmente (0.6157) al no incluir al D.F. Este último resultado, relativamente bajo, se explica principalmente por los incrementos en los recursos descentralizados en el resto de las economías locales a partir de 1998 derivado de: 1) el incremento de las partidas en dicho periodo y 2) la reducción de los recursos al Distrito Federal y su redistribución.

GRÁFICO 4.2.4

**RECURSOS DESCENTRALIZADOS COMO PORCENTAJE DEL PIB
ESTATAL 1993-2002**

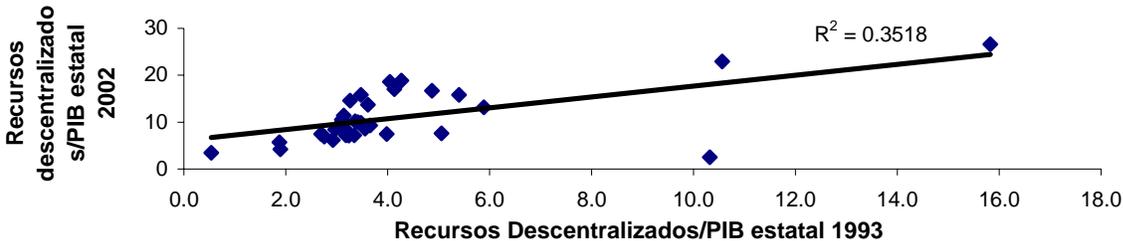
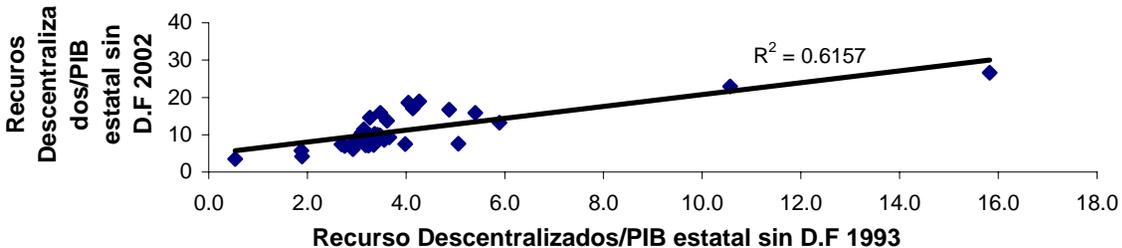


GRÁFICO 4.2.5

**RECURSO DESCENTRALIZADOS COMO PORCENTAJE DEL PIB
ESTATAL 1993-2002 SIN D.F**

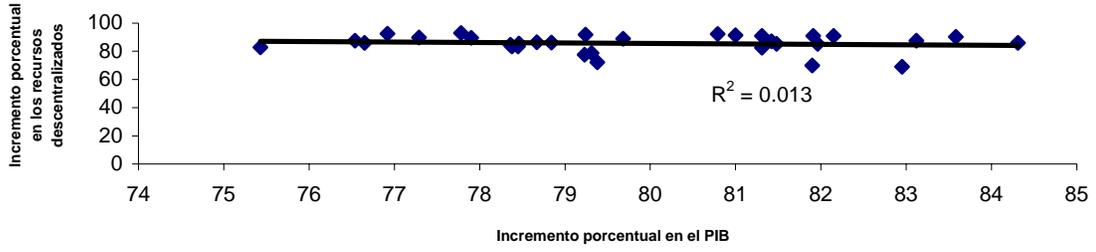


Otro de los aspectos relevantes que se desprende en el análisis de la relación recursos descentralizados/PIB, es el hecho de que, en teoría pareciera no existir una relación directa entre el incremento del PIB respecto al incremento en los recursos descentralizados, tal y como se demuestra en la baja correlación en las tasas de ambos indicadores en el periodo 1993-2002.

Esto no significa que la gran cantidad de recursos que obtienen las entidades por este concepto, sea irrelevante para el crecimiento de las economías subnacionales, debido a que como ya se mencionó, la relación no es directa, ni automática, en tanto que depende de un conjunto de factores y elementos tangibles e intangibles. Elementos potencializadores que determinan el efecto de los recursos en cada una de las economías locales. En ese sentido se observa un efecto poco significativo (0.013) o no correspondiente entre el incremento porcentual del PIB/incremento porcentual en los recursos descentralizados.

GRÁFICO 4.2.6

INCREMENTO PORCENTUAL EN EL PIB, RESPECTO AL INCREMENTO PORCENTUAL EN LOS RECURSOS DESCENTRALIZADOS 1993-2002



CUADRO 4.2.3
RECURSOS DESCENTRALIZADOS/PIB ESTATAL
1993-2002

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total	5.1	5.3	4.95	5.15	5.43	6.01	6.54	7.03	7.67	7.63
Aguascalientes	3.2	3.11	2.96	3.03	3.22	6.4	6.82	7.04	7.43	7.18
Baja California	2.9	2.89	2.82	2.54	2.6	4.6	5.04	5.51	6.05	6.18
Baja California Sur	3.5	3.73	3.17	3.56	3.6	8.52	9.26	10.3	10.2	9.82
Campeche	3.2	3.19	2.59	2.76	3.06	6.89	7.02	7.26	7.81	7.11
Coahuila de Zaragoza	4.0	3.89	3.17	3.72	3.72	5.89	6.56	7.63	8.28	7.47
Colima	15.8	16	15.3	15.3	17.4	21.9	22.4	24.5	28.1	26.6
Chiapas	4.0	4.09	3.87	4.24	4.57	14	16.3	17.2	18.9	18.6
Chihuahua	0.5	0.58	0.48	0.51	0.54	2.47	2.75	2.89	3.29	3.48
Distrito Federal	10.3	11.1	10.8	10.8	11.8	2.21	2.17	2.33	2.61	2.49
Durango	3.1	3.24	3.19	3.23	3.46	8.25	9.54	10.6	10.9	10.5
Guanajuato	3.0	3.26	3.19	3.24	3.6	7.22	8.11	8.93	9.83	8.43
Guerrero	3.5	4.08	3.84	4.03	4.63	13.2	13.9	14.6	15.6	15.8
Hidalgo	3.3	8.66	9.14	8.59	4.14	10.6	12.1	13.4	14.5	14.6
Jalisco	2.8	2.62	2.81	2.59	3.08	5.29	5.82	6.38	6.75	6.95
México	3.2	3.1	2.94	3.45	3.27	5.78	6.74	7.5	8.07	8.65
Michoacán de Ocampo	3.6	3.86	3.41	3.75	3.86	9.96	10.6	12.2	13.4	13.7
Morelos	3.1	3.22	3.24	3.56	3.76	7.21	7.84	8.45	8.75	9.5
Nayarit	4.1	3.92	4.31	4.52	4.86	13.9	14.8	16.7	16.3	17
Nuevo León	1.9	1.67	1.59	1.57	1.71	3.58	3.9	3.96	4.32	4.22
Oaxaca	4.3	4.48	4.04	5.45	5.56	14.8	16.4	17.6	18.7	18.9
Puebla	3.7	3.6	3.18	3.39	4.05	6.81	7.16	7.96	8.69	9.32
Querétaro de Arteaga	3.3	3.08	2.69	2.91	2.9	5.49	6.09	6.71	7.25	7.22
Quintana Roo	1.9	1.86	1.95	2.23	2.35	5.02	5.34	5.67	5.84	5.73
San Luis Potosí	3.1	3.13	3.02	3.26	3.43	8.39	9.47	9.9	11.3	11.4
Sinaloa	3.4	3.62	3.56	3.7	3.97	8.1	9.02	9.39	10.8	10.2
Sonora	3.6	3.63	3.2	3.2	3.76	6.41	7.04	7.5	7.96	8.59
Tabasco	10.6	11.5	9.38	11.7	11.2	19.9	20.4	21.1	22.1	22.9
Tamaulipas	2.7	2.78	2.41	2.64	3.23	5.93	6.67	7.05	7.95	7.46
Tlaxcala	5.4	5.93	6.21	6.16	6.35	14.1	14.5	15.1	15.4	15.8
Veracruz-llave	5.9	4.69	4.12	5.27	5.05	10.4	11.2	12.2	13.5	13.2
Yucatán	3.4	4.13	4.29	4.17	4.46	8.84	9.06	9.26	9.59	9.95
Zacatecas	4.9	5.4	4.4	4.91	4.88	12.5	15.1	15.8	16.9	16.7

Fuente: Elaboración propia con datos de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con información de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, 2003. CEFP de la H. Cámara de Diputados con base en "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1990-2002; INEGI. CEFP de la H. Cámara de Diputados con base en "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1980-2002; INEGI. Acuerdos publicados por la SHCP en los Diario Oficial de la Federación. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con información de la Hacienda de la Cuenta Pública, 2000-2002. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con información de la Hacienda de la Cuenta Pública, 2000-2002.

*No incluye los recursos por convenios.

El efecto del ajuste de los recursos al Distrito Federal y su redistribución hacia el resto de las entidades fue claramente marginal, tanto en el corto como en el mediano plazo; de esa forma se puede observar una correlación entre los PIB's estatales de 1997-1998, así como de 1997-2002, del 0.9996 y 0.997 respectivamente. Obviamente que no se espera que a la madurez de los recursos en el PIB sea inmediata y de gran magnitud.

De haber una relación directa entre uno y otro indicador, podría esperarse una correlación menor en la trayectoria de crecimiento de las entidades, lo que estaría denotando el efecto positivo de la redistribución, en el entendido que la reducción para el Distrito Federal y los incrementos en los recursos descentralizados para el resto de las entidades, hubieran generado un crecimiento o decremento proporcionalmente diferente en su PIB entre 1997-1998 o entre 1997-2002. Sin embargo, el no haberse modificado sustancialmente la estructura del crecimiento del PIB, no obstante la nueva redistribución, estaría implicando que su efecto, en la estructura de crecimiento del PIB fue neutral, al igual que cierta independencia del PIB del Distrito Federal respecto a los recursos descentralizados.

GRÁFICO 4.2.7

PIB 1997/1998, CONSIDERANDO LA REDUCCIÓN PARA EL DF, REDISTRIBUCIÓN PARA EL RESTO DE LAS ENTIDADES LOS RECURSOS DEL RAMO 25

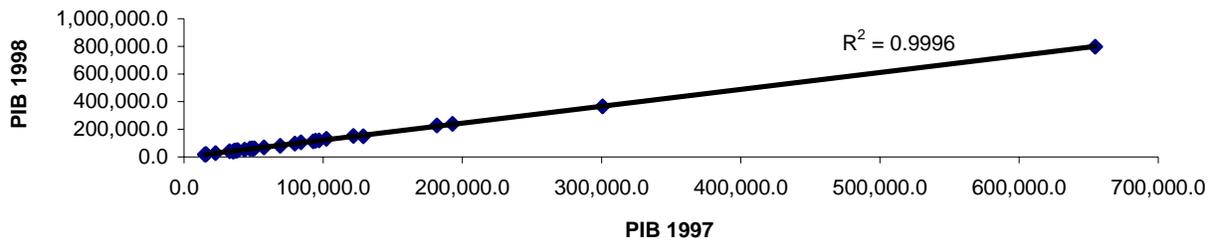
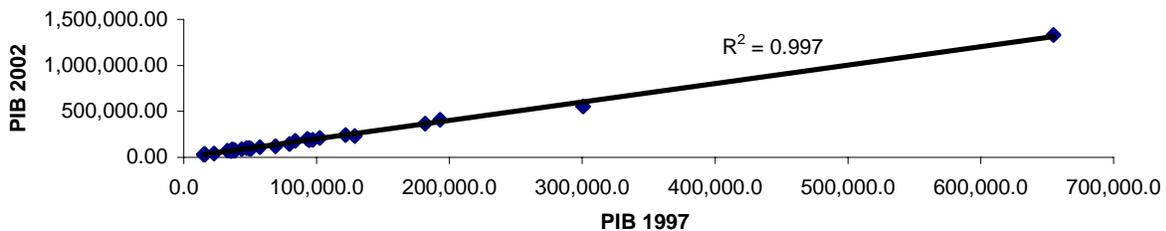


GRÁFICO 4.2.8

PIB 1997/2000, CONSIDERANDO LA REDUCCIÓN PARA EL DF, REDISTRIBUCIÓN PARA EL RESTO DE LAS ENTIDADES LOS RECURSOS DEL RAMO 25



CUADRO 4.2.4
México: Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 1993 - 2002
Total de la Actividad Económica
(Millones de Pesos a Precios Corrientes)

PERIODO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total Nacional	1,155,132.2	1,306,301.6	1,678,834.8	2,296,674.5	2,873,273.0	3,517,781.9	4,205,703.9	4,980,785.1	5,285,606.4	5,734,645.8
Aguascalientes	11,239.2	13,253.9	18,127.9	25,362.5	32,771.2	40,426.5	48,346.7	59,598.3	64,701.2	71,616.80
Baja California	32,281.0	38,071.7	53,460.8	72,662.8	97,139.6	118,576.0	147,411.5	179,584.9	185,531.2	189,341.7
Baja California Sur	6,173.0	6,817.7	9,007.8	12,305.7	15,887.2	19,223.7	22,966.0	26,959.7	30,713.7	33,336.9
Campeche	13,695.9	15,288.6	23,006.1	29,688.5	35,335.7	38,110.0	48,661.1	59,434.9	62,416.3	73,267.0
Coahuila de Zaragoza	33,488.7	37,587.8	55,767.1	75,850.2	94,532.0	116,660.5	135,250.9	149,978.0	156,993.6	185,148.8
Colima	6,358.1	7,076.0	8,769.8	12,184.7	15,185.7	19,265.9	23,752.2	27,273.8	28,366.0	31,296.2
Chiapas	20,644.4	23,579.1	29,900.8	39,517.8	49,340.6	59,339.0	68,689.3	81,181.7	87,386.1	96,802.4
Chihuahua	45,225.9	49,983.8	69,763.0	97,131.4	121,773.2	152,233.3	184,810.7	228,414.8	234,651.8	243,428.4
Distrito Federal	276,461.7	313,554.9	384,748.5	522,989.2	654,598.8	798,489.3	957,716.1	1,134,085.4	1,191,553.0	1,331,089.4
Durango	14,995.3	17,013.7	21,862.5	30,926.0	37,498.6	46,207.5	52,376.3	59,911.6	66,673.6	72,242.8
Guanajuato	38,802.0	42,880.3	55,057.3	76,566.0	93,003.0	113,417.8	133,431.3	156,217.0	166,371.5	201,967.6
Guerrero	21,624.4	24,269.2	29,917.9	38,563.1	47,294.0	59,032.8	72,662.3	85,614.3	93,299.2	100,398.8
Hidalgo	17,425.2	19,049.3	22,211.6	31,414.3	38,685.2	48,662.8	57,118.2	64,941.2	68,791.3	74,280.1
Jalisco	75,815.9	85,292.7	105,052.8	147,351.5	181,662.2	227,154.0	272,696.7	320,105.6	346,685.3	367,710.2
México	119,493.9	132,864.6	168,942.6	238,288.2	300,602.9	364,937.4	428,912.9	508,942.1	535,674.6	552,573.7
Michoacán de Ocampo	27,014.6	30,759.6	39,453.7	52,919.1	69,071.5	81,329.1	101,495.5	110,883.2	116,463.9	121,559.6
Morelos	17,189.6	18,979.4	22,624.4	30,320.0	38,214.6	48,791.1	57,926.3	67,301.2	77,229.6	77,781.5
Nayarit	7,621.4	8,539.9	9,428.7	12,823.5	15,885.0	19,743.9	23,688.7	26,362.8	30,422.9	32,645.6
Nuevo León	74,070.7	85,545.1	111,663.0	151,815.1	192,943.2	239,971.6	285,630.9	351,648.6	368,994.1	409,144.5
Oaxaca	19,234.9	21,869.4	27,135.5	36,617.9	43,584.5	51,939.8	62,675.6	73,787.6	81,353.7	88,876.0
Puebla	37,336.2	42,445.0	55,905.6	78,401.3	102,266.2	131,299.0	165,007.6	192,706.4	203,307.2	209,142.8
Querétaro de Arteaga	16,224.9	19,209.7	26,935.9	37,591.7	48,787.2	62,136.1	73,235.5	86,247.1	91,308.7	98,817.4
Quintana Roo	14,846.9	16,608.8	20,596.8	27,932.3	36,374.2	46,707.5	56,900.7	69,759.8	81,204.4	87,947.3
San Luis Potosí	20,431.7	23,688.4	30,276.7	40,473.7	50,513.4	61,312.9	71,478.9	85,660.3	87,505.0	94,796.9
Sinaloa	26,891.8	28,640.4	34,711.3	48,155.2	57,338.3	67,899.9	79,246.6	96,673.1	100,282.7	109,461.4
Sonora	30,146.2	34,716.0	48,589.1	63,915.8	79,683.6	96,582.0	112,955.9	134,030.5	143,999.2	145,711.4
Tabasco	14,858.1	16,472.8	21,723.4	28,983.6	35,774.8	42,030.9	51,042.1	60,047.1	65,821.8	70,210.4
Tamaulipas	32,267.7	37,545.3	50,282.3	68,390.6	83,946.6	104,644.1	128,285.3	154,060.5	161,844.3	178,829.4
Tlaxcala	5,859.7	6,561.2	8,510.6	11,963.9	15,194.9	18,281.1	22,021.8	26,443.7	29,578.5	30,834.5
Veracruz	52,694.0	60,386.8	80,251.4	107,729.4	128,771.3	148,949.0	172,248.1	198,027.4	210,928.2	232,009.6
Yucatán	15,029.6	17,218.1	20,898.5	29,029.2	36,895.2	46,043.3	56,754.2	69,076.3	76,427.0	80,398.4
Zacatecas	9,689.4	10,532.5	14,251.1	18,810.2	22,718.5	28,384.3	30,308.1	35,826.1	39,126.7	41,978.3

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con información de: **INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, 2003.**

Tampoco se puede considerar que la orientación del gasto descentralizado se ejerza en forma redistributiva, asignando mayores recursos a las entidades más pobres y con menor grado de desarrollo, ya que mientras en el 2002 por este rubro se ejercieron en el Distrito Federal 33,153.5, Jalisco 25,567.2, México 47,783.7 y Nuevo León 17,271.5 millones de pesos, para Campeche fue de 5,212.7, para Baja California Sur 3,273.3, Chiapas 18,006.5, Guerrero 15,893.6, Oaxaca 16,793.5, Tabasco 16,086.9 y Yucatán 8,000.2 millones de pesos.

Hasta ahora, el estudio del mapa de crecimiento en función del PIB, nos plantea la existencia de la concentración de la riqueza en cuatro entidades que son las más desarrolladas. Dicha concentración se demuestra en la aportación al PIB que tienen las cuatro entidades predominantes y que para 1993 representaba el 48%, contribuyendo en su mayor parte el Distrito Federal con el 24 por ciento, el Estado de México con el 11 por ciento, Jalisco con el 7 por ciento y Nuevo León con el 6 por ciento. Para 1997 la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, generaba el 40 por ciento de la producción nacional y concentraba el 20 por ciento de la población⁴⁴⁴.

De igual forma, al analizar la estructura porcentual del PIB regional en el 2000, nuevamente tenemos que las grandes campeonas son aquellas entidades en donde se había concentrado el desarrollo mucho antes de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, Jalisco, Nuevo León, México, Veracruz y el Distrito Federal, mismas que en conjunto aportan el 55.37 por ciento del PIB. A las anteriores se les suman las entidades que recientemente se han incorporado al proceso exportador ubicados en lo que ha dado en llamar el corredor industrial y que presentan crecimiento medio en la frontera con los Estados Unidos, tales como Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Baja California, Puebla y Tamaulipas, que en conjunto aportan al PIB el 19.5 por ciento.

Por lo demás, las entidades con menor crecimiento son Zacatecas, Nayarit, Colima, Baja California Sur, Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Campeche. Existen otros estados que para año 2000 presentan excepcionalmente bajas tasas de crecimiento, como Querétaro, Aguascalientes, Quintana Roo y San Luis Potosí, pero que por lo regular son administraciones que se caracterizan por mantener un adecuado nivel de crecimiento promedio anual de entre tres y seis por ciento.

Las diferencias de desarrollo entre las tres regiones; Norte, Centro y Sur, también se reflejan en las tasas de crecimiento de cada una de ellas; así, el crecimiento anual promedio en el periodo 1993-1999 en el Norte, es casi el doble del crecimiento la región Sur, en tanto que la región Centro registra un crecimiento intermedio. La contribución al PIB total de cada región, revela que el Centro aporta casi la mitad del PIB (49.3%), mientras que el Sur, aporta apenas un 14.2%⁴⁴⁵.

CUADRO 4.2.5
CRECIMIENTO DEL PIB POR REGIONES
(Tasa de crecimiento media anual)

	Norte	Centro	Sur
Contribución al PIB total, 1999	36.6	49.3	14.2
Tasa de crecimiento media anual, 1993-1999	3.8	2.8	2.1

Fuente: Grupo de Economistas y Asociados (GEA)⁴⁴⁶.

⁴⁴⁴ Romero Sánchez. *Ibíd*

⁴⁴⁵ Preciado coronado Jaime, *Centro y regiones en México ante la gobernabilidad democrática local*, en: **Gestión de las Transformaciones sociales** (MOST) Documentos de debate- n° 58. UNESCO, Francia 2002, p. 14

⁴⁴⁶ Preciado. *Op. Cit.*, p. 23

En lo que corresponde a la estructura productiva nacional, tenemos que para el 2000 la industria y el comercio continúan concentrados en el Distrito Federal, Jalisco y Nuevo León, en tanto que el desarrollo del sector primario, el menos rentable (no así el menos importante) de la actividad económica, se concentra en Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Tabasco y Veracruz.

Por lo demás, el endémico diferencial de crecimiento entre las distintas entidades y la concentración e inadecuada elaboración del modelo de política de descentralización fiscal, se refleja en el nivel de captación tributaria entre los distintos gobiernos subnacionales. De esa forma, para el 2001 el Distrito Federal aportaba el 54.5 por ciento de la recaudación total de los ingresos tributarios, y el 97.6 por ciento de los ingresos no tributarios, lo que refleja “en parte los esfuerzos y la eficiencia de las administraciones locales”⁴⁴⁷. Así como, el elevado grado de concentración del desarrollo y la riqueza.

En concreto en lo que se refiere al crecimiento del Producto Interno Bruto estatal, el mapa de la pobreza, injusticia e inequidad se mantiene intacto. Por lo que podría deducir que la actual política de descentralización fiscal no ha influido en el proceso de integración y convergencia al desarrollo (Ver anexo, gráficas 3,4 y 5).

El abismo entre los estados del norte y del sur se amplía. Para algunos analistas las desigualdades históricas en términos de pobreza y desarrollo industrial entre las entidades centro-norte y sur-sudeste del país, son en gran parte el resultado de criterios inadecuados e insuficientes para asignar las partidas a los estados. Actualmente, cada entidad recibe un porcentaje del monto total con relación al número de sus habitantes, esquema con el que, Puebla, Guerrero, Oaxaca y Chiapas están destinados a permanecer en la marginación y abandono⁴⁴⁸.

En el siguiente cuadro se puede observar la divergencia que existe entre las diferentes entidades, misma que se mantiene ex ante y ex post de la entrada en vigor de la política de descentralización Fiscal. En la tercera columna del siguiente cuadro se muestra cómo el producto de Nayarit, Tlaxcala, Baja California Sur, Colima y Zacatecas, no representa más allá del tres por ciento respecto al producto del Distrito Federal. Por su parte, entidades como Jalisco, México y Nuevo León mantienen un honroso segundo lugar, al igual que antes de 1980.

⁴⁴⁷ a Ingresos corrientes:

Son los que provienen de los ingresos tributarios, no tributarios, venta de bienes y servicios, rentas de la propiedad y de las transferencias recibidas para financiar gastos corrientes.

b. Ingresos tributarios

Los ingresos tributarios son impuestos que se originan en la potestad que tiene el Estado Nacional para establecer impuestos. Los impuestos se clasifican en directos e indirectos. Los impuestos directos gravan las rentas de personas con existencia física o ideal residentes en Argentina, el capital, los incrementos del activo y los bienes que constituyen patrimonio. Los impuestos indirectos son los gravámenes que se cargan a los costos de producción y/o comercialización, gravan la producción, el consumo de bienes y servicios, las transacciones y las operaciones de importación y exportación.

c. Ingresos no tributarios

Los ingresos no tributarios abarcan principalmente las entradas por tasas y derechos pagados a cambio de bienes y servicios, como así también el concepto de regalías. El pago de una tasa o derecho es la retribución abonada por el usuario de un servicio a cargo del Estado, en contrapartida a las prestaciones o ventajas que obtiene de éste; incluye las contribuciones por mejoras.

⁴⁴⁸ Ayala Espino. Op. Cit., p. 394

CUADRO 4.2.6
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR
ENTIDAD FEDERATIVA 1970
(millones de pesos de 1993)

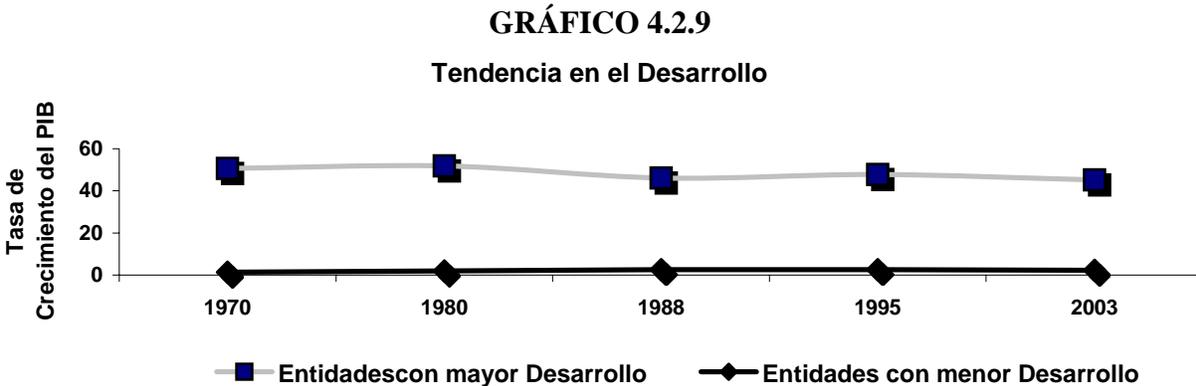
Entidades con mayor crecimiento			Entidades con menor crecimiento		
1970					
PIB			470,623.12		
Distrito Federal	139,366.73	29.6%	Quintana Roo	938.83	0.2%
Estado de México	37,496.88	8.0%	B. California Sur	1,765.08	0.4%
Jalisco	33,424.23	7.1%	Campeche	1,930.39	0.4%
Nuevo León	27,921.89	5.9%	Taxcala	1,807.73	0.4%
Subtotal	238,209.73	50.6%	Subtotal	6,442.03	1.4%
1980					
PIB			885,681.19		
Distrito Federal	246,475.70	27.8%	Baja California Sur	3,841.76	0.4%
Estado de México	96,116.56	10.9%	Quintana Roo	4,722.17	0.5%
Jalisco	61,296.68	6.9%	Campeche	3,919.29	0.4%
Nuevo León	54,926.27	6.2%	Tlaxca	4,204.79	0.5%
Subtotal	458,815.21	51.8%	Subtotal	16,688.01	1.9%
1988					
PIB			965,739.28		
Distrito Federal	219,471.19	22.7%	Baja California Sur	4,696.07	0.5%
Estado de México	102,673.05	10.6%	Colima	6,661.31	0.7%
Jalisco	65,400.39	6.8%	Quintana Roo	7,509.74	0.8%
Nuevo León	57,754.46	6.0%	Tlaxcala	5,417.80	0.6%
Subtotal	445,299.09	46.1%	Subtotal	24,284.92	2.5%
1995					
PIB			1,098,435.36		
Distrito Federal	265,492.01	24.2%	Baja California Sur	5,001.50	0.5%
Estado de México	114,543.79	10.4%	Colima	8,824.07	0.8%
Jalisco	71,508.12	6.5%	Tlaxcala	6,231.09	0.6%
Nuevo León	72,691.34	6.6%	Zacatecas	8,302.17	0.8%
Subtotal	524,235.26	47.7%	Subtotal	28,358.83	2.6%
2003					
PIB			1,508,240.0		
Distrito Federal	321,767.00	21.3%	Baja California Sur	8,855.30	0.6%
Estado de México	155,922.00	10.3%	Colima	8,148.00	0.5%
Jalisco	95,659.00	6.3%	Nayarit	8,024.00	0.5%
Nuevo León	108,628.00	7.2%	Tlaxcala	8,215.00	0.5%
Subtotal	681,976.00	45.2%	Subtotal	33,242.30	2.2%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ruiz Duran Clemente⁴⁴⁹. Lo territorial como estrategia de cambio. en Pensar Globalmente y Actuar Regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI. Enrique Dussel Peters, Michael Piore, Clemente Ruiz Duran. Facultad de Economía UNAM. Ed. Jus, S.A. de C.V., México 1997, pp. 477-493. Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico, 01 de septiembre 2005. pp 198-203

Esto es, el desarrollo aunque significativo en las entidades con menor crecimiento y su decremento en las de mayor desarrollo no ha sido suficiente, como para que las economías de las entidades más pobres converjan con las economías del Distrito Federal, Estado de México,

⁴⁴⁹ Enrique Dussel Peters, Michael Piore, Clemente Ruiz Duran, **Pensar Globalmente y Actuar Regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI**, Facultad de Economía UNAM. México, Ed. Jus, 1997, p. 477-493

Jalisco y Nuevo León, por lo menos no, en el corto o mediano plazo. Tal y como se puede observar en la siguiente grafica.



Fuente. Elaboración propia con datos de cuadro 4.2.6

En lo que corresponde al diferencial del producto per cápita entre los estados y regiones, es substancial y persistente. Por ejemplo, mientras que en 1970, el Distrito Federal tenía un producto per cápita 5.5 veces más grande que el de Oaxaca, para 1999 fue de 5.5 y para el 2003 de 6.0 veces⁴⁵⁰. Por lo mismo, es impensable que el actual acuerdo federal pueda subsistir si se incrementan las diferencias en el crecimiento interregional⁴⁵¹.

De igual manera se puede observar que las entidades que presentan las tasas más altas de convergencia, respecto al PIB del Distrito Federal, entre 1970-1993, son Jalisco, México, Nuevo León y Veracruz, destacando en mayor medida el crecimiento de este indicador el Estado de México que paso de una tasa del 31.27, al 43.72 en dicho período. A partir de 1993 permanecen prácticamente las mismas entidades a excepción de Veracruz, entidad desplazada muy probablemente por la reconfiguración del desarrollo industrial en la frontera norte como producto de la entrada en vigor del TLC en 1994.

Sucede prácticamente lo mismo con las entidades con la menor tasa de convergencia ex ante y expost de la entrada en vigor de la PDF en 1980. Los únicos cambios positivos los presentan Chiapas a partir de 1980 que es desplazado por Colima, muy seguramente por el incremento en sus ingresos derivados del desarrollo y modernización de las plantas hidroeléctricas. Por su parte, a partir de 1993 Quintana Roo es desplazado del club de los menos convergentes por Nayarit, debido principalmente al acelerado desarrollo de su industria turística y al fortalecimiento del sector servicios.

⁴⁵⁰ Gamboa Rafael. Op. Cit., p. 1. También Quinto Informe de Gobierno 1 de septiembre del 2005, Anexo Estadístico, p 201.

⁴⁵¹ Ruiz Durán. Op. Cit., p. 18

CUADRO 4.2.7
CRECIMIENTO DE LAS ENTIDADES

1970			
Entidades con Mayores Tasas de Convergencia PIB del D.F		Entidades con Menores Tasas de Convergencia PIB del D.F	
Jalisco	25.87	Baja California Sur	1.35
México	31.27	Chiapas	0.96
Nuevo León	21.35	Quintana Roo	0.67
Veracruz-llave	23.44	Tlaxcala	1.45
1980			
Entidades con Mayores Tasas de Convergencia PIB del D.F		Entidades con Menores Tasas de Convergencia PIB del D.F	
Jalisco	26.11	Baja California Sur	1.62
México	43.49	Colima	1.87
Nuevo León	23.46	Quintana Roo	1.6
Veracruz-llave	23.11	Tlaxcala	1.82
1993			
Entidades con Mayores Tasas de Convergencia PIB del D.F		Entidades con Menores Tasas de Convergencia PIB del D.F	
Jalisco	27.36	Baja California Sur	1.94
México	43.72	Colima	2.62
Nuevo León	26.88	Nayarit	3.02
Veracruz-llave	20.52	Tlaxcala	2.31
1999			
Entidades con Mayores Tasas de Convergencia PIB del D.F		Entidades con Menores Tasas de Convergencia PIB del D.F	
Chihuahua	19.43	Baja California Sur	2.38
Jalisco	28.96	Colima	2.54
México	47.1	Nayarit	2.59
Nuevo León	30.36	Tlaxcala	2.4
2003			
Entidades con Mayores Tasas de Convergencia PIB del D.F		Entidades con Menores Tasas de Convergencia PIB del D.F	
Chihuahua	20.82	Baja California Sur	2.75
Jalisco	29.73	Colima	2.53
México	48.46	Nayarit	2.49
Nuevo León	33.76	Tlaxcala	2.55

Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno 1998, Anexo Estadístico, pp165,166,167,168, 258,259,260,261, (Ver anexo, cuadro 34 y 35). Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico, 01de septiembre 2005. pp 198-203

Algo importante, es que la concentración industrial en algunos casos se corresponde con la concentración de recursos federales; de esa forma, para el periodo 1983-1985, en participaciones promedio por estado, el Distrito Federal ocupó el 44.50 por ciento de los recursos distribuidos para infraestructura social, el 37.84 por ciento del total de los recursos distribuidos a los estados para el desarrollo de infraestructura económica, el 31.60 por ciento del total de los recursos distribuidos a los estados para el desarrollo agrícola, el 34 por ciento del total de los recursos distribuidos a los estados para el desarrollo del turismo y el 57.60 por ciento del total de los recursos distribuidos a los estados para administración y defensa ⁴⁵²

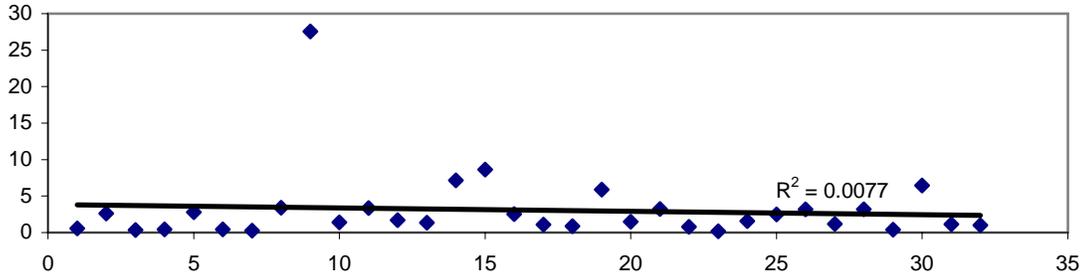
Por lo menos hasta el 2003, podemos afirmar fehacientemente que la PDF no ha roto con el patrón de desarrollo económico de las entidades federativas, aunque sí ha logrado afectar la tasa

⁴⁵² Aguilar Barajas Ismael. **Descentralización industrial y desarrollo regional en México. Una evaluación del programa de parques industriales y ciudades industriales, 1970-1986.** México, El Colegio de México, 1993, p. 190, 191

de crecimiento promedio anual generándose el “despegue” de algunas entidades, propiciando una convergencia positiva aunque marginal en el mejor de los casos.

GRÁFICO 4.2.10

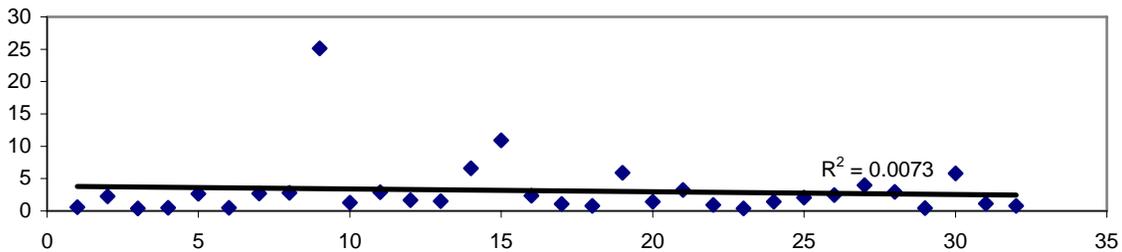
PIB Estatal 1970



Fuente. Elaboración propia (Ver anexo, cuadros 34 y 35)

GRÁFICO 4.2.11

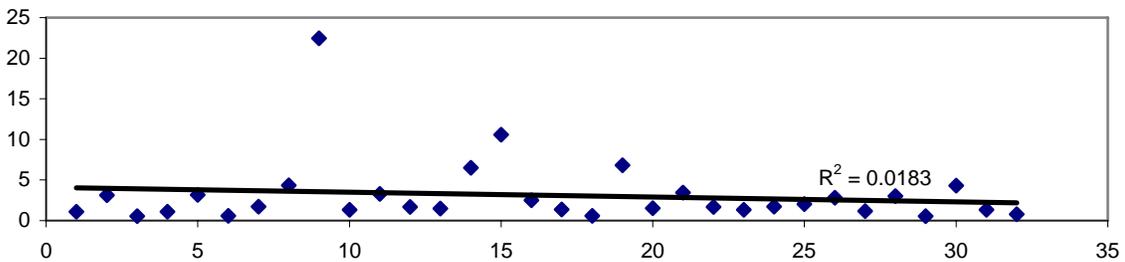
PIB Estatal 1980



Fuente. Elaboración propia (Ver anexo, cuadros 34 y 35)

GRÁFICO 4.2.12

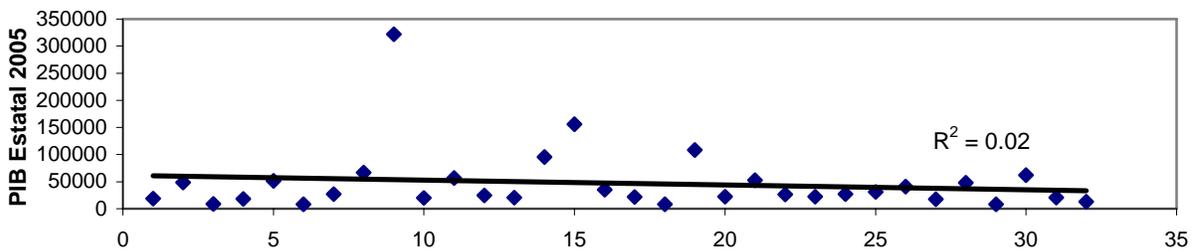
PIB Estatal 1999



Fuente. Elaboración propia (Ver anexo, cuadros 34 y 35)

GRÁFICO 4.2.13

PIB Estatal 2003

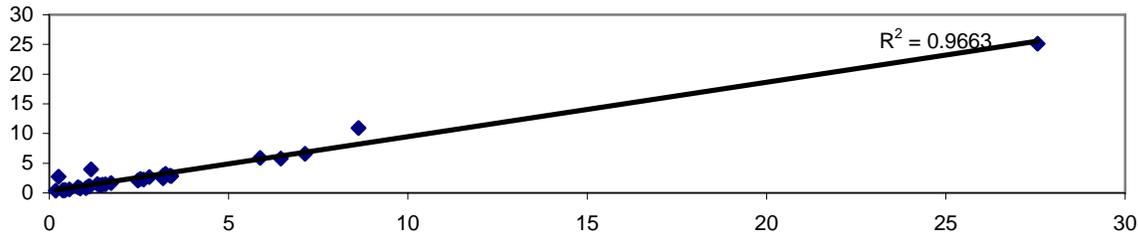


Fuente. Elaboración propia con datos del Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico, 01 de septiembre 2005. pp 198-203

Dicha situación se refleja por supuesto en el hecho de que el patrón de “convergencia” en las tasas de crecimiento en los periodos 1970-1980 y 1980 y 1993, es muy similar. En otras palabras, los desniveles económicos entre las distintas entidades se mantienen antes y después de la entrada en vigor de la PDF de 1980.

GRÁFICO 4.2.14

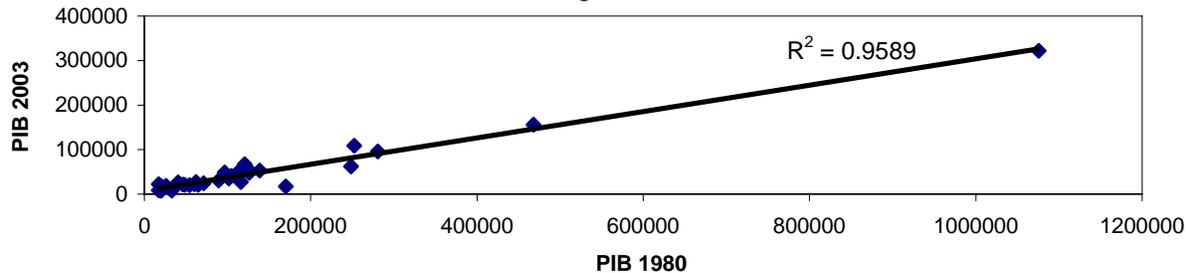
Patrón de Convergencia del PIB Estatal 1970-1980



Fuente. Elaboración propia (Ver anexo, cuadros 34 y 35)

GRÁFICO 4.2.15

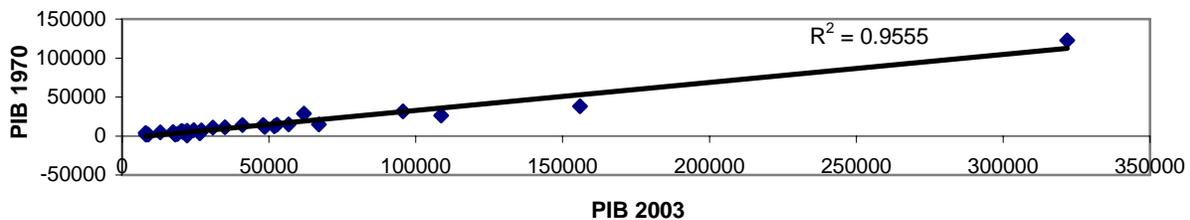
Patrón de convergencia PIB 1980-2003



Fuente. Elaboración propia (Ver anexo, cuadros 34 y 35)

GRÁFICO 4.2.16

Patrón de Convergencia PIB 1970-2003

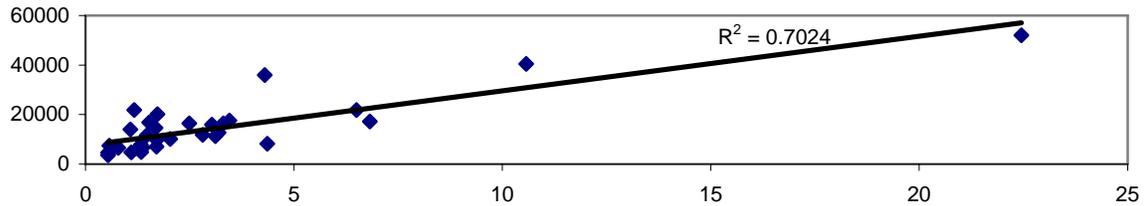


Por supuesto, la gráfica anterior implica que existe una enorme convergencia en las bajas tasas de crecimiento promedio del PIB, prevaleciendo siempre algunas cuantas entidades que concentran la producción y la riqueza, circunstancia que no se ha logrado revertir con la PDF.

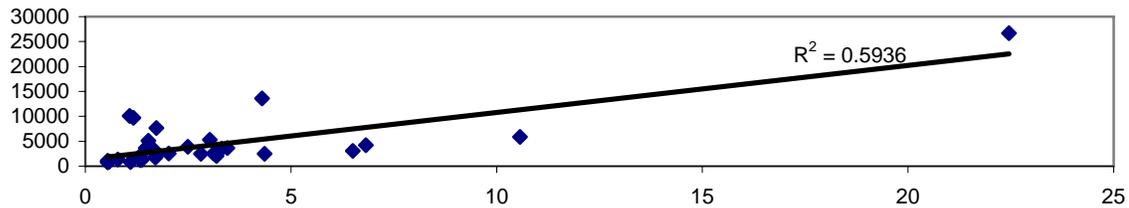
Esto se demuestra, como era de esperarse, en la elevada correlación que entre el PIB y el nivel de participaciones por cada entidad federativa, que antes que implicar o sugerir un crecimiento derivado de las participaciones, indica que los criterios de distribución y transferencia de los recursos, se encuentran en función de los niveles de producto, que en teoría se genera en cada entidad, tal y como se demuestra en las siguientes gráficas.

GRÁFICO 4.2.17

PIB 1999/Transferencias Totales 2000

**GRÁFICO 4.2.18**

PIB 1999/Inversión Pública 2000

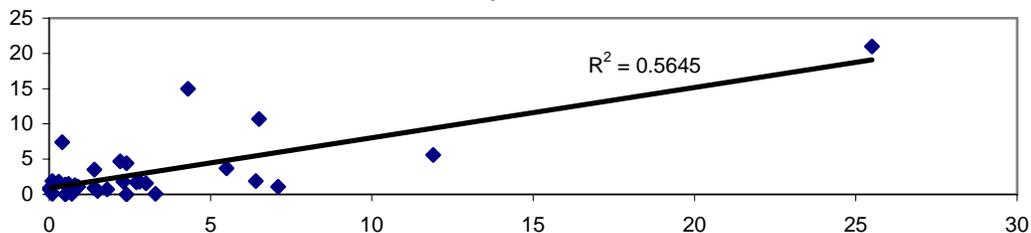


En las siguientes gráficas, se observa de igual manera una elevada correlación entre el crecimiento y participaciones durante 1980 y el 2000. Tal situación demuestra la tendencia resarcitoria antes que redistributiva del modelo de descentralización fiscal. En otras palabras, la descentralización de los recursos se orienta y se concentra en las entidades con mayor crecimiento.

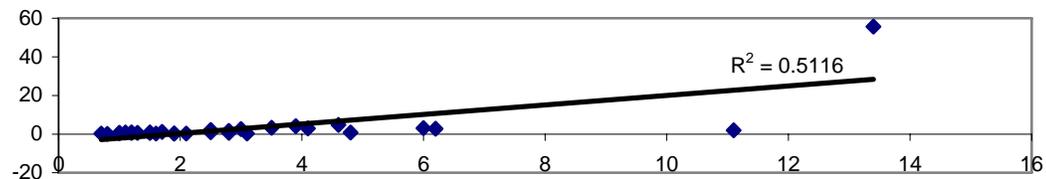
De igual manera, podríamos afirmar que las participaciones propician un mayor crecimiento. Lo mismo sucede con la inversión pública del gobierno federal y las transferencias tal y como se observa en los siguientes gráficos.

GRÁFICO 4.2.19

PIB/Participaciones 1980

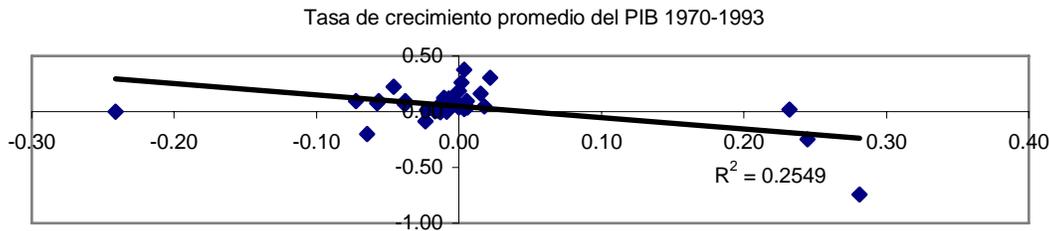
**GRÁFICO 4.2.20**

PIB 2000/Participaciones 2000



La siguiente gráfica muestra que si bien se presenta una correlación medianamente significativa entre el crecimiento promedio anual entre las distintas entidades federativas, su pendiente es negativa, concentrándose en las tasas más bajas.

GRÁFICO 4.2.21



Fuente. Elaboración propia.

Tal parece que la inversión federal responde a las necesidades de desarrollo económico, favoreciendo a los estados que se perciben como poseedores de economías más dinámicas que requieren de una infraestructura económica adicional, demostrando la discrecionalidad que existe en los programas de inversión en los estados⁴⁵³. Discrecionalidad política y económica por la que se establecen los cambios en los planes y proyectos de desarrollo de infraestructura económica y social del gobierno federal.

CUADRO 4.2.8
INVERSIÓN FEDERAL PER CÁPITA TOTAL, POR ESTADO
(pesos de 1992)

Entidad con mayor inversión per cápita total		Entidad con menor inversión per cápita total	
1988			
Campeche	5,119.1	Chiapas	136.1
Distrito Federal	1,366.4	Guanajuato	167.0
Michoacán	852.9	México	140.3
Sonora	778.1	Puebla	159.3
1992			
Baja California Sur	1,391.4	Guanajuato	161.5
Campeche	3,482.0	Jalisco	156.8
Distrito Federal	1,387.2	Puebla	160.6
Nayarit	1,558.7	Tlaxcala	253.5
2005			
Campeche	14,679.9	Aguascalientes	820.3
Colima	2,873.0	Jalisco	807.3
Distrito Federal	4,025.7	Morelos	759.1
Tabasco	3,991.4	Tlaxcala	829.5

Fuente. Rodríguez E. Victoria. La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo. Fondo de Cultura Económica. México, 1999, p. 195. Para 2005 elaboración propia con datos del Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico, 01 de septiembre 2005. pp 6-14,615.

En lo que se refiere al efecto de la inversión realizada por el Estado, vale la pena revisar su relación con el crecimiento del PIB per cápita, misma que entre 1980 y 1993, ha sido negativa, de (-0.614). Lo que significa que estos proyectos productivos de inversión, tienen un reducido impacto productivo que no se traduce en mayores tasas de crecimiento del producto⁴⁵⁴. Es probable que el escaso impacto que los recursos tienen en el crecimiento de las entidades, se relacione con la inadecuada asignación del gasto, derivada a su vez de su mecánica y prioridades de inversión.

⁴⁵³ Rodríguez E. Victoria, **La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo**. México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 196

⁴⁵⁴ Gamboa Rafael. Op. Cit., p. 45

Ahora bien si consideramos a la captación de la banca comercial como un importante indicador del desarrollo regional, en el sentido de que el nivel de ahorro corresponde a un mayor desarrollo y bienestar, tenemos que para septiembre del 2002, el 97.9 por ciento de la captación total bancaria, se realizaba en el Distrito Federal y Nuevo León y el resto, en las demás entidades (Ver anexo, cuadro 36). De igual manera, se puede observar que el patrón de subdesarrollo, pobreza y marginación de las ocho entidades más atrasadas Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Hidalgo, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas se mantiene, de tal manera que en conjunto aportan el 0.03 por ciento de la captación total.

En términos de eficiencia económica la divergencia y la concentración del patrón del crecimiento y acumulación, así como la creación de polos de desarrollo bien podría representar una mayor eficacia y eficiencia económica⁴⁵⁵.

4.2.1. CONCENTRACIÓN INDUSTRIAL Y EL DESARROLLO MANUFACTURERO

Es también muy probable que la convergencia al desarrollo, determinada por la actividad económica predominante de cada entidad federativa, sea producto de la capacidad o incapacidad de los gobiernos locales para promover un cambio en la estructura de promoción, de tal forma que es de esperarse que los estados más dependientes de la agricultura tiendan a presentar mayores niveles de pobreza, debido en gran parte a la caída en el mercado internacional de los precios de los productos de este sector, aunque dicha observación no es generalizada, debido a que estados como Veracruz y Sinaloa, cuya principal actividad es la agricultura con relación a su población ocupada, conservan un crecimiento medio respecto al resto de las entidades.

Por otro lado, es prácticamente generalizado el hecho de que las entidades con un desarrollo mayor en el sector terciario y secundario de la actividad económica, presenten un mayor crecimiento y desarrollo. Dichos sectores se concentran y desarrollan en aquellas entidades con las mejores ventajas comparativas, pero sobre todo competitivas, en donde se ha hecho un esfuerzo por desarrollar los factores sistémicos del crecimiento, infraestructura en servicios públicos, carreteras, puentes, escuelas (capital humano), hospitales, puertos, aeropuertos y una amplia red de telecomunicaciones.

De esa forma, gran parte del crecimiento económico moderno depende del despegue productivo del sector secundario. Así como de una política deliberada que distribuya ampliamente los frutos del crecimiento⁴⁵⁶.

⁴⁵⁵ En el enfoque del crecimiento económico regional desequilibrado o divergente, contrario a la concepción neoliberal se establece que el atraso o pobreza de las regiones es producto de la operación de mercado, el cual genera los desequilibrios en el ingreso y la producción de los países y de las regiones, plantea que las fuerzas del mercado tienden al desequilibrio y a un proceso continuo y acumulativo de la desigualdad. Vid. a Domar Evsey, *Capital Expansion, rate of growth and employment*, **Econometrica**, MIT Massachusetts, 1946; Harrod Ry, *Towards a dynamic economics*, Oxford England, 1950; Myrdall Gunnar, **Teoría Económica y Regiones subdesarrolladas**, Fondo de Cultura Económica, México, 1959.

⁴⁵⁶ Loría Díaz Eduardo, **Las fuentes del crecimiento de la manufactura mexicana, 1970-1992**. UAEM, 11 de agosto 1994, p. 4, 7

CUADRO 4.2.1.1
ENTIDADES CON MAYOR Y MENOR PORCENTAJE DE POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR PRIMARIO⁴⁵⁷

Entidades con menor índice de población ocupada en el sector primario	%	Entidades con meayor índice de población ocupada en el sector primario	%
Distrito Federal	0.57	Chiapas	47.25
Nuevo León	3.28	Oaxaca	41.10
México	5.21	Veracruz	31.74
Coahuila	5.30	Sinaloa	28.10

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Síntesis de resultados, XII Censo General de Población y vivienda 2000, p38

Hasta ahora, la situación de atraso y marginación de las entidades más pobres no se ha resuelto, no obstante el cambio implementado en la mecánica de distribución de las participaciones desde 1992, con el objeto de reencausar la transferencia de los recursos hacia los estados de mayor índice de marginalidad, volviéndolo más redistributivo.

En el periodo 1989 y 1992 en términos porcentuales, los estados de marginalidad muy elevada aumentaron su participación en casi 50 por ciento, mientras que los estados de marginalidad baja sólo aumentaron en 25 por ciento⁴⁵⁸. Condición que no ha afectado lo que históricamente se ha dado en llamar la geografía de la marginación⁴⁵⁹.

En México, el proceso de acumulación del periodo posrevolucionario generó hasta mediados de los años 80's la polarización y la concentración del crecimiento en cuatro entidades, el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco y Nuevo León. Posteriormente, con la apertura comercial y posiblemente la PDF, se provocó el despegue de nuevas entidades estrechamente vinculadas con desarrollo maquilador, entre las que se encuentran Baja California, Chihuahua, Coahuila y en menor medida Sonora y Tamaulipas. Es importante destacar que este desarrollo regional se encuentra ubicado básicamente en la zona ubicada en franja fronteriza del norte de la República (Ver anexo, gráficas 1,2 y 5).

La región norte registró un mayor crecimiento entre 1993 y 2000. De los 10 estados que tuvieron crecimientos mayores a 4.3 por ciento, durante el periodo de referencia, cinco se encuentran ubicados en la frontera norte. De esa forma, mientras que a nivel nacional el PIB manufacturero creció a una tasa de 5.4 por ciento en dicho periodo, en los estados del norte el aumento fue superior. En Baja California fue de 9.3 por ciento, el de Chihuahua de 7.6 por ciento, el de Coahuila de 6.8, en tanto que el de Sonora y Nuevo León fue del 6 por ciento. Lo mismo sucedió con el sector servicios y el comercial⁴⁶⁰.

⁴⁵⁷ Agrupa la población ocupada en agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, caza y pesca.

Debemos recordar que los rendimientos decrecientes son característicos del sector primario de la economía, en tanto que los rendimientos crecientes lo son de la industria y los servicios.

⁴⁵⁸ Rodríguez E. Victoria, Op. Cit., p. 197

⁴⁵⁹ Sánchez Alfonso. Op. Cit., p. 4

⁴⁶⁰ Vázquez Arana Teresa. *Región norte registró mayor crecimiento entre 1993 y 2000*.

<http://www.aregional.com/articulo9.php?a=6040>

Es este punto es importante destacar que el desarrollo maquilador centrado en la elevada dependencia del mercado estadounidense y en la mano de obra barata, comienza a mostrar signos de franco estancamiento y pérdida de competitividad frente debido principalmente, al ingreso de China a la OMC. De esa forma, Para 1993 la situación para las entidades más dinámicas insertadas al mercado global a través de la industria maquiladora de exportación, principalmente las entidades ubicadas en la frontera norte integradas al mercado estadounidense, se encontraban ya

Los estados de crecimiento “hacia fuera”, en particular los de la frontera, se encuentran ligados a la exportación y a la maquila; en tanto que los de crecimiento sustentado en el sector servicios, principalmente de impacto turístico, son Quintana Roo, Yucatán y Baja California Sur. En los estados fronterizos con los Estados Unidos en el periodo de 1988 y 1995, las tasas de crecimiento del PIB por habitante fue del orden del 4.4% anual⁴⁶¹.

CUADRO 4.2.1.2
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL VALOR DE LAS
EXPORTACIONES TOTALES

1997	
Baja California	8.9
Chihuahua	10.6
Distrito Federal	28.8
Nuevo León	5.1
Tamaulipas	6.9
Todos los demás estados se encuentran por debajo del 3.3% de las exportaciones totales.	
2000	
Baja California	6.5
Chihuahua	9
Distrito Federal	21.2
Puebla	3.7
Baja California	6.5
Todos los demás estados se encuentran por debajo del 3.3% de las exportaciones totales.	

en una situación diametralmente distinta debido a muchos factores principalmente a un estancamiento en la productividad, y a bajo crecimiento de los Estados Unidos y al reciente ingreso de China al mercado de los Estados Unidos, desplazando los productos nacionales y fomentando la salida de inversión productiva, hacia China y hacia Centro América, de algunos conglomerados como Phillips y Sanyo.

Durante 1993 las entidades de la frontera norte, jugadoras principales de la actividad maquiladora en México (alojan 72% de las plantas, 77% del personal y 71 por ciento del valor agregado), dada su fuerte vinculación con la economía estadounidense, siguen pagando su factura más alta. En el caso de empleo, la región tuvo una contracción neta anual en septiembre de 2003 de casi 9 mil plazas laborales (-1%) a pesar de que en ese mes se generaron poco más de 11 mil empleos netos. En lo referente al parque maquilador la pérdida anual de plantas –con 11 nuevas plantas en septiembre-, ascendió a 91 establecimientos (-4.3%). Tan solo en el caso de Baja California y Coahuila, la cancelación anual conjunta de empleos entre ambos ascendió a 16 mil plazas (67 por ciento de la pérdida nacional), derivada del cierre de 70 establecimientos el 47% del total en ese año. Vid. BBVA Bancomer. **Informe Económico Regional**, 11 de diciembre de 2003, p. 5, 7, 9, 11.

Por supuesto, dicha situación significa que el mapa de la pobreza continúa siendo dominado por las grandes economías de cuatro grandes entidades, el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco y Monterrey, por lo que en tal sentido, el margen de convergencia que podría haberse establecido entre las entidades con una fuerte vocación maquiladora y las grandes entidades concentradoras del crecimiento y el desarrollo, durante la época dorada de la industria maquiladora de Exportación tiende a diluirse.

⁴⁶¹ Ruiz Durán. Op. Cit., p. 25

CUADRO 4.2.1.3
TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL
VALOR DE LAS EXPORTACIONES

1997-2000			
Entidades con mayores tasas		Entidades con menores tasas	
Aguascalientes	60.7	Campeche	26.4
Hidalgo	70.6	Chiapas	17.4
Puebla	80.9	Nayarit	26.0
San Luis Potosí	89.8	Sinaloa	28.1

(Ver anexo, cuadro 41)

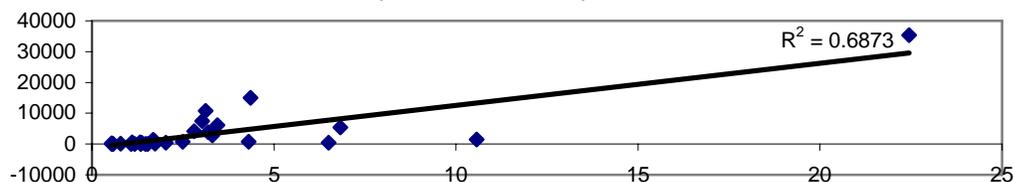
Gran parte del crecimiento económico de las entidades de la zona norte, se debe al desarrollo de la industria manufacturera como uno de los elementos integradores de la región al modelo exportador, derivado de las intensas relaciones productivas y comerciales con el sur de los Estados Unidos⁴⁶². Los diferenciales en las tasas de crecimiento del PIB per cápita entre el periodo 1980-1993 y 1993-2000, sugieren que el aumento en el crecimiento del PIB en la frontera norte del país ha venido acompañado de un aumento en la tasa de creación de empleo formal.

En contraste, en la región manufacturera del centro, el crecimiento del PIB se ha incrementado pero sin un cambio importante en el patrón de la creación de empleo. Ello sugiere que el sector manufacturero se benefició de forma importante con la apertura comercial, pero además, se ha presentado un fenómeno de mayor concentración de la actividad económica y del empleo formal asociado a economías de escala y de localización en la frontera norte (Ver anexo, gráfico 2).

En los siguientes gráficos se evidencia la enorme orientación y dependencia del crecimiento de las entidades federativas con el comercio internacional en función del volumen de exportaciones, en donde se muestra una elevada correlación.

GRÁFICO 4.2.1.1

PIB 1999/Exportaciones 2000
(Millones de dólares)

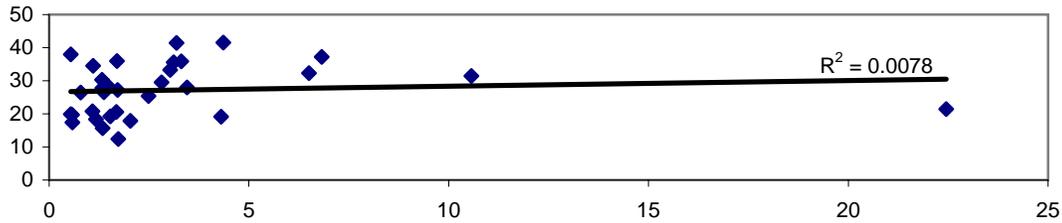


De igual manera, podemos observar el enorme diferencial que existe entre las entidades más y menos industrializadas, de tal manera que la ocupación en el sector II de la producción, presenta una débil correlación con el crecimiento del PIB, debido a que dicha ocupación únicamente se concentra en unas cuantas entidades.

⁴⁶² Vázquez Ruiz Miguel Ángel, **Fronteras y Globalización. Integración del Noroeste de México y el Suroeste de Estados Unidos**. Instituto de Investigaciones Económicas IIES, UNAM, 1997, p. 51, 67

GRÁFICO 4.2.1.2

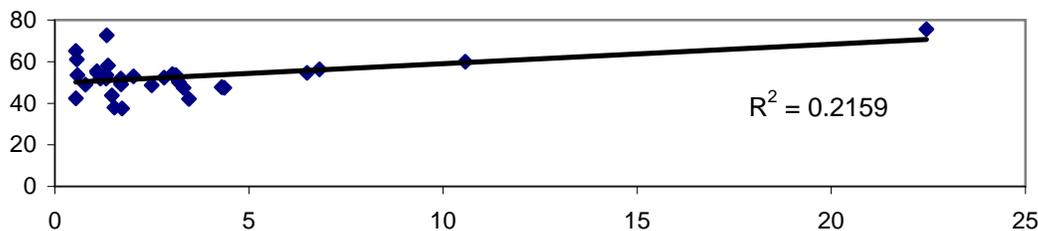
PIB 1999/Ocupación Sector II



En donde sí existe una mayor correlación es en el crecimiento del producto y el volumen de ocupación en el sector III de la economía, lo que significa que la mayoría de las entidades sustentan buena parte de su crecimiento en el sector servicios.

GRÁFICO 4.2.1.3

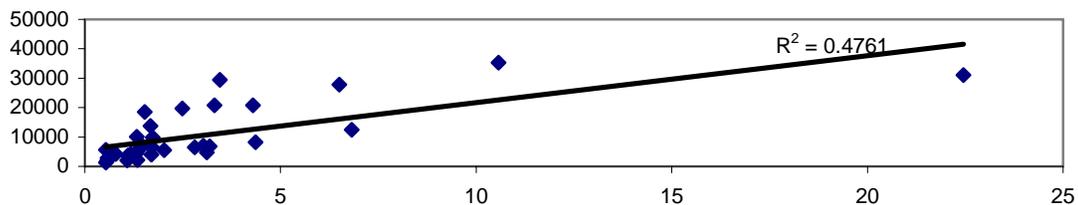
PIB 1999/ Ocupación Sector III



Es hasta finales del siglo XX cuando México parece orientarse, según la siguiente grafica, al desarrollo de establecimientos manufactureros, en la mayor parte de las entidades.

GRÁFICO 4.2.1.4

PIB 1999/ Establecimientos Manufactureros 1998



Por otra parte, si consideramos ambas áreas la rural y la urbana para constatar el mapa de crecimiento y acumulación, respecto al crecimiento del sector maquilador para 1998, se tiene que el cambio en el mapa es “poco” significativo en la medida que los estados con mayores ingresos y por ende mayor crecimiento en el sector maquilador, son como era de esperarse, el Distrito Federal, Jalisco, México y Nuevo León, en tanto que los estados con menor participación son Baja California Sur, Campeche, Colima y Quintana Roo.

Por sector de actividad, la población económicamente activa (PEA) de la región Sur-Sureste muestra una mayor proporción de la población dedicada a las actividades primarias que en el ámbito nacional. En 1990 mientras el promedio nacional de la PEA ocupada en el sector primario era del 23.5%, en la región Sur-Sureste ascendía al 42.5%. Ello refleja los menores niveles de

urbanización de la población de la región y el mayor peso relativo que en ella tienen aún las actividades agropecuarias⁴⁶³.

La conformación del mapa de desarrollo estatal no es rara, sobre todo si consideramos la elevada cantidad de grandes empresas que se concentran en el centro de la república. De acuerdo con los datos de SECOFI, ahora Secretaría de Economía, a diciembre de 1985 el universo de las empresas del conjunto industria mediana y pequeña se concentra principalmente en el Distrito Federal, Jalisco y México, tres entidades en donde se concentraba el 43 por ciento de las Pequeñas y Medianas Industrias (PYMES).

En general, los motivos por los que estos negocios se han instalado dentro de las aglomeraciones urbano-industriales son: 28.8% porque estas zonas cuentan con mejores servicios, 14.1% porque existe mayor disponibilidad de materias primas, 10.4% por la existencia de mayor dotación de mano de obra y el resto por otras causas⁴⁶⁴. La megalópolis ubicaba la mayor proporción de sedes de las empresas mexicanas que podemos identificar como los grandes monopolios nacionales y transnacionales⁴⁶⁵.

Así por ejemplo, de las 500 más grandes e importantes de México, 223 se encuentran ubicadas en el Distrito Federal, 76 en el Estado de México, 63 en Nuevo León y 32 en Jalisco, situación de donde se deduce que en estas entidades se concentra el 76.4 por ciento de la producción industrial nacional⁴⁶⁶. Esto hace de estas entidades polos de atracción para la migración interna y para la concentración de subsidios y recursos⁴⁶⁷.

⁴⁶³ Gobierno de la República, **Documento Plan Puebla Panamá (PPP)**. Marzo 2001. p22

⁴⁶⁴ NAFINSA, **Encuesta de la Industria Pequeña y Mediana, 1985, Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana**, SPP, INEGI, México, 1985. p. 7, 8

⁴⁶⁵ Pradilla Cobos Emilio, *La megalópolis neoliberal: gigantismo, fragmentación y exclusión*, **Economía Informa**, Facultad de Economía UNAM, núm. 258, junio de 1997, p. 12

⁴⁶⁶ Mendiola Gerardo, *Las 500 empresas más importantes de México. en Expansión*, agosto 19, 1992, p. 382

⁴⁶⁷ Las empresas no protagonizan en solitario la pugna competitiva en los mercados; también “compiten en conjunto con su entorno territorial e institucional, el cual explica de forma decisiva la eficiencia productiva y la competitividad empresarial. Recursos humanos calificados; vinculados al sistema educativo y de capacitación con el perfil productivo del territorio; líneas apropiadas de financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas; servicios empresariales avanzados que permitan disponer de información de mercados y tecnologías; líneas de comercialización; cooperación entre empresas etcétera, son aspectos de un mercado de factores estratégicos que se deben construir territorialmente con el esfuerzo de toda la sociedad, por medio de la concertación estratégica público-privada para crear entornos innovadores de calidad en los ámbitos locales. Vid. Albuquerque, Francisco, *Cambio estructural, globalización y desarrollo económico*, **Comercio Exterior**. Banco Nacional De Comercio Exterior, Vol. 49, núm.8, México, agosto 1999, p. 697

CUADRO 4.2.1.4
TOTAL DE ESTABLECIMIENTOS DEL SECTOR MANUFACTURERO POR NÚMERO DE EMPLEADOS Y ENTIDAD FEDERATIVA⁴⁶⁸

1988			
Entidades con mayor número de establecimientos		Entidades con menor número de establecimientos	
Distrito Federal	22,087	Baja California Sur	536
Jalisco	10,204	Campeche	844
México	12,279	Colima	677
Puebla	19,975	Quintana Roo	544
1998			
Entidades con mayor número de establecimientos		Entidades con menor número de establecimientos	
Distrito Federal	31,068	Baja California Sur	1,340
Jalisco	27,784	Campeche	2,006
México	35,318	Colima	1,967
Puebla	29,459	Quintana Roo	2,168
2003			
Entidades con mayor número de establecimientos		Entidades con menor número de establecimientos	
Distrito Federal	27,727	Baja California Sur	1,324
Jalisco	24,742	Campeche	2,174
México	35,343	Colima	2,007
Puebla	26,806	Quintana Roo	2,016

Fuente. Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 2001, p250. Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico, 01de septiembre 2005. p 210

CUADRO 4.2.1.5
LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS MANUFACTUREROS POR ENTIDAD FEDERATIVA

1988			
Entidades con mayor número de establecimientos		Entidades con menor número de establecimientos	
Chihuahua	87	Baja California Sur	0
Distrito Federal	125	Campeche	0
México	129	Colima	0
Nuevo León	79	Zacatecas	0
1998			
Entidades con mayor número de establecimientos		Entidades con menor número de establecimientos	
Baja California	117	Campeche	0
Nuevo León	117		
Chihuahua	197	Chiapas	3
Distrito Federal	119	Nayarit	3
México	147	Quintana Roo	0

Fuente. Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 2001, p250

Podemos observar que el sector secundario de la actividad económica se encuentra muy poco desarrollado en entidades con el mayor índice de pobreza y marginación. De esa forma, se tiene que tan solo el 10.4 de la PEA en Oaxaca, 8.6 de la PEA en Guerrero, 2.4 de la PEA en Campeche, 7.9 de la PEA en Chiapas, 6.7 de la PEA en Tabasco y el 8.4 de la PEA en Yucatán, tiene su actividad en la industria (Vid anexo, cuadro 37 y gráfica 7). De igual manera dicho patrón se reproduce para el sector terciario.

⁴⁶⁸ Con base en datos de los Censos Económicos de 1989,1994 y 1999; se adoptaron los nuevos criterios de estratificación de empresas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 30 de marzo de 1999. El criterio adoptado se basa en el número de empleados, a diferencia de los anteriores que tomaron simultáneamente el número de empleados y ventas netas. En la conformación de los esteros micro, pequeño, mediano y grande de los sectores industria, comercio y de servicios, los rangos de estratificación del número de empleados difieren de un sector a otro; anteriormente sólo se definían criterios para el industrial, los cuales se hacían extensivos a comercio y servicios. El subsector manufacturero el estrato micro considera hasta 30 empleados; el estrato pequeño de 31 a 100 empleados; el estrato mediano de 101 a 500 empleados; y el estrato grandes de 501 empleados en adelante. Vid. Gobierno de la República. *Anexo Estadístico. Primer Informe de Gobierno.* 2001, p. 250

CUADRO 4.2.1.6
NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS DEL SECTOR MANUFACTURERO POR ENTIDAD FEDERATIVA
Tasa de Eficiencia Promedio Anual⁴⁶⁹

Entidad con la mayor Tasa de Eficiencia Promedio Anual		Entidad con la menor Tasa de Eficiencia Promedio Anual	
1988-1998			
Guanajuato	6.4	Aguascalientes	1.0
Jalisco	8.6	Baja California Sur	0.4
México	11.2	Campeche, Colima y Nayarit	0.6
Oaxaca	6.6	Quintana Roo	0.8

Fuente: Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno 20001, Anexo Estadístico, p250 (Ver anexo, cuadro 38).

Nuevamente debemos considerar el hecho de que si bien este indicador es muy significativo, por el impacto que las manufacturas tienen para el desarrollo y crecimiento de las entidades en términos de empleo y de ingresos, no es determinante para el crecimiento de otros estados tales como Quintana Roo, que tienen concentrado su desarrollo en el sector terciario de la economía.

En general, es innegable que la industria maquiladora es un indicador del nivel de vida de la población, debido a que su desarrollo tiene que ver con factores tales como la infraestructura en comunicaciones, así como con la cantidad y calidad educativa y de salud de los ciudadanos, en otras palabras, con las condiciones y capacidades en que se encuentre el capital humano.

Sin embargo, ya sea que se considere o no a la inversión social como parte de la inversión productiva, no se encontró evidencia significativa de que el mayor gasto en la entidad, ya sea corriente o de inversión, se traduzca en un aumento en el nivel del producto per cápita por estado⁴⁷⁰. Es probable que el escaso impacto que el gasto tiene en el crecimiento de las entidades se relacione con la inadecuada asignación interna del gasto, derivada a su vez de su mecánica y prioridades de distribución.

CUADRO 4.2.1.7
ENTIDADES DE MAYOR CRECIMIENTO VS ENTIDADES DE MENOR CRECIMIENTO, EN TÉRMINOS DE
INGRESOS MANUFACTUREROS, INCLUYEN ÁREA RURAL Y URBANA PARA

1993			
Entidades con Mayor Crecimiento	Millones de pesos de 1993	Entidades con Menor Crecimiento	Millones de pesos de 1993
Distrito Federal	45,856.0	Baja California Sur	187.7
Jalisco	16,325.0	Campeche	229.2
México	38,252.0	Colima	299.0
Nuevo León	19,027.0	Zacatecas	448.2
2003			
Entidades con Mayor Crecimiento	Millones de pesos de 1993	Entidades con Menor Crecimiento	Millones de pesos de 1993
Distrito Federal	51,994.0	Baja California Sur	341.2
Jalisco	19,690.0	Campeche	262.6
México	47,232.0	Colima	383.0
Nuevo León	29,187.0	Quintana Roo	606.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico, 01 de septiembre 2005. pp 198-203.

⁴⁶⁹ Se calcula promediando las tasas de crecimiento en los distintos años respecto al total nacional y en su caso del Distrito Federal, para este caso es del total nacional. La llamamos tasa de eficiencia debido a que consideramos los esfuerzos de las administraciones locales en materia de desarrollo y gasto en infraestructura y de implementación de una política de promoción nacional e internacional.

⁴⁷⁰ Gamboa Rafael. Op. Cit., p. 50

En tal caso, la falta de convergencia no obstante los esfuerzos compensatorios de distribución del gasto, se debe a que las políticas salariales tienden a igualar el pago por empleado en el país, a pesar de las diferencias en la productividad⁴⁷¹.

Por lo que respecta al desarrollo del comercio podemos mencionar que su crecimiento se vincula con la concentración poblacional y mejores niveles de vida; en tal sentido habría que considerar, la dirección de dicha correlación. El crecimiento demográfico y poblacional es un factor importante del desarrollo, pero no determinante; recordemos la experiencia de Japón y China, países en donde existe la mayor densidad poblacional.

4.3. LA DENSIDAD POBLACIONAL Y LA PDF

Sí consideramos a la densidad poblacional como un indicador de la salud y el desarrollo de las entidades federativas y por lo tanto, de su eficiencia administrativa y económica en la medida en que las entidades que ofertan mejores condiciones de vida y oportunidades de trabajo, son polos de atracción para la migración interna; en tanto que los estados con menos oportunidades de empleo y bienestar son abandonadas por sus ciudadanos, generando lo que se llama votar con los pies, lo que sucede cuando sus ciudadanos tienden a emigrar a otras entidades federativas o a Estados Unidos.

De esa forma se tiene que las entidades con las mayores tasas de inmigración son Baja California, Baja California Sur, México y Quintana Roo. Esto se explica básicamente por su desarrollo maquilador y de servicios turísticos. México ha incrementado sus asentamientos en lo que se llama el “cinturón de la pobreza” alrededor del Distrito Federal.

CUADRO 4.3.1
PORCENTAJE DE INMIGRANTES

ENTIDAD CON MAYOR INMIGRACIÓN		ENTIDAD CON MENOR INMIGRACIÓN	
Entidad	Tasa de Inmigración	Entidad	Tasa de Inmigración
Baja California	46.64	Chiapas	3.11
Baja California Sur	32.13	Guerrero	5.71
México	41.68	Oaxaca	5.96
Quintana Roo	55.58	Yucatan	6.64

Fuente. Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, p64,65

Las entidades con administraciones ineficientes y además con insuficiencia en el gasto son, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Yucatán.

CUADRO 4.3.2
PORCENTAJE DE EMIGRANTES

ENTIDAD CON MAYOR EMIGRACIÓN		ENTIDAD CON MENOR EMIGRACIÓN	
Entidad	Tasa de Migración	Entidad	Tasa de Migración
Distrito Federal	55.59	Baja California	5.21
Hidalgo	26.88	México	5.57
San Luis Potosí	26.01	Nuevo León	6.13
Zacatecas	40.66	Quintana Roo	3.98

Fuente. Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, p64,65

⁴⁷¹ Gamboa Rafael. Op. Cit., p. 3

No es de extrañar que las entidades desarrolladas actúen como polos de atracción y concentración poblacional, debido a las mejores oportunidades de empleo y los mejores servicios públicos en educación, salud y vivienda, lo que termina convirtiéndose en un círculo vicioso entre concentración y crecimiento.

En el siguiente cuadro, se muestran las administraciones más ineficientes en términos de lo que se llama votar con los pies, debido a que sus ciudadanos las abandonan por falta de oportunidades y sus pésimos servicios públicos. Entre ellas se encuentran el Distrito Federal, Hidalgo, San Luis Potosí y Zacatecas. En lo que respecta al Distrito Federal, éste es un caso atípico y se explica por el hecho de que muchos de sus ciudadanos han optado por cambiar de residencia a las colonias periféricas, ubicadas en el Estado de México pero cercanas al D.F., como Chalco o Cuautitlán Izcalli, con el propósito de evitar los congestionamientos y la polución, pero que siguen trabajando o estudiando en el Distrito Federal.

Esto se corrobora en el hecho de que el D.F. se ha mantenido prácticamente invariable desde 1980, lo cual no obsta que continúe siendo la entidad con la mayor densidad poblacional. En lo que respecta el resto de las entidades, su elevada tasa de migración no se explica más que por su pobreza y marginación en que se encuentran, situación que se traduce en un pésimo estado de sus servicios públicos. En 1980 el D.F. contaba con una población de 8 millones 831 mil habitantes; para el 2000 se había reducido a 8 millones 605 mil habitantes. Mientras en el mismo periodo el Estado de México pasó de una población de 7 millones 564 mil habitantes a 13 millones 96 mil.

CUADRO 4.3.3

ENTIDADES CON MAYOR Y MENOR POBLACIÓN

Año	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000
Entidad menos poblada	D.F	D.F	D.F	D.F	Méx.	Méx.	Méx.
Entidad menos poblada	Q. Roo	Q. Roo	Q. Roo	B.C.S	B.C.S	B.C.S	B.C.S

CUADRO 4.3.4

ENTIDADES DENSIDAD POBLACIONAL Y ESPERANZA DE VIDA

Año	1980	1990	2002
Entidad con mayor densidad poblaciona	D.F	D.F	D.F
Entidad con menor densidad Poblacional	B.C.S	B.C.S	B.C.S
Entidad con la mayor esperanza de vida al nacer	D.F	D.F	D.F
Entidad con la menor esperanza de vida al nacer	Oaxaca	Chiapas y Oaxaca	Chiapas

Fuente: Gobierno de la República. Segundo Informe de gobierno. Anexo estadístico; población, México 1 sep. 2002, p3,4,8 <http://nt.presidencia.gob.mx/Informes/2002Fox2/website/cfm/index.cfm>

Recordemos que en el modelo de desarrollo Harrod-Domar la tasa de crecimiento natural de una economía, esta determinada por la suma del crecimiento de la tasa de población y el aumento de la tasa de trabajo y del progreso técnico⁴⁷². En otras palabras, se podría decir que la migración, los movimientos de capital y el comercio son los medios a través de los cuales evoluciona el proceso acumulativo en forma ascendente en las regiones desarrolladas y en forma descendente en las menos favorecidas⁴⁷³.

⁴⁷² Van der Plog. Op. Cit., p. 17

⁴⁷³ Ruiz Durán. Op. Cit., p. 417

CUADRO 4.3.5
TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL PROMEDIO

1960-1980			
Mayores tasas de Crecimiento Poblacional Promedio		Menores tasas de Crecimiento Poblacional Promedio	
Baja California Sur	13.2	Michoacán de Ocampo	7.7
Campeche	12.5	Oaxaca	6.9
México	19.9	San Luis Potosí	8
Quintana Roo	22.5	Tlaxcala, Zacatecas	7.8
1980-2000			
Mayores tasas de Crecimiento Poblacional Promedio		Menores tasas de Crecimiento Poblacional Promedio	
Baja California	10.6	Distrito Federal	4.9
Baja California Sur	9.9	Michoacán de Ocampo, San Luis Potosí, Sinaloa	6.9
Querétaro de Arteaga	9.5	Veracruz-llave	6.4
Quintana Roo	19.4	Zacatecas	5.3

(Ver anexo, cuadro 43)

Por lo demás, tal y como se esperaba podemos observar una tendencia hacia la convergencia respecto al Distrito Federal (Vid anexo, cuadro 44).

En el siguiente cuadro se muestran los resultados que corroboran el anterior esquema de desarrollo en función del número y la cantidad de habitantes, entidades en donde se concentran los mayores mercados e industrias y por lo tanto, las transferencias (También anexo, cuadro 45).

CUADRO 4.3.6

Entidades con Mayor población	Habitantes (2000)	Entidades con Menor población	Habitantes (2000)
México	13,090,686	Baja California Sur	424,041
Distrito Federal	8,605,239	Colima	542,627
Veracruz	6,908,975	Campeche	690,689
Jalisco	5,322,002	Quintana Roo	874,963

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Síntesis de resultados, XII Censo General de Población y vivienda 2000, p2

De igual forma en el siguiente cuadro al igual que en los anteriores, únicamente se representa a los estados en donde se genera la mayor parte de la riqueza en las diferentes actividades económicas y se concentra la pobreza.

CUADRO 4.3.7

ENTIDADES DE MAYOR CRECIMIENTO VS ENTIDADES DE MENOR CRECIMIENTO, EN TÉRMINOS DE INGRESOS DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL, INCLUYE ÁREA RURAL Y URBANA PARA 1998.

Entidades con Mayor Crecimiento	Miles de pesos	Entidades con Menor Crecimiento	Miles de pesos
Distrito Federal	456,127,203	Campeche	8,450,408
Jalisco	162,185,312	Colima	8,623,147
México	194,732,397	Nayarit	10,751,325
Nuevo León	147,979,415	Tlaxcala	7,072,165

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Resultados del Levantamiento Censal en el Área Rural 1999, p53,54

En lo que se refiere al renglón servicios, se establece el mismo patrón de concentración y desarrollo en aquellas entidades con una elevada densidad poblacional, lo cual es muy importante, sobre todo si consideramos que la distribución de los recursos a través de la PDF se relaciona básicamente con el número de ciudadanos. En ese sentido, las transferencias en materia de participaciones, aportaciones del PAFEF y de los acuerdos de descentralización, se encuentran

relacionadas con las presiones en los servicios de las entidades de mayor concentración poblacional.

CUADRO 4.3.8

ENTIDADES DE MAYOR CRECIMIENTO VS ENTIDADES DE MENOR CRECIMIENTO, EN TÉRMINOS DE INGRESOS DE LA ACTIVIDAD SERVICIOS, INCLUYE ÁREA RURAL Y URBANA PARA 1998.

Entidades con Mayor Crecimiento	Miles de pesos	Entidades con Menor Crecimiento	Miles de pesos
Distrito Federal	239,226,582	Colima	2,624,537
Jalisco	36,302,875	Nayarit	2,710,060
México	34,166,513	Tlaxcala	939,415
Nuevo León	53,765,166	Zacatecas	1,866,784

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Resultados del Levantamiento Censal en el Área Rural 1999, p58,59

Es posible que lo que esté sucediendo con la PDF sea el establecimiento de un círculo vicioso entre mayor crecimiento y densidad poblacional, mayores transferencias y viceversa, tal como se muestra en el siguiente grafico, en donde la correlación entre crecimiento del PIB/población es muy elevado. Corroborándose de alguna manera la teoría del crecimiento y concentración de Harrod Domar.

GRÁFICO 4.3.1

Población/PIB 1980

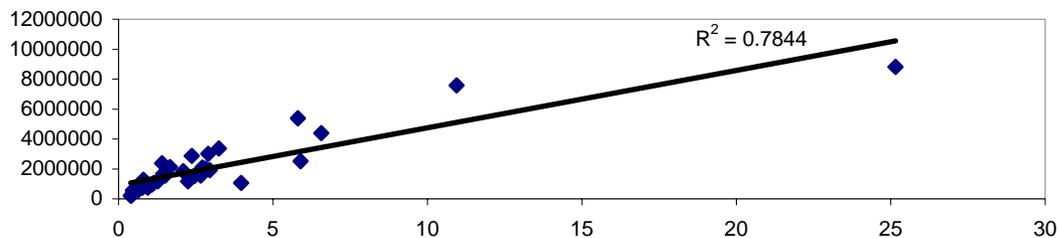
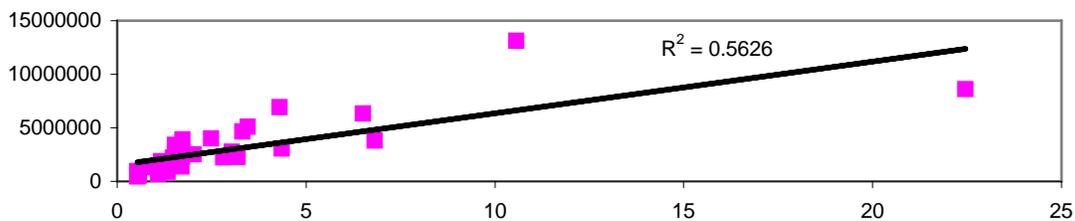


GRÁFICO 4.3.2

Población 2000/PIB 1999



Lo que resulta en el hecho de que las entidades cuyas comunidades son preponderantemente rurales y dispersas presenten mayores grados de marginación, al contrario de las entidades con grandes concentraciones urbanas, las cuales presentan niveles medios y bajos⁴⁷⁴.

⁴⁷⁴ aregional.com(a). *Pobreza y marginación*. <http://www.aregional.com/articulo.php?c=6&s=102&x=4344>, 27 mayo/02

4.4. EL ÍNDICE DE MARGINACIÓN⁴⁷⁵.

Para 1995, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz tienen grado de marginación muy alto, en tanto que el Distrito Federal, Aguascalientes, Baja California, Nuevo León y Coahuila tienen un grado de marginación muy bajo⁴⁷⁶.

En lo que se refiere a las tasas de convergencia de las distintas entidades respecto al nivel de marginación del Distrito Federal (entidad que mantiene las menores tasas), se tiene que las mayores tasas, es decir, las entidades más alejadas tal y como era de esperarse, son para 1970 Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Tabasco, las mismas 25 años después a excepción de Tabasco.

En lo que respecta a las entidades que se encuentran más cerca de alcanzar los mismos índices de marginación que el Distrito Federal; son en 1970 Baja California, Nuevo León, Coahuila y Chihuahua, las mismas que 25 años después continúan representando un mayor acercamiento a los bajos índices de marginación del Distrito Federal, a excepción de Chihuahua.

CUADRO 4.4.1
TASAS DE CONVERGENCIA RESPECTO A LOS NIVELES DE
MARGINACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL*

1970			
Entidades con las mayores tasas de convergencia	%	Entidades con las menores tasas de convergencia	%
Guerrero	4.07	Baja California	1
Oaxaca	4.31	Nuevo León	1.14
Chiapas	4.22	Coahuila	1.64
Tabasco	3.85	Chihuahua	1.73
1995			
Entidades con las mayores tasas de convergencia	%	Entidades con las menores tasas de convergencia	%
Veracruz	2.92	Nuevo León	0.28
Guerrero	3.59	Aguascalientes	0.58
Oaxaca	3.68	Baja California	0.6
Chiapas	4.05	Coahuila	0.63

*Para el caso hay que mencionar que a mayores tasas de convergencia a la marginación del D.F, implica mayor pobreza y marginación, y viceversa.

Fuente. Elaboración propia ver cuadro 57 y 58.

Respecto a la tasas de desarrollo humano, se tiene que los mayores índices se presentan en el Distrito Federal, Coahuila, Nuevo León y Quintana Roo, en tanto que las peores tasas se presentan en Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Veracruz.

⁴⁷⁵ Marginación, como medida del déficit y de intensidad de las privaciones y carencias de la población, en dimensiones relativas a la educación, la vivienda y los ingresos monetarios. En contraste, el IDH es una medida de logros relativos respecto a un estándar de referencia. CONAPO. Ibidem

⁴⁷⁶ Vid. CONAPO. *Índices de Marginación por Entidad Federativa*,
<http://www.conapo.gob.mx/prensa/boletin2000septiembre1.htm>

CUADRO 4.4.2
TASA DESARROLLO HUMANO POR ENTIDAD
FEDERATIVA 2000⁴⁷⁷

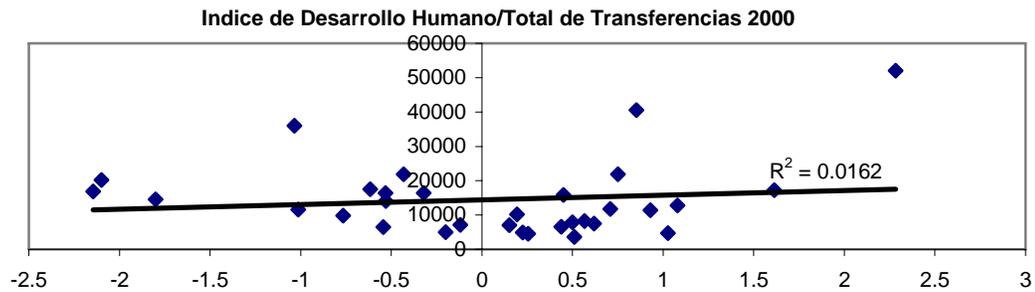
Entidades con las mayores tasas de desarrollo humano Alto	Población %	Entidades con las mayores tasas de desarrollo humano Medio Alto	Población %
Distrito Federal	100	Guanajuato	99.58
Coahuila	82.89	Tlaxcala	82.05
Nuevo León	93.06	Zacatecas	82.40
Quintana Roo	87.22	Michoacán	79.63
Entidades con las mayores tasas de desarrollo humano Medio Bajo	Población %	Entidades con tasas de desarrollo humano Bajo*	Población %
Oaxaca	34.13	Guerrero	4.63
Chiapas	34.64	Chiapas	2.56
Guerrero	24.10	Oaxaca	2.29
Hidalgo	16.93	Veracruz	0.38

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO, Índices de desarrollo humano, 2000, México, 20001

*Nota. La mayoría de las entidades no presentan porcentajes en este rubro

Al relacionar el índice de Desarrollo Humano con el total de transferencias por entidad, se obtiene una correlación muy poco significativa 0.0162. Lo que corrobora la hipótesis de que no existe una distribución de los recursos en función del grado de marginación y la necesidad de crecimiento.

GRÁFICO 4.4.1



En tal sentido, se podría considerar que mientras los recursos descentralizados no se orienten adecuadamente y en los montos necesarios para generar mayor crecimiento, sólo servirán como paliativos, como política asistencialista a las entidades. Está claro que para generar mejores condiciones de bienestar social, se tiene que propiciar las condiciones para generar crecimiento.

⁴⁷⁷ El índice de desarrollo humano toma en cuenta los siguientes factores: esperanza de vida, analfabetismo, matrícula por niveles y PIB *per cápita*.

CUADRO 4.4.3
CATEGORÍA DE LA MARGINALIDAD, PIB PER CÁPITA E
ÍNDICE DE MARGINALIDAD (pesos de 1993)

Categoría de marginalidad	PIB per cápita	Índice de Marginalidad
Muy Baja		
Distrito Federal	11,156	-1.68
Nuevo León	6,571	-1.37
Baja California	4,412	-1.34
PROMEDIO PONDERADO	9,200	
Baja		
Coahuila	3,846	-1.06
Baja California Sur	3,279	-0.97
Aguaascalientes	2,820	-0.89
Chihuahua	3,496	-0.87
Sonora	3,743	-0.86
Jalisco	3,768	-0.77
Colima	3,291	-0.76
Tamaulipas	3,330	-0.61
México	3,213	-0.6
Morelos	2,506	-0.46
PROMEDIO PONDERADO	3,960	
Mediana		
Quintana Roo	3,167	-0.19
Sinaloa	3,246	-0.14
Nayarit	2,711	-0.13
Tlaxcala	2,919	-0.04
PROMEDIO PONDERADO	3,076	
Alta		
Durango	3,267	0.02
Querétaro	3,363	0.16
Guanajuato	2,606	0.21
Michoacán	2,222	0.36
Yucatán	2,660	0.39
Campeche	2,663	0.47
Zacatecas	2,068	0.57
San Luis Potosí	2,609	0.75
Tabasco	6,029	n.d
PROMEDIO PONDERADO	2,982	
Muy alta		
Puebla	2,559	0.83
Veracruz	2,785	1.13
Hidalgo	2,171	1.17
Guerrero	1,810	1.75
Oaxaca	1,585	2.05
Chiapas	1,902	2.36
PROMEDIO PONDERADO	2,258	

Fuente. Rodríguez E. Victoria, **La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo**. México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 198, 199

En términos relativos, esto es, se puede afirmar que en la región sur se encuentran los seis estados con mayor índice de marginación (en orden de más a menos marginados, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Puebla y Yucatán). Campeche y Tabasco ocupan los lugares 8 y 10 (Quintana Roo ocupa un lugar en la mitad menos marginada del país (el lugar número 18). Para el caso

Tabasco y Quintana Roo han mejorado su posición relativa de manera sostenida desde 1970⁴⁷⁸ (Ver anexo, gráficas 6 y 7).

En las siguientes gráficas se puede observar que existe una mayor correlación, aunque muy pequeña, con el índice de marginación, que con el índice de desarrollo humano. Ello se debe a que el índice de desarrollo humano considera una mayor cantidad de indicadores como son, el PIB, escolaridad, salud, agua potable drenaje, en tanto que el índice de marginación mide únicamente los niveles de pobreza.

GRÁFICO 4.4.2

Indice de Marginación 2000

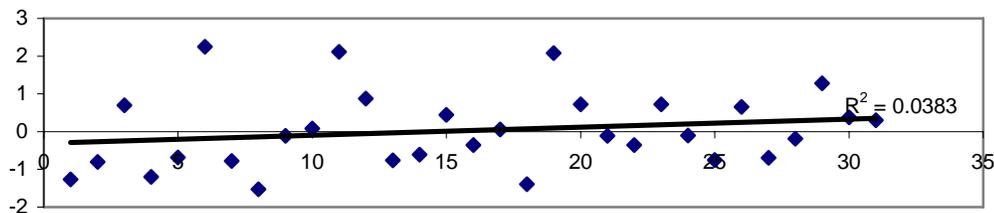
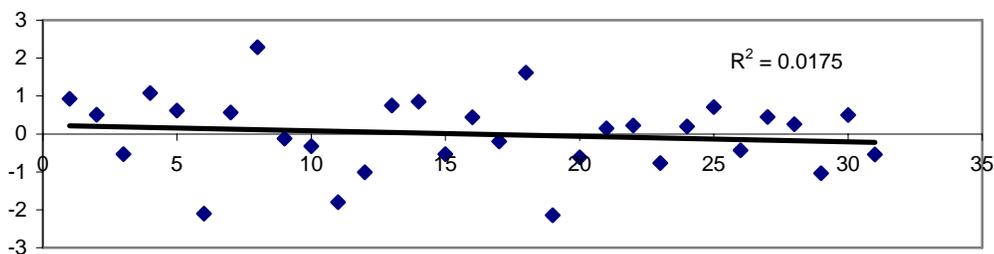


GRÁFICO 4.4.3

Indice de Desarrollo Humano 2000

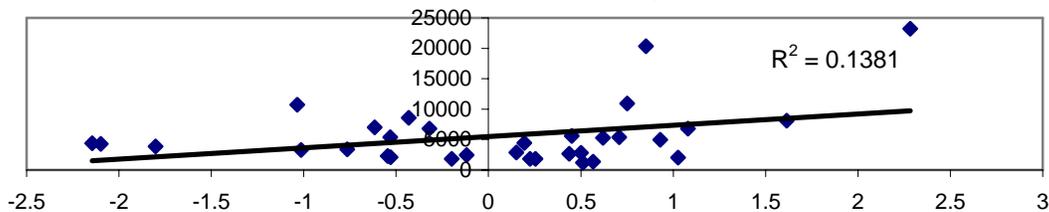


De igual manera, se observa una mayor correlación entre el índice de desarrollo humano respecto a las participaciones, que entre el índice de Desarrollo Humano respecto al total de transferencias. De tal manera que mientras la R cuadrada para el primero es de 0.01381, para el segundo es de 0.0162.

Dicha situación parecería estar indicando que los recursos no condicionados tienen un mayor impacto en el crecimiento que los condicionados o que los criterios con que se distribuyen los recursos favorecen a las entidades más desarrolladas.

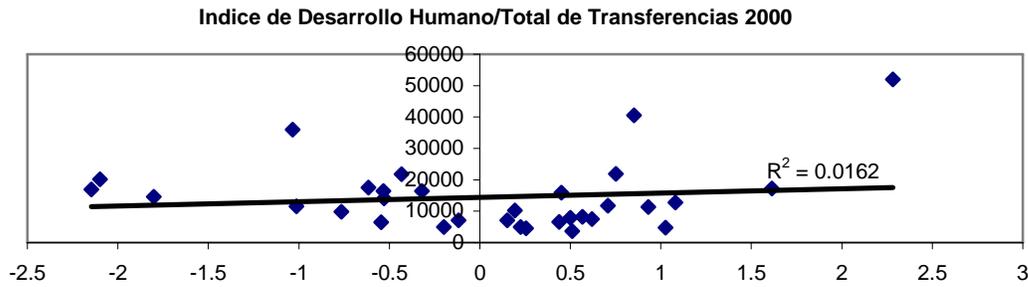
GRÁFICO 4.4.4

Indice de Desarrollo Humano/ Participaciones 2000



⁴⁷⁸ Gobierno de la República (PPP). Op. Cit., p. 63

GRÁFICO 4.4.5



La situación de retraso del Sur es muy elevada tomando como referencia el índice de pobreza. En Chiapas, Guerrero y Oaxaca éste es superior al 40%, más del doble que el valor medio nacional⁴⁷⁹. En el resto de los estados de la región es 1.5 veces el promedio nacional, excepto para Quintana Roo, que es ligeramente menor que el promedio nacional o prácticamente igual al del resto del país luego de descontar a la región Sur Sureste⁴⁸⁰ (Ver anexo, gráfica 8).

CUADRO 4.4.4

TASA DE INGRESOS INFERIORES
AL SALARIO MÍNIMO Y DESOCUPACIÓN

MAYORES TASAS DE INGRESOS INFERIORES AL SALARIO MÍNIMO Y DESOCUPACIÓN		MENORES TASAS DE INGRESOS INFERIORES AL SALARIO MÍNIMO Y DESOCUPACIÓN	
ENTIDAD	TASAS	ENTIDAD	TASAS
Chiapas	27.93	Baja California	4.38
Tabasco	26.77	Coahuila	6.49
Veracruz	25.11	Chihuahua	5.34
Yucatán	24.21	Nuevo León	5.10

Fuente. Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, p204

CUADRO 4.4.5

HOGARES Y SU DISTRIBUCIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA
SEGÚN SU NIVEL DE INGRESO

ENTIDADES CON MAYOR PORCENTAJE DE HOGARES QUE NO RECIBE INGRESOS		ENTIDADES CON MENOR PORCENTAJE DE HOGARES QUE NO RECIBE INGRESOS	
ENTIDAD	PORCENTAJE	ENTIDAD	PORCENTAJE
Chiapas	11.79	Coahuila	3.58
Guerrero	11.97	Distrito Federal	2.47
Oaxaca	13.62	Nuevo León	3.30
Zacatecas	10.76	Quintana Roo	3.24
ENTIDADES CON MAYOR PORCENTAJE DE HOGARES QUE PERCIBEN MÁS DE 10 SALARIOS MINIMOS		ENTIDADES CON MENOR PORCENTAJE DE HOGARES QUE PERCIBEN MENOS DE 10 SALARIOS MINIMOS	
ENTIDAD	PORCENTAJE	ENTIDAD	PORCENTAJE
Baja California	21.66	Chiapas	3.78
Distrito Federal	17.18	Guerrero	3.85
Nuevo León	19.22	Oaxaca	3.86
Quintana Roo	15.00	Tlaxcala	5.52

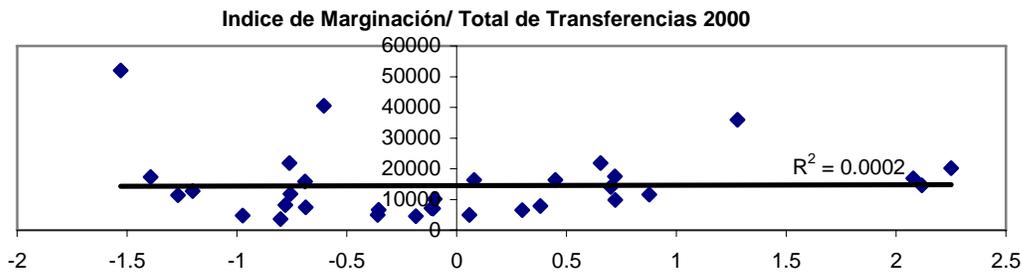
Fuente. Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, p214,215

⁴⁷⁹ Índice de Foster-Greer-Thorbecke. Producto de la proporción de población pobre en el total por la brecha de pobreza promedio. Véase E Dávila, G Kessel y S Levy, *El Sur también existe: Un ensayo sobre el desarrollo regional de México*, julio 2000, (mimeo)

⁴⁸⁰ Gobierno de la República (PPP). Op. Cit., p. 66

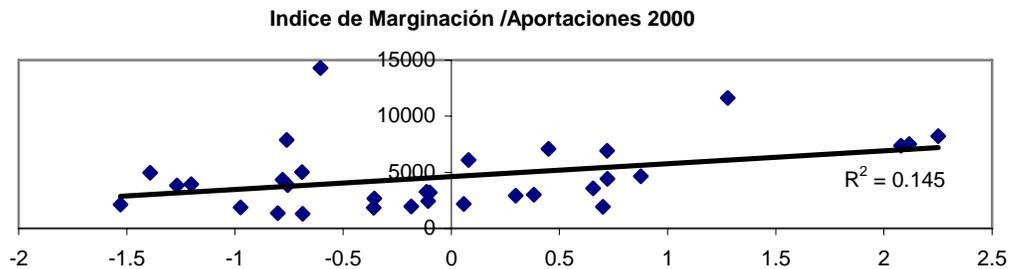
Tampoco existe ninguna correlación entre el índice de marginación respecto al total de transferencias, situación que se hace evidente con una R cuadrada de 0.0002

GRÁFICO 4.4.6



Aunque sí existe una cierta correlación entre el índice de marginación respecto al monto de las aportaciones, según lo representa la R cuadrada de 0.145

GRÁFICO 4.4.7



En la región sur-sureste existían, en 1995, más de 52 mil localidades con menos de 100 habitantes (el 34.6% del total nacional de dichas localidades) y otras más de 15 mil entre 100 y 499 habitantes (el 46.2% del total nacional de dichas localidades)⁴⁸¹.

Algunos autores han mencionado que uno de los grandes problemas de la marginación y del subdesarrollo y con ello, de la distribución de los bienes y servicios, se deriva de la atomización y dispersión de las localidades en el interior de las entidades con poblaciones muy pequeñas, situación que no sería problema en un país en donde en teoría el modelo de la PDF fuese verdaderamente compensatorio y redistributivo, pero principalmente si se contara con políticas públicas tendentes a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, lo que implicaría contar con administraciones locales eficientes y eficaces en la administración de los recursos.

Sin embargo, la enorme dispersión poblacional no justifica de ninguna manera los elevados índices de pobreza y marginación. La falta de servicios podría deberse tanto a la indiferencia o ineficiencia de los gobiernos locales, ante los procesos de planeación y desarrollo urbano, así como construcción de la infraestructura carretera y de telecomunicaciones necesarias para enlazar, vincular, integrar y comunicar a las ciudades y capitales con los poblados y municipios; posiblemente porque se encuentran más ocupados en justificar el gasto de los recursos que reciben de la federación.

Producto de lo cual, para 1999, el 60% de la población habitaba en estados cuyo nivel de producto per cápita es menor a una tercera parte del producto per cápita del estado más rico⁴⁸².

⁴⁸¹ Gobierno de la República (PPP). Op. Cit., p. 35

⁴⁸² Gamboa Rafael. Op. Cit., p. 1

Cuatro de cada cinco personas que habitan en el ámbito rural en el sur son pobres (86%), comparado con menos de la mitad de la población urbana que se encuentra en esa misma situación (46%). En el área rural tres de cada cuatro personas viven en pobreza extrema⁴⁸³

En todo caso, lo que dicha tendencia estaría indicando, es que se carece de una PDF más distributiva y equitativa tendiente a fortalecer el desarrollo de las entidades con menor densidad y crecimiento poblacional, como única posibilidad de desconcentrar y armonizar el desarrollo nacional, estrategia que se relaciona con el combate a la marginación y fortalecimiento nacional.

CUADRO 4.4.6

PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN LOCALIDADES CON MENOS DE 2,500 HABITANTES, POR ENTIDAD FEDERATIVA 2000.

Entidades con Mayor Dispersión	%	Entidades con Menor Dispersión	%
Oaxaca	55.47	Distrito Federal	0.24
Chiapas	54.31	Nuevo León	6.59
Hidalgo	50.67	Baja California	8.42
Zacatecas	46.66	Coahuila	10.59

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Síntesis de resultados, XII Censo General de Población y vivienda 2000, p6

CUADRO 4.4.7

PLOBACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA 2000

ENTIDAD CON MAYOR POBLACIÓN		ENTIDAD CON MENOR POBLACIÓN	
Entidad	Número de Personas	Entidad	Número de Personas
Distrito Federal	8,550,170	Baja California Sur	418,962
Jalisco	6,293,460	Campeche	687,572
México	13,058,570	Colima	536,650
Veracruz	6,883,273	Quintana Roo	870,918

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, p43-49

Es de observarse que la tendencia a la dispersión poblacional en las entidades se relaciona casi directamente con el crecimiento, por lo que se requeriría establecer una PDF con mayores incentivos para que se establezca un desarrollo poblacional armónico y equitativo, independientemente de la concentración y/o dispersión de los habitantes y localidades de las entidades federativas. De otra forma, se continuará con el mismo esquema de desarrollo con desequilibrio de antes y después de la LCF y la PDF, en función de la concentración de los recursos y subsidios en ciertas áreas y regiones.

4.5. IMPACTO EN LA SALUD

Respecto a los servicios de salud, se repite el mapa de la concentración en las entidades más desarrolladas de tal forma que en tanto que en el Distrito Federal más de 100 por ciento de la población tiene acceso al servicio a la salud, en Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, solo el 25 y 37 por ciento de la población tiene acceso a alguno de estas instituciones de salud.

⁴⁸³ Zebadúa Emilio. Op. Cit., p. 5

CUADRO 4.5.1
POBLACIÓN DERECHOHABIENTE A ALGUNA INSTITUCIÓN
DE SALUD PÚBLICA IMSS O ISSSTE 1999

Entidades con mayores tasas de servicio de salud público		Entidades con mayores tasas de servicio de salud público	
Baja California Sur	85.9	Chiapas	24.5
Coahuila de Zaragoza	89.8	Guerrero	34.7
Distrito Federal°	117.8	Michoacán de Ocampo	34.6
Nuevo León	84.2	Oaxaca	26.9

Del conjunto de las entidades salvo algunas excepciones la mayoría cuentan con un servicio mayor relacionado con el Instituto Mexicano del Seguro Social(Ver anexo, cuadro 46)

Aunque la situación de la salud de la población depende fundamentalmente de variables económicas, sociales y culturales, el acceso a este servicio, así como su cantidad, calidad, accesibilidad y distribución deberían verse afectadas positivamente por el proceso de descentralización⁴⁸⁴.

Si consideramos el índice de mortalidad como uno de los principales indicadores del desarrollo subnacional y de la inadecuada PDF, se tiene que nuevamente son los estados como Oaxaca, Guerrero, Puebla y Zacatecas en donde se presentan las mayores índices de rezago, casi el doble que el que se presenta en las entidades más desarrolladas.

CUADRO 4.5.2
Porcentaje de hijos fallecidos de las mujeres de 12 y más años,
por entidad federativa 2000

Entidades con mayor índice de mortandad	%	Entidades con menor índice de mortandad.	%
Oaxaca	14.27	Nuevo León	7.44
Guerrero	13.82	Baja California Sur	7.49
Puebla	13.62	Distrito Federal	7.84
Zacatecas	12.68	Baja California	7.94

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Síntesis de resultados, XII Censo General de Población y vivienda 2000, p52

CUADRO 4.5.3
Incidencia y Eficacia de las Políticas Públicas 1980-2002

Año	1980	1990	2002
Entidad con mayor tasa de natalidad	Oaxaca	Chiapas	Chiapas
Entidad con menor tasa de natalidad	B.C	D.F	D.F
Entidad con mayor tasa de mortalidad	Oaxaca	Oaxaca	Oaxaca
Entidad con menor tasa de mortalidad	Q. Roo	Q. Roo	Q. Roo
Entidad con mayor tasa de fecundidad	Guerrero, Oaxaca y Zacatecas	Chiapas	Guerrero y Puebla
Entidad con menor tasa de fecundidad	B.C	D.F	D.F
Entidad con mayor densidad poblacional	D.F	D.F	D.F
Entidad con menor densidad poblacional	B.C.S	B.C.S	B.C.S
Entidad con mayor esperanza de vida al nacer	D.F	D.F	D.F
Entidad con menor esperanza de vida al nacer	Oaxaca	Chiapas y Oaxaca	Chiapas

Fuente Elaboración propia con datos del segundo Informe de Gobierno2002. Anexo Estadístico, p4
<http://nt.presidencia.gob.mx/Informes/2002Fox2/website/cfm/index.cfm>

Nuevamente se observa una disparidad y divergencia significativa en materia de salud entre los distintos estados, lo cual se refleja en una diferencia importante en la tasa de mortalidad. Esto de igual manera, se relaciona con la ineficiencia en la PDF para propiciar una convergencia en la

⁴⁸⁴ Cardozo Brum Myriam, *El Ámbito Sectorial. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales. Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos* Enrique Cabrero Mendoza (coordinador), Porrúa, CIDE, 1998, p. 214

igualdad de oportunidades para el acceso a la salud entre los ciudadanos de las distintas entidades federativas.

CUADRO 4.5.4
POBLACIÓN DERECHOHABIENTE A LOS SERVICIOS DE SALUD 2000.

Entidades con Mayor Población derechohabiente	% de la población derechohabiente	Entidades con Menor Población derechohabiente	% de la población derechohabiente
Coahuila	69.70	Chiapas	17.60
Nuevo León	65.94	Guerrero	20.33
Baja California Sur	58.91	Oaxaca	22.64
Sonora	56.41	Puebla	24.95

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Síntesis de resultados, XII Censo General de Población y vivienda 2000, p54

En el caso del Fondo para la Salud, su distribución en el año 2002 tampoco es muy distinta a la del 1998, por lo que no ha logrado favorecer claramente a las entidades con mayor rezago o donde resulta más costosa la provisión de servicios médicos, debido a la dispersión y pobreza de la población⁴⁸⁵

CUADRO 4.5.5
PORCENTAJE DE SERVICIOS MEDICOS RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL (SSA, IMSS-Solidaridad, IMSS, ISSSTE, infan, SDN)

Entidades con mayores tasas de servicios médicos	1990-1991 %	1990-1991 %	Entidades con menores tasas de servicios médicos
Coahuila	78.6	Baja California	51.3
Distrito Federal	119.5	Guanajuato	47.1
Quintana Roo	83.8	México	48.4
Tamaulipas	79.1	Morelos	52.7
Entidades con mayores tasas de servicios médicos	2001-2002	Entidades con menores tasas de servicios médicos	2001-2002
Coahuila	96.5	Guanajuato	60.7
Distrito Federal	1001	Jalisco	68.0
Durango	91.6	México	59.1
Tamaulipas	98.6	Morelos	64.5

Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República. Anexo Estadístico. Primero de septiembre, 2001, p59,66

Otro de los indicadores de la salud y el “bienestar” de los ciudadanos es la esperanza de vida al nacer. En este caso se puede observar una tendencia convergente entre las diferentes entidades de la república, lo cual no se relaciona al parecer con el grado de pobreza y marginación de algunas entidades, debido a los programas de gasto en salud del gobierno federal a través de las transferencias (Ver anexo, gráfico 9). Asimismo se observa una caída tendencial en la tasa de mortalidad -defunciones por cada 1000 habitantes- (Ver anexo, gráfico 10).

Sin embargo, si dicha situación la analizamos en perspectiva tenemos que mientras que para 1970 Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas, tenían una esperanza de vida igual o mayor a la del Distrito Federal, para 1990 se encontraba por debajo del Distrito Federal. De igual manera se observa que entre 1970 y 1990 algunas otras entidades presentan un incremento en la esperanza de vida respecto al D.F., es decir, tienden a la “convergencia”, lo que

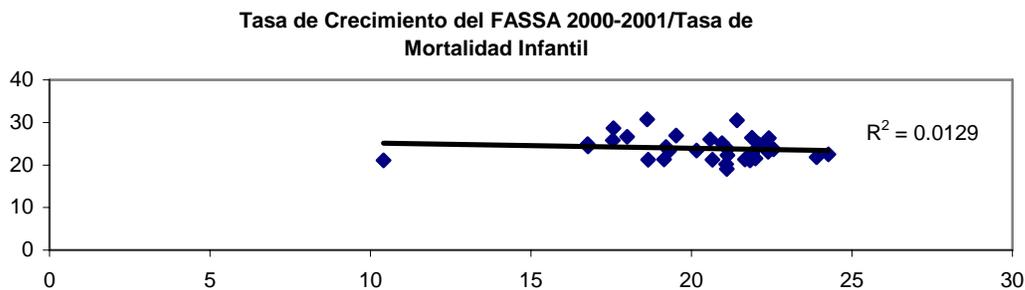
⁴⁸⁵ Para el ejercicio Fiscal 2002 los Fondos para la Educación Básica y para la Salud son los que registraron la menor tasa de crecimiento. Es importante señalar que de acuerdo con la Ley de coordinación Fiscal, su monto total no se fija en función de la recaudación tributaria federal sino en función de las necesidades del sector. aregional.com(a). Op. Cit., p. 3

nos sugiere que en el transcurso de esos 20 años el patrón de desarrollo y bienestar se ha trasladado entre las entidades (Ver anexo, cuadro 42).

Todos los estados de la región sur tienen tasas de mortalidad infantil menores que la media nacional, excepto Puebla y Oaxaca, donde los riesgos de mortalidad infantil son el doble en comparación con la entidad con menor mortalidad en este grupo de edad. En Puebla la tasa de mortalidad infantil es muy elevada (43.6 por cada mil menores de un año) en tanto que Chiapas y Yucatán, aun cuando registraron cifras inferiores a la media nacional, tuvieron riesgos relativos superiores a 1.5, en comparación con la entidad con menor mortalidad. La tasa de mortalidad infantil de Chiapas es un 68% mayor que la del Distrito Federal⁴⁸⁶.

En el siguiente gráfico la R cuadrada de 0.0129 nos indica una muy baja relación entre el gasto condicionado a educación a través del FASSA con el índice de mortalidad infantil. También puede significar que el impacto del FASSA sobre el índice de mortalidad, es muy bajo.

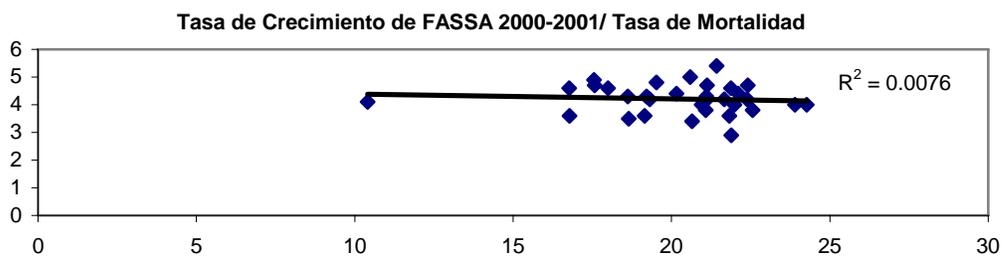
GRÁFICO 4.5.1



En el periodo 1995-2001 en Baja California, el Distrito Federal y Tamaulipas, la tasa de mortalidad infantil se había revertido, de tal forma que presentaban un crecimiento promedio anual de este indicador del 0.3, 0.2 y 0.1 por ciento respectivamente (Ver anexo, cuadro 48).

Nuevamente la siguiente gráfica muestra la poca correlación y el poco impacto que existe entre el crecimiento del FASSA respecto a la tasa de mortalidad infantil.

GRÁFICO 4.5.2



Otra manera de medir las diferencias en la calidad y en el acceso a los servicios de atención a la salud es cuantificar el número de médicos y enfermeras por cada mil habitantes. En el caso de los primeros, el promedio de la región sur (1.11 médicos por cada mil habitantes) es casi un 20% menor que el nacional (1.34), aunque en los estados con mayor rezago (Puebla y Chiapas) llega a ser menos de dos terceras partes que el promedio nacional.

⁴⁸⁶ Gobierno de la República (PPP). Op. Cit., p. 57, 58

En el caso de las enfermeras, la situación es similar, habiendo en la región sur-sureste 1.43 enfermeras por cada mil habitantes, mientras que su número llega a 1.85 por cada mil en el promedio nacional. Los estados peor dotados vuelven a ser Chiapas y Puebla con 1.15 y 1.18 enfermeras por cada mil habitantes respectivamente, mientras que en este caso Campeche, Quintana Roo, Yucatán y Tabasco tienen valores por encima del promedio nacional⁴⁸⁷ (Ver anexo, gráfico 12).

CUADRO 4.5.6
PORCENTAJE DE HIJOS FALLECIDOS RESPECTO AL TOTAL
DE HIJOS NACIDOS VIVOS.

ENTIDAD CON MAYOR TASA		ENTIDAD CON MENOR TASA	
Entidad	Tasa de Mortandad	Entidad	Tasa de Mortandad
Chiapas	12.27	Baja California	8.23
Guerrero	13.87	Baja California Sur	7.34
Hidalgo	11.99	Distrito Federal	7.94
Oaxaca	14.18	Nuevo León	7.51

Fuente. Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, p54

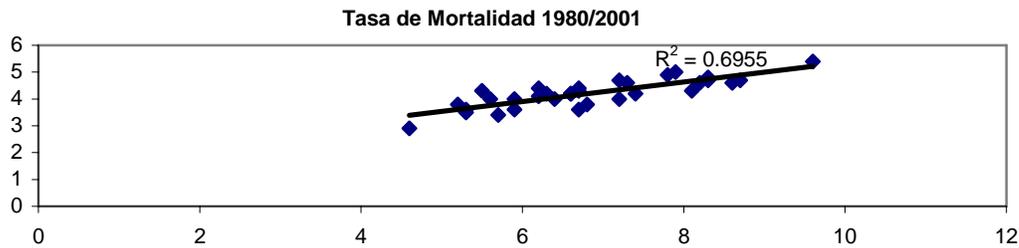
Dicha situación se relaciona con una tendencia convergente en la disminución de las tasas de mortalidad, en donde las entidades con mayor desarrollo se corresponden con menores tasas de mortalidad en cada uno de los periodos. Dichos resultados parecieran responder más a la política del gobierno federal que a la PDF, relacionada con un claro patrón de mejoramiento en la calidad de los servicios de salud, derivado de la misma dinámica y patrón de crecimiento y redistribución del gasto. Recordemos que la “desconcentración” de los servicios de salud se llevó a cabo hasta 1996 (Ver anexo, cuadro 47)

CUADRO 4.5.7
REDUCCIÓN EN LA TASA DE MORTALIDAD

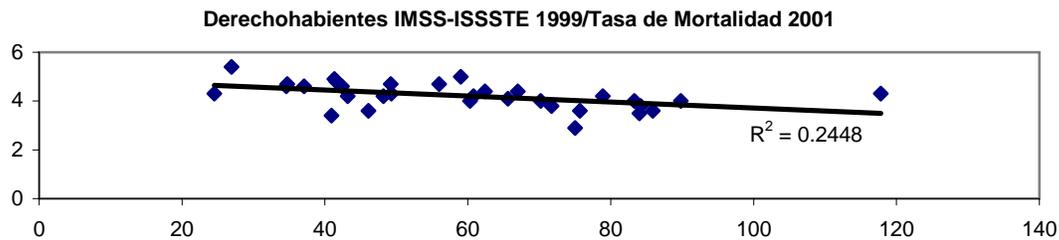
1980-1990			
Entidades con una mayor caída en la tasa de mortalidad		Entidades con la una menor caída en la tasa de mortalidad	
Guerrero	2.30	Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal	1.0
Hidalgo	2.2	Nuevo León	0.8
Oaxaca	2.5	Quintana Roo	0.9
Puebla	2.4	Baja California	1.1
1990-2001			
Entidades con una mayor caída en la tasa de mortalidad		Entidades con una menor caída en la tasa de mortalidad	
Chiapas	1.9	Baja California, Baja California Sur	0.7
Guerrero	1.7	Coahuila, México Nuevo León	0.6
Oaxaca	1.7	Sinaloa Sonora	0.2
Puebla	1.6	Distrito Federal	

La siguiente gráfica muestra que existe una marcada correlación entre las tasas de mortalidad 1980-2001, lo que significa que el patrón de este indicador se mantiene prácticamente inalterado entre las distintas entidades federativas, durante este periodo.

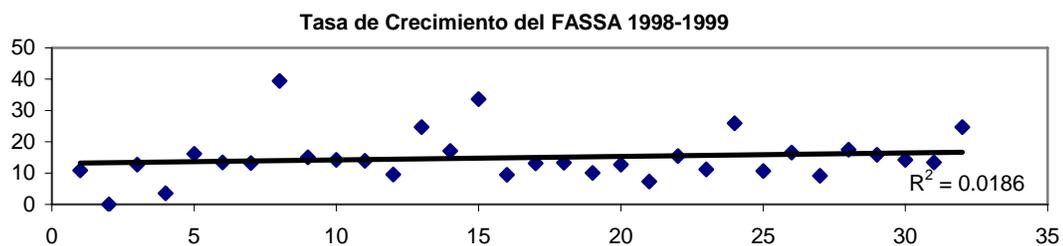
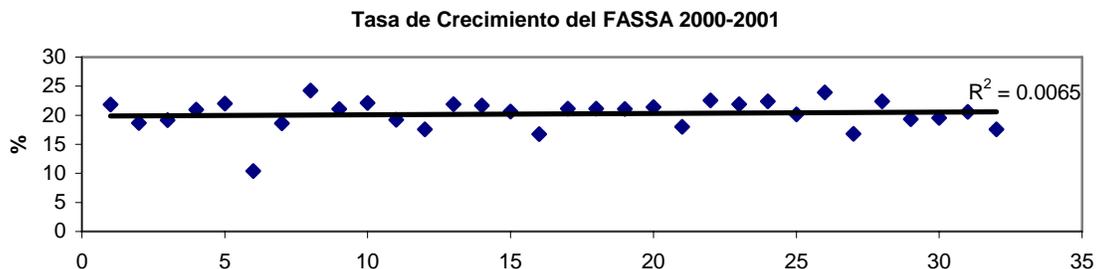
⁴⁸⁷ Gobierno de la República (PPP). Op. Cit., p. 60

GRÁFICO 4.5.3

De igual manera, se muestra una mayor efectividad de las instituciones de salud en relación con la tasa de mortalidad, que el FASSA.

GRÁFICO 4.5.4

Un FASSA que presenta una baja correlación entre las distintas entidades, lo que bien podría significar mayores apoyos para las entidades más desprotegidas, que considerando sus criterios de distribución en función de la planta laboral y del número de hospitales, es más probable que se orienten proporcionalmente en un mayor monto, a las entidades más desarrolladas. Situación que se acentúa para el ejercicio 2000-2001.

GRÁFICO 4.5.5**GRÁFICO 4.5.6**

Se deberán descentralizar los recursos y las políticas públicas debido a que las diferencias naturales, sociales y estructurales de las diferentes zonas, regiones y entidades cuentan con problemas que son propios a cada una de ellas; así por ejemplo, las enfermedades de una sociedad industrializada no serán las mismas que las de las entidades con una economía agrícola

o incluso comercial; no son los mismos problemas de salud para una entidad con un clima seco que para una con un clima húmedo, lo mismo sucede con los demás servicios como el de la educación, y la infraestructura urbana y rural⁴⁸⁸.

4.6. EL IMPACTO EN LA EDUCACIÓN

Es importante tomar en consideración que al parecer, las importantes desigualdades regionales en la distribución del gasto social, son causa de la inequidad en la distribución y concentración del gasto social. Por ejemplo, cerca del 60% del gasto educativo público se concentra en la Ciudad de México. Esta centralización privilegia el acceso de la población urbana, especialmente en la capital del país. Los servicios de educación más caros que financia el gobierno en México se concentraban en el D.F.⁴⁸⁹.

En los últimos años, la tasa de crecimiento del nivel de educación básica es mayor en los estados con menores niveles educativos, lo cual no es suficiente para disminuir la diferencia en el valor absoluto que existe entre los estados con mayores y menores niveles educativos.

En algunos casos como el Distrito Federal, los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, prácticamente no existen; esto se debe a la indefinición constitucional en que se encuentra el Distrito Federal de no reconocerse como una entidad federativa, no obstante que en la práctica actúe y se conforme como tal, lo que le permite cómodamente delegar la “administración” de su educación al Gobierno Federal, sin asumir las consabidas responsabilidades y conflictos políticos y financieros internos que el sector le podría representar.

Las diferencias regionales en el acceso a la educación básica describen bien cómo los avances educativos se concentraron en las zonas más avanzadas. Entre 1970 y 1995, la población analfabeta mayor de 15 años disminuyó de 26 a 11 por ciento en el país, pero los logros cobraron mayor relieve en unas cuantas entidades, lo que acentuó las diferencias regionales.

Así, una evolución semejante se aprecia en la disminución de la proporción de población mayor de 15 años de edad que no completó la primaria: en Chiapas, 89 por ciento no había terminado la primaria en 1970, en tanto que en el Distrito Federal la cifra ascendía a 42 por ciento, una diferencia de más del doble. En 1995 la distancia entre ambas entidades había aumentado casi

⁴⁸⁸ A nivel nacional las enfermedades cardiovasculares y los cánceres explican una parte importante de la mortalidad (35%). En la región Sur Sureste estas causas de muerte, asociadas con patrones urbanos y poblaciones más viejas, son menos importantes (32.35%), pero son sustituidas por el mayor peso de las llamadas enfermedades del subdesarrollo (en particular las enfermedades infecciosas y parasitarias (5.45%) y las asociadas con la desnutrición (3%). La mortalidad por cardiopatías, enfermedades cerebrovasculares y neoplasias malignas en Veracruz y Yucatán registra cifras superiores a la media nacional, pero el resto de las entidades tienen cifras inferiores. La desnutrición como causa de muerte tiene magnitudes superiores a la nacional en Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán; ello podría explicar también que las dos últimas tengan también las mayores tasas de mortalidad por enfermedades crónicas (en particular diabetes). La mortalidad por enfermedades infecciosas intestinales en el estado de Chiapas es superior al triple de la media nacional. Gobierno de la República. Documento. PPP. Op. Cit., p. 56

⁴⁸⁹ Scott Andretta, *La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público*. Programa de Presupuesto y Gasto Público. CIDE. p7. http://www.cide.edu/PyGP/folleto/Folleto_1_JSA-5dic2001.PDF

cuatro veces, pues en el Distrito Federal la población de 15 y más años de edad con primaria incompleta era de 14 por ciento, en tanto que en Chiapas era de 55 por ciento.

La caída de este indicador en el Distrito Federal al igual que en las otras entidades desarrolladas, se debe al cambio en la estructura demográfica de la población escolar y a mayores niveles educativos, en tanto que se presenta un elevado crecimiento en las entidades más pobres y rezagadas (Ver anexo, cuadro 50).

Las implicaciones de este fenómeno sobre el nivel de capital humano, el producto y el ingreso, dependen del retorno relativo de la educación en los distintos niveles. De esa forma, si el retorno marginal de la educación a niveles reducidos, es más grande que a niveles altos, entonces la convergencia relativa de dichos niveles debería llevar a mayor convergencia del producto⁴⁹⁰.

La educación es un elemento que hace la diferencia en la nueva economía del conocimiento, constituye el *software* del desarrollo local, incidiendo en la calificación de los recursos humanos, el saber tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora, la información existente en las organizaciones y empresas, la cultura del desarrollo de la población⁴⁹¹.

Al parecer, la falta de convergencia en el sector educativo se debe entre otras cosas a que la distribución del Fondo para la Educación Básica refleja, la inadecuada asignación que existía al momento de establecerse el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) de 1992. El cual pactaba la transferencia a los gobiernos de los estados la operación y administración de los servicios de educación básica, incluyendo los activos relevantes y la relación contractual con el SNTE⁴⁹². Por lo que el mantenerse la misma mecánica de distribución de los recursos de antes del acuerdo no ha servido para igualar las oportunidades en materia de educación para la población escolar⁴⁹³.

Dicha situación se puede corroborar en el bajo nivel de correlación 0.0045, entre la tasa de crecimiento del FAEB y la población con primaria completa.

⁴⁹⁰ Gamboa Rafael. Op. Cit., p. 4

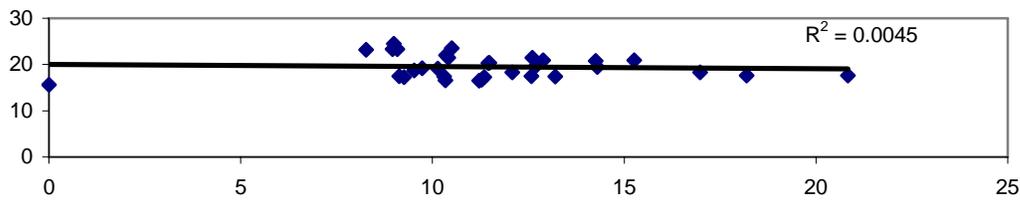
⁴⁹¹ Vázquez Barquero Antonio, *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Proyecto CEPAL/GTZ, “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”. Santiago, Chile, 2000, p. 19

⁴⁹² Merino Juárez Gustavo(c), *La descentralización educativa y las decisiones preupustales de los estados. De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords), México, Ed. Porrúa, CIDAC, 2003., p. 347, 348

⁴⁹³ aregional.com(a). Op. Cit., p. 2

GRÁFICO 4.6.1

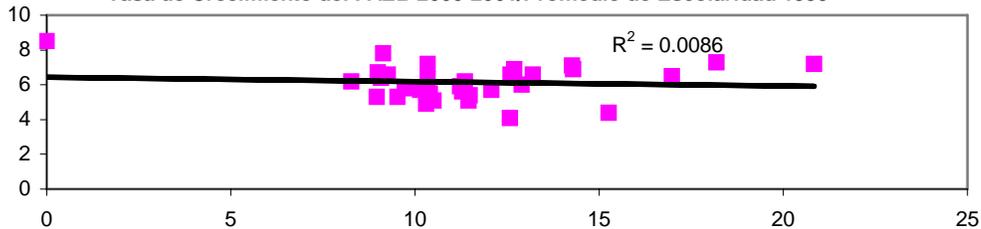
Tasa de Crecimiento del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica 2000-2001/Población con Primaria Completa 2000



De esa forma el impacto en el desarrollo del sistema educativo y de la PDF en lo que corresponde a matrícula, construcción de escuelas, eficiencia terminal y nivel de instrucción entre otros, no varió significativamente respecto a 1992 y 1998 años en los cuales se desconcentra el gasto y la administración federal de los recursos. Así como tampoco ha variado significativamente el diferencial existente entre las distintas entidades federativas⁴⁹⁴.

GRÁFICO 4.6.2

Tasa de Crecimiento del FAEB 2000-2001/Promedio de Escolaridad 1999



Prácticamente la totalidad del gasto educativo, incluyendo las transferencias federales, se destina a pagar salarios, mismos que se negocian centralmente entre las autoridades educativas y el SNTE, con poca participación de los estados. Para aquellas entidades, que contaban con un sistema educativo propio, la descentralización ha sido particularmente onerosa, como resultado de la homologación salarial y de prestaciones.⁴⁹⁵

De esa manera, se reduce el poder discrecional con que supuestamente cuentan las entidades para ejercer el gasto educativo. Si a lo anterior se le agrega que las facultades de política educativa de las entidades son limitadas, se tiene como resultado una menor capacidad de respuesta a las

⁴⁹⁴ Vid. Presidencia de la República. *Absorción, deserción, reprobación y eficiencia terminal por nivel y entidad federativa. Primer Informe de Gobierno*. Anexo Estadístico. México, 2001, p. 50, 59

⁴⁹⁵ La homologación es en algunos casos muy costosa y no se ha resuelto en su totalidad en algunos estados, lo que genera cierto conflicto entre los gobiernos estatales y el federal, y sobre todo, ha contribuido a impedir que en varios estados se fusionen los sistemas estatales y exfederales. Vid. Merino Juárez (c). Op. Cit., p. 348

Hasta ahora lo que ha sucedido es un conjunto de conflictos entre la federación y los estados, y entre los estados y los sindicatos de maestros. Este nuevo conflicto suscitado, por la política de descentralización del servicio educativo ha llevado a las entidades al absurdo de establecer dos sistemas contables, uno para administrar los egresos sufragados con recursos estatales y el otro para controlar los financiados con las transferencias federales. Vid. Pardo María del Carmen, *La descentralización educativa en México: Aproximaciones para un balance*. El Colegio de México. Centro de Estudios internacionales, 1998. Presentado en el Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 3 (1998 Oct. 14-17: Madrid), p. 29

Un proceso de transición que tiene varios años y que en algún momento deberá asumirse en su totalidad por los gobiernos subnacionales, sin intervención del gobierno federal, tanto por las necesidades y presiones internas como a la lógica de simplificar y eficientar dicho sistema.

necesidades y preferencias locales de la que habría con un proceso de descentralización más profundo⁴⁹⁶.

En lo que se refiere a la educación superior y formación de capital humano, en el periodo 1960-1999, la educación es el componente del producto per cápita que ha promovido la convergencia en el aumento de la productividad por trabajador⁴⁹⁷. Lo anterior es muy importante sobre todo si consideramos que la variación en la productividad se relaciona con la formación de capital humano, y esta con la capacitación científica y tecnológica.

CUADRO 4.6.1
POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS CON INSTRUCCIÓN SUPERIOR⁴⁹⁸

ENTIDAD CON LA MAYOR TASA DE INSTRUCCIÓN SUPERIOR		ENTIDAD CON LA MENOR TASA DE INSTRUCCIÓN SUPERIOR	
Entidad	Tasa	Entidad	Tasa
Coahuila	15.29	Chiapas	6.62
Distrito Federal	21.68	Guanajuato	7.19
Nuevo León	17.54	Hidalgo	8.15
Tamaulipas	14.30	Oaxaca	6.97

Fuente. Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, p114,115

Dentro de la población económicamente activa, destaca la concentración del grupo con menor nivel educativo en la región más pobre de México. En 1990 sólo el 17.2% de los profesionales del país residían en la región Sur Sureste (contra el 28% que le correspondería a ésta según su participación en la población total).

La mitad de los profesionales de la región sur sureste se localizaba en Veracruz (31.6% del total) y Puebla (21%). El número de profesionales por cada 10 mil habitantes en todos los estados del Sur Sureste se encuentra por debajo de la media nacional (233). Chiapas, Oaxaca y Guerrero tienen menos de la mitad de profesionales por cada 10 mil habitantes que la media nacional (88, 89 y 116, respectivamente)⁴⁹⁹.

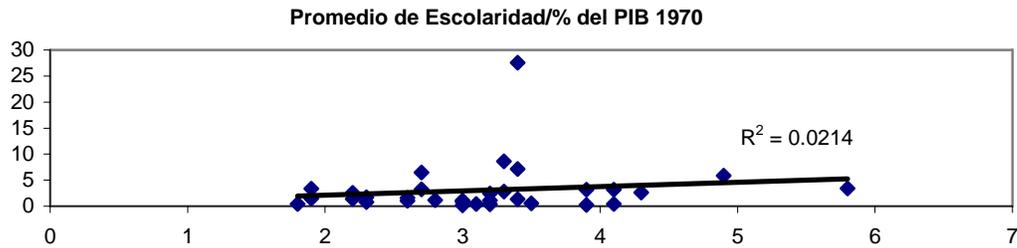
Hacia 1970 no se observó una marcada relación entre el crecimiento del PIB, respecto al promedio de escolaridad. Recordemos que para este tiempo México era todavía un país, predominantemente agrícola y rural con un bajo nivel educativo, de ahí que el producto nacional presente muy poca relación con la educación.

⁴⁹⁶ Merino Gustavo (b). Op. Cit., p. 153

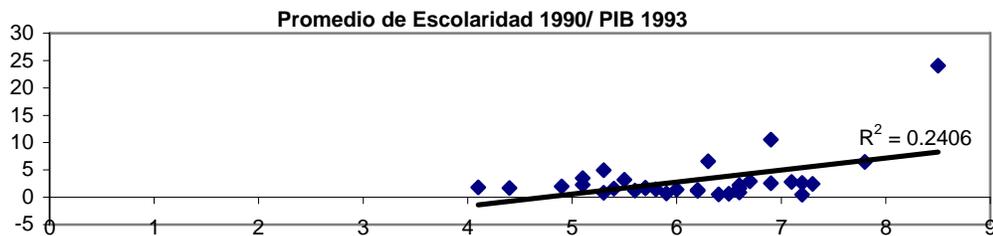
⁴⁹⁷ Gamboa Rafael. Op. Cit., p. 4, 5

⁴⁹⁸ Incluye a la población con algún grado aprobado de preparatoria o bachillerato, normal básica, carrera técnica o comercial (con antecedente de secundaria)

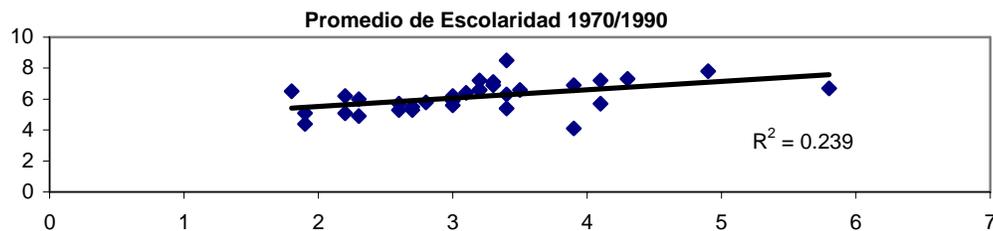
⁴⁹⁹ Gobierno de la República (PPP). Op. Cit., p. 26

GRÁFICO 4.6.3

Posteriormente en los siguientes 23 años la educación pasa a representar un papel preponderante y determinante en el producto nacional, para los años 90's el cambio en la estructura de producción absorbía una gran cantidad de personal calificado, México había dejado de ser un país exportador de materias prima para integrarse al proceso de desarrollo industrial más acelerado. De ahí la elevada correlación entre el promedio de escolaridad con el producto.

GRÁFICO 4.6.4

En lo que respecta a la relación entre el promedio de escolaridad de 1970 y 1990, la R cuadrada de 0.239, nos indica que el patrón de comportamiento o el diferencial del promedio de escolaridad entre los estados, prácticamente no ha variado en los últimos 20 años.

GRÁFICO 4.6.5

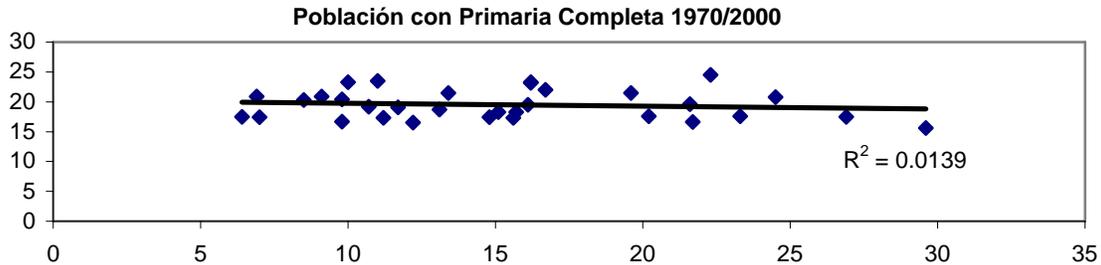
La tasa de cobertura en educación media sigue siendo menor en el sur-sureste (casi menor en cuatro puntos porcentuales). Tabasco y Campeche tienen las tasas más altas de cobertura en dicho nivel de la región (50 y 40%, respectivamente). En Chiapas, Puebla y Oaxaca los niveles de la tasa de cobertura en educación media son las más deprimidas de la región (27.6, 32.3 y 33.3%, respectivamente). El crecimiento más importante en dicha tasa a lo largo del tiempo es el que se observa para Tabasco, mientras que Puebla muestra un retroceso importante entre 1990 y 1995⁵⁰⁰ (Ver anexo, gráfico 16).

En lo que se refiere a la tasa de cobertura en educación básica, se observa un cambio, aunque no significativo en el diferencial existente entre 1980 del 0.4 por ciento a favor de la región sur sureste, en tanto que para 1995 dicho diferencial había cambiado a 1.6 a favor del promedio nacional (Ver anexo, gráfico 8).

⁵⁰⁰ Gobierno de la República (PPP). Op. Cit., p. 44

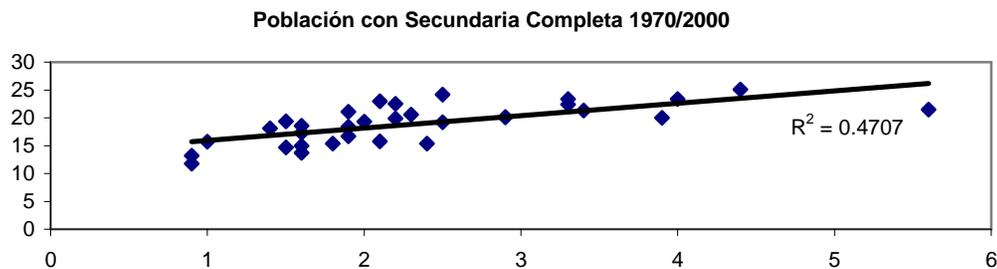
Las siguientes gráficas muestran el cambio en la estructura educativa, en donde se observa que las entidades han venido incrementando su nivel educativo, de ahí el bajo valor del indicador de correlación, para la población con primaria completa.

GRÁFICO 4.6.6



Por otra parte, el indicador R cuadrada de 0.4707 para la población con secundaria completa, implica que el cambio estructural mantiene el diferencial educativo en este nivel en los últimos 30 años.

GRÁFICO 4.6.7



El gasto en educación es una variable importante para combatir el atraso escolar. Si consideramos el promedio de gasto en educación del grupo de los nueve estados de la región sur-sureste y excluimos a Tabasco y Veracruz⁵⁰¹, se observa que éste es de 11.4 por ciento del gasto público, muy por debajo del promedio nacional (17.3 por ciento) y extremadamente alejado del gasto educativo en los estados de México (34.1), Baja California (33.5), Jalisco (31.4), Nuevo León (30.5) y Guanajuato (28.5)⁵⁰².

⁵⁰¹ Decidimos excluirlos por que son dos entidades con un elevado nivel de gasto en educación, lo que modificaría el promedio sesgando la comprobación.

⁵⁰² Gobierno de la República (PPP). Op. Cit., p. 49

CUADRO 4.6.2
ABSORCIÓN BACHILLERATO

Entidades con mayores niveles de absorción	1990-1991 %	Entidades con menores niveles de absorción	1990-1991 %
Baja California Sur	83.3	Guanajuato	43.1
Campeche	83.6	México	44
Distrito Federal	81.5	Nayarit	48.7
Guanajuato	70.5	Querétaro	50.5
		Querétaro	50.5
Entidades con mayores niveles de absorción	2001-2002 %	Entidades con menores niveles de absorción	2001-2002 %
Baja California Sur	96	México	65.8
Tabasco	96		
Campeche	95.3	Nayarit	65.1
Distrito Federal	100.2	Nuevo León	66.3
Sinaloa	98.5	San Luis Potosí	65.9

Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República. Anexo Estadístico. Primero de septiembre, 2001, p58,59

CUADRO 4.6.3
ABSORCIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR

Entidades con mayores niveles de absorción	1990-1991 %	1990-1991 %	Entidades con menores niveles de absorción
Campeche	101.1	Baja California Sur	44.5
Nuevo León	89.5	Hidalgo	29.8
Sinaloa	88.4	Jalisco	36.4
Veracruz	88.0	Morelos	47.1
Entidades con mayores niveles de absorción	2001-2002 %	2001-2002 %	Entidades con menores niveles de absorción
Distrito Federal	136.7	Chiapas	55.7
Nuevo León	101.5	Oaxaca	62.8
		Veracruz	62.8
Puebla	101.9	Quintana Roo	101.9
Tamaulipas	123	Tabasco	123

Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República. Anexo Estadístico. Primero de septiembre, 2001, p58

Tal y como se habrá podido observar, existe una tendencia nacional hacia la divergencia, misma que varía al analizarla año con año; así por ejemplo, hasta 1970 había una tendencia en la que no existía un claro predominio ni adelanto en el sector educativo en el Distrito Federal respecto al resto de las entidades, de hecho había entidades más avanzadas en este sector. Situación que cambió y se revirtió para el año 1990 y el 2000, en donde se observa un incremento en el diferencial de crecimiento entre las demás entidades y el Distrito Federal, a favor de éste.

Por lo que la tendencia a la convergencia se encuentra más relacionada con la propensión al incremento marginal en los niveles educativos de las entidades menos desarrolladas, que con el cambio en la estructura de crecimiento demográfico y la cobertura de la demanda. Lo que denota la ineficiencia una vez más de la actual política de descentralización fiscal.

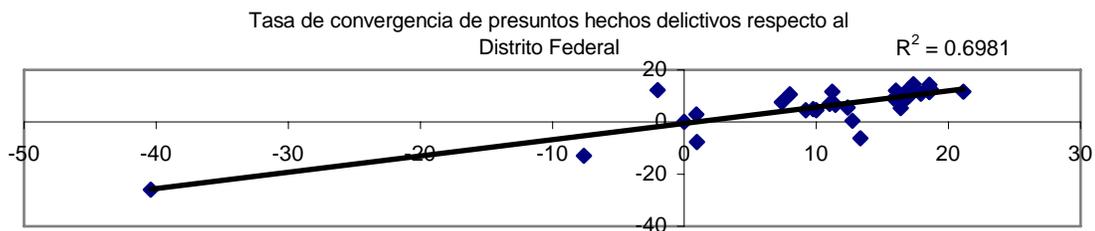
4.7. IMPACTO EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

En materia de inseguridad pública, se tiene a los secuestros como uno de los peores actos criminales que afectan a la sociedad en los últimos años, para 1995 se concentran básicamente en la zona centro y sur de la república, en el Distrito Federal, el Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro, Guerrero, Chiapas y Campeche⁵⁰³

En lo que corresponde a los asaltos bancarios como otro de los indicadores de inseguridad, se tiene que cerca del 70 por ciento de los mismos se centra en los estados del norte de la república ubicados en la frontera con los Estados Unidos: Baja California Norte, Sonora, Chihuahua y Coahuila y los estados de la zona centro: el Distrito Federal, el Estado de México y Michoacán⁵⁰⁴. Ciertamente la cantidad de asaltos y secuestros se puede modificar considerablemente si se considera los incidentes en función de la población; es decir los incidentes per cápita.

El hecho de que exista una tendencia convergente pronunciada respecto al Distrito Federal indica que los índices de inseguridad tienden a incrementarse en el conjunto de las entidades, haciéndose conveniente que las administraciones locales y federales orienten mayores recursos a este respecto a fin de proteger la integridad y seguridad de los ciudadanos.

GRÁFICO 4.7.1



Fuente. Elaboración propia (Ver anexo, cuadro 53).

Lo anterior no obstante que Baja California pasó de una tasa del 67.50 por cada mil habitantes en 1997 a una del 45.99 por cada mil habitantes para el 2000, lo mismo sucedió para el conjunto de entidades lo cual se demuestra una disminución generalizada en la tasa de las entidades con mayores y menores hechos delictivos.

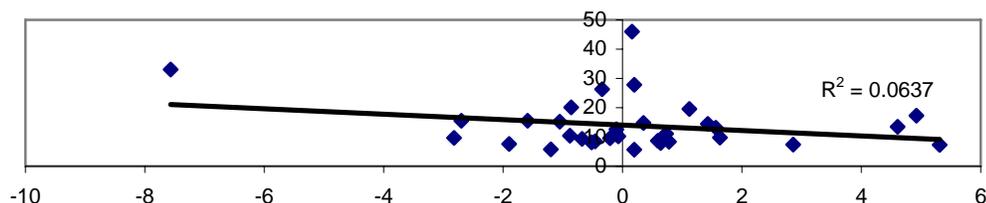
Los datos y el gráfico anterior muestran un incremento significativo en los indicadores de inseguridad. De ahí se desprende el escaso o nulo impacto que ha tenido el FASP, situación que se hace patente en la baja correlación entre el fondo de aportaciones para la seguridad pública y el promedio de hechos delictivos por cada cien habitantes.

⁵⁰³ Vid. Preciado Coronado. Op. Cit., p. 29.

⁵⁰⁴ Preciado Coronado. Op. Cit., p. 30.

GRÁFICO 4.7.2

FASP / Posibles Hechos Delictivos por Cada 100 Habitantes



En tal caso, esperaríamos que el esfuerzo en seguridad social como una de las principales demandas sociales, cristalizara en una mayor eficiencia en el gasto, además de mayores asignaciones por cada uno de los diferentes órdenes de gobierno.

CUADRO 4.7.1

TASA ° DE POSIBLES HECHOS DENUNCIADOS EN LOS FUEROS FEDERAL Y COMÚN POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidades con mayor número de hechos delictivos	1997 (Tasa)	Entidades con menor número de hechos delictivos	1997 (Tasa)
Baja California	67.50	Durango	5.95
Baja California Sur	34.71	Michoacán	8.54
Colima	29.13	Sinaloa	8.43
Distrito Federal	27.09	Zacatecas	8.56
Entidades con mayor número de hechos delictivos	2000 (Tasa)	Entidades con menor número de hechos delictivos	2000 (Tasa)
Baja California	45.99	Hidalgo	7.24
Distrito Federal	20.09	Michoacán	5.74
Quintana Roo	27.04	Sinaloa	7.62
Yucatán	26.30	Tlaxcala	5.64

°Por cada 1000 habitantes con base en las proyecciones del CONAPO.

Fuente. Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 2001, p340

Es de destacarse que a pesar a la disminución del índice de hechos delictivos, se incrementó la tasa de población interna de sentenciados y procesados por entidad federativa, lo que podría deberse al hecho de que la acción pública en el rubro seguridad se ha vuelto más eficiente o a que a la par de que se han disminuido los hechos delictivos se han vuelto más relevantes.

CUADRO 4.7.2

TASA ° DE POBLACIÓN INTERNA DE SENTENCIADOS Y PROCESADOS POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidades con mayor número de hechos delictivos	1995 (Tasa)	Entidades con menor número de hechos delictivos	1995 (Tasa)
Baja California	1.76	Guanajuato	0.35
Quintana Roo	0.73	Hidalgo	0.36
Sonora	1.74	Jalisco	0.37
Tabasco	1.38	México	0.41
Entidades con mayor número de hechos delictivos	2001 (Tasa)	Entidades con menor número de hechos delictivos	2001 (Tasa)
Baja California	2.80	Guanajuato	0.45
Colima	2.54	México	0.70
Distrito Federal	2.26	Tlaxcala	0.56
Sonora	2.78	Zacatecas	0.42

°Por cada 1000 habitantes, con base en proyecciones de CONAPO.

Fuente: Fuente. Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 2001, p341

4.8. EL IMPACTO EN LA VIVIENDA, ELECTRICIDAD, AGUA POTABLE, RECOLECCIÓN DE BASURA Y DRENAJE.

En última instancia lo que si podría estar sucediendo es una inadecuada disparidad en la asignación y distribución de los recursos en términos de equidad y justicia social, que se refleja en una caída en el nivel de vida de las entidades más atrasadas en términos de salud, educación y demás servicios básicos tales como agua potable, drenaje, alcantarillado y seguridad.

La concentración de la población también coincide con la concentración de la actividad económica por entidad federativa y por supuesto, la concentración poblacional también requiere y demanda más y mejores servicios. En lo que respecta al comportamiento de los servicios públicos en las distintas entidades federativas, se tienen los siguientes resultados según el XII Censo general de Población y Vivienda 2000⁵⁰⁵.

Se puede observar cierta convergencia en materia de servicios, en el acceso a la electricidad y el agua potable entre las diferentes entidades, tal y como se muestra en la siguientes tabla, en donde si bien las diferencias entre los estados con mayores y menores índices pueden ser significativas, la mayoría de las entidades ha concurrido en un nivel intermedio.

Cabe destacar que al igual que en los anteriores indicadores, las entidades más pobres se encuentran por debajo en materia de los servicios de electricidad, en donde de igual manera el mapa de la pobreza, prácticamente permanece intacto antes y después de al entrada en vigor de la PDF.

CUADRO 4.8.1
PORCENTAJE DE VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS QUE DISPONEN DE ENERGÍA ELÉCTRICA, POR ENTIDAD FEDERATIVA.

1970			
Entidades con Mayor índice	%	Entidades con Menor índice	%
Baja California	79	Chiapas	30.8
Coahuila de Zaragoza	73.4	Oaxaca	27.8
Distrito Federal	94.7	Tabasco	32.2
Nuevo León	78.5	Zacatecas	33.2
1980			
Entidades con Mayor índice	%	Entidades con Menor índice	%
Baja California	88.7	Chiapas	42.4
Coahuila de Zaragoza	86.5	Tabasco	52.3
Distrito Federal	97.4	Oaxaca	45.5
Nuevo León	89.3	Veracruz-llave	50.6
2000			
Entidades con Mayor índice	%	Entidades con Menor índice	%
Distrito Federal	99.52	Oaxaca	87.34
Nuevo León	98.53	Chiapas	87.90
Coahuila	98.13	San Luis Potosí	88.46
Morelos	97.96	Tamaulipas	81.0

Fuente: elaboración propia (Ver anexo, cuadro 55)

⁵⁰⁵ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Síntesis Informativa*, México 2000.

Aunque si bien existe una fuerte tendencia convergente en lo que se refiere al servicio de energía eléctrica respecto al Distrito Federal, todavía continúa una gran disparidad y divergencia en la tasa de crecimiento del sector tal y como se muestra en el indicador de correlación R cuadrada del 0.2637 de la siguiente gráfica.

Coefficiente que se incrementa al 0.4407 debido, como ya se mencionó, a que si bien el servicio se acrecienta considerablemente para todas las entidades, prácticamente se mantiene el mismo diferencial, entre las administraciones subnacionales.

GRÁFICO 4.8.1

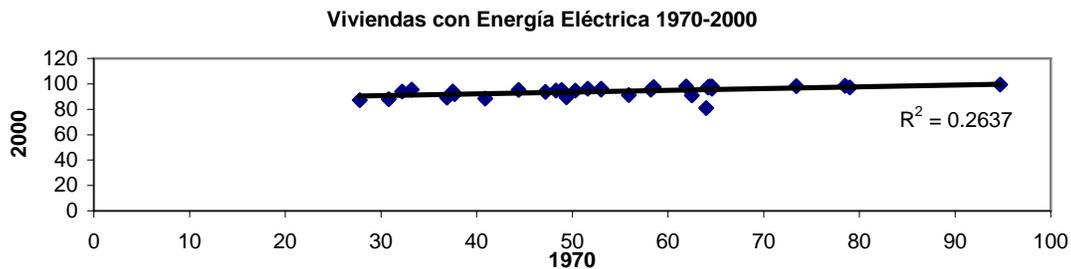
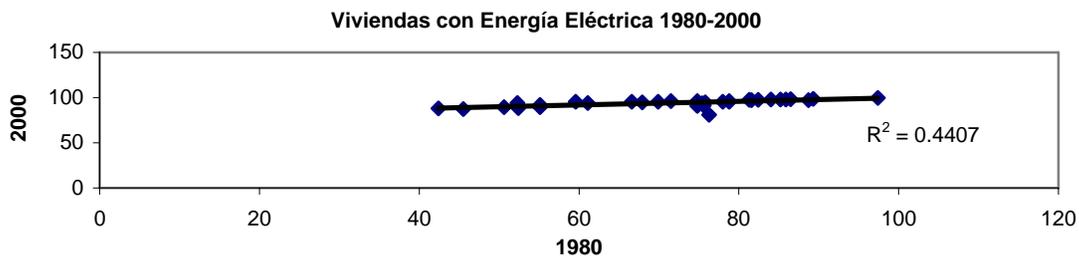


GRÁFICO 4.8.2



En lo que respecta a las viviendas con servicio de energía eléctrica, el promedio nacional es del 95.3 por ciento. En la prestación de dicho servicio sobresalen 16 entidades cuyas administraciones son eficientes al presentar índices superiores a la media, destacando Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, el Distrito Federal, Morelos, Nuevo León, Tlaxcala, Jalisco y México con rangos en la prestación del servicio del 97 al 99 por ciento. Entre las administraciones más ineficientes califican Chiapas, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz, con índices del 84 por ciento.

Por su parte, los servicios de agua potable que deben prestar los gobiernos subnacionales de las 32 entidades federativas (incluyendo al D.F), solo 21 se encuentran por encima del promedio nacional (88.78 por ciento) el resto son entidades con una mayor ineficiencia administrativa, entre estas destacan Chiapas, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz.

CUADRO 4.8.2
VIVIENDAS HABITADAS POR ENTIDAD FEDERATIVA Y SU DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL SEGÚN SU
DISPONIBILIDAD DE AGUA ENTUBADA

Entidades con Mayor % de Viviendas que Cuentan con Agua Entubada		Entidades con Menor % de Viviendas que Cuentan con Agua Entubada	
ENTIDAD	%	ENTIDAD	%
Aguascalientes	96.65	Chiapas	66.86
Coahuila	93.67	Guerrero	59.31
Colima	94.51	Oaxaca	65.53
Distrito Federal	97.18	Veracruz	66.88

Fuente. Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, p74,236,237

En lo que concierne a la evolución del servicio de agua potable, se tiene un mayor índice de correlación 0.5229 entre 1980 y el 2000, que de 1960 a 1980, lo que podría significar un mejoramiento sustancial de dicho servicio a partir de 1980.

GRÁFICO 4.8.3

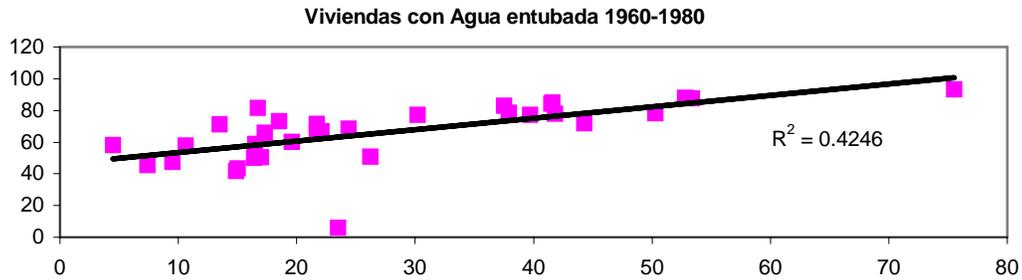
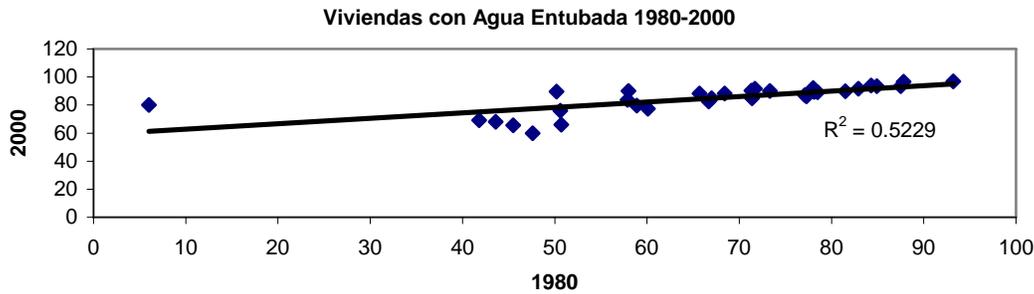
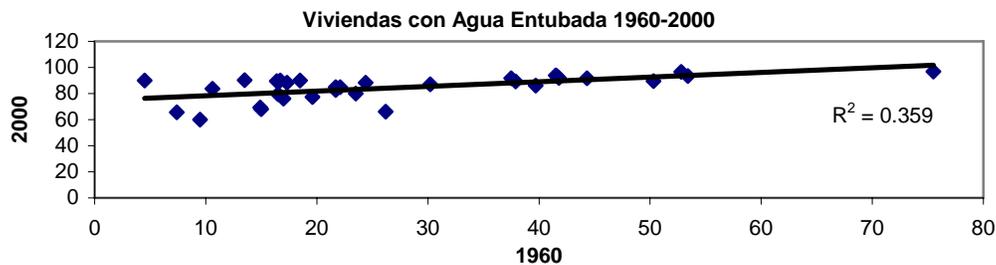


GRÁFICO 4.8.4



Al correlacionar las entidades que contaban con servicio de agua potable en 1960 y las que contaban en el 2000, el indicador de correlación es menor que el del periodo 1980-2000, debido al bajo indicador de 1960-2000.

GRÁFICO 4.8.5



CUADRO 4.8.3
VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS CON SERVICIO SANITARIO CON CONEXIÓN DE AGUA POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidades con Mayor Número de Hogares con Servicio Sanitario con Conexión de Agua		Entidades con Menor Número de Hogares con Servicio Sanitario con Conexión de Agua	
ENTIDAD	%	ENTIDAD	%
Aguascalientes	84.26	Chiapas	26.89
Chihuahua	83.60	Guerrero	37.31
Distrito Federal	84.34	Oaxaca	27.90
Nuevo León	84.10	Tabasco	39.94

Fuente. Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, p233

Respecto al índice de viviendas con piso de tierra cuyo promedio nacional es del 13.22 por ciento, destacan por su eficiencia los gobiernos de las siguientes entidades: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Nuevo León, Chihuahua, Jalisco y México con una menor cantidad de viviendas con piso de tierra, con tasas que van del 1.1 al 6 por ciento. Las entidades cuyos gobiernos han sido los más ineficientes, y que se encuentran por encima del promedio, son Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz, con tasas que van del 13.99 al 37 por ciento.

Respecto al porcentaje de hogares con viviendas con un solo cuarto, podemos observar un mejoramiento significativo en varias entidades federativas, esto debido a un conjunto de factores entre los que se encuentran el crecimiento propio de las entidades federativas, los flujos de remesas, los recursos transferidos y posiblemente un mejoramiento en las administraciones locales.

En tal sentido, suponiendo una situación ceteris paribus en la que sólo influye la eficiencia en las transferencias presupuestales y la eficiencia de las administraciones públicas locales, tenemos que las entidades que presentan las menores tasas de casas habitación –por arriba de la media nacional 1990-2000- con un solo cuarto, es decir las más eficientes, son Aguascalientes, Coahuila, Durango, Jalisco y Nuevo León con tasas que fluctúan entre el 10 y 12 por ciento. Vale mencionar que el hecho que en entidades desarrolladas como el Distrito Federal exista un elevado índice de casas habitación con un solo cuarto, podría deberse a su grado de conglomeración.

En lo que respecta a las entidades con las administraciones más ineficientes cuya tasa se encuentra por arriba de la media están Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo y Veracruz, cuyas tasas oscilan entre el 32 y 50 por ciento, en el periodo 1990-2000.

En lo que corresponde a las viviendas que cuentan con drenaje, se tiene una divergencia mayor, al mismo tiempo que se continúa con el mismo patrón de distribución y desarrollo para las entidades federativas. Tal y como se podrá observar en el siguiente cuadro.

CUADRO 4.8.4**VIVIENDAS HABITADAS POR ENTIDAD FEDERATIVA CON DISPONIBILIDAD DE DRENAJE**

1960			
Entidades con Mayor % de Viviendas que Cuentan con Drenaje		Entidades con Menor % de Viviendas que Cuentan con Drenaje	
ENTIDAD	%	ENTIDAD	%
Aguascalientes	44.6	México	1.3
Chihuahua	34.1	Oaxaca	7.6
Distrito Federal	73.4	Quintana Roo	5.8
Nuevo León	45.3	Zacatecas	9
1980			
Entidades con Mayor % de Viviendas que Cuentan con Drenaje		Entidades con Menor % de Viviendas que Cuentan con Drenaje	
ENTIDAD	%	ENTIDAD	%
Aguascalientes	71.3	Chiapas	24.5
Distrito Federal	85	Guerrero	23.7
Jalisco, Nuevo León	66.6	Michoacán	24.6
México	66	Oaxaca	14.6
2000			
Entidades con Mayor % de Viviendas que Cuentan con Drenaje		Entidades con Menor % de Viviendas que Cuentan con Drenaje	
ENTIDAD	%	ENTIDAD	%
Aguascalientes	94.9	Guerrero	53.6
Distrito Federal	98.2	Oaxaca	45.6
Jalisco	91.7	Chiapas	61.87
Colima	94.9	Yucatán	58.4

Fuente. Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, p234,235. Ver cuadro 56.

Respecto a las viviendas con drenaje, el promedio nacional es del 78.09 por ciento y sólo 15 entidades se encuentran por arriba del promedio, destacando Aguascalientes, el Distrito Federal, Colima, Jalisco, México y Nuevo León, con índices del 86 al 98 por ciento. En lo que corresponde a las administraciones atrasadas e ineficientes destacan Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí y Yucatán, cuyo rango de servicio de drenaje oscila entre el 45 y el 62 por ciento.

Al igual que los otros indicadores de bienestar, el servicio de drenaje aunque presenta tasas diferenciales más altas, tiene una convergencia mayor entre 1960 y 1980, situación que se rompe en el 2000, en donde bajan las tasas diferenciales, pero las entidades adquieren distintas velocidades de convergencia. Esto significa que los ingresos derivados de la Política de Descentralización Fiscal son aprovechados en forma más eficiente por algunas entidades, lo que nos estaría hablando de una mayor eficacia administrativa de algunos gobiernos locales.

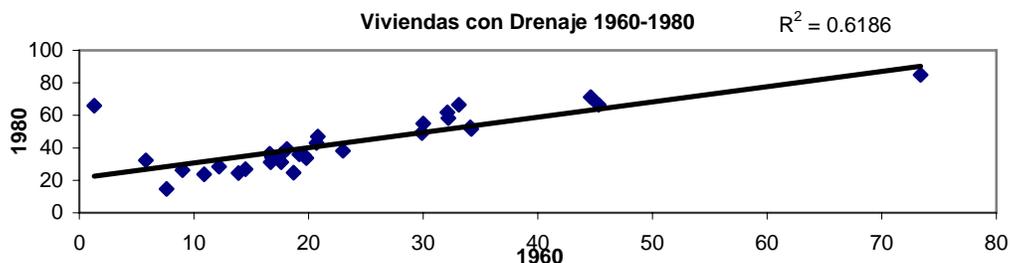
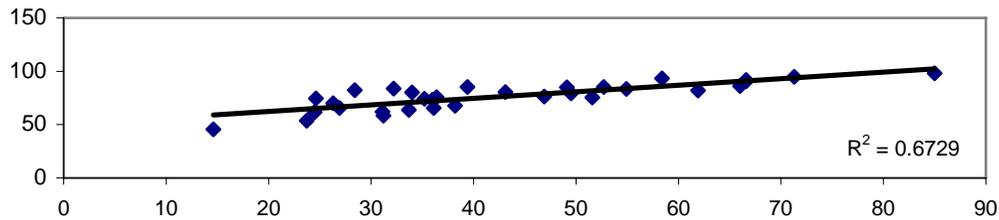
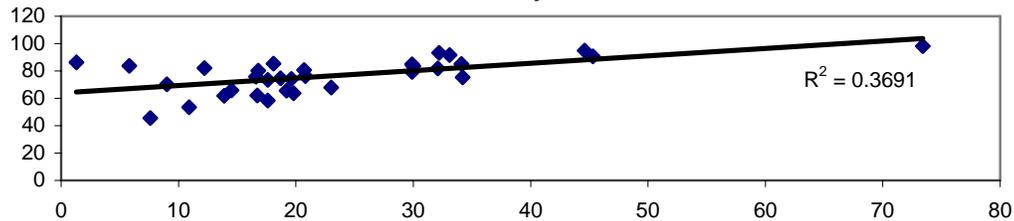
GRÁFICO 4.8.6

GRÁFICO 4.8.7

Viviendas con Drenaje 1980-2000

**GRÁFICO 4.8.8**

Viviendas con Drenaje 1960-2000



En lo que respecta al servicio de recolección de basura, el comportamiento y el patrón de efectividad en la prestación de los servicios se continúa; es decir, las administraciones de las entidades más desarrolladas prestan un mayor servicio a la comunidad.

CUADRO 4.8.5

VIVIENDAS HABITADAS POR ENTIDAD FEDERATIVA Y SU DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL QUE CUENTAN CON EL SERVICIO DE BASURA

Entidades con Mayor % de Viviendas que Cuentan con Servicio de para Desechar la Basura		Entidades con Menor % de Viviendas que Cuentan con Servicio de para Desechar la Basura	
ENTIDAD	%	ENTIDAD	%
Baja California	86.53	Aguascalientes	14.87
Distrito Federal	93.32	Chiapas	40.22
Jalisco	86.43	Guerrero	34.85
Nuevo León	91.12	Oaxaca	29.42

Fuente. Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, p 250,251

CAPÍTULO 5

PROPUESTAS PARA LA ELABORACIÓN DE UN MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL ALTERNATIVO

5.1 PROPUESTAS

El problema de la descentralización fiscal y de los recursos en México es sumamente complejo a tal grado, que actualmente se encuentra reunida la cuarta Convención Nacional Hacendaría en Juriquilla, Querétaro (5 de febrero 2004) a la cual asisten gobernadores, legisladores y especialistas en el tema, pero que a decir de los observadores, no se esperan grandes resultados, debido a la enorme problemática que plantea la gran heterogeneidad en materia de crecimiento y desarrollo entre las distintas entidades, lo que al final impedirá llegar a acuerdos.

Las propuestas para resolver la grave problemática que representa no sólo la distribución de los recursos sino también la eficiencia en el gasto y el fortalecimiento de las administraciones locales, no es tarea fácil en la medida en que los factores que intervienen son más políticos que técnicos⁵⁰⁶. Por lo que el éxito y puesta en marcha de cualquier modelo alternativo dependerá de un gran pacto nacional, así como de la solidaridad y el entendimiento de todas y cada una de las administraciones subnacionales en torno a un objetivo específico, como el de la descentralización del crecimiento y el desarrollo en aras de disminuir la brecha entre las entidades ricas y pobres

Sólo así podremos aspirar a la conformación de un país más fuerte y menos vulnerable en el concierto de las naciones, pero sobre todo, a una vida digna a la que todos y cada uno de los mexicanos tienen derecho, independientemente del lugar o entidad donde hayan nacido. Lo que implica replantear el pacto federal con el propósito de establecer un modelo de descentralización fiscal que promueva un desarrollo armónico, homogéneo y equilibrado en todas las regiones del país, en donde los hijos de los ciudadanos del sur puedan gozar de una adecuada educación, salud, vivienda y oportunidades de empleo al igual que los hijos de los ciudadanos del centro y norte de la república.

Las propuestas que aquí se presentan, se hacen considerando que la descentralización no es un objetivo en sí mismo, y que se encuentra restringida o posibilitada por las particularidades de cada estado nacional, de cada región o de cada localidad⁵⁰⁷. Las propuestas que se desprenden a la luz de los resultados de la presente investigación tienen como propósito alcanzar mejores niveles de eficiencia y eficacia en el gasto, así como el de impulsar un equilibrio entre poderes justo y equitativo, pero también responsable y compartido.

⁵⁰⁶Vid. Díaz Cayeros (c), *Soberanía política y la asignación de recursos en el sistema federal mexicano*. México **Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal**. Arellano Cadena. Rogelio (compilador). México, Fondo de Cultura Económico, 1996.

⁵⁰⁷ Rojas Hurtado Fernando, *La descentralización fiscal en América Latina*. CLAD, **Seminario sobre la Descentralización en América Latina y su Financiamiento**. Santa cruz de la Sierra Bolivia, 3 y 5 de noviembre de 1993, p. 2

Para el caso debemos considerar que la política de descentralización: 1) no es, ni por un momento, la panacea –por lo menos no en nuestro caso, ni con nuestra estructura actual de descentralización- para la resolución de los problemas del subdesarrollo como lo plantean sus apologistas y 2) se debe considerar el elevado riesgo que implica una política de descentralización sin regulación y reglamentación clara. Esto considerando que la eficiencia y eficacia, en el gasto y el otorgamiento de los bienes y servicios públicos y el desarrollo y participación democrática, no depende en su totalidad, tal y como se nos ha hecho creer, de la centralización o descentralización de sus recursos, sino en muy buena medida de la calidad de su gerencia.

El clásico error que se presenta en los análisis de la política de descentralización se sucede cuando se realiza exclusivamente en función de un solo elemento; por ejemplo, el económico relacionado básicamente con el monto y la distribución de los recursos. En el análisis económico, se considera que el bienestar social y el desarrollo económico de las entidades, se encuentra directamente relacionado con la cantidad de los recursos transferidos por la Federación, los recaudados por las propias entidades y la dificultad y complejidad de las fórmulas de distribución.

Dicha visión es incorrecta, ya que en cualquier modelo de descentralización fiscal, bajo un elevado grado de permisibilidad, de falta de transparencia y honestidad de los servidores públicos, es decir ineficiencia administrativa, mayores recursos para los gobiernos pobres-o mayor descentralización fiscal-, no significarán mayores recursos para los ciudadanos pobres.

De igual manera, de poco serviría una política administrativa pulcra, transparente, eficaz y eficiente, sin los recursos suficientes para establecer políticas públicas tendientes a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Claro el peor de los escenarios, sería un gobierno sin recursos, corrupto e ineficiente. En todo caso, el problema del crecimiento y el desarrollo local y federal, no depende de si el modelo de transferencia o concentración de los recursos y del poder es centralizado, semicentralizado o descentralizado, sino de su cantidad y la calidad administrativa de los gobiernos.

Está claro que mientras no se considere la calidad de los gobiernos, o en este caso, de nuestros gobiernos subnacionales ante el actual estado de descomposición social generado por una *democracia a la carta (anarcocracia)*, secuestrada y al servicio de las mafias y de grupos de poder, multiplicar los recursos y los esfuerzos a favor de las entidades más pobres, solo servirá para incrementar la corrupción, la riqueza de los caciques y la marginación de sus ciudadanos.

Mientras los recursos no se utilicen en el desarrollo social y productivo, las entidades y el país continuarán en la pobreza y en subdesarrollo y cualquier modelo de descentralización fiscal será un fracaso. En otras palabras, nadie va a invertir sus recursos en alguna entidad o en un país en donde no haya agua potable, salud y educación. Esto implica que las transferencias hechas de forma y de manera compensatoria, terminaran por subsidiar el ocio y la ineficiencia, generándose un círculo vicioso entre mayores trasferencias menor productividad y eficiencia, convirtiéndose en una especie de subsidios perversos.

La autonomía y la soberanía tienen un costo y ese costo debe ser pagado tanto por los gobiernos locales como por sus ciudadanos en términos de eficiencia y transparencia; de ellos y de nadie

más dependerá su bienestar; el replanteamiento de la actual PDF implica un cambio en la mentalidad de los gobernantes y de los ciudadanos para implementar, planear y desarrollar sus propias políticas internas de desarrollo y bienestar.

Para lo cual, en un contexto de restricción presupuestaria, deberán optar y discriminar entre sus necesidades y objetivos de corto, mediano y largo plazo en función de sus problemas e intereses, de sus ventajas comparativas, competitivas; esto es, de sus fortalezas y debilidades. Situación que representa un reto para los gobernantes locales, ya que deberán de pasar de ser simples rentistas a lo que se conoce en el argot económico, como *policy makers* o hacedores de políticas.

Es por tal motivo, que toda propuesta de descentralización fiscal debe considerar ambos aspectos: el económico y el administrativo, como la forma más óptima en que se podría desarrollar un modelo de distribución, transferencia y uso de los recursos. En ese sentido, tenemos tres opciones: 1.- Continuamos y ahondamos en el actual proceso de descentralización fiscal y al mismo tiempo administrativo de todas las ramas y quehaceres de la administración pública, manteniendo al mismo tiempo un estricto pacto de fiscalización central que dé transparencia y certidumbre a la asignación del gasto, con la posibilidad de sancionar a las entidades federativas más corruptas e ineficientes, de responsabilizar a los gobiernos subnacionales en un plan de descentralización, del desarrollo compartido que se derive de la política de descentralización fiscal, la que a su vez se refleje en una reorientación estratégica de los recursos, hacia el desarrollo de infraestructura capital humano y atracción de inversión productiva, generación de empleo y riqueza, asumiendo los riesgos de optimizar la descentralización de los recursos y de las administraciones.

2.- Seguimos con un proceso trunco de descentralización en donde la pugna por los recursos no implique una adecuada política de autonomía administrativa de las administraciones locales. Continuamos en el trance en donde se desconcentran los recursos sin desconcentrar la administración de los mismos, en donde se confunde la posibilidad de mayores recursos con mayor eficiencia, autonomía y soberanía de las entidades federativas, en donde la discrecionalidad en el gasto y en ocasiones el desvío de recursos y de corrupción institucionalizada se legitiman en aras de un discurso de la soberanía de los gobiernos subnacionales, en donde se subsidian la ineficiencia y la corrupción.

3.- Regresamos al antiguo esquema centralista de concentración de los planes, proyectos y programas de desarrollo, opción que ante el actual esquema de “apertura y participación democrática” pareciera un tanto difícil.

Dependiendo de la decisión que se tome en consecuencia es que se deberán establecer las propuestas conducentes.

Para el caso de México, se propone profundizar en la política de descentralización, pero no bajo los postulados de la teoría de la Nueva Administración Pública, basada en el énfasis en la participación social para la fiscalización y el uso óptimo de los recursos. Se opta más bien por una descentralización bajo un criterio weberiano que implica la profesionalización de la administración y de los administradores públicos, en el cumplimiento de las leyes basado en los principios de la honestidad, la moral y el trabajo.

Se opta por el avance y fortalecimiento de la Política de Descentralización Fiscal y no porque sea necesariamente la panacea⁵⁰⁸. Sino porque -por el momento-, es hacia allá hacia donde se orientan las actuales propuestas económico administrativas, derivadas de lo que se ha dado en llamar el modelo *westminster*⁵⁰⁹.

En todo caso, no existe otra alternativa. Se reforma el actual modelo de descentralización o la realidad nos obligará a hacerlo tarde que temprano y en condiciones quizá menos favorables. Es pues en este entendido, en que procederemos a realizar las siguientes propuestas, tendientes a mejorar la distribución del ingreso nacional y generar condiciones de desarrollo con equidad, bienestar y justicia social.

En principio se busca reformar al actual modelo de descentralización, dotándolo de una mayor viabilidad fiscal en materia de distribución y recaudación de los recursos, un modelo que fomente el desarrollo económico y con ello, el bienestar de los ciudadanos, en un contexto de apertura comercial y de competitividad en los mercados internacionales.

Las condiciones para que el modelo que se propone tenga éxito, son: fortalecer los órganos de fiscalización y supervisión, así como aumentar las penas a los servidores públicos que lucren y desvíen los recursos públicos. Se requiere terminar con el actual marco de impunidad, encubrimiento y corrupción en que se desarrolla la administración pública.

De igual manera, en forma paralela, deberá establecerse una reforma constitucional que le otorgue a la Auditoría Superior de la Federación los recursos legales, suficientes y necesarios, para que dicho órgano tenga la facultad para auditar a todos y cada uno de los gobiernos locales,

⁵⁰⁸ En la actualidad, existe un claro reconocimiento de que la descentralización no es la panacea universal para solucionar los males del subdesarrollo, la centralización y que su resultado dependerá del contexto específico en donde y como se implemente. Vid. R. Bird, “*Decentralizing Infrastructure: For Good or Ill?*” A. **Decentralizing Infrastructure: Advantages and Limitations**. Ed. Estache, World Bank Discussion Papers 290, Washington D.C. 1995.

Pero para el caso de México, desde el punto de vista de las posibilidades de desarrollo económico equilibrado, el sistema de participaciones fiscales vigente deja mucho que desear. Los datos del sistema de participaciones muestran que existen sesgos consistentes a favor de ciertos estados. Pero también los datos económicos de cada estado muestran que las necesidades de cada estado son diferentes. Hay estados para los que las participaciones constituyen casi el 90 por ciento de los ingresos, mientras que para otros son tan sólo la mitad. Pero además hay estados que reciben por inversión pública hasta el 150 por ciento de sus participaciones <http://www.cidac.org/libroscidac/federalismo/Cap-IV.PDF>, p83(81)

De igual forma se expresa Cayeros cuando comenta que Las transferencias financieras del gobierno federal a los estados, el grado de redistribución generada por el sistema de coordinación fiscal y las políticas federales de inversión y gasto **no** parecen seguir un criterio claro de justicia. Díaz Cayeros (b). Op. Cit., p. 44

Por ejemplo en el caso educativo, en donde la asignación de fondos federales no parece obedecer a criterios transparentes relacionados con la capacidad fiscal, el esfuerzo tributario o rezago educativo. En muchas ocasiones, las necesidades de recursos, típicamente resultado de las demandas laborales, se revisaban caso por caso mediante acuerdos con el gobierno federal. Merino Juárez (c). Op.Cit., p. 358,359.

La redistribución de recurso de la Federación y las entidades federativas no obedece a criterios claros y estables. Martínez Jacqueline. Op. Cit., p. 455

De esa forma el federalismo en México parece funcionar más bien como un sistema de reasignación de recursos entre regiones, sin una lógica económica precisa y probablemente con una lógica política predominante. Zebadúa, Op. Cit., p. 4

⁵⁰⁹ Arellano Gault. Op. Cit, p. 33,37

con la ayuda y cooperación de las contralorías internas, las cuales serán parte y dependerán de este órgano fiscalizador.

Este órgano contará con plena autonomía, económica, legal y administrativa para la consecución de sus propósitos, con facultad para sancionar a las entidades que se opongan a la fiscalización de sus recursos, con la retención o disminución de las transferencias. Para el caso se propone reformar el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal

Esto es importante debido a que el Estado no puede ni debe perder el control de los recursos, en tanto que es su obligación asegurar y suministrar los servicios de educación, salud, construcción de escuelas, hospitales, seguridad pública y caminos rurales entre otros. La reforma servirá para evitar situaciones como la controversia constitucional presentada por la Cámara de Diputados contra el gobierno de Oaxaca, por oponerse a la realización de una auditoría por parte de la Auditoría Superior de la Federación al ramo 33 aportaciones⁵¹⁰. Es por todo lo anterior que considero esencial establecer un criterio claro y transparente tanto en las fórmulas como en las reglas de distribución.

En lo que se refiere a la contratación de deuda por parte de los gobiernos subnacionales, se propone limitar el déficit anual en las misma proporción para todas y cada una de las entidades o se deberá establecer un acuerdo para mantener finanzas públicas sanas. De esa forma se limitara o se eliminará el incentivo perverso según el cual a mayor endeudamiento, mayores recursos.

Teniendo presente que por lo general, son las más desarrolladas las que cuentan con una mejor calificación por parte de las corredurías, la nueva fórmula única de transferencias (en donde se deberán consolidar los recursos de las aportaciones, participaciones, previsiones, PAFEF y los convenios de descentralización) debe tener como principio ser fácilmente verificable, debiendo simplificarse de tal forma que sin perder su valor, se establezca un factor fijo en función inversa al desarrollo social y económico de cada una de las entidades.

El método de distribución del gasto deberá formularse con el propósito de hacerlo más simple, transparente, redistributivo y verificable en función del criterio de pobreza y marginación. Con estas medidas se busca incentivar la eficiencia en el gasto, la eficiencia administrativa, se eliminará la pereza fiscal y se descentralizará el desarrollo los recursos y el bienestar social.

Deberá condicionarse este nuevo rubro a una drástica disminución del su gasto corriente de las entidades más pobres; dicha fórmula deberá revisarse cada cuatro años en función de los cambios en los indicadores de marginación y desarrollo; se deberán modificar los criterios y procedimientos de tal manera que se fomente, propicie, premie e incentive el crecimiento en la recaudación local.

En concreto las propuestas que condicionarán el éxito del nuevo modelo de descentralización fiscal son:

⁵¹⁰ Vid. Teherán Jorge y Sergio Javier Jiménez. *Inician controversia contra Oaxaca*, **El Universal**. Miércoles 10 de marzo de 2004.

- Se promueve la rendición de cuentas.
- Las autoridades encargadas de ejercer el gasto deben enfrentar los costos de recaudar o no, mayores impuestos.
- Se debe establecer para todos los órdenes de gobierno la obligación de informar veraz y oportunamente sobre el uso de los recursos públicos, su origen y asignación.
- La promoción de la equidad debe sustentarse en criterios objetivos; se deberá fomentar el esfuerzo recaudatorio y se deberá priorizar el gasto en inversión sobre el gasto corriente, mismo que deberá reducirse drásticamente, para lo cual se requiere un acuerdo entre los distintos ordenes de gobierno. En algunos países se ha puesto un tope del 20 al gasto en este rubro⁵¹¹.
- Los programas, sociales y administrativos deberán ser responsabilidad de los gobiernos locales, debiendo elaborarse, implementarse y financiarse por y en cada una de las entidades, con recursos propios y descentralizados.
- El gobierno federal deberá establecer las grandes líneas de acción, las cuales deberán servir como indicadores para establecer las políticas públicas locales.
- Se deberá permitir la unión y los acuerdos entre los estados, fomentado las RIG.
- Se deberá otorgar mayor autonomía a los gobiernos estatales en el uso de los recursos federales transferidos, lo cual implica que las autoridades estatales definan sus prioridades de gasto y sus propias políticas salariales y laborales. Para ello es necesario que las negociaciones con los sindicatos relevantes sean locales y no nacionales.
- Se deberá hacer obligatoria la difusión pública de información acerca del desempeño de los servicios financiados parcial o totalmente con recursos públicos, como condición para su asignación.
- Se deberá establecer un plazo no mayor a tres años para proceder a implementar un programa nacional de capacitación y profesionalización constante de las administraciones públicas subnacionales, para el manejo y administración de los recursos.
- A partir de esos tres años los gobiernos subnacionales tendrán el control de la administración de los recursos, así como de los bienes y servicios públicos hasta ahora a cargo de la federación, conjuntamente con los servicios públicos locales.
- Las administraciones locales deberán poseer la capacidad para establecer planes, programas endógenos de desarrollo económico y de creación de infraestructura social y productiva.
- Se deberán consolidar los montos otorgados en un concepto único denominado transferencias, mismo que integrará al conjunto de recursos que hasta ahora comprenden las aportaciones, participaciones, previsiones, PAFEF, así como de los que se destinan por concepto de los convenios de descentralización.

⁵¹¹ Con el incremento en las transferencias se ha observado un incremento del 20, al 28 y al 30 por ciento, del gasto corriente en algunas entidades. Para mejorar y elevar la eficiencia administrativa se requiere, realizar un esfuerzo por parte de las gerencias locales para incrementar su productividad, reduciendo su gasto corriente y reorientándolo a gasto en infraestructura social y productiva, lo que implica elevar la calidad y cantidad de los servicios públicos y el bienestar de la población.

Es probable que el ahondar en el proceso de descentralización como aquí se propone, dicho rubro podría incrementarse en el corto plazo en función de los sueldos y salarios del personal docente y de salud, los que ahora dependerían directamente de las entidades federativas, por que el mantener y negociar la presión en los salarios de los trabajadores al servicio del gobierno estatal, dependerá ya no de la federación sino de los gobiernos locales, así como de su habilidad para incrementar sus ingresos propios por medio de sobretasas.

- Se deben cambiar los actuales criterios de distribución que en lo general no incluyen el grado de marginación como uno de los indicadores clave, con los actuales criterios de recadaciones locales y de densidad demográfica, las entidades más beneficiadas son más desarrolladas, favoreciéndose la concentración de los recursos y el crecimiento.
- Los gobiernos locales tendrán la facultad de implementar y/o eliminar los impuestos locales necesarios y suficientes, en función de sus necesidades de promoción y desarrollo industrial y de mejoramiento en los servicios públicos. Así como la capacidad de establecer sobretasas, de igual forma, en la medida de sus necesidades.
- Las entidades más desarrolladas deberán asumir la reducción paulatina en sus transferencias hasta en un 40 por ciento en un lapso de 10 años, a través de sobretasa e incremento en el precio de los servicios públicos.
- Considerando que originariamente los recursos naturales como el petróleo, minas, gas y electricidad pertenecen a las entidades de donde se extraen, estas podrían establecer un impuesto especial a su explotación y comercialización, con el propósito de financiar el desarrollo de su infraestructura social y productiva⁵¹².
- Se deberá fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación como un órgano autónomo e independiente, con capacidad para fiscalizar y sancionar a los gobiernos locales en función de sus índices de corrupción e ineficiencia, con objeto de evitar la corrupción y el desvío de los recursos públicos.
- Por su parte, las contralorías internas dependerán y estarán supeditadas directamente a la Auditoría Superior de la Federación. Recordemos que en la actualidad las contralorías locales responden claramente a los intereses de la administración en turno, desvirtuando el proceso de transparencia y control.

Se requiere reestructurar y en su caso repensar el actual modelo de descentralización fiscal, considerando la responsabilidad de cada una de las entidades en la dotación de educación, salud, seguridad e infraestructura social a sus comunidades; servicios que en la práctica continúan en manos del gobierno federal no obstante su desconcentración a principios y mediados de los 90's. Hasta ahora el impacto social y económico de la PDF en las administraciones subnacionales es marginal, en la medida en que se mantienen el mismo patrón de desarrollo antes y después de 1980.

⁵¹² La política federal de fijación de precios también afecta al Sur en forma negativa, al no permitir que los precios reflejen la ventaja comparativa de los estados del Sur en materia de agua, generación eléctrica y producción petrolera. Aunque cada uno de estos tres productos básicos es abundante en términos relativos en el Sur, los precios determinados para ellos por el Gobierno federal no son significativamente más bajos en esta región; eso significa la pérdida de una posible ventaja competitiva importante. Cualquier reforma en la política de fijación de precios que permita reflejar los costos de producción proporcionaría un impulso económico limitado, pero real, en el Sur. Steven Benjamin Webb y Christian Yves González, *El federalismo fiscal y los estados del Sur*. p. 2

<http://www.bancomundial.org.mx/pdf/EstadosdelSur/05Federalismo.pdf>

En lo que respecta a la generación de electricidad tenemos que Chiapas en sus cuatro plantas ubicadas en el río Grijalva, produce el 40 por ciento de la energía eléctrica de la que dispone la C.F.E.

Situación que no se refleja en cuotas o tarifas preferenciales de energía ni para sus habitantes, ni para sus industrias. Quedando en desventaja para la atracción de inversión productiva.

En la actualidad existe una tasa de distribución que favorece a las entidades productoras de petróleo, pero solo en los que se refiere a los recursos del ramo 28 es decir participaciones. En una tasa del 3.47 por ciento por la que para el 2003. Campeche recibiera 42 millones, Oaxaca 3 millones, Tabasco 27 millones, Tamaulipas 700 mil pesos, y Veracruz 12 millones. Cifras muy bajas si se considera el gran monto de recursos y los ingresos totales de la federación.

Las medidas de descentralización deberán ir acompañadas de un mecanismo de fiscalización y transparencia, así como de una mayor profesionalización de las administraciones locales y responsabilidad de los gobiernos subnacionales.

Al respecto con el **modelo de distribución, desarrollo y crecimiento simétrico** se pretende romper con la actual inercia en la distribución y transferencia de los recursos. Se proponen nuevos e innovadores criterios de distribución que favorecen a las entidades más pobres y marginadas.

En consideración a lo anterior, proponemos el siguiente modelo de distribución o alternativo.

5.2. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

En lo que respecta al problema metodológico que implica la propuesta de un nuevo modelo de descentralización fiscal, por lo menos para este caso, cualquiera que sea el mecanismo de selección de variables y/o indicadores, siempre tendrá serias limitaciones y restricciones en la medida en que no existen evidencias claras de que el proceso de descentralización fiscal, haya propiciado un cambio en la mecánica de acumulación y de desarrollo, que favorezca la convergencia entre las entidades, antes y después de la entrada en vigor de la PDF en 1980.

Debido a esta baja correlación, entre las transferencias y los distintos indicadores de bienestar, resultaría ocioso correr un modelo econométrico, por su débil consistencia y los elevados sesgos que tendría. Hasta ahora, la única evidencia clara que se deriva del presente análisis, es que el actual modelo de descentralización fiscal favorece la concentración del crecimiento y el desarrollo.

Hoy en día son considerables los esfuerzos por establecer un modelo que explique el impacto de las transferencias, aunque algunos de ellos dejan mucho que desear y se prestan a interpretaciones demasiado obvias o fuera de lugar, debido a que se limitan al análisis de los datos, sin considerar a fondo los criterios y los indicadores utilizados en el modelo. Así por ejemplo, en algunos casos se puede encontrar una elevada correlación sin problemas de heterocedasticidad entre las transferencias y el crecimiento poblacional, y/o entre el crecimiento y las transferencias, resultado que se encuentra determinado desde los criterios y la forma en como se distribuyen los recursos⁵¹³.

Sin embargo, no obstante los distintos cálculos de correlación y de evaluación econométricos, y de conocerse muchos de los efectos negativos que tiene el actual modelo de distribución, no se ha propuesto un modelo alternativo con la rigurosidad matemática que implique un cambio

⁵¹³ Vid. por ejemplo Hernández Arreortua Volver, *Federalismo fiscal en México. El impacto de la coordinación fiscal sobre el presupuesto de los gobiernos estatales. Tesis de Licenciatura*. Universidad Autónoma de Nuevo León, marzo de 1998. También a Gamboa (trabajo contratado por el BID) Op. Cit.; a Ibarra Salazar Jorge, Alfredo Sandoval Musi y Mario Solís García, *La distribución de las participaciones a las entidades federativas en México: Simulación de un esquema alternativo. Serie documentos de trabajo del departamento de economía* Núm. 25, Instituto Tecnológico de Monterrey, junio 2002; y a Sempere J. y H. Sobarzo (b), *Elementos económicos de una propuesta de reforma en materia de federalismo fiscal en México, Economía mexicana*. Nueva Época, 5(2), p. 155-186

sustancial en el crecimiento y el desarrollo de las entidades, ni en la consideración de establecer un crecimiento más armónico, homogéneo y convergente entre los estados y por supuesto, tampoco lo han contrastado con los resultados del modelo actual de distribución simulando sus impactos, debido como ya se mencionó, a la gran cantidad de factores que intervienen y determinan la Política de Descentralización Fiscal. Hasta ahora, lo que único que existe son algunos esbozos matemáticos.

Aunque es verdad que existen propuestas interesantes como las de Ibarra, que propone un modelo alternativo ex ante y ex post a las condiciones de distribución de 1996, bajo el entendido explícito que su propuesta no resuelve todos los problemas potenciales del actual modelo de distribución. Su oferta se limita a la reducción del coeficiente de algunas entidades, para lo cual se eligieron como criterios de distribución, a la población, la estructura dinámica de impuestos asignables, la estructura del PIB por estados y la creación de un fondo compensatorio, que se propone podría ser del tres por ciento. En dicho estudio se concluye que la principal aportación consiste en mostrar la viabilidad de romper con el esquema suma cero⁵¹⁴.

De ahí en más, en el terreno de los modelos alternativos, existe un panorama bastante árido⁵¹⁵. En este escenario apostaremos a la afirmación de Olson, según la cual, en una competencia entre algo y nada, siempre ganará el algo aunque deje mucho que desear⁵¹⁶. De esa forma, la propuesta que se presenta a continuación pretende romper con la inercia y de esa manera, aportar nuevas alternativas y perspectivas al análisis y rediseño de la Política de Descentralización Fiscal, abriendo un amplio esquema de posibilidades, sin caer en determinismos, matemáticos o metodológicos.

Es bajo dichas consideraciones, que iniciaremos el planteamiento de una nueva propuesta, partiendo del hecho de que si bien es verdad que existe una significativa correlación entre la distribución de los recursos y el PIB de los estados, esto no es más que el producto de los indicadores y criterios utilizados en las actuales fórmulas de distribución, de donde se desprende que es un modelo que favorece la concentración del desarrollo y la marginación. De tal forma que sería erróneo e implicaría un gran sesgo, considerar que es la distribución de los recursos la que favorece el crecimiento y no el crecimiento lo que favorece la distribución de los recursos. Esto es, a mayor producto mayor distribución, crecimiento y desarrollo, y viceversa para las entidades más pobres y marginadas.

El mantener una conclusión errónea considerando una relación directa entre grandes disparidades en el PIB y la transferencia de los recursos, podría llevarnos a realizar propuestas aberrantes y sin mucho sentido; por ejemplo plantear el hecho de que para que el estado de Oaxaca alcance un nivel de producto, crecimiento y desarrollo igual al del Distrito Federal, habría que transferirle un monto de recursos similar al que anualmente se le otorga a la capital de la república. Es decir, se establecería un incentivo perverso, de tal manera que las administraciones locales no se preocuparían por promover el desarrollo en la medida de que a menor producto mayores transferencias, siendo las grandes perdedoras las entidades más desarrolladas. La correspondencia

⁵¹⁴ En este caso Ibarra entiende a la suma cero como la consecuencia de que los coeficiente del Fondo General de Participaciones de las entidades federativas siempre deben sumar 100%, lo que hace que sea imposible que se incremente el coeficiente de una(s) entidad (es), sin disminuir el de otra(s). Ibarra Salazar. Op. Cit., p. 4, 20, 43

⁵¹⁵ Ibarra Salazar Ibídem.

⁵¹⁶ Olson Mancur (b), Op. Cit., p. 57

no implica necesariamente causalidad, por lo menos en este caso. Aunque también sería absurdo el considerar que no existe un impacto significativo entre el monto de recursos descentralizados, el crecimiento y el desarrollo de las entidades, esto sin lugar a dudas.

Si bien el PIB no es una condición suficiente para generar desarrollo, sí es una condición necesaria, tal y como se ha demostrado en el transcurso de la presente investigación, en donde las entidades con mayor crecimiento, son las que presentan los mejores indicadores de bienestar. Al parecer se establece un círculo virtuoso, en el que se retroalimentan el crecimiento con el desarrollo y el desarrollo con el crecimiento. Esto es, no puede haber crecimiento sin capital humano y no puede haber capital humano, sin las condiciones mínimas y/o básicas de bienestar⁵¹⁷. Ante esto, es necesario destacar que con la falta de correspondencia entre las transferencias, el crecimiento del PIB y por supuesto los indicadores de bienestar, cualquiera que sea el método para la selección de los indicadores y criterios para la elaboración de un nuevo modelo, tendrá serias carencias metodológicas. En pocas palabras, se hace prácticamente imposible derivar un modelo de descentralización fiscal, considerando las bajas o nulas correlaciones entre los indicadores de desarrollo y las transferencias.

Con lo que se demuestra que las actuales fórmulas de distribución de las aportaciones y participaciones, no obstante su dificultad y/o simplismo, son obsoletas y no responden a la problemática y necesidades de la realidad nacional. Fórmulas que al parecer, fueron elaboradas por actuarios y que matemáticamente son excelentes, pero el que estén adecuadamente calculadas con un “elevado” grado de complejidad, no implica una más justa y equitativa descentralización fiscal; sin embargo, esa es la idea se les ha vendido y que han comprado, errónea y cómodamente todas las entidades. Los actuarios elaboran las fórmulas, pero quien decide los criterios y los indicadores, que es donde radica el fondo del problema, son las fuerzas políticas. En concreto, el problema no radica en las fórmulas, sino en su contenido y en su definición⁵¹⁸.

Es por tal motivo que las propuestas de los modelos alternativos de descentralización fiscal que se presentan a continuación, corresponden más a un conjunto hipotético de posibilidades de las cuales se podría derivar una nueva propuesta alternativa, que a un modelo absoluto o acabado. Es bajo dichas consideraciones como en adelante se presenta el modelo, que servirá como ejemplo de los diferentes resultados a los que se puede aterrizar, al considerar diferentes indicadores y criterios. Los resultados obviamente dependerán de la selección de las variables y los criterios de distribución. No está por demás mencionar que no existe una fórmula mágica de la que se derive una redistribución de los recursos sin afectar a las grandes entidades, a las más desarrolladas, con

⁵¹⁷ El subdesarrollo económico esta acompañado de escasez de personal calificado. La mayor industrialización va acompañada de una cobertura más amplia de la seguridad social y son más reducidas la marginación social y el analfabetismo. Chapoy Bonifaz. Op. Cit., p. 52, 131

⁵¹⁸ Los indicadores para los criterios de la fórmula de reparto representan serias deficiencias. El problema de las variables actuales parece haber sido reconocido en el mismo Programa por un Nuevo Federalismo, ya que proponía como línea de acción la de incluir, en la fórmula de reparto, variables representativas de los fenómenos que efectivamente se quieren medir. En general, el problema consiste en utilizar como indicadores de potencial económico y de necesidad fiscal a los impuestos asignables y población, respectivamente, ya que ambos son indicadores insuficientes de dicho criterio. Así por ejemplo el uso de la variable de población presupone que el costo y la necesidad de servicios públicos es la misma para los ciudadanos, son los mismos para todos los ciudadanos con independencia de la entidad donde se encuentren. El actual modelo se hace nula la posibilidad de acción de las entidades para incrementar su coeficiente de participación. Ibarra Salazar. Op. Cit., p. 14

mayor crecimiento⁵¹⁹. Un nuevo modelo implica un conjunto de factores e intereses políticos y económicos que se deben tener en consideración, en función de los propósitos y objetivos de un modelo alternativo. Esto en el entendido de que un modelo es una representación, hipotética y parcial, de una parte de la realidad.

Es bajo esa premisa como los criterios e indicadores de distribución deberán ajustarse, pero no sin antes reflexionar sobre las siguientes interrogantes que son las que se ponen, se pondrán o se deberían poner sobre la mesa por parte de todas las entidades, al momento de negociar sus intereses en la distribución de los recursos y que se refieren al tema de lo que se podría llamar de “justicia distributiva”, por ejemplo: el gobierno del Distrito Federal, Nuevo León, Tamaulipas, México y Jalisco se preguntarían ¿es justo que la entidad que más aporta a los ingresos, en materia de impuestos presupuestarios y no presupuestarios reciba menos recursos?⁵²⁰.

Por su parte, Veracruz, Tabasco y Campeche podrían cuestionar lo siguiente ¿es justo que nuestras entidades financien el 35 por ciento de los ingresos totales de la federación, por concepto de los recursos petroleros, prácticamente la misma cantidad (90%) que anualmente se distribuye y se transfiere a todas las entidades a través de la política de coordinación fiscal, sin recibir a cambio un trato preferencial en los criterios de distribución?. En tanto que, Zacatecas, Puebla, Oaxaca, Chiapas y Guerrero podrían preguntarse, ¿es justo que debido a la elevada concentración de los recursos, del crecimiento y del desarrollo tengamos los peores índices de marginación y de desarrollo humano, los cuales se traducen en una mayor mortalidad derivada de las pésimas condiciones de vida y de los servicios públicos?.

En el caso de Tamaulipas, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Baja California, podrían preguntarse si es justo que siendo la frontera una de las regiones más importantes en materia comercial e industrial, en tanto que es por ahí por donde fluye el 85 por ciento de nuestras exportaciones, no se nos apoye para financiar mayores obras de infraestructura social y productiva. Sobre todo, considerando los substanciales rezagos en esta materia, en donde se requieren con urgencia de

⁵¹⁹ Aunque los miembros de cada jurisdicción manifiestan su voluntad de apoyar una política redistributiva, es muy distinto aplaudir la manipulación demagógica del concepto de equidad que aceptar las restricciones que su realización conlleva, Chapoy Bonifaz. Op. Cit., p. 46

⁵²⁰ A las cinco entidades que recaudan 78 por ciento de los ingresos tributarios del país, apenas se les devuelven, por participaciones federales, 24 centavos promedio por cada peso aportado, según datos de la Secretaría de Hacienda. En el primer semestre del 2002, el Distrito Federal tuvo ingresos de 254 mil 496 millones de pesos por recaudación tributaria y recibió 12 mil 897 millones por participaciones en ingresos federales. De acuerdo con la información, el Distrito Federal es la entidad más castigada en esa relación. Sólo en el primer semestre del 2002, tuvo ingresos de 254 mil 496 millones de pesos por recaudación tributaria y recibió 12 mil 897 millones por participaciones en ingresos federales. Esto significó que por cada peso aportado a la recaudación de impuestos, el Distrito Federal recibió cinco centavos a través de las participaciones. Le siguieron los estados de Nuevo León, que recibió 15 centavos de transferencias por cada peso que recaudó de impuestos; Estado de México con 48 centavos; Tamaulipas, con 13 centavos, y Jalisco 37 centavos. Estas entidades concentran 78 por ciento de la recaudación tributaria nacional, pero sólo captan 38 por ciento de las participaciones en ingresos federales. A esto hay que añadir que la debilidad de los ingresos presupuestales, derivada de una menor renta petrolera, ha perjudicado la Recaudación Federal Participable, es decir, el monto de la bolsa que se reparte entre las entidades. Nuevamente aquí, el Distrito Federal fue el más afectado en el primer semestre del año, al recibir 944 millones de pesos menos con relación al mismo lapso del 2001, en términos absolutos, establecen los datos de Hacienda. Otros estados que resienten este fenómeno son Chihuahua, con 240 millones de pesos menos; Tamaulipas, con 203 millones, y Jalisco, con 115 millones, por citar algunos. <http://www.impuestum.com/noticias/1311.html>

más y mejores servicios de agua potable, drenaje, caminos, carreteras, educación y salud pública⁵²¹.

Algunas otras entidades podrían cuestionarse ¿es justo que manteniendo una elevada concentración poblacional, no se nos financie en una mayor proporción?. En tanto que otras podrían preguntarse ¿es justo que siendo entidades con la mayor extensión territorial y con una amplia dispersión poblacional, no se nos apoye para generar la infraestructura social y de comunicaciones necesaria?. Otras por su parte, se preguntarán ¿es justo que siendo una entidad con una gran costa no se me financie para el desarrollo de una mayor infraestructura portuaria, que promueva el crecimiento y la diversificación de nuestras exportaciones, y con ello se incremente el bienestar social?.

Lo anterior es un conjunto de planteamientos importantes. Pero al final los criterios y variables a considerar dependerán del peso político y económico, así como de la correlación de fuerzas con que cada una de las entidades negocie y/o imponga sus intereses, más que de consideraciones técnicas, bajo las que se redistribuirán las transferencias⁵²². Sin embargo, cualquiera que sea el resultado, siempre será mejor que el actual. La complejidad inmersa en este tema, implica necesariamente la creación y el surgimiento de un gran acuerdo nacional, así como de un compromiso y participación directa de cada uno de los gobiernos de las entidades, para definir los indicadores y criterios de distribución que más les favorezcan.

De la correlación de fuerzas dependerá el resultado final; de eso y de nada más dependerá quién gane o pierda en la distribución del ingreso nacional. Esto es importante sobre todo en un contexto en el que se hace necesario romper con el antiguo pacto federal, concentrador del poder y del desarrollo. Lo anterior en la medida en que la agenda del federalismo en nuestro país, deberá establecerse por las características del nuevo entorno internacional y las presiones de competencia sobre las nuevas estructuras productivas regionales, por lo que es preciso replantear el pacto federal⁵²³. Hasta ahora se ha federalizado el poder, pero no así los recursos, ni la administración. Recordemos que para el Banco Mundial, los recursos descentralizados son aquellos de los que las entidades pueden disponer “libremente”, lo que no sucede en la actualidad por lo menos con el 60 por ciento de las transferencias.

En este apartado se propondrá un modelo diferente, teniendo como principal objetivo, la desconcentración del crecimiento y el desarrollo, dando prioridad a la distribución en función de las necesidades y requerimientos locales, no se considerarán -por lo menos no directamente- los indicadores clásicos de las aportaciones que relacionan la actual infraestructura educativa, de salud y de seguridad, porque de hacerlo, se estaría nuevamente correspondiendo con la concentración de los recursos y el desarrollo, en la medida en que el ramo 33 agudiza las desigualdades regionales⁵²⁴. La redistribución no implica el dejar en la indefensión a las

⁵²¹ Vázquez Arana Teresa. *Endeudamiento local sin riesgos*. <http://www.aregional.com/articulo.php?a=12743.p2>

⁵²² La organización fiscal de cada país es el resultado de la evolución de la interacción de las fuerzas sociopolíticas de esa nación, en un contexto histórico determinado. Como cualquier manifestación de organización gubernamental, el federalismo fiscal no es un orden estático, por lo que la permanencia de cualquier fórmula en vigor depende de su aptitud para abarcar intereses diferentes y aun opuestos. Chapoy Bonifaz. Op. Cit., p. 9, 35, 40

⁵²³ Ayala Espino. Op. Cit., p. 406

⁵²⁴ Boltvinik Julio, *Aportaciones federales: asignación caótica*. **La Jornada**, México D.F. viernes 26 de marzo, 2004, p. 29

entidades federativas más desarrolladas para hacer frente a sus gastos en servicios públicos, debido a que: a) no implica una reducción inmediata y b) en congruencia con las condicionantes para el éxito de la descentralización ya mencionadas, dichas entidades tendrán la posibilidad de financiar una parte del gasto incrementando el costo de los servicios públicos, aumentando los impuestos locales, imponiendo sobre tasas a los impuestos federales, o elevando el precios de los servicios públicos.

Para la elaboración del modelo se consideran algunas variables que se desprenden del análisis del cuarto capítulo. Pero ante todo, reitero, la propuesta no pretende ser determinante ni absoluta, en la medida en que no existen factores determinantes ni absolutos de los que se derive el desarrollo y el crecimiento regional. De esa forma, el modelo que se presenta a continuación tiene como propósito: A) Propiciar una redistribución de los recursos más justa y equitativa, que promueva la convergencia en el desarrollo y el crecimiento de las distintas entidades federativas. B) El establecimiento de un modelo lineal que sea fácilmente verificable, con el propósito de evitar distorsiones e interpretaciones arbitrarias en la medida de lo posible. Permitiendo a los gobiernos subnacionales, establecer sus planes de ingresos y egresos en el mediano y largo plazo.

Al final del capítulo se confrontarán los resultados del modelo considerando el supuesto de una relación directa crecimiento-transferencias. Para de esa forma, observar en una proyección hipotética el impacto que tendrían sus resultados, en el crecimiento y el desarrollo de las entidades. De igual manera se calculará su tasa de distribución de manera rápida, sencilla clara, verificable y comparable.

5.3. MODELO DE DISTRIBUCIÓN

Con el siguiente modelo, los gobiernos subnacionales podrán planear y proyectar sus gastos de manera ágil y expedita, con certeza, claridad y transparencia. En este modelo se contemplan los siguientes indicadores: población, recaudación, tamaño de territorio e índice de marginación, proponiendo una distribución de manera ponderada; es decir, se asigna a las variables un porcentaje de distribución directo y discrecional. En este caso, otorgando un mayor peso específico a la extensión territorial y a la marginación. De esa forma, la distribución que se propone es la siguiente: 15 % para la población, 15% para la recaudación, 35% para la extensión del territorio, 35% para la marginación.

Fundamento: Se eligieron como variables tamaño de la población, la recaudación, el tamaño del territorio y la marginación en función de: a) se le otorga menor peso específico al tamaño de la población, con el propósito de promover la descentralización del desarrollo, de esa manera al otorgar un menor porcentaje al tamaño de la población, no estaremos fomentado la concentración poblacional, b) en lo que concierne al tamaño de la recaudación considerando que el 80 y 90 por ciento se obtiene en el D,F, el Estado de México, Jalisco y Nuevo León, esto evitará las distorsiones generadas por la concentración de la industria y el desarrollo, así como por el engañoso domicilio fiscal, c) el tamaño del territorio es importante en el sentido de que existen entidades con grandes extensiones territoriales y “baja” densidad poblacional, con comunidades desarticuladas e incomunicadas, sin infraestructura en caminos y carreteras, escuelas y hospitales y d) la tasa de marginación es un indicador real de la situación en que se encuentra la mayoría de las entidades.

Se introduce un nuevo factor que considero es de suma importancia en lo que concierne al grado de heterogeneidad interno en cada una de las entidades al territorio. Se ha observado que en las entidades con mayor extensión territorial, existen municipios prácticamente incomunicados, al no haberse desarrollado la infraestructura suficiente para integrarlos al desarrollo nacional. Son entidades con una economía desintegrada, desarticulada, que impide la generación del empleo, de la industria y la inversión. De lo que se trata entonces, es resarcir la enorme heterogeneidad y el enorme desequilibrio regional.

Un escenario de los resultados que se esperaría resultarían de dicho modelo son:

- 1.- Un desarrollo nacional más armónico y homogéneo
- 2.- Mayor eficiencia en la asignación del gasto
- 3.- Incremento en la recaudación de los impuestos locales, en cada una de las entidades.
- 4.- La distribución se realizaría de manera clara y transparente, con cálculos verificables.

En todo caso, esperaríamos que se reduzcan las transferencias a las grandes entidades y esta reducción se supla con un incremento en la recaudación propia en los precios e impuestos de los servicios públicos. Se espera que las grandes entidades logren subsidiar con sus propios ingresos gran parte de sus necesidades y requerimientos sociales. Por su parte, se esperaría un incremento sustancial para las entidades menos desarrolladas, con el cual podrían incrementar y mejorar su infraestructura pública, estableciendo de esa manera una plataforma para estimular la inversión, la generación de empleo y el desarrollo.

El modelo cuenta con cuatro grandes válvulas de presión y regulación, β , α , φ , ε , que pueden servir como amortiguadores y estabilizadores, en función de el peso ponderado respecto a la tasa de población (Ψ), la recaudación (Ω), la extensión territorial (Φ), y la marginación (δ). De tal manera que sí se observa que las proporciones consideradas, generan mayores desequilibrios y producen una sobre carga para las entidades más desarrolladas, entonces se podría optar por moderar o regular las tasas de distribución.

Tal y como se podrá observar, este modelo integra las cuatro variables fundamentales y complementarias para redistribuir y descentralizar el ingreso nacional, compensando aquellas entidades que poseen relativamente, poca población pero mucho territorio, por ejemplo Chiapas, Coahuila, Chihuahua, Oaxaca, Tlaxcala, Nayarit y Zacatecas.

De esa forma, considerando una distribución por transferencias tan solo por aportaciones, participaciones y PAFEF, de cerca de 431,955.7 millones de pesos para el 2001, tendríamos que al correr el modelo de crecimiento simétrico, se obtienen los siguientes resultados:

Tt: Transferencias totales = (Aportaciones, Participaciones, Fondo de Aportaciones Para el Fortalecimiento, Previsiones y Aportaciones para Educación)⁵²⁵

Tt: Ramo33+Ramo 28+Ramo 39+Ramo 25
 Tt= 10% (Ψ t)+10% (Ω t)+ 40% (Φ t)+ 40% (δ t)

⁵²⁵ Nótese que se eliminan los Convenios de Descentralización. Por desvirtuar el mecanismo de distribución al favorecer la recaudación de las entidades con mayor desarrollo.

Ψ_t = Población total

Ω_t = Recaudación total

Φ_t = Extensión territorial

δ_t = Marginación⁵²⁶

Para Ψ :

Tt(Ψ 1): Transferencias totales correspondientes en función de su población en la entidad uno

Tt(Ψ 2): Transferencias totales correspondientes en función de su población en la entidad dos

.

.

Tt(Ψ 32): Transferencias totales correspondientes en función de su población en la entidad 32

Para Ω :

Tt Ω 1: Transferencias totales en función de la recaudación correspondientes en la entidad uno

Tt Ω 2: Transferencias totales en función de la recaudación correspondientes en la entidad dos

.

.

Tt Ω 32: Transferencias totales en función de la recaudación correspondientes en la entidad 32

Para Φ :

Tt Φ 1: Transferencias Totales en función de la Extensión Territorial de la Entidad uno.

Tt Φ 2: Transferencias Totales en función de la Extensión Territorial de la Entidad dos.

.

.

Tt Φ 32= Transferencias Totales en función de la Extensión Territorial de la Entidad 32

Para δ :

Tt δ 1: Transferencias totales correspondientes en función de su marginación en la entidad uno

Tt δ 2: Transferencias totales correspondientes en función de su marginación en la entidad dos

.

.

Tt δ 32: Transferencias totales correspondientes en función de su marginación en la entidad 32

Considerando a β , α , φ y ε ⁵²⁷ como a los cuatro factores de distribución para población, recaudación, territorio y marginación respectivamente, entonces la distribución correspondiente para cada una de las entidades sería la siguiente:

$$15\% \text{ Tt} = \beta [(\Psi 1) + (\Psi 2) + (\Psi 3) + \dots + (\Psi 32)]$$

$$15\% \text{ Tt} = \alpha [(\Omega 1) + (\Omega 2) + (\Omega 3) + \dots + (\Omega 32)]$$

$$35\% \text{ Tt} = \varphi [(\Phi 1) + (\Phi 2) + (\Phi 3) + \dots + (\Phi 32)]$$

$$35\% \text{ Tt} = \varepsilon [(\delta 1) + (\delta 2) + (\delta 3) + \dots + (\delta 32)]$$

$$100\% \text{ Tt} = \beta [(\Psi 1) + (\Psi 2) + (\Psi 3) + \dots + (\Psi 32)] + \alpha [(\Omega 1) + (\Omega 2) + (\Omega 3) + \dots + (\Omega 32)] + \varphi [(\Phi 1) + (\Phi 2) + (\Phi 3) + \dots + (\Phi 32)] + \varepsilon [(\delta 1) + (\delta 2) + (\delta 3) + \dots + (\delta 32)]$$

Por entidad la parte de los recursos correspondientes a las transferencias totales del año que se trate sería:

⁵²⁶ Fuente de Marginación 2000. Consejo Nacional de Población y Vivienda (CONAPO) resultados obtenidos del XII Censo Nal. De Pob. y Vivienda 2000 <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indices/pdfs/005a.pdf>

⁵²⁷ El cálculo para β , α φ y ε es el siguiente. $\beta = (15\% \text{ Tt}) / [(\Psi 1) + (\Psi 2) + (\Psi 3) + \dots + (\Psi 32)]$

$\alpha = (15\% \text{ Tt}) / (\Omega 1 + \Omega 2 + \Omega 3 + \dots + \Omega 32)$

$\varphi = (35\% \text{ Tt}) / (\Phi 1 + \Phi 2 + \Phi 3 + \dots + \Phi 32)$

$\varepsilon = (35\% \text{ Tt}) / (\delta 1 + \delta 2 + \delta 3 + \dots + \delta 32)$

$$Tte1 = \beta (\Psi1) + \alpha (\Omega1) + \varphi(\Phi1) + \varepsilon(\delta1)$$

$$Tte2 = \beta (\Psi2) + \alpha (\Omega2) + \varphi(\Phi2) + \varepsilon(\delta2)$$

$$Tte3 = \beta (\Psi3) + \alpha (\Omega3) + \varphi(\Phi2) + \varepsilon(\delta3)$$

.

.

.

$$Tte32 = \beta (\Psi32) + \alpha (\Omega32) + \varphi(\Phi32) \dots \varepsilon(\delta32)$$

**DE ESA MANERA SE OBTIENEN
LOS SIGUIENTES RESULTADOS:**

ENTIDAD	Población 2000	Ingresos Tributarios y no Tributarios Recaudación Real 2001	% de Territorio. Nal.	Índice de Marginación	Distrib. por Ψ	Distrib. por Ω	Distrib. Por Φ	Distrib.. Por δ	Distrib. por $\Psi + \Omega +$ $\Phi + \delta$
Aguascalientes	944285	4967261.9	0.3	0.55514	415.5	185.5	518.3	1959.9	3,079.20
Baja California	2487367	18738742.2	3.7	0.26095	1,094.40	699.9	6392.9	921.3	9,108.50
Baja California Sur	424041	1879218.4	3.8	0.72771	186.6	70.2	6565.7	2569.1	9,391.60
Campeche	690689	2610778.9	2.9	2.23114	303.9	97.5	5010.7	7876.8	13,288.90
Coahuila de Zaragoza	2298070	16080813.6	7.7	0.32742	1,011.20	600.6	13304.2	1155.9	16,071.90
Colima	542627	9281279.7	0.3	0.84235	238.8	346.6	518.3	2973.8	4,077.60
Chiapas	3920892	2218620	3.8	3.78017	1,725.20	82.9	6565.7	13345.5	21,719.30
Chihuahua	3052907	17305857.1	13	0.74937	1,343.30	646.3	21770.6	2645.6	26,405.80
Distrito Federal	8605239	767156935	0.1	0	3,786.30	28651.6	172.8	0	32,610.70
Durango	1448661	1936933.4	6.3	1.41554	637.4	72.3	10885.3	4997.4	16,592.50
Guanajuato	4663032	10018238.5	1.6	1.6091	2,051.70	374.2	2764.5	5680.8	10,871.20
Guerrero	3079649	3007311.3	3.3	3.64725	1,355.00	112.3	5701.8	12876.3	20,045.40
Hidalgo	2235591	2909662.8	1.1	2.40645	983.7	108.7	1900.6	8495.7	11,488.70
Jalisco	6322002	33859258	4	0.76868	2,781.70	1264.6	6911.3	2713.8	13,671.30
México	1.30E+07	51331299.6	1.1	0.92484	5,720.00	1917.1	1900.6	3265.1	12,802.80
Michoacán de Ocampo	3985667	5420281.4	3	1.97857	1,753.70	202.4	5183.5	6985.2	14,124.80
Morelos	1555296	4627508.5	0.2	1.17373	684.3	172.8	345.6	4143.7	5,346.50
Nayarit	920185	1076650.7	1.4	1.58757	404.9	40.2	2419	5604.8	8,468.80
Nuevo León	3834141	62092564.8	3.3	0.13686	1,687.00	2319	5701.8	483.2	10,191.00
Oaxaca	3438765	2614467.2	4.8	3.60813	1,513.10	97.6	8293.5	12738.2	22,642.40
Puebla	5076686	14236099.4	1.7	2.24992	2,233.70	531.7	2937.3	7943.1	13,645.90
Querétaro de Arteaga	1404306	8670278.5	0.6	1.42218	617.9	323.8	1036.7	5020.9	6,999.30
Quintana Roo	874963	4695015.7	2.2	1.17027	385	175.3	3801.2	4131.5	8,493.10
San Luis Potosí	2299360	5072176.5	3.1	2.25058	1,011.70	189.4	5356.3	7945.5	14,502.90
Sinaloa	2536844	6227833	2.9	1.42987	1,116.20	232.6	5010.7	5048	11,407.50
Sonora	2216969	8132465	9.2	0.77354	975.5	303.7	15896	2730.9	19,906.10
Tabasco	1891829	2675645	1.3	2.18484	832.4	99.9	2246.2	7713.4	10,891.90
Tamaulipas	2753222	54620455.6	4.1	0.83891	1,211.40	2040	7084.1	2961.7	13,297.10
Tlaxcala	962646	1361874.6	0.2	1.34451	423.6	50.9	345.6	4746.7	5,566.70
Veracruz-llave	6908975	24587605.6	3.7	2.807	3,039.90	918.3	6392.9	9909.8	20,261.00
Yucatán	1658210	4733457	2	1.91077	729.6	176.8	3455.6	6745.8	11,107.80
Zacatecas	1353610	2428639.9	3.8	1.82781	595.6	90.7	6565.7	6452.9	13,704.90
Total	9.70E+07	1156577028	100%	48.9412	42,680.00	43195.6	172782.3	172782.3	431,440

Fuente. Elaboración propia. Ver Cuadros anexo

5.4. ANÁLISIS DE RESULTADOS

La distribución que le correspondería a cada entidad respecto al total en términos porcentuales sería:

Entidad	Modelo	Distribución 2001
Aguascalientes	0.7	1.1
Baja California	2.1	2.7
Baja California Sur	2.2	0.7
Campeche	3.1	1.2
Coahuila de Zaragoza	3.7	2.5
Colima	0.9	0.8
Chiapas	5.0	4.5
Chihuahua	6.1	3.0
Distrito Federal	7.6	10.6
Durango	3.8	1.7
Guanajuato	2.5	3.8
Guerrero	4.6	3.1
Hidalgo	2.7	2.4
Jalisco	3.2	5.6
México	3.0	10.2
Michoacán de Ocampo	3.3	3.7
Morelos	1.2	1.6
Nayarit	2.0	1.2
Nuevo León	2.4	3.8
Oaxaca	5.2	3.6
Puebla	3.2	4.2
Querétaro de Arteaga	1.6	1.6
Quintana Roo	2.0	1.1
San Luis Potosí	3.4	2.4
Sinaloa	2.6	2.5
Sonora	4.6	2.8
Tabasco	2.5	3.4
Tamaulipas	3.1	3.2
Tlaxcala	1.3	1.1
Veracruz-llave	4.7	6.6
Yucatán	2.6	1.8
Zacatecas	3.2	1.6
Total	100	100

Fuente Elaboración propia. Con datos del cuadro 67

*Gasto Federal Descentralizado= Σ R28,R33,R39,R25. Si la distribución fuera en el mismo orden pero en una proporción de 15,15,35 y 35%. Abría una elevada coincidencia entre el modelo y la distribución actual.

Nótese que existe una cierta compensación en el sentido de que, las entidades con mayor territorio y mayor marginación, perciben una mayor cantidad de recursos que aquellas en donde se concentra la población el crecimiento y la riqueza.

De igual manera tenemos que las entidades más desarrolladas, como el Distrito Federal, México, Jalisco y Nuevo León continuarán aprovechando su preponderancia en la recaudación para obtener una gran cantidad de recursos, resultando en un sesgo positivo en la medida en que se incentiva al resto de las entidades para incrementar el crecimiento y la recaudación.

Este es sólo un ejemplo, pero incluso se podrían hacer nuevas estimaciones, incluyendo la eficiencia administrativa, con el propósito de disminuir el índice de corrupción nacional, un factor lacerante que inhibe la inversión y el desarrollo. Para ello se podría considerar el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno por Entidad Federativa, de Transparencia Mexicana, con el propósito de asignarles a las entidades una parte proporcional de los recursos en función inversa a su nivel de corrupción. Lo que significa que a mayor corrupción menos recursos y viceversa.

Si ese fuera el caso, se tendrían que considerar los indicadores para cada una de las entidades del cuadro 65 del anexo. Otro indicador que se podría considerar sería el déficit financiero de cada una de las entidades, con el propósito de desincentivar el endeudamiento local. Ahora bien, si consideramos erróneamente, que el crecimiento del PIB se encuentra directamente determinado por el nivel o tasa de distribución, entonces podríamos calcular el PIB hipotético obtenido por transferencias para cada entidad en cada uno de los modelos.

Finalmente diremos que cualesquiera que sean los esfuerzos por redistribuir los recursos, cualquier modelo de descentralización y cualesquiera que sean los recursos reasignados, serán inútiles si no se cuenta con una administración eficaz y eficiente, honesta y transparente en el uso y asignación de los ingresos; es decir si no se cuenta con un gobierno potenciador de mercado⁵²⁸. Ningún modelo de descentralización fiscal será adecuado y suficiente si no se cuenta con órganos e instituciones de gobierno, maduras y consolidadas, apegadas al estricto cumplimiento de las normas, reglas, leyes u obligaciones.

Si bien es cierto que la gran brecha entre las entidades ricas y pobres es en gran medida producto de la actual política de descentralización fiscal, también lo es sin lugar a dudas producto de la eficacia y/o ineficacia de la capacidad y/o incapacidad, de las administraciones locales. Para una administración ineficiente nunca habrá recursos suficientes para cubrir sus obligaciones sociales y de crecimiento.

De las burocracias locales de sus políticos y de sus políticas, en lo que respecta a la capacidad para negociar e incidir en los criterios e indicadores de distribución de los recursos, así como a la capacidad para establecer políticas locales orientadas, a promover el desarrollo local y sectorial, dependerá el desarrollo y el crecimiento local. Los resultados que nos arroja la presente investigación confirma la aseveración de Olson según la cual, no hay modo de explicar la extrema pobreza de muchas naciones –entidades-, sin tomar en consideración hasta qué punto están mal gobernadas.⁵²⁹

Después de todo, la descentralización de los recursos también implica la descentralización de la responsabilidad y corresponsabilidad entre las distintas estructuras de gobierno para con la

⁵²⁸ Vid. Olson Mancur (b).Op. Cit.

⁵²⁹ Olson Mancur (b), Op. Cit., p. 74

sociedad. Habrá que mencionar que la responsabilidad de los gobiernos locales, no necesariamente es producto y se deriva automáticamente de la PDF. Antes bien, una mayor *accountability* política por lo menos para el caso de México, necesariamente debe ser producto del un rediseño institucional previo a una mayor descentralización.

De lo contrario, profundizar el la PDF antes que fortalecer el bienestar y el desarrollo local, puede generar una merma en la efectividad del gobierno debido a la complejidad y multiplicidad de elementos y factores involucrados en el proceso⁵³⁰.

⁵³⁰ Gordín Jorge P., *Neoliberalismo en América Latina: descentralización, ¿el eslabón perdido?*. Universidad de Pittsburg, p. 3, http://www.tau.ac.il/eial/XIII_1/gordin.html

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES

Con el propósito de hacerlo más claro y accesible, el apartado de las conclusiones se dividió en seis subapartados: El primero se refiere el impacto de la PDF en el PIB de las entidades federativas; el segundo a las implicaciones de la PDF en las administraciones subnacionales; el tercero a la situación de la PDF por ramos; el cuarto al problema de la deuda; el quinto al impacto socioeconómico de la PDF y el sexto que trata sobre los resultados generales de la PDF.

Por lo demás, considero que se consiguieron con amplitud los objetivos y propósitos que orientaron el desarrollo de la presente investigación, entre los que se encuentran: 1.- Realizar un profundo estudio del modelo y mecánica de descentralización fiscal en México. 2.- Evaluar el impacto del modelo de descentralización fiscal en el crecimiento y el desarrollo social de las entidades federativas, y 3.- Proponer un modelo alternativo de descentralización fiscal.

Asimismo se corroboró la hipótesis que sirvió de base para la elaboración del presente trabajo, según la cual: *La Política de Descentralización Fiscal no ha tenido un impacto significativo en el crecimiento y desarrollo de las Entidades Federativas, dado que favorece la concentración de los recursos en las entidades con mayor crecimiento y desarrollo, promoviendo la divergencia y no la convergencia.*

6.1 IMPACTO DE LA PDF EN PIB DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Antes de iniciar las conclusiones relativas a la relación PDF/PIB, habrá que decir que considerar al PIB por entidad federativa como indicador del crecimiento y en cierta medida del desarrollo, puede prestarse a distorsiones en el análisis en la medida en que muchas de las actividades económicas no se contabilizan en la entidad en que se generan. Tal es el caso del Distrito Federal, que funge como domicilio fiscal de una gran cantidad de empresas, incluyendo a PEMEX, circunstancia que le genera un PIB ficticio, mismo que le favorece en los criterios de distribución. En este sentido, la relación gasto descentralizado/PIB, podría ser mayor o menor de lo que realmente representa o podría representar.

De igual forma el impacto de la PDF en el PIB de las entidades federativas no es directo, tal y como se demostró en el apartado 4.2; esto es, que un incremento en los recursos por descentralización no se corresponden, por lo menos no necesariamente, con un incremento igual o mayor en el PIB estatal. Los impactos en ese sentido, son muy variados al grado de que para algunas entidades el incremento en los recursos por descentralización, puede corresponder a una caída en el PIB.

Es así como la relación que entre el PIB y los recursos descentralizados, no significa que el crecimiento subnacional dependa directa o necesariamente de su monto y distribución. Al contrario, tal y como se encuentra la actual mecánica de distribución, es el PIB de las entidades el que determina la cantidad de recursos obtenidos por descentralización. En otras palabras, a mayor crecimiento, mayor recaudación, mayores participaciones, mayor concentración poblacional y

por ende mayores aportaciones. En ese sentido, centrar el peso del desarrollo o subdesarrollo local en la actual política de descentralización, podría ser un error.

El crecimiento del PIB local no depende necesariamente de la cantidad de los recursos transferidos por descentralización; debido a que de no emplearse adecuadamente, podrían transformarse en incentivos perversos, que terminarían por atentar contra la propia dinámica de desarrollo de las economías subnacionales. Eso no significa que los recursos descentralizados no afecten o afecten negativamente el crecimiento de las entidades federativas; si no que sus resultados dependen de una serie de factores potencializantes que combinados con la PDF, determinan la trayectoria de crecimiento o decremento de las economías locales.

En tal sentido, los recursos descentralizados son una condición necesaria pero no suficiente para el crecimiento y desarrollo de economías subnacionales. El crecimiento local requiere además de los recursos por descentralización, del desarrollo de un conjunto de elementos sistémicos, tangibles e intangibles, sin los cuales el efecto PDF en el PIB local y nacional, tenderá a ser negativo o nulo en el mejor de los casos. Los elementos sistémicos o potencializadores involucrados en el crecimiento, se traducen en el desarrollo del capital humano, así como de la estructura e infraestructura material e institucional.

Se requiere tener presente que si bien los recursos descentralizados tienen un efecto multiplicador de la inversión y del consumo, éste no será de la misma magnitud de entidad a entidad, aun suponiendo una misma cantidad de recursos. El efecto de los recursos por descentralización en el crecimiento, dependerá en la mayoría de la veces más que de su cantidad, de la calidad de las administraciones subnacionales de la transparencia de su ejercicio, así como de sus proyectos de desarrollo y prioridades de gasto sobre todo en lo que se refiere a la relación entre gasto corriente y gasto en inversión.

Es así como la Política de Descentralización Fiscal no es más que un instrumento que adecuadamente utilizado por los gobiernos locales, bien puede generar las condiciones suficientes y necesarias para atraer inversión extranjera y nacional, fortaleciendo de esa forma su estructura productiva. Lo que al final, terminaría por traducirse en un incremento en el crecimiento y desarrollo de dichas entidades. La experiencia internacional al respecto, por lo menos en el caso de los países asiáticos, nos demuestra que la descentralización fiscal y administrativa no constituye la panacea del desarrollo.

Si bien los recursos descentralizados no son el santo grial del crecimiento, en ciertas circunstancias, pueden establecer la diferencia entre el crecimiento y el subdesarrollo. Del todo, está claro que no siempre mayores recursos significan necesariamente mejor administración y mayor desarrollo; menos aún, tratándose de recursos que se consideran “gratis”, sin costo político y económico para las administraciones estatales, por lo que los incentivos para eficientar su ejecución son prácticamente inexistentes. Los recursos por descentralización pueden servir para apuntalar la ruta del desarrollo, pero no son su base fundamental.

Los recursos por descentralización convenientemente administrados pueden utilizarse para disminuir la brecha entre las grandes y pequeñas economías subnacionales, acelerando su convergencia en el desarrollo. Del todo es indiscutible que la enorme cantidad de recursos que confluye en las entidades más desarrolladas, en combinación con un sólido desarrollo

institucional, han sido la plataforma para establecer y consolidar su predominio económico de antes y después de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

En concreto, el impacto en el PIB local de los recursos descentralizados, será el resultado de la caja negra (la administración pública local) en la que no siempre, prácticamente nunca, dos más dos resultan cuatro. El resultado de la descentralización de los recursos en el PIB subnacional, involucra un conjunto de variables y factores, políticos, económicos y sobretodo administrativos, que terminan por potenciar o inhibir sus efectos en el crecimiento. En todo caso, el impacto que puedan tener los recursos descentralizados en el PIB, es relativo.

En ese escenario, aduciendo un *ceteris paribus* institucional y administrativo, podrían reducirse a la mitad los recursos descentralizados a las entidades más desarrolladas y redistribuirse entre las más pobres, sin que eso llegase a afectar significativamente la trayectoria su crecimiento. Un ejemplo de ello, lo representa la enorme reducción entre 1997 y 1998 de los recursos descentralizados para el Distrito Federal y su posterior redistribución al resto de las entidades, resultando en variaciones muy poco significativas en su trayectoria de crecimiento en lo periodos de 1997-1998 y 1997-2002, con correlaciones de los PIBs de 0.9996 y 0.997 respectivamente. Esto sugiere que entre uno y otro periodo, no hubo un cambio sustancial en la estructura de los PIB's estatales y que por lo tanto, el efecto redistribución de los recursos descentralizados o por lo menos de una parte de estos, fue nulo o muy poco significativo.

Esto se comprueba al observar que el incremento en la correlación recursos descentralizados/incremento en el PIB 1993-2002, fue tan solo del 0.013, lo que indica que la relación entre uno y otro indicador es prácticamente nula. El otro indicador que nos muestra la escasa importancia que ha tenido la PDF en la trayectoria de desarrollo de las entidades federativas, lo representa la correlación de los PIB's estatales entre 1970-1980, 1980-2003, 1970-2007, en donde se observa una correlación del 0.9663, 0.9585 y del 0.9589 respectivamente, lo que nos sugiere que el mapa de crecimiento prácticamente ha permanecido sin cambios antes y después de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal 1980.

De hecho el "cambio" en el mapa de crecimiento de antes y después de la entrada en vigor de la actual Ley coordinación Fiscal, se explica más que por la PDF, por los cambios en el modelo de desarrollo; es así como se aprecia un fortalecimiento de las economías de la frontera norte, estrechamente vinculadas a la economía del sur de los Estados Unidos y las entidades del centro occidente ubicadas en el corredor industrial, entre las que se encuentran Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Baja California, Puebla y Tamaulipas, así como de las economías con un fuerte desarrollo turístico Guerrero, Oaxaca y Yucatán. No obstante a lo cual, el esquema de concentración del crecimiento y desarrollo de antes y después de 1980 se mantiene e incluso se incrementa, al grado que entre 1993 y el 2000 la aportación al PIB nacional de las cuatro entidades más desarrolladas, el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco y Nuevo León, pasó del 48 al 55.37 por ciento.

Por su parte, las entidades subdesarrolladas se mantienen prácticamente en el mismo estancamiento de antes y después de 1980. De tal manera que para el 2003, el PIB de Nayarit, Tlaxcala, Baja California Sur, Colima y Zacatecas, no representa más allá del 3 por ciento respecto al producto del Distrito Federal. Igual sucede si consideramos los diferenciales en el

ingreso per cápita por ejemplo, mientras que en 1970 el ingreso per cápita en el Distrito Federal era 5.5 veces más grande que el de Oaxaca, para el 2003 se había incrementado a 6.0 veces.

De esa forma podemos decir que el avance en materia de convergencia en el crecimiento de las entidades federativas entre 1970 y 2003 ha sido muy poco significativo, situación que se refleja en las prácticamente nulas correlaciones entre los PIB's estatales de 1970 y 2003 del 0.0077 y 0.02 respectivamente. Esto significa que las entidades ricas de ayer, son las entidades ricas de hoy, lo mismo sucede con las entidades pobres y de menor crecimiento. Por lo menos hasta el 2003, podemos afirmar fehacientemente que la PDF no ha roto con el patrón de desarrollo de las entidades federativas. De haberlo hecho, sería muy poco significativo propiciando una "convergencia" marginal en el PIB de las entidades.

Considerando específicamente el problema de la convergencia, se tiene que según los datos del cuadro 4.2.6, entre 1970 y el 2003 el PIB de las entidades más pobres se incrementó de 1.4 a 2.2 por ciento respectivamente, es decir que en el transcurso de 33 años su PIB aumentó en 0.8 por ciento, en tanto que el de las más ricas pasó del 50.6 al 45.2 por ciento, lo que significa una pérdida de riqueza en dicho lapso del 0.16 por ciento⁵³¹. En esta perspectiva, suponiendo ceteris paribus y calculado su velocidad y trayectoria de convergencia, se tendría que en exactamente 19,627.7119 años a partir del 2003, es decir, a más tardar en el año 21,630.7119, en México estaríamos alcanzando la convergencia entre las entidades ricas y pobres.

En consideración a estos resultados, afirmar que existe o no convergencia se convierte en algo relativo, para algunos 19,627.7119 años pueden considerarse como un periodo de corto, de mediano o largo plazo, eso ya depende de cada quien. En ese sentido, es correcto concluir que sí existe convergencia considerando su factibilidad en un poco más de 19 mil años. Igualmente es válida la conclusión, para quien considera que los indicadores de convergencia son insignificantes y que por lo tanto no existe. En ambos casos, se habrá cumplido con el propósito de éste trabajo, de tal manera que para quien considere que sí existe convergencia en el corto, mediano, largo o muy, muy largo plazo, entonces se habrá demostrado lo contrario a la hipótesis establecida, pero aun así, sería un gran avance en el entendido de que se logró demostrar que había convergencia, en el muy, pero muy, largo, largo plazo, pero que sí la hay.

Para los más escépticos entre los que me encuentro, a la luz de los resultados generales, considero que no existe un factor de convergencia importante y que probablemente los resultados de convergencia calculados en un escenario "tan optimista" como el actual, no se mantengan hasta la fecha en que se prevé la igualdad entre ricos y pobres, sobre todo, porque se pronostica que en 15 años terminaremos por agotar gran parte de nuestros recursos petroleros, que como ya se demostró, sustentan desarrollo del actual modelo descentralizador. A la luz de estas consideraciones, es muy probable que el cálculo de convergencia de 19,627.7119 años, sea demasiado optimista.

En este sentido es como se corrobora la hipótesis que orienta la investigación en la idea el de que la actual Política de Descentralización Fiscal, no ha tenido un impacto significativo en el

⁵³¹De donde se desprende que la velocidad de convergencia por ciento promedio anual, entre las entidades pobres y las entidades ricas es del 0.02424 y -0.004848 respectivamente.

crecimiento y el desarrollo de las entidades federativas, al concentrarse en las economías subnacionales de mayor desarrollo.

6.2. IMPLICACIONES DE LA PDF EN LAS ADMINISTRACIONES SUBNACIONALES

En tal sentido se mantiene la afirmación de que, la actual política de descentralización favorece la concentración del ingreso y de la riqueza en cuatro entidades, el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco y Monterrey. Entidades que han mantenido su preeminencia antes y después de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal. Dichas entidades, concentran los recursos, los servicios, la población, el capital humano, los grandes mercados y la inversión. Tan solo estas cuatro entidades generan entre el 65 y 70 por ciento de la producción nacional.

Las fórmulas y los criterios de distribución de la Política de Descentralización Fiscal, generan incentivos perversos, propician un círculo perverso entre mayor población mayores ingresos, y entre mayores ingresos mayor población. No existen cambios sustantivos en el mapa de la pobreza antes y después de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal. Las entidades más pobres continúan siendo, Guerrero, Oaxaca, Zacatecas y Chiapas. Entidades ricas en recursos naturales, pero que ocupan los primeros lugares de pobreza y marginación.

De igual manera, se puede observar una leve tendencia en la convergencia muy poco significativa en algunos indicadores sociales, como la educación y la salud. Tendencia que se mantiene y no cambia con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal. Por su parte el mecanismo de sanción, supervisión y fiscalización se encuentra muy poco desarrollado. Los actuales responden más a los intereses de cada una de las administraciones locales, tales como las contralorías internas o estatales.

Esta forma tan laxa de fiscalización, así como la mal entidad soberanía y autonomía de las entidades locales para y en el uso de los recursos, aunado a la falta de ética, honestidad y profesionalismo de algunos gobiernos locales propician, que sean vistos como un botín por los diferentes grupos caciquiles, situación que se hace evidente en los sueldos estratosféricos de los regidores, diputados locales y gobernadores. Sueldos iguales, similares o incluso superiores a los presidentes de los países desarrollados, de Francia o Inglaterra⁵³².

La actual PDF pareciera conformar un sistema de corruptelas, en la que los gobiernos e instituciones son cómplices y participes de los mismos vicios con que se conforma el modelo de distribución, y que les son “lícitos” con las actuales reglas con que se rige la política de

⁵³² Para mayor información a éste respecto Vid. Valdez Zepeda Andrés, *Salarios y poder público: un análisis de las remuneraciones de los gobernantes de primer nivel en México*. **Desarrollo Humano e Instituciones en América Latina**. DHIAL 36, SIN:1577-5332, 26 de noviembre de 2002, http://www.iigov.org/dhial/?p=36_01
También ver la declaración de Felipe Calderón (coord. de los Diputados del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados). Los funcionarios con sueldos excesivos no son privativos de un solo partido, lo mismo el (edil) de Ecatepec que es del PAN, que el de Nezahualcóyotl, que es del PRD o el de San Felipe del Progreso que es del PRI, tienen sueldos exorbitantes y no hay ninguna ley que se los impida. En *Noticieros Televisa*. México 21 de febrero del 2002. <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/219808.html>

De igual manera ver declaración del Gobernador Ignacio Loyola Vera Gobernador de Querétaro, en la que anunció que se aumentará su salario de 120 a 360 mil pesos mensuales. México, 24 de septiembre, 2001. <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/141580.html>

descentralización fiscal. En donde el gran perdedor es la sociedad principalmente la de las entidades con mayor grado de marginación.

Sin embargo, la tendencia no parece cambiar y sólo esperamos las nuevas ocurrencias por parte de los “señores legisladores federales” para inventar y crear más y nuevos fondos, aunque con los mismo recursos pero más atomizados, lo que lógicamente terminara por diluir el impacto de las políticas públicas, al generar deseconomías a escala. Se observa además la falta de voluntad política para llevar el proceso de descentralización a una segunda etapa, una etapa en la que no se etiquete los recursos, en donde ambos gobiernos el local y el federal sean los responsables del crecimiento del desarrollo y la transparencia.

Entre otros resultados la actual PDF ha propiciado la pereza fiscal de las entidades federativas y su elevada dependencia de los recursos federales. El actual modelo de Descentralización fiscal favorece a la inercia como factor determinante en el monto y asignación de los recursos, transferidos vía fondos, frenando e inhibiendo el poder de decisión, innovación y creatividad de las administraciones locales, así como el destino y aplicación de los recursos.

De igual manera ha propiciado la incertidumbre y la seguridad en materia de ingresos y egresos, haciendo a los gobiernos locales dependientes y vulnerables de las decisiones del gobierno federal y de las fluctuaciones, de los ingresos nacionales. La función de muchas de las administraciones locales ha sido la de gastar, y gastar mal, disponiendo libremente (excepto de las aportaciones) de la enorme cantidad de recursos descentralizados, y de los obtenidos por enormes deudas contratada a la banca comercial.

De continuar con la actual Política de Descentralización fiscal en el mediano plazo se tendrán serios problemas para su manejo por parte de las entidades federativas, en función de una disminución en el volumen de exportaciones petroleras debido al agotamiento en las reservas en los próximos 10 y 15 años, e incluso ante eventuales disminuciones en el precio internacional del petróleo. Con el agotamiento de las reservas se tendrán serias restricciones para continuar con el enorme despilfarro de recursos.

Estados como Chiapas, Tabasco, Veracruz y Campeche, aportan el 35 por ciento de los ingresos totales de la federación, a través de los ingresos del petróleo, con los cuales se financia gran parte del Gasto social, y del servicio de la deuda pública. Recursos que se distribuyen a las demás entidades federativas a través de las aportaciones, participaciones, PAFEF y los convenios de descentralización. Son entidades ricas en recursos naturales, que de no existir la propiedad por parte de la nación, de estar equitativamente distribuidos en función de los ingresos totales generados por cada estado, muy seguramente dichos estados –suponiendo una adecuada administración- no se encontrarían en los peores niveles de pobreza y marginación.

Según Courchene y Díaz Cayeros las transferencias federales a los estados son muy similares en términos per cápita, por lo que al parecer, existe cierto pacto federal que garantiza un mínimo de servicios en todo el país⁵³³. Resultado obvio si se consideran las principales variables para la realización de las transferencias, en donde se considera la densidad poblacional, infraestructura

⁵³³ Gamboa. Op. Cit., p.14

educativa principalmente, quedando en segundo lugar los indicadores de pobreza y marginalidad, que se consideran en los rubros a los cuales se destinan las menores asignaciones, tales como el FAIS, FAM, FORTAMUNDF, FAETA y FASP. Por lo que las transferencias en términos per cápita tenderán a ser iguales o similares, lo que no significa equidad e igualdad de oportunidades entre todos los mexicanos.

Es así como, la asignación en los fondos que más recursos representan, los de educación básica y salud, responden más a la inercia histórica que a criterios de eficiencia en la provisión de servicios o de redistribución. Sin embargo habremos de considerar que el proceso de descentralización antes que orientarse directamente al desarrollo económico, se dirigió a fortalecer el desarrollo social, cuyos resultados en términos económicos son de largo plazo y en ocasiones, ni en el largo lazo.

Hay que mencionar que las entidades más golpeadas y peor ubicadas respecto a las participaciones incentivos per cápita continúan siendo las más pobres y marginadas, entre las que se encuentran Chiapas, Guerrero, Puebla, Zacatecas, Oaxaca, Hidalgo y San Luis Potosí. El Distrito Federal Nuevo León, México y Jalisco son las que se encuentran mejor ubicadas⁵³⁴. En tanto que los estados de Campeche, Tabasco y Veracruz, no obstante que sus elevados niveles de inversión federal en torno a la industria petrolera, mantienen una pobre nivel de desarrollo de tales entidades.

En general lo que se puede observar es que la fórmula de distribución de las participaciones favorece a las entidades más desarrolladas, a excepción de Tabasco y Veracruz entidades que se encuentran en un nivel de distribución intermedio, y es adverso a las pequeñas entidades que se encuentran en el rango de las menos desarrolladas.

De igual manera se puede observar un manejo un tanto discrecional que no obedece a los criterios establecidos, en función de la población y de la tasa de recaudación federal en cada una de las entidades. Situación que se puede advertir en el hecho de que el Distrito Federal pasó de 1990 al 2002 de un coeficiente del 20.6 al 11.3 por ciento, una caída de cerca del 50 por ciento, que se explica por el drástico recorte del ramo 25 previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, entre 1997 y 1998 año en que dicho rubro se integra al concepto de aportaciones.

De igual forma en términos de recaudación y de población, el Estado de Nuevo León se encuentra muy por debajo del Distrito Federal, pero sin embargo, presenta un coeficiente mayor para el año 2002. Finalmente del análisis del capítulo cuarto podemos concluir que la actual PDF no ha tenido mayores impactos y repercusiones en lo que se refiere al bienestar de la ciudadanía.

⁵³⁴ Secretaria de Hacienda y Crédito Público SHCP. Op. Cit., p. 20 y 21. También véase: Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. 15 de agosto de 2003, p. 20, 21 y 23

6.3. SITUACIÓN DE LA PDF POR RAMOS

El ramo 33 de las aportaciones, son recursos prácticamente de la misma proporción e importancia de los recursos del ramo 28 participaciones. En el ramo 33 los recursos se distribuyen en siete fondos, pero solo en dos se distribuye el 75 por ciento (FAEB 63%, FASSA 12%, FAETA 1%, FAIS 10%, FASP 3%, FORTAMUN 10%, FAM, 3%)⁵³⁵. Situación que compromete tan solo el otro 25 por ciento en los otros cuatro, lo que atomiza los criterios y dificulta toma de decisiones por parte de las administraciones locales para la implementación de políticas públicas.

Son fondos que atomizan el quehacer y la actividad administrativa diluyendo sus resultados, y que en la mayoría de los casos no corresponden con las necesidades sociales de cada una de las entidades, en materia de salud, educación y seguridad pública. La distribución de los recursos del ramo 33, depende de la infraestructura y en la planta laboral de maestros, médicos, enfermeras, número de hechos delictivos e infraestructura carcelaria, mismos que favorecen a las entidades más desarrolladas, más urbanizadas e industrializadas, a los grandes conglomerados y asentamientos humanos, en donde se concentra la mayor parte de la población y en donde se observan los menores índices de marginación y los mayores de desarrollo humano.

Criterios que no corresponden a la necesidad de propiciar una desconcentración del desarrollo y el bienestar, así como tampoco a la necesidad de ajustar los criterios de distribución de los recursos, a las nuevas condiciones, necesidades y requerimientos de una economía más moderna y dinámica. Los criterios del ramo 33 corresponden más a una política resarcitoria de los recursos que a una política redistributiva de los mismos.

En lo que concierne al ramo 28 de las participaciones dicho rubro favorece la divergencia y la concentración del desarrollo y el bienestar en la mediada en que el 90 por ciento de sus recursos se distribuyen en función de la recaudación en cada una de las entidades, y en el número de habitantes, criterios que nuevamente tienden a favorecer a las entidades más desarrolladas con grandes concentraciones urbanas e industrializadas.

Esta claro que con dicho criterio se conforma un círculo vicioso entre a mayor recaudación y población, mayores recursos, mayor bienestar social, mayor flujo de inmigrantes y mayor concentración. Cabe destacar que tan solo el 9% de los recursos de dicho ramo se distribuye en proporción inversa al número de habitantes. Hasta aquí podemos observar que las fórmulas y los criterios de distribución de los dos fondos más importantes de distribución son inadecuados y obsoletos para los nuevos problemas y necesidades de la sociedad actual.

En lo que concierne a los demás mecanismos de distribución entre los que se encuentran los convenios de colaboración administrativa, el PAFEF y demás transferencias en materia de inversión realizadas por el gobierno federal, tenemos que los convenios de descentralización benefician a las administraciones de las entidades más desarrolladas donde los montos de recaudación son mayores. El ramo 39 PAFEF por su parte es una programa anárquico creado a la sombra de la fiebre descentralizadora de los recursos, cuyas normas y criterios se encuentran en función de las los gustos, deseos, intereses y necesidades de que los “señores legisladores” le impriman en cada año presupuestal

⁵³⁵ Merino Juárez. Op. Cit., p. 14.

En lo que corresponde a las transferencias de recursos en materia de inversión que realiza el gobierno federal, dichos recursos no obstante que se distribuyen en grandes cantidades, y que se encuentran orientados a generar una mayor infraestructura principalmente en las entidades ricas en petróleo, no han tenido mayor impacto en el bienestar y el desarrollo local de dichas entidades, por lo que habría que revisar las metas, propósitos, planes y objetivos de los mismos, en el mediano y el largo plazo.

6.4. EL PROBLEMA DE LA DEUDA

El problema de la deuda de las entidades federativas es un mal que aqueja y daña a las finanzas públicas locales y nacionales. Es falso, considerar que su solución se dará a través de la restricción derivada de las agencias calificadoras, situación que únicamente beneficia a las entidades con mayor desarrollo y por lo tanto con mayor solvencia financiera. Tampoco se resolverá haciendo responsables a las entidades federativas de su deuda.

Esto no sucederá debido a que: a) las agencias calificadoras, y los gobiernos subnacionales saben que al final, el gobierno de la república tendrá que actuar como prestamista de última instancia, para rescatar las finanzas locales; b) existe un incentivo perverso que promueve el endeudamiento en la medida en que la federación transfiere una mayor cantidad de recursos a las entidades con mayores problemas de deuda, y, c) por el costo de oportunidad que representa para los gobiernos en turno en la medida en que al final, el endeudamiento terminaran por heredarlo a las futuras administraciones.

La disminución de las deudas de las entidades, respecto a las transferencias en la última década se debe más que a una cultura de la eficiencia y del ahorro, al incremento de las transferencias, específicamente al incremento de la tasa de participaciones del 18 al 20 por ciento, a los recursos que corresponden al ramo 33 y el PAFEF.

El contratar deuda no necesariamente es malo o inadecuado, y sus efectos no siempre son o deberán ser negativos para las finanzas, esto más bien dependerá de la orientación y uso que se les de a dichos recursos. Aunque en el artículo 117 constitucional, se encuentra establecido que estos se deberán orientar a inversiones productivas –aunque no define que se debe entender por productivas-, y que, deberán ser contratadas con acreedores nacionales y en pesos, en la realidad dichos recursos son desviados para otro tipo de gastos encubiertos como gastos de inversión, o que pudiendo realizarse los proyectos de inversión con recursos del ramos 28, se realizan con deuda, otorgando mayor holgura en las finanzas y una mayor posibilidad de desviar y reorientar el gasto no condicionado a gasto superfluo o gasto corriente.

Ante esto debemos mencionar que en el artículo 117 constitucional no se define claramente que se entiende por inversión productiva. Lo anterior no implica que las entidades o el conjunto de gobiernos sean corruptos y despilfarran los recursos, sin lugar a dudas, hay gobierno honestos o por lo menos, menos corruptos, tal y como se puede observar en 65 del anexo sobre de honestidad y buen gobierno. Existen algunas experiencias a cerca de deuda que son importantes, tales como el hecho de que en algunas entidades los recursos por dicho concepto se han utilizado, para inversión productiva e infraestructura, y esa misma inversión productiva y/o sus utilidades son la única garantía para el pago y servicio.

En lo que respecta a la restricción de que las entidades puedan financiarse en el mercado internacional de capitales, y a que solo les este permitido endeudarse con acreedores nacionales y en pesos, es un debate que debería ponerse sobre la mesa, ya que la deuda contratada en el exterior en las actuales circunstancias es más barata, aunque tiene sus riesgos vinculadas con una posible recesión o inestabilidad internacional. En tanto que, el endeudamiento con nacionales y en pesos es más caro, e igual de incierto. Posiblemente dicha restricción se consideró en su tiempo pensando en la soberanía y con la idea de que era más fácil para los gobiernos locales, negociar y renegociar su deuda con acreedores.

La otra situación sobre la que se debería reflexionar es la que se refiere a la posibilidad de restringir, prohibir o desincentivar los déficit fiscales de las administraciones locales, para lo cual se pueden implementar medidas como establecer en la fórmula de distribución un indicador en este renglón, por el que se transfirieran recursos en función inversa a su nivel de endeudamiento; propuesta que tal vez terminaría por incentivarla, al verse las entidades con mayores restricciones presupuestales. La otra posibilidad, es llegar a acuerdos para prohibirlo y/o establecer topes de endeudamiento, tal y como sucede en los Estados Unidos. No podemos continuar con una política de finanzas públicas “sanas” federales, mientras se mantienen serios desequilibrios en las finanzas locales.

El problema de la deuda es algo que no podemos soslayar, en la medida en que en una federación cualquier problema que afecta a una entidad, es un problema que tarde que temprano, termina por afectar a la federación. En esa medida, es un error considera que el problema de la deuda de las entidades, es solo de las entidades.

6.5. EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO DE LA PDF

En lo que concierne al desarrollo y crecimiento de las entidades en relación con el actual modelo de descentralización fiscal, no se observa un cambio sustancial en el tiempo, antes y después de 1980 el mapa de la pobreza y la marginación asociada, al bajo o nulo crecimiento económico, permanece prácticamente sin cambios. Resultado que pareciera indicarnos que las actuales fórmulas y criterio de distribución de los recursos, no han servido para propiciar un proceso de convergencia, que reduzca la brecha entre las entidades ricas y pobres. Lo cual no significa que el impacto de la distribución de los recursos en el crecimiento, sea marginal o insignificante, sino que es su asignación la que propicia su concentración y con ello la polarización del crecimiento, en una cuantas entidades.

En todo caso, tal y como se habrá podido observar en el apartado correspondiente, el crecimiento de entidades sobre todo en las últimas décadas se encuentra más asociado al desarrollo de la industria de exportación, y con ello implícitamente en el nivel de transferencias, principalmente en las entidades ubicadas en la zona fronteriza, cuya ventaja geográfica de cercanía con el Mercado de los Estados Unidos pareciera diluirse o por lo menos ser insuficiente para mantener, la actual y nuevos flujos de inversión. Este es un punto importante en el sentido de que dichas entidades que representaban un crecimiento medio, con la firma del tratado de libre comercio se han “beneficio” con la inversión extranjera directa asociada básicamente a la industria maquiladora. Situación que representa un serio riesgo en el mediano plazo para su desarrollo de

sus economías, ya que este tipo de inversión podría emigrar de un momento a otro, en aras de incrementar sus márgenes de utilidad, situación que se hace evidente principios del siglo XXI.

Asimismo este tipo de inversión genera muy poco valor agregado debido principalmente, a la falta de una política industrial que favorezca y propicie los encadenamientos productivos. Es importante destacar que en los últimos años, el desarrollo de la industria, se encuentra asociado al desarrollo de la infraestructura social y productiva, más que a la ubicación geográfica debido a que el avance en la tecnología en los transportes y comunicaciones ha abaratado el traslado de factores y mercancías. De ser cierta dicha afirmación, entonces habríamos de considerar de que la inversión extranjera directa al igual que cualquier tipo de inversión, preferirá a las entidades que cuenten con los mejores servicios sociales y productivos, que a entidades que se encuentran en el abandono.

Es importante observar de igual manera, que existen otras entidades cuyo desarrollo industrial se ha centrado en el florecimiento del turismo, entidades que han potencializado sus ventajas comparativas, relacionadas con una situación geográfica preferencial y que han sabido aprovecharla en forma satisfactoria, para impulsar este tipo de actividad, que tiene un elevado potencial de desarrollo en el sector servicios. Sin embargo desafortunadamente estas experiencias son muy pocas, en relación con la crisis por la que atraviesan la gran mayoría de las entidades.

Esta claro que el problema de la transferencia no considera, el potencial o las diferencias y requerimientos de infraestructura social y productiva de las entidades, y únicamente considera su actual situación, y tampoco se propone reconfigurar el actual esquema de concentración de la riqueza y del subdesarrollo. De esa forma si a la elevada concentración de los recursos transferidos en las grandes entidades, le sumamos el elevado diferencial del multiplicador de la inversión social y productiva, que es diametralmente distinto entre las entidades ricas y pobres, entre por ejemplo Nuevo León y Oaxaca, o entre el Distrito Federal y Chiapas, entonces lo único que podríamos esperar de continuar con el actual esquema de distribución, en un escenario optimista, sería el que se mantuviera sin cambio la actual brecha entre las entidades ricas y pobres.

El elevado diferencial del multiplicador de la inversión social y productiva relacionada con las transferencias, se debe básicamente a las distintas prioridades de inversión, así por ejemplo, las entidades más desarrolladas habiendo cubierto sus necesidades y requerimientos básicos de salud y educación, así como de infraestructura tenderán a reorientar los recursos a mejorar y elevar la calidad de los mismos, lo cual les ofrece una enorme ventaja en los que se refiere a convertirse en polos de inversión y desarrollo, con elevados niveles de vida y bienestar para sus ciudadanos. Mientras que las entidades más pobres se encontraran ocupadas en solventar y mantener sus necesidades básicas, quedando muy poco excedente para propiciar mejores condiciones de vida y desarrollo.

Es así como la esclerosis en el modelo de distribución y transferencias, genera una esclerosis en el actual modelo de crecimiento intrarregional, con sus consabidas consecuencias. En lo que corresponde al impacto social la PDF no ha tenido un impacto relevante en el desarrollo económico de las entidades federativas, de hecho, su nivel de correlación es muy bajo situación que se puede explicar por la inadecuada distribución, asignación y concentración del gasto. Lo que quiere decir que la PDF no ha desarrollado las ventajas comparativas y competitivas de las

entidades menos desarrolladas, la escasa formación de capital humano, infraestructura y demás servicios sociales, con los mismos costos que el resto de la república desincentiva la inversión privada, la industria y el comercio.

De hecho el factor que impulsó al despegue económico de entidades de reciente industrialización, es su vínculo e integración al comercio internacional, principalmente las que se encuentran en la frontera norte. El mayor impacto del desarrollo en las entidades proviene del número de industrias manufactureras, ubicadas en el sector secundario de la economía y con ello en el volumen de las exportaciones de bienes y servicios con mayor valor agregado. El otro factor importante para el despegue económico, se encuentra en el desarrollo del sector servicios e industria turística, mismo que ha impulsado el desarrollo de entidades como Yucatán y Baja California.

En lo que concierne al impacto en la calidad y cantidad de los servicios públicos, tales como el de la educación, salud, seguridad pública, electricidad, drenaje y agua potable, existe una escasa correlación entre la distribución del gasto por participaciones y aportaciones, con el cambio en el patrón de “convergencia” a priori y a posteriori de la Política de Descentralización Fiscal en desarrollo de dichos servicios. Situación que se explica en función de que los recursos que se destinan a las entidades más subdesarrolladas y marginadas son del todo insuficientes, para mejorar los servicios públicos y las condiciones de vida de la población. Producto nuevamente de la injusta distribución de los recursos que promueve la concentración del gasto, del desarrollo y por ende del bienestar. Lo anterior se puede observar en los recursos marginales que se destinan para los distintos fondos de aportaciones relacionados con obra de infraestructura social, FAIS, FAM, FONDEN, etc. También se advierte una nula correspondencia entre el FAEB y el FASSA en los que se refiere al atraso en dichos servicios en las entidades más subdesarrolladas.

Esta claro que el fundamento teórico para fortalecer la PDF y el FF, radica en la posibilidad de que los gobiernos subnacionales serán más eficientes por su naturaleza en la asignación y ejecución del gasto. Tal y como se plantea en los postulados de la nueva administración Pública NAP, para la cual la Política de Descentralización motiva la eficiencia y la transparencia a través de la participación activa de la ciudadanía en los planes y programas de egresos e ingresos. Afirmación a la que se opone Sartori y el mismo Weber, el primero por considerar el poco interés y conocimiento de la sociedad en las políticas públicas, y el segundo al proponer y destacar la importancia de un cuerpo burocrático altamente profesional.

En conclusión podríamos coincidir con la postura de Boltvinik según la cual la actual distribución de los recursos, a través de la PDF es caótica y no responde a ninguno de los principios de suficiencia, equidad compensatoria ni de estímulo a la eficiencia⁵³⁶. Así como tampoco puedo dejar de coincidir con Díaz cuando menciona que el rediseño del federalismo fiscal mexicano, será más el producto de un proceso incremental de prueba y error antes que un gran diseño maestro⁵³⁷.

⁵³⁶ Boltvinik Julio, *Ibíd*em

⁵³⁷ Díaz Cayeros (b), *Op. Cit.*, p. 21, 48

6.6. RESULTADOS GENERALES DE LA PDF

A la luz de los resultados que arroja la presente investigación se puede concluir que: a) el actual modelo de descentralización no ha tenido un impacto significativo en el quehacer administrativo y la estructura económica de las entidades federativas, y por lo tanto, en el bienestar social, b) es un modelo de distribución del gasto, que promueve la ineficiencia y la pereza fiscal de las entidades federativas, haciéndolas cada vez más dependientes de la administración central, c) que la actual PDF antes de propiciar la eficiencia y la convergencia, propicia la divergencia y la concentración y centralización del crecimiento y el desarrollo.

Los resultados del estudio nos indican que si bien es verdad que existe una cierta mejora en los indicadores del bienestar social de las entidades federativas, no obstante a lo cual, estos mantienen e incluso acentúan el mismo patrón de desarrollo, o si se quiere, de “convergencia” antes y después de la entrada en vigor de la LCF en 1980. Es decir que el mapa de la pobreza y de la concentración del ingreso y el desarrollo, prácticamente se mantiene intacto en los últimos 40 años. Además que los indicadores de convergencia, se amplían señalando un mayor grado de desarrollo entre las entidades ricas y pobres.

No se observa un cambio significativo que nos indique alguna inflexión en el patrón de convergencia o divergencia entre las entidades. Hasta ahora las entidades más beneficiadas con el actual modelo son las más desarrolladas, las que tienen los menores índices de marginación y los más altos de desarrollo humano. En tanto que las entidades más pobres y marginadas son las menos beneficiadas en materia de recursos descentralizados. En concreto, la mecánica de distribución y los criterios de transferencia de los recursos, propician su atomización, así como una distribución inequitativa que favorece a las entidades más desarrolladas, y con ello, la concentran de la riqueza y el bienestar social, generando polos de desarrollo y subdesarrollo.

En lo que concierne a la mecánica de distribución y los criterios de transferencia de los recursos, se observa una atomización de los mismos y una distribución inequitativa que favorece a las entidades más desarrolladas, y con ello, a la concentran de la riqueza y el bienestar social, generando al interior polos de desarrollo y subdesarrollo.

El modelo de descentralización fiscal frena e inhibe el desarrollo de las administraciones locales, al etiquetar gran parte de los recursos situación que impide su optima asignación en función de sus problemas y necesidades, locales y regionales. De esa manera, no obstante que algunas de las entidades más marginadas reciben un “mayor” nivel de transferencias *per cápita*, no representa una solución a las carencias sociales y económicas que se tiene en dichas entidades.

En tal sentido el problema de la política de descentralización fiscal se encuentra tanto en la cantidad de transferencias realizadas por el gobierno federal a las entidades, como en los criterios de distribución y las normas de asignación. Así como en la posibilidad y capacidad de cada una de las entidades para desarrollar administraciones locales, capaces y comprometidas con el desarrollo y bienestar social de sus ciudadanos y comunidades. Factores que inhiben el adecuado funcionamiento de la teoría de la Nueva administración Pública en México⁵³⁸.

⁵³⁸ La teoría de la Nueva Administración Pública al igual que la llamada teoría de la localización de Oates, Shah y Musgrave, implica y se entiende que con una mayor descentralización de los recursos, mejora la asignación y fiscalización de los recursos, por lo menos para el caso de México.

Del análisis de la Política de Descentralización Fiscal se desprende que sus escasos resultados se deben principalmente: 1) a la mecánica de distribución, que se relaciona con la etiquetación de los recursos y con el criterio de distribución, 2) a la eficiencia y capacidad administrativa del gasto en función de los requerimientos y necesidades sociales y 3) a la deficiente capacidad de regulación y fiscalización del gasto (deuda y transferencias), situación que se refleja en el hecho de que, en estados como Chihuahua y Oaxaca es prácticamente imposible hacer un seguimiento o justificar el uso de los recursos millonarios, que se destinaron a las entidades para el gasto social del sexenio pasado, vía fondo de participaciones estatales o solidaridad⁵³⁹

Otro de los problemas es que la Ley de Coordinación Fiscal se ha convertido en un instrumento complicado y obsoleto en el sentido de que: 1) genera inercias e ineficiencias, 2) de que las entidades requieren mayor soberanía económica para efficientar y elegir su propia curva de utilidad en función de sus necesidades y requerimientos, 3) de que en los últimos años la distribución de los recursos ha variado muy poco respecto a la de los años anteriores, 4) de que se requiere un mayor compromiso por parte de los estado subnacionales para fortalecer la recaudación, el crecimiento del empleo e ingreso de sus entidades, así como para determinar la política flexible de tasas impositivas respecto a sus ventajas y desventajas, como un instrumento para arribar al desarrollo y madurez política de los gobiernos subnacionales.

El otro problema lo representa el contradictorio marco legal en que se desarrolla la actual política de descentralización fiscal, mismo que impide, inhibe, restringe y frena, la posibilidad de los gobiernos estatales para establecer un modelo fiscal propio sin romper con los postulados básicos de la Ley de Coordinación Fiscal. Situación que daría a las entidades federativas mayor holgura y fortaleza en sus finanzas.

En lo que se refiere al problema de las fórmulas éste tiene su origen más que en su estructura, en la forma en que se establece su aplicación debido a que al atomizarse, segmentarse y seccionarse el gasto condicionado, sin un incremento adicional en los recursos, terminan por diluir sus efectos y resultados

Generando una restricción en la curva de utilidad marginal de las entidades federativas, al inhibir su aplicación en función de las necesidades e intereses de cada localidad. De tal manera, que mientras que si alguna localidad con un elevado nivel de educativo, decidiera reorientar, cambiar su cartera de gasto a otros bienes y servicios, tales como el de salud, drenaje, caminos, pavimentación, salud, limpia o agua potable no lo podría hacer; por lo menos en lo que respecta a los recursos del ramo³³

Es así como, la actual PDF impide a las entidades seleccionar su propia cartera o curva de utilidad en función de sus necesidades y reglamentos prioritarios. Hay que considerar que la variación y el cambio en la curva de utilidad marginal podrían igualmente, derivarse de factores temporales y estructurales, tales como la tasa de natalidad, mortalidad, grado de delincuencia etc. Por lo que el etiquetar los recursos del ramo 33 aportaciones y 39 programa de apoyo para las entidades federativas PAFEF, terminará por generar restricciones, concurrencia e ineficiencia así

⁵³⁹ Ayala Espino. Op. Cit., p. 394

como la falta de claridad y transparencia, y promover el servilismo, y la irresponsabilidad administrativa y diluyendo sus resultados.

Habrá que considerar que gran parte de la PDF, por lo menos en lo que concierne a las aportaciones se hace etiquetando los recursos por lo que dicha circunstancia, puede generar serias restricciones e ineficiencias. Específicamente, para el caso de la educación y la salud rubros a los que más se asigna presupuesto, en función de la infraestructura así como la cantidad de personal docente, médicos y enfermeras, haciéndola rígida e inflexible su administración. En tal caso, se resta capacidad a los estados para que estos puedan decidir libremente la orientación del gasto y su política educativa y de salud, conforme a sus prioridades, cultura y necesidades. Propiciando una especie de lo que se ha dado en llamar demoesclerosis⁵⁴⁰.

En la actualidad se hace necesario replantear la conformación de la Ley de coordinación fiscal, con el propósito de fortalecer el proceso de descentralización y eficientización del gasto. Para ello, se deberá establecer un factor constante respecto al conjunto de los ingresos que se les asignan por concepto de aportaciones, participaciones, apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas y de convenios de descentralización.

Se deberá ceder el control, manejo y administración de las instituciones y políticas de salud seguridad, salud y las demás, que hasta ahora han estado bajo control de la federación a las entidades federativas. Con el propósito de hacer que los gobernadores gobiernen, y se conviertan en lo que se ha dado en llamar verdaderos *policy makers*, impulsores de políticas públicas de seguridad social, y de desarrollo económico en sus diferentes áreas industrial, comercial, turística, agropecuaria y pesquera entre otras⁵⁴¹. Situación que implicaría terminar con la política parasitaria de compra de votos a través del asistencialismo, y avanzar hacia un estado de fortalecimiento de las instituciones y de la democracia.

Se requiere un mayor compromiso de los congresos locales para reorientar los recursos y establecer presupuestos, que promuevan el desarrollo social y de inversión, que generen más y mejor infraestructura social y productiva. Lo que implica la creación y elaboración de planes y proyectos de desarrollo locales, en las diferentes áreas sociales y productivas, que potencialicen las ventajas comparativas y competitivas de cada una de las entidades federativas. En una palabra se requiere que los legisladores legislen, en función de los intereses, problemas y necesidades sociales y no en función de proyectos grupales, personales, o de corto plazo.

En ese sentido se requiere romper con la inactividad, pasividad, indiferencia de los gobiernos locales. Para lo cual se requiere de burocracias locales, que administren de manera eficiente y eficaz, los recursos en función de sus ventajas comparativas y competitivas de las entidades, con capacidad de crear, organizar, planear y proyectar las distintas políticas de desarrollo local, agrícolas, industriales y comerciales, aparatos administrativos libres de corrupción. Sólo así se alcanzará la tal anhelada madurez democrática e institucional de la federación, en beneficios de sus ciudadanos.

⁵⁴⁰ Vid. Olson Mancur (b), Op. Cit., p. XVI

⁵⁴¹ Uno de los principales problema de los países en desarrollo es que tienen gobierno que no gobiernan. Huntington, Samuel. Op. Cit., p. 13

Por otra parte, considerando que: 1) los ingresos petroleros aportan el 35 por ciento de los ingresos presupuestales, y que dicha riqueza se extrae de los estados Campeche, Veracruz, y Tabasco, estados con elevados índices de pobreza y marginación, y con un desarrollo que no se corresponde con sus recursos naturales, 2) que las riquezas petroleras tienen un límite, que originariamente pertenecen a los estados de donde se extraen, no obstante que ello no se reconozca en el artículo 27 constitucional, y a que una gran parte de los recursos que van a dichos estados, gracias a la inversión gubernamental⁵⁴².

Es de justicia redistributiva asignar dentro de una nueva Ley de Coordinación, una participación especial y permanente de los ingresos totales generados por extracción de petróleo y de otros recursos minerales, generados en el territorio y las aguas de dichas entidades. Recursos que habrán de destinarse al desarrollo de programas de infraestructura en comunicaciones, salud, agua potable, vivienda y de protección al medio ambiente, a criterio de los gobiernos locales.

De otra forma es de preverse que en cuanto se fortalezcan las administraciones, avance el proceso de apertura y de consolidación de la democracia, se acentuándose la pugna entre las entidades, por el reconocimiento a sus derechos e intereses, y se impulse el cambio en la Política de Descentralización Fiscal. Lucha que al parecer ya ha iniciado, hoy en día existe consenso en la necesidad de una mayor descentralización en el ámbito tributario, tanto por la vía del fortalecimiento de los ingresos propios, como por el camino de la descentralización administrativa⁵⁴³.

El límite de dicha propuesta se encuentra en la imposibilidad de otorgar, las bases gravables a las entidades. En las actuales circunstancias no es viable una transferencia de bases tributarias a los estados, debido a que disminuirían los recursos con los que el gobierno Federal, compensa a los estados más pobres en el actual arreglo fiscal federal. En dicho caso, los estados ricos tendrían una hiperconcentración de los recursos que les permitirían distanciarse aún más de los pobres.

De suceder así, los estados pobres del sur, que son ricos en recursos naturales (actualmente propiedad de la federación), podrían ver menos beneficios de mantenerse en la federación. En tal situación, no faltarían voces que solicitarán una segregación entre estados del norte, integrados a Estados Unidos y Canadá y los estados del sur, con población pobre, pero ricos en recursos naturales⁵⁴⁴. La enorme brecha histórica entre desarrollo del norte y el sur de México, ha persistido hasta la actualidad, al grado en que ésta última región ha sido excluida y relegada de la integración económica, y es la que menos se ha beneficiado en el comercio con Canadá y Estados Unidos⁵⁴⁵.

⁵⁴² Algunos autores juzgan que las grandes inversiones en proyectos de infraestructura por parte del gobierno federal, no tienen ningún beneficio para los gobiernos locales puesto que, en principio, las prioridades del gobierno federal podrían no tener en cuenta el impacto en la región donde se ubican las obras de infraestructura. Sin embargo, está claro que la inversión pública federal tiene un impacto positivo en la economía de los estados donde se ubica, como lo atestigua la importancia que se da a su distribución con fines electorales, por lo que se consideran como transferencias de recursos a los estados. Gamboa Rafael. Op. Cit., p. 19

⁵⁴³ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC. Op. Cit., p. 11

⁵⁴⁴ Gamboa. Op. Cit., p. 33

⁵⁴⁵ Vid. Informe sobre el Desarrollo Humano 2003. Los objetivos de desarrollo del milenio un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2003, p. 63

Hoy por hoy, los contrastes entre las entidades muestran tan grandes desigualdades que si no existe un acuerdo para compensarlas, el pacto federal se verá amenazado⁵⁴⁶. Las fuerzas centrífugas actualmente en acción, junto con el diverso desempeño económico del norte y del sur de México, pueden conducir a la fragmentación y a tensiones regionales que el sistema sería incapaz de resistir⁵⁴⁷.

Es por tal motivo que, el país requiere de un programa nacional que incorpore la visión de las desigualdades regionales, ya que de lo contrario será el mercado y los esfuerzos individuales de las entidades federativas lo que termine por definir el rumbo del país⁵⁴⁸. Que es lo que ya esta sucediendo, son los esfuerzos individuales de las entidades las que están definiendo el rumbo del país, en función de su peso político y de su fortaleza y capacidad económico-administrativa. En detrimento para las entidades más atrasadas que cuentan con una débil estructura institucional, y deficiente administración, incapaz de impulsar un desarrollo endógeno.

Esta claro, que el actual modelo de descentralización fiscal no ha podido revertir la tendencia de la concentración del crecimiento en los grandes polos de desarrollo nacional. Esta claro que las actuales como las anteriores fórmulas de distribución carecen de criterios de redistribución que ayuden a cerrar la brecha entre entidades ricas y pobres. Sin embargo, en el discurso las entidades más pobres y marginadas tampoco han podido articular ninguna acción concertada para presionar a la federación para que se modifique el actual esquema de transferencias, debido en parte a su desinterés.

De esa manera las entidades antes de presionar por modificar las actuales criterios e indicadores de distribución han optado, por una política de *laissez faire laissez passer* en un dejar hacer y dejar pasar, acepando con una actitud pasiva y acomodaticia las dadas de la federación, a fin de evitarse problemas políticos. Tampoco las entidades ricas en recursos naturales han hecho valer sus intereses con la federación. Esta claro que el actual modelo de descentralización fiscal se realiza en función de los intereses de las entidades más desarrolladas, lo cual no es cuestión de la complejidad o no de las fórmulas, sino de los criterios con que estas se han facturado así para encubrir y enmascarar el trasfondo de inequidad, injusticia y desigualdad en las transferencias.

De no modificarse el actual esquema de descentralización, los estados subdesarrollados del sur, que ricos en recursos naturales (actualmente propiedad de la federación), podrían ver menos beneficios de mantenerse en la federación. En tal situación, no faltarían voces que solicitarán una segregación entre estados del norte, integrados a Estados Unidos y Canadá y los estados del sur, con población pobre, pero ricos en recursos naturales⁵⁴⁹. La enorme brecha histórica entre desarrollo del norte y el sur de México, ha persistido hasta la actualidad, al grado en que ésta última región ha sido relegada de la integración económica con Canadá y Estados Unidos⁵⁵⁰.

⁵⁴⁶ Ruiz Durán Clemente (b). Op.Cit., p.18

⁵⁴⁷ Díaz Cayeros Alberto y Martínez Uriarte Jacqueline(a). Op. Cit., p. 7, 8

⁵⁴⁸ Ruiz Durán. Op. Cit., p. 434

⁵⁴⁹ Gamboa. Op. Cit, p. 33

⁵⁵⁰ Vid. Informe sobre el Desarrollo Humano 2003. Los objetivos de desarrollo del milenio un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2003, p. 63

Hoy por hoy, los contrastes entre las entidades muestran tan grandes desigualdades que si no existe un acuerdo para compensarlas, el pacto federal se verá amenazado⁵⁵¹. Las fuerzas centrífugas actualmente en acción, junto con el diverso desempeño económico del norte y del sur de México, pueden conducir a la fragmentación y a tensiones regionales que el sistema sería incapaz de resistir⁵⁵².

⁵⁵¹Ruiz Durán Clemente (b). Op.Cit., p.18

⁵⁵²Díaz Cayeros Alberto y Martínez Uriarte Jacqueline(a). Op. Cit., p. 7, 8

BIBLIOGRAFÍA

- 1) Aghón Gabriel, *Descentralización fiscal: tendencias y tareas pendientes*, **Serie de Estudios de Economía y Ciudad**, No. 3. Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda. Santa Fe de Bogotá, agosto de 1999.
- 2) Aghón Gabriel; Carlos Casas, *Un análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en América Latina. Revisión de algunas experiencias*, **México. Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal**. Rogelio Arellano (comp.). Gobierno del Estado de Puebla. El trimestre Económico FCE #83, México 1996.
- 3) Agranoff Robert, *Las relaciones y la gestión intergubernamentales*, en Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo, **La Nueva Administración Pública**, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- 4) Aguilar Barajas Ismael, **Descentralización Industrial y Desarrollo Regional en México. Una evaluación del programa de parques industriales y ciudades industriales, 1970-1986**, México, El Colegio de México, 1993.
- 5) Aguilar F. Luis (b), *Las políticas públicas recientes: Una mirada, Soberanía y Desarrollo Regional. El México que queremos*, UNAM. CANACINTRA, Colegio de Tlaxcala, Gobierno de Tlaxcala. México, 2003.
- 6) Aguilar F. Luis, *La Administración y el público ciudadano*, **Revista del Senado de la República**, Vol.3, núm. 6, enero-marzo 1997.
- 7) Aguilar Luis (c), *Hacia un nuevo federalismo fiscal*, en: Arellano Cadena Rogelio, **México. Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal**. Ed. Gobierno del Estado de Puebla. El Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económico Lecturas #83, México, 1996.
- 8) Albuquerque, Francisco, *Cambio estructural, globalización y desarrollo económico, Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 49, núm.8, México, agosto 1999.
- 9) Alegrett, Ruiz José Raúl, *La Dimensión Política de la Descentralización*.
<http://www.fao.org/WAICENT/faoinfo/sustdev/ROdirect/Rofo0015.htm>
- 10) *aregional.com*, *Pobreza y marginación*, 27 mayo/02. .
<http://www.aregional.com/articulo.php?c=6&s=102&x=4344>
- 11) *aregional.com*, *Federalismo fiscal en México. Distribuciones del gasto federalizado 2002 por entidad federativa*, 2003.
- 12) *aregional*. *Análisis. Participación en impuestos federales y armonización tributaria: el caso de México* (I). 07/mayo/04. <http://www.aregional.com.mx/articulo.php?&a=16611>
- 13) Arellano Cadena Rogelio (b), *Necesidades de cambio en las relaciones hacendarías intergubernamentales en México*, en: **México. Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal**, Rogelio Arellano Cadena (compilador), Gobierno del Estado de Puebla, el Trimestre Económico FCE, Lecturas, 83., México 1996.
- 14) Arellano Gault David. *Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo?. Bases para el debate de la reforma administrativa*. en Arellano Gault David (compilador). **Más Allá de la Reinención del Gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina**. CIDE, PORRUA. Cámara de Diputados. México D.F., 2004
- 15) Arellano Rogelio (c), *Alternativas a la descentralización fiscal en México*, en: **México. Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal**, Rogelio Arellano Cadena (compilador). Gobierno del Estado de Puebla, el Trimestre Económico FCE, Lecturas, 83, México 1996.

- 16) Arellano Rogelio, *Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México*, en: **¿Hacia un Nuevo Federalismo?**, Alicia Hernández Chávez (coordinadora), México, FCE, Colegio de México, Fideicomiso de Historia de las Américas, 1996.
- 17) Argüelles Antonio, **El Servicio Público**, Fundación mexicana cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, México 1994.
- 18) Arocena José (b), *Algunas dimensiones del Concepto de Descentralización*, en: Nohlen D., **Descentralización Política y Consolidación Democrática**, España, Síntesis Editorial Nueva Sociedad, 1991.
- 19) Arocena José, *Integración y desarrollo local*, en: Vázquez Barquero Antonio y Oscar Madoery (compiladores), **Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local**, Argentina, Ed. Homo Sapiens, 2001.
- 20) Aspe Pedro, **El Camino Mexicano de la Transformación Económica**, México, FCE 1993.
- 21) Astudillo Marcela Moya. **El federalismo y la Coordinación Impositiva en México**. UNAM, IIES, Colección Silva Herzog. México, 1999
- 22) Auditoría Superior de la Federación (ASF), **Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001**, Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados Tomo 10 volumen 1, 2 y 3. marzo del 2003.
- 23) Ávalos Aguilar Roberto, *Innovación de la gestión pública análisis y perspectiva*.
- 24) Ayala Espino José, **Economía del Sector Público Mexicano**. Facultad de Economía UNAM, México 2001.
- 25) Banco Interamericano de Desarrollo, **Estrategia de Apoyo al Desarrollo Sub-Nacional**, Julio 2001.
- 26) BANOBRAS, *Federalismo y desarrollo*, año 9, núm.53, BANOBRAS, México, noviembre-diciembre de 1995.
- 27) BANOBRAS. *Federalismo y desarrollo*, año 9, México, enero-febrero-marzo de 1996.
- 28) Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo (b), *Prefacio*, en: Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo, **La Nueva Administración Pública**. España, Alianza Editorial, 1997.
- 29) Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo (c), *La legitimidad de la administración pública*, en: Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo, **La Nueva Administración Pública**. España, Alianza Editorial, 1997.
- 30) Bañón Martínez Rafael, *Los enfoques para el estudio de la administración pública: Orígenes y tendencias actuales*, en: Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo, **La Nueva Administración Pública**. España, Alianza Editorial, 1997.
- 31) Barceinas J. César Marcelo y Rubén Monroy Luna, *Origen y fundamento del ramo 33*. <http://www.e-local.gob.mx/ramo33/origen.pdf>
- 32) Bardhan Pranab & Dilip Mookherjee, *Expeditur Decentralization the Delivery of Public Services*, núm 90, November 1998.
- 33) Barreiro Cavestani Fernando, *Desarrollo desde el territorio (A propósito del desarrollo local)*. <http://66.70.77.45/documentos/tema3/docu0019.htm#b1#b1>
- 34) Barrera Restrepo Efrén, **Ciencia de la Administración Pública y Ciencias Sociales en Iberoamérica. Entre la utopía de la eficiencia y la realidad de la corrupción**, Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Administración de Empresas, 1998.
- 35) Basáñez Miguel, *Deconstruyendo la ideología mexicana*, en el Caos Federal, revista **Este País. Tendencias y opiniones**. Núm. 157, abril 2004.
- 36) Basta Lidija R., *Decentralization-key iussues, major trends and future developments*. http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC_keyissues.pdf

- 37) Bazaga Fernández Isabel, *El planteamiento estratégico en el ámbito público*, en Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo, **La Nueva Administración Pública**. España, Alianza Editorial, 1997.
- 38) <http://www.bancomer.com/economica>.
- 39) Bernal Miranda Guillermo y Roberto Pinoncely Proal, *Lineamientos para la Aplicación y Ejercicio de los Recursos del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades federativas (PAFEF) para el 2002*. SHCP, 2002.
- 40) Boisier Sergio, *¿Descentralización del Estado o descentralización de la sociedad?*, **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, # 3 (1998 Oct. 14-17: Madrid). – CLAD. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Área Políticas y Planificación Regional, Chile siglo XXI, 1998.
- 41) Bjour E. Wesley y Caravantes R. Gerardo, *La readministración en acción: La ejecución de cambios orientados al éxito*, en Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo, **La Nueva Administración Pública**. España, Alianza Editorial, 1997.
- 42) Blair Harry, *Spreading power to the periphery: A USAID Assessment of Democratic Local Governance*, **Technical Consultation on Decentralization**, FAO, Science Department Bucknell University. Rome, 16-18 December 1997.
- 43) Boadway Robin y Anwar Shah, *Federalismo fiscal en las economías en desarrollo. Algunas lecciones de los países industrializados*, en: **México. Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal**, Rogelio Arellano Cadena (compilador), Gobierno del Estado de Puebla, el Trimestre Económico FCE, Lecturas, 83, México 1996.
- 44) Bobbio Norberto, **Diccionario de Ciencia Política**, México, Ed. Siglo XXI, 1991.
- 45) Bobbio Norberto, **Liberalismo y Democracia**, Fondo de Cultura Económica, Breviarios 476, México, 2001.
- 46) Boisier Sergio (b), *La Descentralización un Tema Confuso y Difuso*, en: Dieter Nohlen, **Descentralización Política y Consolidación Democrática**, España, Síntesis Editorial Nueva Sociedad, 1991.
- 47) Boisier Sergio, *¿Descentralización del Estado o descentralización de la sociedad?*, **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 3 (1998 Oct. 14-17: Madrid). – CLAD. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Área Políticas y Planificación Regional, Chile siglo XXI, 1998, 2001. (13P)
- 48) Boisier Sergio(c), *Desarrollo local ¿De qué estamos hablando?*, en: **Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo local**, Vázquez Barquero Antonio y Oscar Madoery (comp.), Argentina, Ed Homo Sapiens, 2001.
- 49) Bojórquez León y Enrique Núñez Vargas, *Participación de Indetec en la evolución histórica de la Política de Coordinación en materia de Deuda Pública*, en: **Federalismo Hacendario**, Instituto para el Desarrollo de Técnico de las Haciendas Públicas. INDETEC. Edición especial conmemorativa, INDETEC 1973-2003. Guadalajara Jal., 2003.
- 50) Bovero Michelangelo, *Libertad y poder en una época de confusión*, en: El Caos Federal, **Revista Este País**, núm. 157, abril del 2004.
- 51) Brennan, G y Buchaman, J. M., *"Normative tax theory for a federal polity: Some public choice preliminaries"*, en: McLure, E.Ch.Jr. (Ed), **Tax Assignments in Federal Countries**, CRFFR. The Australian National University, 1983.
- 52) Cabrero Mendoza (b), *Las políticas descentralizadoras desde al ámbito regional. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales*, en: **Las**

- Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos.** Enrique Cabrero Mendoza (coordinador). México, Ed. CIDE, Porrúa, 1998.
- 53) Cabrero Mendoza Enrique, “*La Ola Descentralizadora. Un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional*”, en: **Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993)**, Enrique Cabrero, México, Ed. CIDE, Porrúa, 1998.
- 54) Calderón Ortiz Gilberto, *La administración pública en México y su futuro*, en: **Gestión y Estrategia**, Departamento de Administración, <http://www-azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num4/doc2.html>
- 55) Calderón Salazar Jorge A., *Necesario un nuevo pacto fiscal*, en: **Macroeconomía**. Marzo 1º de 2004, núm. 127.
- 56) Camacho Quiroz César, *Boletín de Prensa*, Senado de la República, México, D.F., 18 de agosto de 2000.
- 57) Cámara de Diputados. **Evolución y estadísticas del gasto público federal en México 1980-2002**. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Resultados de la Cuenta Pública*, Palacio Legislativo de San Lázaro, septiembre de 2003. LIX Legislatura.
- 58) Cámara de Diputados(a). **Evolución del gasto público por ramos 1980-2005**. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Actualización con la Cuenta de la Hacienda Pública 2004. Marzo-Abril 2005. CEFP/021/2005, p 33
- 59) Cámara de Diputados. **Ingresos del sector público presupuestario 1980-2003**. Centro de Estudios de las Finanzas. Junio 2003. CEFP/020/2003
- 60) Cámara de Diputados. *Evolución del gasto público por ramos 1980-2005*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Marzo-Abril 2005. CEFP/016/2005.
- 61) Cámara de Diputados. *Grado de endeudamiento de las entidades federativas, al cierre de 2003*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. CEFIP/014/2004. Mayo, 2004, p 11
- 62) Cámara de Diputados(c). **La deuda Pública del Distrito Federal (1993-2006)**. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Octubre 2005. CEFP/052/2005
- 63) Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis, **Aportaciones federales a estados y municipios para los ejercicios fiscales 2002-2003**. Dirección General de Bibliotecas División de Economía y Comercio. Reyes Tépac M. / SIA DEC-40-2002.
- 64) Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis, **La descentralización del gasto a través de las participaciones y aportaciones federales a los estados y municipios**, División de Servicios de Bibliotecas, División de Economía y Comercio. Mtro. Reyes Tépac M. / SIA DEC-39-2002
- 65) Canales Aliende José Manuel, *Algunas reflexiones sobre la modernización del Estado y del sector público en América Latina*, en: **La Reforma del Estado: Actualidad y escenarios futuros**, Caracas. CLAD, 1997. Anales 5, 660.
- 66) Cardozo Brum Myriam, *El Ámbito Sectorial. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales*, en: Enrique Cabrero Mendoza (coordinador), **Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos**. Porrúa, CIDE, 1998.
- 67) Carrera-Hernandez Ady, *Fiscal Strengthening of local government in México*, International Development Department, the University of Birmingham, **Paper Presented at the Annual Conference of the Society of Latin American Studies**, University of Liverpool, 17-19 april 1998.

- 68) Carrillo Ernesto y Manuel Tamayo, *El marketing para el gobierno y la administración pública*, en: Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo, **La nueva Administración Pública**. Alianza Editorial, S.A. Madrid 1997.
- 69) Castañeda Arredondo Álvaro, **Análisis Comparativo de la Política Industrial de Japón, Corea del Sur, Taiwán y México. Líneas de acción para una política industrial alternativa**, Tesis de Maestría, Facultad de Economía, UNAM, 1997.
- 70) Castillo Juan Antonio, *Los gobiernos locales en el escenario de la globalización*, <http://www.santafe.gov.ar/tribunal/congreso/Data/Castillo%2C%20Juan%201.htm>
- 71) Cerroni Humberto, **Introducción al Pensamiento Político**, México, Ed. Siglo XXI, 2001.
- 72) Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, **Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismo de Conciliación**, Instituto De Investigaciones Jurídicas UNAM, Ciudad universitaria, México, 2003.
- 73) Chatterji Monojit, *Clubs de convergencia y crecimiento endógeno*, **Oxford Review of Economic Policy**, Vol.8, No. 4.
- 74) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Consejo Directivo del CLAD, 14 de octubre de 1998.
- 75) Colmenares Páramo David, *Fortalezas y debilidades del federalismo fiscal mexicano*, en El Caos Federal, **Revista Este País. Tendencias y opiniones**. Núm. 157, abril 2004.
- 76) Colmenares (b), *INDETEC y las Participaciones*, en: **Federalismo Hacendario**, Instituto para el Desarrollo de Técnico de las Hacienda Públicas. INDETEC. Edición especial conmemorativa, INDETEC 1973-2003. Guadalajara Jal., 2003.
- 77) CONAPO, *Índices de Marginación por Entidad Federativa*, <http://www.conapo.gob.mx/prensa/boletin2000septiembre1.htm>
- 78) CONAPO, *Población de México en cifras. Índices de Desarrollo Humano 2000*, http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/001.html
- 79) *Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno del estado de Nayarit el 19. de diciembre de 1979. Tercer Considerando.*
- 80) Courchene Thomas y Alberto Díaz-Cayeros, *Transfers and Nature of the Mexican Federation*, en: Giugale Marcelo y Steven B. Webb, *Achievements and Changes of Fiscal Decentralization. Lesson from México*. The World Bank, Washington, D.C., 2000.
- 81) Da Conceicao Tavares, **El Consenso de Washington**, en: **Economía Informa**. Facultad de Economía. UNAM, Núm. 230, Julio 1994.
- 82) De Haro Antonio, Gilberto García., et. al. *Las fuentes económicas de la nueva gestión pública sobre los aportes de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas*. en Arellano Gault David (compilador). **Más Allá de la Reinención del Gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina**. CIDE, PORRUA. Cámara de Diputados. México D.F., 2004
- 83) De la Cruz Rafael, **Federalismo Fiscal y Descentralización un Nuevo Equilibrio entre la Sociedad y el Estado**, Instituto de Estudios Superiores en Administración- IESA; Centro de Capacitación de Desarrollo de los Gobiernos Locales IULA/CELCADEL; Banco mundial-BIRF; EL Instituto del Banco Mundial- WBI; Caracas Venezuela, 6-17 junio de 1999.
- 84) *Declaración del Coordinador de Políticas Públicas de la Presidencia de la República Sojo. En la Convención Nacional Hacendaria*, Juriquilla Querétaro, México, 9 de febrero 2004.
- 85) Delgadillo Macías, **El Desarrollo Regional de México Ante los Nuevos Bloques Económicos**, (Colección La estructura económica y social de México), México, Instituto de Investigaciones económicas IIE, UNAM, 1993.

- 86) Díaz Cayeros (c), *Soberanía política y la asignación de recursos en el sistema federal mexicano*, en: Arellano Cadena. Rogelio (compilador), **México. Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal**, México, Fondo de Cultura Económico, 1996.
- 87) Díaz Cayeros Alberto (b), *Balance fiscal de los estados en el sistema federal*, en: **De la Descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México**. Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords.) Ed. Porrúa, CIDAC. México D.F, 2003.
- 88) Díaz Cayeros Alberto, Magaloni Beatriz, Weingast Barry, *El singular momento constitucional de México*, en El caos Federal, **Revista Este País. Tendencias y opiniones**, núm.157, abril del 2004.
- 89) Díaz Flores Manuel, *Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica*, **Economía, Sociedad y Territorio**, vol. II, núm.11, 2002.
- 90) Dolores Padierna Luna (Diputada Federal), *Declaración del 5 de febrero del 2004 reunión de la CONAGO*
- 91) Domar Evsey, *Capital Expansion, rate of growth and employment*, **Econometrica**, MIT Massachussets, 1946
- 92) Harrod Ry, **Towards a Dymanic Economics**, Oxford England, 1950
- 93) Hobbes Thomas. **El Leviatán, o la materia forma o poder de una República eclesiástica y civil**. México, Ed.FCE; 2004.
- 94) Myrdall Gunnar, **Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas**, México, Fondo de Cultura económica México 1959.
- 95) Elizondo Mayer-Serra Carlos, **Impuestos, Democracia y Transparencia**, Serie Cultura de la Rendición de cuentas 2, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Auditoría Superior de la Federación.
- 96) Emily Edmonds Elias, *The Implications of Electoral Competition for Fiscal Decentralization and Subnational Autonomy in Mexico*, Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, 24-26, September, 1998.
- 97) *Enfoque*, **Diario Reforma**, núm. 129, México, 23 de junio de 1996.
- 98) Enrique Dussel Peters, Michael Piore, Clemente Ruiz Durán, **Pensar Globalmente y Actuar Regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI**, México, Facultad de Economía UNAM. Ed. Jus, 1997.
- 99) Escobar-Lemmon Maria, **Fiscal Decentralization in Latin America: New Life for Local Government?**, University of Arizona.,Gale Group, Farmington Hills, 1990.
- 100) Espinoza Moreno Roberto, *Estudio Introductorio*, en: Richard Rose, **El Gran Gobierno, un acercamiento desde los programas gubernamentales**, México, FCE/CNCPyAP, 1998.
- 101) Fernández Segado Francisco, *Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina*, en: **Federalismo y Regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**. Ed. Asociación Argentina de Derecho, Facultad de Derecho Universidad Complutense, Universidad Central de Chile, PEMEX, UNAM. México 2002.
- 102) Ferris James, *Iniciativas locales para la prestación de servicios públicos*, en: Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo, **La nueva Administración Pública**, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- 103) Firme Ramón, *La administración pública en el siglo XXI: Desafíos y perspectivas*, **Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2 (1997 Oct. 15-18). – CLAD. Montevideo: Oficina Nacional del Servicio Civil, 1997.

- 104) Foster-Greer-Thorbecke, *Producto de la proporción de población pobre en el total por la brecha de pobreza promedio*.
- 105) E. Dávila, G Kessel y S. Levy, *El Sur también existe: Un ensayo sobre el desarrollo regional de México*, julio 2000, (mimeo)
- 106) Fox Quezada Vicente, **Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006**. Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México 20001.
- 107) Gadsden Carrasco Carlos, *Hacia una coherente arquitectura de gobierno en México, en: Federalismo y regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. U. Complutense, U. Central de Chile, U. De Lima, PEMEX, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, UNAM, 2002.
- 108) Gallagher Mark y Oscar Edgardo Melhado, *Federalismo Fiscal*, <http://www.devtechsys.com/Publications/Municipios/Mark1.pdf>
- 109) Gamboa Rafael (b), *Evolución del endeudamiento de los estados en México, 1992-1997*, en: **De la Descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México**. Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros coord. Ed. Porrúa, CIDAC. México D.F, 2003.
- 110) Gamboa Rafael y Miguel Messmacher, **Desigualdad Regional y Gasto Público en México**, Primera Versión. Trabajo contratado por el Banco Interamericano de Desarrollo-BID, junio 2002. <http://www.sefaz.rs.gov.br/Download/Seminarios/RafaelGamboa.doc>
- 111) Gámiz Parral Máximo N., **Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- 112) Garnier Rímolo Leonardo, *La reforma del Estado: reto de la democracia*, <http://www.clad.org.ve/0029803.html>
- 113) George Allen & Unwin London, **La Economía de los Gobiernos Multi-Nivel**, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988.
- 114) Gil Díaz Francisco (b), *Evolución y retos*. Presentado en la XXXI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Noviembre 28, 2001. http://shcp.gob.mx/ecograf/fer1101/fer_g04.jpg
- 115) Gil Díaz Francisco, *La vecindad y dependencia con E.E.U.U., limitante para la reforma fiscal*. Planteamientos del Secretario de Hacienda y Crédito Público ante los gobernadores de los estados reunidos en Juriquilla, QRO., **Macroeconomía**. Marzo 1º de 2004. num. 127.
- 116) Giugale Marcelo y Steven B. Webb, **Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lesson from México**, Washington, The World Bank, 2000.
- 117) Gobierno de la República, **Documento Plan Puebla Panamá (PPP)**. Marzo 2001.
- 118) Gobierno de la República, *Absorción, deserción, reprobación y eficiencia terminal por nivel y entidad federativa, Primer Informe de Gobierno*, Anexo Estadístico. México, 2001.
- 119) Gobierno de la República, *Gobierno Moderno, Democrático y Federalista. Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto*, PEF, 2003.
- 120) Gobierno de la República, **Primer Informe de Ejecución 2001**. Apartado 3.4 Por un auténtico federalismo.
- 121) Gobierno de la República, **Primer Informe de Gobierno 2001**, Anexo Estadístico, 2001.
- 122) Gobierno del Estado de Baja California Sur, *Sobre la Reforma Fiscal Hacendaría. Deuda Pública*. Reunión de trabajo de la Conferencia nacional de Gobernadores (CONAGO) y Diputados Federales del PRD, 24/01/2000.
- 123) Gómez Benítez Armando y Cesáreo Larios, *La operación Financiera de la Descentralización de Recursos a las Entidades Federativas*, Indetec. Guadalajara Jal. 2000.

- 124) Gómez de la O Eduardo, *La descentralización fiscal en México*, en: **Federalismo Hacendario. Instituto para el Desarrollo de Técnico de las Hacienda Públicas**, INDETEC. Edición especial conmemorativa, INDETEC 1973-2003. Guadalajara Jal., 2003.
- 125) Guerrero Orozco Omar, *El Management de la interdependencia global. un modelo de gerencia pública estándar en la era de la globalización*. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1999, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 4, México, 1999.
- 126) Guess M. George, William Loehr y Jorge Martinez- Vazquez, *Fiscal decentralization. A methodology for case studies*, **Consulting Assistance on Economic reform II**. Discussion paper No. 3
- 127) Gutiérrez Jerónimo F., *Sobre el comportamiento fiscal de los estados: autonomía fiscal, instituciones presupuestales y competencia política*, en: **De la Descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México**, Jacqueline Martínez U. y Alberto Díaz Cayeros coord. Ed. Porrúa, CIDAC. México, 2003.
- 128) Haggard Stephan, *La reforma del Estado en América Latina*, **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, 1998, No. 11.
- 129) Haywood Stuard y Jeff Rodríguez, *Un nuevo paradigma para la gestión pública*, en: Bernardo Kliksberg, **El Rediseño del Estado. Una perspectiva Internacional**, INAP, FCE. México 1994.
- 130) Hernández Trillo Fausto, *Los Dilemas de la Descentralización Fiscal en México, 1995-2000*. <http://www.iglom.iteso.mx/pm3/faustoh.html>
- 131) Hernández Valdez Alfonso, *La democracia en México: análisis factorial y método de componentes principales en mediciones estatales de corte cruzado, 1991-1994*, en: Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords.), **De la Descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México**, México, Ed. Porrúa, CIDAC, 2003.
- 132) Homedes Nuria, Antonio Ugalde, *La descentralización de los servicios de salud en México y programas binacionales en la frontera Norte*.
- 133) *Aregional.com*, <http://www.aregional.com/articulo.php?c=6&s=102&x=4344>
- 134) *Conapo*, http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/htm/001.ht2.gif
- 135) *Versión estenográfica de la conferencia de prensa que ofreció el licenciado César Camacho Quiroz, secretario de Operación y Acción Política del CEN del PRI*, http://www.pri.org.mx/05.informacion/textos_doc/documentos/2000/agosto2/c_ccq180820.html
- 136) Gloria Mas y Graciela Spinelli, *El desarrollo local: fortalecimiento o sobrecarga*, <http://www.santafe.gov.ar/tribunal/congreso/Data/Mas-Spinelli.htm>
- 137) Pedro Martínez Martínez, *Gestión y Estrategia*, <http://www-azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num11y12/doc05.htm>
- 138) Roberto Ávalos Aguilar, *Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva*, <http://www-azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc1.htm>
- 139) Huerta Golman Antonio. Modelo de estimación de necesidades de gasto educativo, servicios de salud y gasto social para las entidades federativas en México. Septiembre 14 del 2003. <http://www.indetec.gob.mx/Eventos/ForoEnfAltFed/Preliminar/Huerta.pdf>
- 140) Huntington Samuel (b), **La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX**, Barcelona, Ed. Paidós, 1994.
- 141) Huntington Samuel, **El Orden Político en las Sociedades en Cambio**, México, Ed. Paidós, 1972.

- 142) Ibarra, Jorge Luis, *Centralismo y reforma municipal en Sonora Hermosillo*. Reprografía 1987.
- 143) INEGI, *Cuaderno de Información Oportuna Regional*. Núm 74. Cuarto Trimestre 2002. México 2002, cuadro 2.5.
- 144) Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, *Evolución y reforma del Estado en México a inicios del nuevo milenio*. Boletín No. 8, septiembre del 2002.
- 145) Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, **La Reestructuración de los Espacios Nacionales**, Naciones Unidas, Santiago de Chile, CEPAL, septiembre de 2000, Serie Gestión Pública. 7.
- 146) Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, XII Censo *General de Población y Vivienda 2000, Síntesis Informativa*, México 2000.
- 147) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *La descentralización fiscal en México, XV Seminario de Política Fiscal* CEPAL, Santiago de Chile, 27 al 30 de enero del 2003
- 148) Izquierdo Agustín, *Ética y administración*, en: Bañon Rafael y Ernesto Carrillo, **La Nueva Administración Pública**, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- 149) Javed Burki Shahid, E. Perry Guillermo, William R. Dillinger, *Puntos de vista más allá del centro: La descentralización del Estado*, **Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe**, Washington, Banco Mundial, 1999.
- 150) Jordana Casajuana, Jacint, *La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*, **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 6, Barcelona, Universidad Pompeu Fabra, Departamento de Ciencia Política, 2001.
- 151) Jusidman Clara, *Desarrollo regional en la pluralidad política, nuevos actores en la realidad diversa y plural*, en: **Soberanía y Desarrollo Regional. El México que queremos**, UNAM, CANACINTRA, EL Colegio de Tlaxcala, Gobierno del Edo. de Tlaxcala. México 2003.
- 152) Kincaid Joh, *Teoría del federalismo fiscal en los Estados Unidos*, en: Rogelio Arellano Cadena (compilador), **México. Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal**, Gobierno del Estado de Puebla, el Trimestre Económico FCE, Lecturas, 83., México 1996.
- 153) Kliksberg Bernardo, **El Rediseño del Estado una Perspectiva Internacional**. México, INAP, FCE, 1996.
- 154) Kuri Gaytán Armando, Daniel Pacheco Ibarra, et, al., *Experiencias de desarrollo territorial en México*, **Comercio Exterior**, México, Banco de Comercio Exterior. Vol. 49, núm. 8, 1999.
- 155) Kwang S. Kim, *Industrial Development in Mexico Problems, Policy Issues and Perspectives*, **Working Paper** # 13-March 1984.
- 156) Lagos Rodríguez Gabriela, *Una revisión de la literatura del federalismo fiscal, notas sobre la equidad interterritorial*, Universidad de Castilla-La Mancha, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Albacete, Área de Economía Política y Hacienda Pública.
- 157) Leal F. Gustavo, *Evidencia para las políticas*, en: Ramón de la Fuente González Fernández, **1994-2000: el Saldo de la Descentralización Desde la Visión del Banco Mundial y el Subsecretario Levy**. Parte XII.
- 158) *Ley de Coordinación Fiscal*.

- 159) Loehr William & Rosario Manasan, *Fiscal Decentralization and Economic Efficiency: Measurement and Evaluation*, **Discussion Papers**, No. 38, Consulting assistance an economic reform II, Cambridge. MA., February 1999.
- 160) Loehr William, Rosario Manasan, *Fiscal Descentralización and Economic Efficiency: Measurement and Evaluation*, **Discussion Papers**, No. 38. Consulting assistance an economic reform II, Cambridge. MA., February 1999.
- 161) Loría Díaz Eduardo, **Las Fuentes del Crecimiento de la Manufactura mexicana, 1970-1992**, UAEM, 11 de agosto 1994.
- 162) Maddison Angus, **La Economía Política de la Pobreza, la Equidad y el Crecimiento: Brasil y México**, México, FCE, 1993.
- 163) Mana, Raúl Edgardo, *Modernización y cambio administrativo en las democracias*, p1. <http://www.santafe.gov.ar/tribunal/congreso/Data/Mana.htm>
- 164) Manning Novales Andrés, *El desarrollo regional como estrategia de fortalecimiento municipal*, **Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2 (1997 Oct. 15-18), Pachuca : Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo, 1997.
- 165) Martínez Jacqueline, Alberto Díaz Cayeros, *El gobierno local en México: panorama de resultados y agenda de investigación*, en: Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords), **De la Descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México**, Ed. Porrúa, CIDAC. México, 2003.
- 166) Mateos González Alfonso, *Retos sociales y políticos de la nueva administración pública*, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México, CNBV, 1999.
- 167) Mendiola Gerardo, *Las 500 empresas más importantes de México*, **Expansión**, agosto 19, 1992.
- 168) Merino Gustavo (b), *Federalismo Fiscal: Diagnóstico y Propuestas*, **Gaceta de Economía ITAM**, Número especial: Una Agenda para las Finanzas Públicas en México, Primavera 2001, 145-185. //ftp.itam.mx/pueblacademico/inves/CEA/Capitulo4.pdf,
- 169) Merino Juárez Gustavo (c), *La descentralización educativa y las decisiones prestadas de los estados*, en: Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords), **De la Descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México** Ed. Porrúa, CIDAC. México D.F, 2003.
- 170) Merino Juárez Gustavo, *Descentralización restringida y federalismo en México*, Centro de Políticas Públicas. ITAM. Simposium de Economía ITESM Monterrey, 12 de abril 2002.
- 171) Michel Uribe Hugo Alberto, *Proyecto de Investigación "México: evaluación del sistema de federalismo fiscal escenarios futuros seleccionados"*. ICMA. agosto 2003. <http://www.indetec.gob.mx/Eventos/ForoEnfAltFed/Preliminar/ICMA.pdf>
- 172) Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. Vice Ministerio de Economía. Dirección de Asuntos Económicos y Sociales, *Procesos de descentralización en Latinoamérica: Colombia, México, Chile y Per"*, **Boletín de Transparencia Fiscal**. Año 1, Número 11, junio 2002.
- 173) Montiel Rojas Arturo, *en El Caos Federal*, **Revista Este País. Tendencias y opiniones**. Núm. 157, abril 2004.
- 174) Moreno Pérez Amado, **Reforma del Estado y Procesos de Privatización**, Universidad de los Andes. Facultad de Humanidades y Educación. Departamento de Antropología y Sociología, 1998.
- 175) NAFINSA, *Encuesta de la Industria Pequeña y Mediana*, 1985, Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana, SPP, INEGI, México, 1ra ed. 1985.

- 176) Neal Christopher y Calderon Angélica, *World Bank Presents Five-Point Development Agenda*, México, 2001/339/LAC.
- 177) Nickson Andrew, *Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management*, **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. - Caracas. - No. 24, Oct. 2002.
- 178) Nohlen Dieter, **Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur**. Síntesis Nueva Sociedad. España, 1991.
- 179) Nolte Detlef, *Procesos de Descentralización en América Latina: Un enfoque comparativo*, en: Dieter Nohlen, **Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur**. Síntesis Editorial Nueva Sociedad, España 1991.
- 180) Oates, Wallage, **Fiscal Federalism**, New York: Harcourt Brace Jovanovich. 1972.
- 181) Olson Mancur, **Poder y Prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas**, España, Ed. Siglo XXI, 2001.
- 182) Olson, Mancur, *The Principle of 'Fiscal Equivalence. The Division of responsibilities Among Different Levels of Government*, **American Economic Review**. N°59, 1969.
- 183) Osborne David y Ted Gaebler., *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Ed. Paidós y Sociedad, Buenos Aires, 1994
- 184) CEPAL, **Descentralización Fiscal Marco Conceptual**. Serie política fiscal 44. Santiago de Chile, 1993.
- 185) Oszlak Oscar, *El Estado Postajuste*, en Kliksberg Bernardo, **El Rediseño del Estado una Perspectiva Internacional**, INAP, FCE, México, 1996.
- 186) Pardo María del Carmen, *La descentralización educativa en México: Aproximaciones para un balance*. El Colegio de México. Centro de Estudios internacionales, 1998. Presentado en el Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 3, Madrid, 1998.
- 187) Pardo, María del Carmen, *Las transformaciones en la estructura pública (mexicana) y sus nuevos retos*, **Revista Centroamericana de Administración Pública**. - San José. - No. 20-21, (Ene.-Dic. 1991).
- 188) Pardo, María del Carmen, *La desconcentración: ¿para qué?*, **Revista de Administración Pública**, México, No. 67-68, Jul.-Dic. 1986.
- 189) *Participación en impuestos federales y armonización tributaria: el caso de México (I)*. 07/mayo/04. p7,8 <http://www:aregional.com.mx/articulo.php?&a=16611>
- 190) Pereira Bresser Luiz Carlos, Leonardo Garnier Rímolo, oscar Ozlak et, al., *Una Nueva gestión Pública para América Latina*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 1998.
- 191) Pérez Morales Constantino, **Finanzas Públicas en los Tres Niveles de Gobierno en México**, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Momento Económico. Núm. 120, marzo-abril de 2002.
- 192) Pérez Salgado Ignacio, *La Nueva Gerencia y las Políticas Públicas*, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 3 (1998 Oct. 14-17: Madrid), CLAD. Santiago: Universidad de Santiago de Chile. Facultad Administración y Economía. Magister en Gerencia Pública, 1998.
- 193) Pérez Torres Javier, **Contradicciones del Federalismo Fiscal Mexicano**. Instituto para el Desarrollo de Técnico de las Hacienda Públicas. INDETEC. Edición especial conmemorativa, INDETEC 1973-2003. Guadalajara Jal. Méx. 2003.
- 194) Pérez Torres Javier, Ignacio Gonzáles Hernández, *La descentralización Fiscal en México*, **Serie Política Fiscal**, #106. CEPAL, ONU. Proyecto regional de descentralización fiscal.

- 195) Phillips Kerk y Gary Woller, *Does fiscal decentralization lead to economic growth?* <http://fhss.byu.edu/econ/Wpapers/pdf/wpap9707.pdf>
- 196) Ploeg van der F, Tang P., *Growth and development: Convergence or divergence?*, **Oxford Review of Economic Policy**, vol. 8, No.4.
- 197) Pradilla Cobos Emilio, *La megalópolis neoliberal: gigantismo, fragmentación y exclusión*. **Economía Informa**, Facultad de Economía UNAM, núm.258, junio de 1997.
- 198) Prats i Catala Joan, *Administración pública y desarrollo en América Latina : un enfoque neoinstitucionalista*, **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. No. 11. Caracas Jun. 1998.
- 199) Preciado coronado Jaime, *Centro y regiones en México ante la gobernabilidad democrática local*. En *Gestión de las Transformaciones sociales (MOST)*, **Documentos de Debate**- n°58. UNESCO, Francia 2002.
- 200) Primera Convención Nacional Hacendaria. **Marco de Referencia Teórico Conceptual sobre los Temas de la Convención Nacional Hacendaria**. <http://cnh.gob.mx/documentos/4/8/art/archivos/7yyusj6l.pdf>. pp 44-53
- 201) Quesada-Corrales Jorge, *The role and size of the state and incentives for corruption in the context of globalization*, <http://www.uaca.ac.cr/acta/2000nov/corrales.doc>
- 202) Serrano Enrique. **El Enemigo Público. Sobre la difícil situación entre política y moral**. en Rabotnikof Nora; et. al. (Compiladores). *La Tenacidad de la Política*. UNAM. México 1995.
- 203) Ramírez Aldana Enrique, *PEMEX pide prestado a los mexicanos*, **Macroeconomía**. marzo 1º de 2004, num. 127.
- 204) Ramírez Edgar y Jesús Ramírez. *Génesis y desarrollo del concepto de la nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno..* en Arellano Gault David (compilador). **Más Allá de la Reinención del Gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina**. CIDE, PORRUA. Cámara de Diputados. México D.F., 2004
- 205) Reyes López Benjamín. *Federalismo fiscal en México como base del desarrollo regional. El caso de los municipios*, tesis de licenciatura. Facultad de Economía, UNAM. México, 1998.
- 206) Rincón Loaiza Luis C., *Globalización, descentralización y políticas públicas en Venezuela*, **VI Congreso Internacional del CLAD**, Mérida: Universidad de Los Andes. Escuela de Ciencias Políticas, 2001.
- 207) Rodríguez Alfonso José Roberto y Teresa Lobo, *Descentralización fiscal y participación en las experiencias de las democracias tardías*, **Documento Preparado para el Foro Tinker 2. El Papel del Estado Latinoamericano y el Caribe**, Cancún, México, Octubre de 1996. <http://www.cidac.org/libroscidac/estado-economia/cap-5.PDF>,
- 208) Rodríguez Bautista Juan G, *María del Rosario Cota Yáñez. Evolución de las principales zonas metropolitanas de México*, **Comercio Exterior**, México, Banco de Comercio Exterior; Vol. 49, núm.8, agosto 1999.
- 209) Rodríguez E. Victoria, **La Descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo**, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- 210) Rodríguez Israel, *Confirma Energía: sólo para 11 años, reservas probadas de crudo*, **La Jornada**. Martes 22 de junio de 2004.
- 211) Rojas Hurtado Fernando, *La descentralización fiscal en América Latina*, CLAD, **Seminario sobre la Descentralización en América Latina y su Financiamiento**, Santa cruz de la Sierra Bolivia, entre el 3 y 5 de noviembre de 1993.

- 212) Romero Sánchez José Antonio, *Región y economía: notas sobre la zona metropolitana de la ciudad de México*, *Economía Informa*, Facultad de Economía UNAM, núm.258, junio de 1997.
- 213) Rosales Núñez Juan, *Una nueva cultura de la gestión pública*, **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 4 (1999 Oct. 19-22: México), CLAD. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1999
- 214) Rousseau Jean Jacques. **El Contrato Social**. Ed. Sarpe. España. Serie los grandes pensadores. 1985, pp 81-85
- 215) Rubio Luis, *Presentación*, en: **De la Descentralización al Federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México**. Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros coord. Ed. Porrúa, CIDAC. México D.F, 2003.
- 216) Ruiz Durán Clemente (b), *Territorialidad, industrialización y competitividad local en el mundo global*, en: Ruiz Durán Clemente; Enrique Dussel Peters (coordinadores), **Dinámica Regional y Competitividad Industrial**, México, Ed. Jus, UNAM, Fundación Friederich Ebert, 1999.
- 217) Ruiz Durán Clemente, *Reposicionando el desarrollo: Del esquema central a la recuperación de lo local*, en: **Soberanía y Desarrollo Regional. El México que todos queremos**. El Gobierno del Estado de Tlaxcala, El Colegio de Tlaxcala, UNAM, CANACINTRA, México 2003.
- 218) Samuelson, P.A., *The pure theory of public expenditure*, **The Review of Economics and Statistics**. Vol. 36. 1954.
- 219) Sánchez Alfonso Almanza, *México tiene que avanzar hacia la equidad*, http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/unam/problems/114/sec_31html#ID7149.
- 220) Sánchez Barajas Genaro. **Evaluación del Federalismo Fiscal, Mexicano**. Ed Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, S.C. CEDEN; Serie: Ciencias Sociales; No. 3, México 2002 .
- 221) Sánchez González José Juan, **Gestión Pública y Governance**, Instituto de Administración Pública del Estado de México. México 2002.
- 222) Sánchez Ugarte. et. at., **La Política Industrial ante la Apertura**, México, SECOFI. F.C.E, NAFINSA, 1994.
- 223) Santiago Levy, “*El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*”, **Milenio Diario**, 15 de septiembre 2000.
- 224) Santibáñez Dimas, *Estrategia de Modernización de la Gestión Pública: El paradigma de la racionalidad Económica y la Semántica de la Eficiencia*, **Revista Mad**, Departamento de Antropología de la Universidad de Chile, No.3. Sep. 2000.
- 225) Sartori Giovanni, **Homo Videns. La sociedad Teledirigida**, México Ed. Taurus, 1997.
- 226) Saucedo José, Sánchez Alberto, **Hacia el Federalismo Fiscal**, México: INAP, 1997.
- 227) Schatan Claudia, *Efectos de la Liberalización del Comercio Exterior en México*, **Economía Mexicana**, Departamento de Economía CIDE. Núm. 3. 1981.
- 228) Scott Andretta, *La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público. Programa de Presupuesto y Gasto Público*. CIDE. http://www.cide.edu/PyGP/folleto/Folleto_1_JSA-5dic2001.PDF
- 229) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas SAHOP, **Programa Nacional de Desconcentración de la Administración Pública Federal**, enero 1978.
- 230) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2003*. Parte I: Visión general y estratégica del gasto.

- 231) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 15 de agosto de 2003.
- 232) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2003*. Parte I: Visión general y estratégica del gasto, 2002.
- 233) Sempere y Sobrado, *La descentralización fiscal en México: algunas respuestas* en: Rogelio Arellano Cadena (compilador), **México. Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal**, Gobierno del Estado de Puebla, el Trimestre Económico FCE, Lecturas, 83, 1996.
- 234) Shah Anwar, *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing market economies*, **Policy and research** series 23, the World Bank, junio 1994.
- 235) SHCP, *Antecedentes del Federalismo Fiscal*, <http://www.sep.gob.mx/ucef/index.html>.
- 236) SHCP, *Convenios de Colaboración Administrativa y sus anexos*.
<http://www.shcp.gob.mx/ucef/conv.html>
- 237) SHCP, **Cuenta Pública de la Hacienda Estatal 2002**.
- 238) SHCP, **Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas públicas y la deuda pública**, cuarto trimestre del 2003, Anexos de Finanzas Públicas.
- 239) SHCP, **Participaciones de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en los Ingresos Federales**, Cuadro de “Tasa de crecimiento real de las participaciones en ingresos federales por entidad federativa, 1979-1999”. Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP, 2001.
- 240) Sobarzo Horacio, *México: estudio sobre la capacidad fiscal y tributaria y el esfuerzo tributario de los gobiernos estatales de México*, Septiembre del 2003.
<http://www.indetec.gob.mx/Eventos/ForoEnfAltFed/Preliminar/Sobarzo.pdf>
- 241) Soto Orquídea, *Acapara burocracia gasto de los estados*, **El Universal**, 23 de junio de 2003.
- 242) Steven Benjamin Webb y Christian Yves González, *El federalismo fiscal y los estados del Sur*, <http://www.bancomundial.org.mx/pdf/EstadosdelSur/05Federalismo.pdf>
- 243) Stiglitz Joseph E., *Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente*, **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, No. 22, Feb. 2002
- 244) Stiglitz Joseph E., *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*, **Revista de la CEPAL**, núm. 80, agosto del 2003.
- 245) Suárez Dávila Francisco, *Federalismo sin hacienda*, en el Caos Federal, **Revista Este País. Tendencias y opiniones**, Núm.157, abril 2004.
- 246) Tamayo Sáez Manuel, *El análisis de las políticas públicas*, en: Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo, **La Nueva Administración Pública**, Madrid, Alianza Ed., 1997.
- 247) Teherán Jorge y Sergio Javier Jiménez, *Inician controversia contra Oaxaca*, **El Universal**. Miércoles 10 de marzo de 2004.
http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=108609&tabla=NACION
- 248) Tello Carlos, *Sobre las relaciones fiscales entre la federación y los estados. en Soberanía y Desarrollo Regional. El México que todos queremos*. El Gobierno del Estado de Tlaxcala, El Colegio de Tlaxcala, UNAM, CANACINTRA, México 2003.
- 249) Marcelo M. Gigale, Oliver Lafourcade y Vinh H. Nguyen (eds), **Mexico. A Comprehensive Development Agenda for the New Era**, Washington, The World Bank, 2001.
- 250) Tiebout Charles M, A Pure Theory of Local Expenditure. En Journal of Political Economy. 1956.

- 251) Toscano Moreno Alejandra, *La descentralización de la actividad económica*, en: Navarro de Flores María Victoria (comp.), **Procesos de Descentralización en España y México**, México, INAP, PRAXIS. # 75, 1986.
- 252) Uvalle Berrones Ricardo, **Reforma del Estado, Cambio Institucional y Nuevas Aptitudes Profesionales**, Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1998.
- 253) Uvalle Berrones Ricardo, *Descentralización consideraciones sobre el caso de México*. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/#NdurecrubB>
- 254) Uvalle Berrones Ricardo, *El rol del Estado en la era de la postprivatización, La Reforma del Estado: actualidad y escenarios futuros*, Caracas, CLAD, 1997.
- 255) Valadés Diego, *Reflexiones sobre el federalismo mexicano*, en el Caos Federal, **Revista Este País. Tendencias y opiniones**, núm.157, abril del 2004.
- 256) Valencia Sandoval Jorge, *Hacia un enfoque aplicado a la nueva gestión pública, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, México, #4, 1999.
- 257) Van der Plog F., Tan p. *New theories of endogenous growth*, **Oxford Review of Economic Policy**, Vol.8, No.4.
- 258) Vázquez Ruiz Miguel Ángel, **Fronteras y Globalización. Integración del Noroeste de México y el Suroeste de Estados Unidos**, Instituto de Investigaciones Económicas IIES, UNAM, 1997.
- 259) Vázquez Arana Teresa, *Región norte registró mayor crecimiento entre 1993 y 2000*, <http://www.aregional.com/articulo9.php?a=6040>
- 260) Vázquez Barquero Antonio, *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. Proyecto CEPAL/GTZ: Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Santiago, Chile, 2000.
- 261) Villarreal Rene, *Industrialización Deuda y Desequilibrio Externo en México. Un Enfoque Neoestructuralista (1929-1988)*, México, Ed. FCE, 1988.
- 262) Villoria Manuel, *La gestión de las personas en las administraciones públicas postburocráticas: un enfoque estratégico*, en: Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo, **La Nueva Administración Pública**, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- 263) Villoria Manuel, *La Modernización administrativa y gobierno postburocrático*, en: Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo, **La nueva Administración Pública**, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- 264) Weber Max, **¿Qué es la Burocracia?**, México, Ed. Coyoacán, 2001.
- 265) Weber Max. **El Político y el Científico**. México, D.F, Ed. Coyoacán,. 2003
- 266) Willem Assies, **La Descentralización en Perspectiva. La revolución silenciosa de la Nueva Gestión Pública**, Centro de Estudios Rurales, El Colegio de Michoacán, <http://www.top.org.ar/Documentos/ASSIES%20Willem%20-%20La%20descentralizacion%20en%20perspectiva.pdf>
- 267) Wilson, Woodrow, *The Study of Administration*, **Political Science Quaterly**, 1987.
- 268) Woods Alan, *El marxismo y la teoría de las ondas largas*, **Marxismo Hoy**, No.10, América Latina Hacia la Revolución. Fundación Federico Engels, Mayo 2002.
- 269) Zebadua Emilio, *El federalismo desde el Sur. Artículo presentado en el coloquio sobre federalismo: Experiencias de México, Bélgica y la Unión Europea*, celebrado en Bruselas y Brujas, Bélgica, 16 y 17 de enero de 2003.
- 270) Zi Han Fei, **El Arte de la Política. Los hombres y la ley**. España, Ed. Tecnos. Clásicos del pensamiento 135, 1998.

271) Zorrilla Martínez Pedro, ponencia *Autonomía y democracia*; presentada en mayo de 1994.

LISTA DE ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (**ANMEBN**)
Auditoría Superior de la Federación (**ASF**)
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (**CONALEP**)
Comisión Económica para América Latina (**CEPAL**)
Comité Promotor del Desarrollo (**COPRODE**)
Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (**COPLADES**)
Consejo Nacional de Población (**CONAPO**)
Convenios Únicos de Coordinación (**CUC**)
Convenios Únicos de Coordinación (**CUD**)
Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (**COPLAMAR**)
Fondo Asignado a las Entidades Federativas para el Desarrollo Social y Productivo en regiones de pobreza (**FDSM**)
Fondo de Aportaciones Múltiples (**FAM**)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (**FORTAMUNDF**)
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (**FAEB**)
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (**FAETA**)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (**FAIS**)
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (**FASP**)
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**FASSA**)
Fondo de Educación de Adultos (**FAEA**)
Fondo General de Participaciones (**FGP**)
Fondo para Infraestructura Social Municipal (**FISM**)
Fondo para la Infraestructura Social Estatal (**FISE**)
Gestión Intergubernamental (**GIG**)
Impuesto al Valor Agregado (**IVA**)
Impuesto Especial a Productos y Servicios (**IEPS**)
Impuesto sobre Automóviles Nuevos (**ISAN**)
Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (**ISIM**)
Impuesto sobre la Renta (**ISR**)
Índice de Desarrollo Humano (**IDH**)
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (**ISSSTE**)
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (**ILPES**)
Instituto Mexicano del Seguro Social (**IMSS**)
Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (**INEGI**)
Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (**INDETEC**)
Ley de Coordinación Fiscal (**LCF**)
Nueva Administración Pública (**NAP**)
Organización para el Crecimiento y el Desarrollo Económico (**OCDE**)
Pequeñas y Medianas Empresas (**PyMES**)
Petróleos Mexicanos (**PEMEX**)
Población Económicamente Activa (**PEA**)
Política de Descentralización Fiscal (**PDF**)
Producto Interno Bruto (**PIB**)

Programa de Apoyos para el Fortalecimiento a Entidades Federativas (**PAFEF**)
Programa Nacional de Solidaridad (**PRONASOL**)
Programa Orientado al Desarrollo Rural y a la Atención de Zonas Marginadas (**PIDER**)
Recaudación Federal Participable (**RFP**)
Relaciones Intergubernamentales (**RIG**)
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (**SHCP**)
Secretaría de la Defensa Nacional (**SDN**)
Secretaría de Salud (**SSA**)
Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (**ASF**)
Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (**SNTE**)
Unidades de Inversión (**UDIS**)
Zona Metropolitana de la Ciudad de México (**ZMCM**)

LISTA DE CUADROS

CUADRO1. ALEMANIA. GASTO ESTATAL POR NIVEL DE GOBIERNO 1995	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
MECANISMOS DE DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
ESQUEMA DE INTEGRACIÓN DE LOS FONDOS PARTICIPABLES.....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
ISR POR ENTIDAD 2000.....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
IVA POR ENTIDAD 2000.....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
RECAUDACIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA 2001	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA 2001	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
NO DEFINIDO.	
COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN INGRESOS NO TRIBUTARIOS POR ENTIDAD.....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN INGRESOS NO TRIBUTARIOS 2002.....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
LAS BRECHAS DE INEQUIDAD EN LAS PARTICIPACIONES 1989-1994.....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE FIJO Y ADICIONAL DEL FONDO	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
GENERAL DE PARTICIPACIONES 1980 Y 1996	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
RAMO 33: PROPORCIÓN RESPECTO A LA RECUPERACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
(ESTRUCTURA PORCENTUAL).....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
RAMO 33: APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS 1998-2002.....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
MARCADOR NO DEFINIDO.	
MILLONES DE PESOS	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
CORRELACIÓN DE TASAS DE CRECIMIENTO DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL.....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
DEFINIDO.	
DISTRIBUCIÓN DEL 56% DE LOS RECURSOS EJERCIDOS POR EL RAMO 26 DE LOS EGRESOS EFECTIVOS ORDINARIOS DE LOS MUNICIPIOS°.....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
LOS CINCO ESTADOS QUE RECIBIERON UNA MAYOR Y MENOR CANTIDAD DE RECURSOS DEL FDSM EN 1996 Y 1997 (MILLONES DE PESOS CORRIENTES).....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
FDSM DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SEGÚN EL GRADO DE MARGINACIÓN DE LOS MUNICIPIOS (PORCENTAJE DE INVERSIÓN EN 1996)	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2000-2003. RECURSOS AUTORIZADOS Y TRANSFERIDOS A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE INGRESOS POR ÁMBITOS DE GOBIERNO, 1970-1992;	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
PORCENTAJE DE INGRESOS REGIONALES PROVENIENTES	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
DE PARTICIPACIONES FEDERALES.....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO CRUDO POR ENTIDAD FEDERATIVA	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
PARTICIPACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES E INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL INGRESO TOTAL DEL GOBIERNO ESTATAL	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
INGRESOS PROPIOS Y PARTICIPACIONES NETAS DE LOS ESTADOS	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
PRINCIPALES POTESTADES TRIBUTARIAS, 2003.....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS LOCALES 1994-2001	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINA Y CRECIMIENTO DE TRANSFERENCIAS NO CONDICIONADAS	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
MARCADOR NO DEFINIDO.	
TRANSFERENCIAS EN EFECTIVO COMO % DE LOS INGRESOS TOTALES LOCALES.....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
COMPONENTES DEL GASTO NETO TOTAL 2003	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
GASTO POR ÓRDENES DE GOBIERNO.....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
ANÁLISIS COMPARATIVO DEL GASTO DESCENTRALIZADO EN MÉXICO 1998-2002.	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
GASTO POR ÓRDENES DE GOBIERNO.....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE GASTO POR ÁMBITOS DE GOBIERNO.....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
1987-1992	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS GASTOS ESTATALES TOTALES	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
FUENTES DE INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2000-2002.....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
INGRESOS PROPIOS ESTATALES Y PARTICIPACIONES FEDERALES.....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SUBNACIONAL EN MÉXICO	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
(PORCENTAJE).....	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.

ENTIDADES	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
DIFERENCIA ENTRE LA ENTIDAD CON MAYORES Y LA DE MENORES RECURSOS EN PARTICIPACIONES	¡ERROR!
MARCADOR NO DEFINIDO.	
DEUDA PÚBLICA COMO PROPORCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
FEDERALES 1993-2002	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
(PORCENTAJES)	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
DEUDA PÚBLICA CON RESPECTO A LA BANCA	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
ENTIDADES FEDERATIVAS CON MAYOR SALDO DE DEUDA PÚBLICA	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
DEUDA PÚBLICA COMO PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS PROPIOS DE LAS	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
ENTIDADES FEDERATIVAS 1993-2000	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
(PORCENTAJES)	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
DEUDA CONTRATADA Y DÉFICIT ACTUARIALES DE PENSIONES A NIVEL ESTATAL ..	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
REGLAS PREVENTIVAS	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE LOS GOBIERNOS	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
SUBNACIONALES EN MÉXICO, 1980-96.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
CRECIMIENTO DEL PIB POR REGIONES	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
ENTIDAD FEDERATIVA 1970.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
CRECIMIENTO DE LAS ENTIDADES	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
INVERSIÓN FEDERAL PER CÁPITA TOTAL, POR ESTADO	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
(PESOS DE 1992)	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
ENTIDADES CON MAYOR Y MENOR PORCENTAJE DE POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR	
PRIMARIO	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL VALOR DE LAS	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
EXPORTACIONES TOTALES	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
TOTAL DE ESTABLECIMIENTOS DEL SECTOR MANUFACTURERO POR NÚMERO DE EMPLEADOS Y	
ENTIDAD FEDERATIVA	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS MANUFACTUREROS	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
POR ENTIDAD FEDERATIVA.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS DEL SECTOR MANUFACTURERO POR ENTIDAD FEDERATIVA	
.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
TASA DE EFICIENCIA PROMEDIO ANUAL	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
ENTIDADES DE MAYOR CRECIMIENTO VS ENTIDADES DE MENOR CRECIMIENTO, EN TÉRMINOS DE	
INGRESOS MANUFACTUREROS, INCLUYE ÁREA RURAL Y URBANA PARA 1998	¡ERROR!
MARCADOR NO DEFINIDO.	
PORCENTAJE DE INMIGRANTES	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
PORCENTAJE DE EMIGRANTES	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
ENTIDADES CON MAYOR Y MENOR POBLACIÓN	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL PROMEDIO.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
ENTIDADES DE MAYOR CRECIMIENTO VS ENTIDADES DE MENOR CRECIMIENTO, EN TÉRMINOS DE	
INGRESOS DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL, INCLUYE ÁREA RURAL Y URBANA PARA 1998.	
.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
ENTIDADES DE MAYOR CRECIMIENTO VS ENTIDADES DE MENOR CRECIMIENTO, EN TÉRMINOS DE	
INGRESOS DE LA ACTIVIDAD SERVICIOS, INCLUYE ÁREA RURAL Y URBANA PARA 1998. ¡ERROR!	
MARCADOR NO DEFINIDO.	
TASAS DE CONVERGENCIA RESPECTO A LOS NIVELES DE.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
MARGINACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL *	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
TASA DESARROLLO HUMANO POR ENTIDAD	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
FEDERATIVA 2000.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
CATEGORÍA DE LA MARGINALIDAD, PIB PER CÁPITA E.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
ÍNDICE DE MARGINALIDAD (PESOS DE 1993)	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
TASA DE INGRESOS INFERIORES	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
AL SALARIO MÍNIMO Y DESOCUPACIÓN	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
HOGARES Y SU DISTRIBUCIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
SEGÚN SU NIVEL DE INGRESO.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.

PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN LOCALIDADES CON MENOS DE 2,500 HABITANTES, POR ENTIDAD
 FEDERATIVA 2000..... **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 POBLACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA 2000 **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 POBLACIÓN DERECHOHABIENTE A ALGÚNA INSTITUCIÓN **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 DE SALUD PÚBLICA IMSS O ISSSTE 1999 **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 PORCENTAJE DE HIJOS FALLECIDOS DE LAS MUJERES DE 12 Y MÁS AÑOS,..... **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 POR ENTIDAD FEDERATIVA 2000..... **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 INCIDENCIA Y EFICACIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 1980-2002..... **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 POBLACIÓN DERECHOHABIENTE A LOS SERVICIOS DE SALUD 2000. . **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 PORCENTAJE DE SERVICIOS MEDICOS RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL (SSA, IMSS-SOLIDARIDAD,
 IMSS, ISSSTE, PEMEX, SDN) **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 PORCENTAJE DE HIJOS FALLECIDOS RESPECTO AL TOTAL **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 DE HIJOS NACIDOS VIVOS. **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 REDUCCIÓN EN LA TASA DE MORTALIDAD **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS CON INSTRUCCIÓN SUPERIOR..... **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 ABSORCIÓN BACHILLERATO **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 ABSORCIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 TASA° DE POSIBLES HECHOS DENUNCIADOS EN LOS FUEROS FEDERAL Y COMÚN POR ENTIDAD
 FEDERATIVA..... **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 TASA° DE POBLACIÓN INTERNA DE SENTENCIADOS Y PROCESADOS POR ENTIDAD FEDERATIVA
 **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 PORCENTAJE DE VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS QUE DISPONEN DE ENERGÍA ELÉCTRICA,
 POR ENTIDAD FEDERATIVA..... **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 VIVIENDAS HABITADAS POR ENTIDAD FEDERATIVA Y SU DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL SEGÚN SU
 DISPONIBILIDAD DE AGUA ENTUBADA..... **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS CON SERVICIO SANITARIO CONCONEXIÓN DE AGUA POR
 ENTIDAD FEDERATIVA **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
 VIVIENDAS HABITADAS POR ENTIDAD FEDERATIVA CON DISPONIBILIDAD DE DRENAJE **¡ERROR!**
MARCADOR NO DEFINIDO.
 VIVIENDAS HABITADAS POR ENTIDAD FEDERATIVA Y SU DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL QUE
 CUENTAN CON EL SERVICIO DE BASURA..... **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**

A N E X O

CUADRO 1
NIVELES DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL⁵⁵³

PAÍSES (unitarios y federales)	GASTO REGIONAL/GASTO DEL GOBIERNO (%)
Bahamas	0
Barbados	0
Costa Rica	2.3
Rep. Dominicana	2.9
Panamá	3.2
Nicaragua	5.2
El Salvador	6
Paraguay	6.2
T&T	7.2
Ecuador	7.5
Guatemala	10.3
Perú	10.5
Honduras	12.3
Chile	13.6
Uruguay	14.2
Venezuela	19.6
México	25.4
Bolivia	26.7
Colombia	39
Brasil	45.6
Argentina	49.3
AMERICA LATINA	14.6
OECD	34.9

Fuente: Elaboración propia con datos de Estrategia de apoyo al desarrollo sub-nacional. Banco Interamericano de Desarrollo, Julio, 2001.

⁵⁵³Banco Interamericano de Desarrollo. Estrategia de apoyo al desarrollo sub-nacional, Julio, 2001, p12

CUADRO 2
INDICADORES FISCALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN
AMÉRICA LATINA, 1995
(En porcentaje)

<u>Descentralización fiscal</u>			
Países	Gasto Social	Gasto subnacional/ Gasto total	Transferencias intergubernamentales/ total de ingresos subnacionales
Unitarios			
Bolivia	29.8	26.7	43
Chile	22.6	13.7	61
Costa Rica	24.3	2.3	13
El Salvador	17.9	6	90
Nicaragua	40.3	5.2	4
Panamá	28	3.2	1
Perú	15.6	10.5	6
Unitario regional			
Colombia	26.5	39	38
Ecuador	26.5	7.5	58
Paraguay	15.4	6.2	23
Uruguay	30	14.2	17
Federal			
Argentina	21.8	49.3	56
Brasil	31.2	45.6	33
México	25.8	25.4	61
Venezuela	31.3	19.6	83

Nota : en el caso de Bolivia el porcentaje incluye el gasto de las Prefecturas Departamentales, que no disponen de instituciones políticas propias.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. Relaciones intergubernamentales y descentralización en América latina: una perspectiva institucional, Washington DC.

CUADRO 3
DEUDA/PARTICIPACIONES (%)

a. Tasa promedio de endeudamiento/participaciones, promedio anual

Entidad	1994	Jun-02	a
Aguascalientes	81.8	7.9	-9.2
Baja California Norte	82.1	25.9	-7.0
Baja California Sur	121.4	45.8	-9.5
Campeche	100.7	1.8	-12.4
Coahuila	53.8	12.3	-5.2
Colima	62.3	13.3	-6.1
Chiapas	68.4	11	-7.2
Chihuahua	78.1	23.9	-6.8
Durango	93.4	44.2	-6.2
Guanajuato	26.3	7	-2.4
Guerrero	53.2	32.3	-2.6
Hidalgo	3	13	1.3
Jalisco	116.3	37.1	-9.9
México	114.9	114.8	0.0
Michoacán	20.2	2.5	-2.2
Morelos	23.7	14.8	-1.1
Nayarit	51	5.2	-5.7
Nuevo León	124.9	86.4	-4.8
Oaxaca	23.5	6	-2.2
Puebla	10.1	11.7	0.2
Querétaro	215.2	38.8	-22.1
Quintana Roo	136.8	46	-11.4
San Luis Potosí	44.5	18	-3.3
Sinaloa	82.5	51.4	-3.9
Sonora	253.7	74.7	-22.4
Tabasco	29	5.6	-2.9
Tamaulipas	30.7	7.6	-2.9
Tlaxcala	32.8	0	-4.1
Veracruz	13.8	11.1	-0.3
Yucatán	48.1	17.8	-3.8
Zacatecas	23.2	0.3	-2.9

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP, concentrado y elaborado por la Unidad Coordinadora Hacendaría.

CUADRO 4

Importancia de las participaciones a estados y municipios dentro de los ingresos tributarios del gobierno federal (Millones de pesos, 1993=100)

Año	Ingresos Tributarios	Participaciones a estados y municipios ^o (incluye el D.F)	Participaciones a municipios	Participaciones (%)	Participaciones (%)
	A	B	C	B/A	C/A
1988	120, 547.6	29,858.9	4,904.25	24.8	4.1
1989	127, 459.4	28,387.7	5,055.84	22.3	4
1990	126, 114.0	31,367.9	5,523.61	24.9	4.4
1991	126, 278.7	32,640.2	6,053.76	25.8	4.8
1992	138, 843.0	34,861.4	6,685.98	25.1	4.8
1993	143,138.0	36,505.9	6,953.30	25.5	4.9
1994	148, 030.8	38,269.7	7,801.29	25.9	5.3
1995	114, 069.5	32,897.1	6,624.05	28.8	5.8
1996	114, 898.9	36,014.6	n.d	31.3	n.a

^oSe refiere a las participaciones pagadas. Incluye Fondo General de Participaciones, Financiero Complementario y de Fomento Municipal, participaciones por tenencia, comercio exterior, 5% sobre hidrocarburos, fiscalización conjunta e incentivos económicos. No se incluyen los gastos por la administración financiera de las participaciones de ingresos federales.

n.d No disponible

n.a No aplica

FUENTE: Reyes López, Federalismo..., 1998, p.59

CUADRO 5

IMPORTANCIA DE LAS PARTICIPACIONES EN LOS ESTADOS

	PARTICIPACIONES		INVERSION PUBLICA
	INGRESOS BRUTOS ESTATALES		FEDERAL/PARTICIPA
	1980	1990	1990
AGS	4.4	66.1	114.1
BC	22.4	29.6	89.5
BCS	38.4	75.6	379.7
CAM	48.4	72.6	525.0
COA	63.7	89.5	182.1
COL	0.0	76.1	132.9
CHIS	67.7	81.8	57.0
CHIH	66.3	70.4	107.6
DGO	72.9	73.1	141.6
GTO	57.0	75.0	79.4
GRO	62.6	58.8	235.8
HGO	4.0	77.1	223.6
JAL	37.9	71.3	77.6
MEX	41.0	64.1	72.5
MICH	54.3	78.5	249.3
MOR	6.3	69.5	101.1
NAY	51.4	82.1	175.1
NL	23.7	22.6	81.7
OAX	11.8	24.6	306.3
PUE	62.4	79.0	82.1
QRO	33.6	82.8	96.3
QR	28.3	65.0	227.1
SLP	38.5	78.8	249.0
SIN	42.9	65.9	213.6
SON	59.8	65.6	73.3
TAB	91.0	67.2	50.0
TAMS	71.3	81.1	93.7
TLAX	44.7	75.5	67.1
VER	52.1	68.2	253.3
YUC	74.8	81.9	198.2
ZAC	47.0	58.8	104.8
DF	36.9	50.4	264.2

Fuente: <http://www.cidac.org/libroscidac/federalismo/Cap-VI.PDF>

CUADRO 6

PARTICIPACIONES REALES PER CAPITA

(Pesos de 1978)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	FROMED
AGS	86.4	1081.4	1165.6	923.7	1129.1	724.5	896.0	956.4	1099.3	1005.4	1184.7	1322.7	1411.9	999.0
BC	1583.1	1976.7	1605.0	1835.4	1779.2	1639.4	1396.5	1461.6	1515.3	1586.6	1699.3	1667.4	1704.8	1650.0
BCS	1429.0	4061.0	1549.2	1797.9	1876.0	1714.2	1441.4	1525.3	1664.8	1685.6	1801.3	1822.7	1791.8	1858.5
CAM	1318.7	1681.1	1421.0	1511.8	1836.5	1522.5	1760.0	1388.3	1530.9	1592.2	2123.8	2276.5	2137.3	1700.0
COA	1027.5	1082.0	1121.1	1200.5	1319.7	1241.9	970.4	1125.0	989.2	1010.3	1119.3	1092.5	1125.5	1109.6
COL	0.0	1245.5	1143.9	1208.8	1508.8	1525.1	1186.0	1150.2	1264.3	1304.1	1487.6	1599.5	1656.6	1252.4
CHIS	1363.2	245.9	1165.2	1419.0	1341.5	1196.0	917.7	1014.7	1077.8	1024.2	1106.9	1137.8	1112.4	1086.3
CHIH	891.4	1047.2	934.8	1083.7	1069.1	993.4	797.2	813.4	899.2	978.1	958.6	1079.1	1202.4	980.6
DGO	852.0	759.1	613.7	650.8	794.0	741.0	674.5	615.6	687.6	679.8	810.5	920.0	973.7	751.7
GTO	528.5	634.5	616.7	664.8	681.6	609.1	550.7	541.1	564.0	537.3	595.4	736.5	809.1	620.7
GRO	443.2	545.9	457.8	528.0	622.7	552.7	478.2	468.5	489.4	502.8	585.3	702.8	795.3	551.8
HGO	24.7	438.2	379.4	453.7	622.4	609.4	486.8	551.4	542.8	538.9	690.4	739.3	817.7	530.4
JAL	989.4	1147.8	891.9	1066.8	1084.4	898.9	826.4	795.4	821.1	880.1	909.7	1006.8	1074.5	953.3
MEX	1040.1	1151.2	1020.9	1088.5	1077.7	925.2	795.7	806.5	804.2	755.8	799.5	863.4	873.7	923.3
MICH	414.6	417.0	426.5	465.4	554.5	503.4	410.2	409.9	493.5	447.7	517.0	651.0	733.1	495.7
MOR	403.8	864.8	709.8	771.0	918.2	934.5	733.6	729.6	713.7	859.4	1013.4	1049.7	1084.9	829.7
NAY	5003.2	850.3	682.8	765.4	1040.1	871.1	755.2	796.2	843.7	891.8	1062.6	1158.7	1217.6	1226.1
NL	247.9	1534.2	1762.3	1486.7	1438.6	1293.9	1050.5	1024.8	1177.1	1115.9	1084.2	1403.6	1443.2	1235.6
OAX	110.3	310.4	315.6	394.5	426.6	439.7	364.5	356.5	310.0	400.7	489.1	605.1	701.6	401.9
PUE	434.4	643.2	540.1	641.2	631.8	584.7	468.7	499.3	550.7	530.5	603.7	711.1	813.3	588.7
QRO	336.0	1148.3	1032.4	1106.5	1231.8	1128.1	773.6	868.6	951.6	898.7	1037.9	1171.2	1218.0	992.5
QR	924.7	1604.1	1215.7	1680.1	1184.7	1369.6	788.4	962.8	1033.0	1060.8	1301.2	1344.9	1318.6	1214.5
SLP	282.5	513.4	462.8	512.2	582.4	615.6	526.0	512.8	574.3	583.4	693.8	755.8	822.3	572.1
SIN	828.8	934.0	828.3	926.8	1015.2	795.1	680.5	820.0	1016.6	1067.4	1145.3	1182.3	1251.1	960.9
SON	1329.6	1884.2	1542.7	1760.1	1772.2	1647.2	1380.7	1432.9	1563.8	1575.8	1783.7	1745.3	1736.3	1627.3
TAB	4439.8	6028.3	4731.8	4195.2	5458.7	4423.4	3421.5	3328.7	3798.1	3273.7	3400.0	2923.4	2952.9	4028.9
TAMS	1118.9	1214.3	1212.0	1028.3	1188.5	1109.6	1096.8	1022.9	1199.6	1125.5	1242.7	1307.8	1381.8	1173.0
TLAX	574.0	698.0	1142.8	685.5	986.9	1254.2	747.1	759.7	955.9	1043.4	1348.0	1085.3	1143.2	955.7
VER	789.1	882.3	728.9	897.4	914.4	775.3	714.1	721.3	791.3	756.5	871.5	939.8	960.2	826.3
YUC	850.0	1070.6	626.5	846.5	989.2	983.2	793.5	825.2	750.4	837.4	918.6	961.7	985.8	879.9
ZAC	325.2	512.3	498.3	486.8	746.4	689.4	573.6	579.5	607.0	689.4	807.0	871.9	954.8	641.7
DF	1911.3	2034.7	1890.2	2289.9	2228.2	2036.2	1558.6	1772.3	2141.3	1908.0	2113.1	2137.5	2130.5	2011.7
TOTAL	993.0	1151.3	1050.3	1153.1	1205.3	1077.2	889.1	922.5	1012.3	976.3	1074.3	1140.1	1182.8	1063.7
	6844.5	7144.1	7181.2	7818.8	6943.4	6971.0	5856.3	6553.0	6079.6	6806.8	6715.5	6450.4	6896.6	6789.3

Fuente: <http://www.cidac.org/libroscidac/federalismo/Cap-V.PDF>

CUADRO 7

IMPORTANCIA DE LAS PARTICIPACIONES EN LOS ESTADOS

	Participaciones/ Ingresos Brutos Estatales		Tasa de Crecimiento Promedio Anual de Participaciones/ Ingresos Brutos Estatales	Inversión Pública Federal/ Participaciones 1990
	1980	1990		
AGS	4.4	66.1	6.17	114.1
BC	22.4	29.6	0.72	89.5
BCS	38.4	75.6	3.72	379.7
CAM	48.4	72.6	2.42	525
COA	63.7	89.5	2.58	182.1
COL	0	76.1	7.61	132.9
CHIS	67.7	81.8	1.41	57
CHIH	66.3	70.4	0.41	107.6
DGO	72.9	73.1	0.02	141.6
GTO	57	75	1.8	79.4
GRO	62.6	58.8	-0.38	235.8
HGO	4	77.1	7.31	223.6
JAL	37.9	71.3	3.34	77.6
MEX	41	64.1	2.31	72.5
MICH	54.3	78.5	2.42	249.3
MOR	6.3	69.5	6.32	101.1
NAY	51.4	82.1	3.07	175.1
NL	23.7	22.6	-0.11	81.7
OAX	11.8	24.6	1.28	306.3
PUE	62.4	79	1.66	82.1
QRO	33.6	82.8	4.92	96.3
QR	28.3	65	3.67	227.1
SLP	38.5	78.8	4.03	249
SIN	42.9	65.9	2.3	213.6
SON	59.8	65.6	0.58	73.3
TAB	91	67.2	-2.38	50
TAMS	71.3	81.1	0.98	93.7
TLAX	44.7	75.5	3.08	67.1
VER	52.1	68.2	1.61	253.3
YUC	74.8	81.9	0.71	198.2
ZAC	47	58.8	1.18	104.8
DF	36.9	50.4	1.35	264.2

Fuente: <http://www.cidac.org/libroscidac/federalismo/Cap-VI.PDF>

CUADRO 8

RESUMEN DE LAS APORTACIONES FEDERALES PAGADAS EN LOS EJERCICIOS FISCALES 2000 A 2002 Y LAS AUTORIZADAS PARA 2003. MILLONES DE PESOS

CONCEPTO	2000	2001	2002	2003
APORTACIONES	181,609.0	209,417.3	218,673.0	234,618.9
FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL	115,263.7	130,648.4	134,848.5	145,446.0
FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD	22,832.5	25,336.7	26,758.8	31,163.4
FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL	15,989.6	19,064.1	21,783.9	22,332.7
FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES	5,227.4	6,231.1	7,092.8	7,271.5
FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL	15,030.3	19,539.1	22,326.8	22,889.2
FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL	5,213.9	5,786.4	3,000.0	2,500.0
FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS	2,051.6	2,811.5	2,862.2	3,016.1

Fuente: Paquete Fiscal y Presupuesto de Egresos de la Federación 2003. Resultados Generales. Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Diciembre de 2002.

CUADRO 9

Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

(Millones de pesos corrientes)

	1998	2000	2002
Aguascalientes	1500.8	2230.1	2744.7
Baja California	2982	4883.4	6033.5
Baja California Sur	1122.7	1671	1946
Campeche	1519.6	2314.4	2771.7
Coahuila de Zaragoza	3044.3	4796.7	5784.3
Colima	1059.3	1663.6	1971.2
Chiapas	6306.1	10116.7	12908.5
Chihuahua	3421.9	5307.6	6555.9
Distrito Federal	2075.1	2361	4463.3
Durango	2586	3900.8	4767.3
Guanajuato	4601.2	7494	9212.1
Guerrero	5814.4	9283.8	11388.3
Hidalgo	3690.7	5652.4	7004.4
Jalisco	6034.9	9770.3	11801.7
México	10244.3	18161.1	22218.3
Michoacán de Ocampo	5487.2	8571.9	10499.5
Morelos	2131	3218.1	4015.6
Nayarit	1741.1	2636	3243.9
Nuevo León	3857.3	5878	7060.5
Oaxaca	5640.2	9104.2	12056.7
Puebla	5156.3	8421	10744.7
Querétaro de Arteaga	1907.1	2951	3692.1
Quintana Roo	1463.7	2267.5	2976.3
San Luis Potosí	3465.2	5351.2	6621.3
Sinaloa	3054.2	4787.6	5951.2
Sonora	2971.9	44719	5651.3
Tabasco	2792.9	4338.7	5390.5
Tamaulipas	3948.6	6199	7623.7
Tlaxcala	1547.8	2349.6	2885.1
Veracruz-Ilave	8891.9	14049.1	17293
Yucatán	2318.3	3664.8	4435.2
Zacatecas	2322.7	3493.6	4434.7
Total	114700.7	221607.2	226146.5

Fuente: H. Cámara de Diputados. Centro de Estudios de la Finanzas Públicas Presupuesto de Egresos de la Federación Gasto Federal Descentralizado 1998-2003. CEF/006/2003. Palacio Legislativo de San Lázaro, Febrero de 2003.

CUADRO 10

FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES POR ENTIDAD FEDERATIVA COMPORTAMIENTO (Crecimiento promedio anual en términos reales año base 1998)

Entidad	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-1998
Aguascalientes	14.16%	11.78%	12.36%	4.84%	50.32%
Baja California	29.97%	15.98%	11.52%	-0.62%	67.06%
Baja California Sur	15.93%	13.09%	10.42%	-0.61%	43.88%
Campeche	4.35%	10.52%	11.62%	2.77%	32.31%
Coahuila	22.40%	14.03%	9.60%	2.96%	57.49%
Colima	10.98%	13.41%	12.65%	6.67%	51.24%
Chiapas	21.82%	14.41%	12.36%	9.45%	71.40%
Chihuahua	23.94%	10.66%	11.99%	6.26%	63.23%
Distrito Federal	-13.61%	15.70%	84.96%	0.31%	85.44%
Durango	17.33%	8.34%	11.08%	5.54%	49.01%
Guanajuato	22.39%	13.21%	10.91%	6.17%	63.14%
Guerrero	14.59%	12.73%	12.84%	5.28%	53.47%
Hidalgo	22.64%	11.97%	11.28%	6.30%	62.44%
Jalisco	24.51%	13.73%	12.32%	3.47%	64.58%
México	34.45%	15.32%	13.18%	1.48%	78.09%
Michoacán	14.65%	12.98%	11.12%	5.04%	51.18%
Morelos	18.81%	11.81%	12.67%	7.38%	60.72%
Nayarit	16.06%	9.44%	12.98%	6.04%	52.16%
Nuevo León	19.91%	9.61%	10.21%	-0.41%	44.26%
Oaxaca	18.58%	14.78%	14.43%	9.89%	71.15%
Puebla	19.34%	11.98%	13.27%	5.87%	60.26%
Querétaro	23.42%	11.25%	13.54%	6.76%	66.44%
Quintana Roo	9.59%	10.49%	17.15%	5.27%	49.31%
San Luis Potosí	22.27%	11.17%	11.56%	6.13%	60.93%
Sinaloa	19.23%	10.36%	12.10%	6.30%	56.79%
Sonora	25.31%	11.17%	12.04%	2.58%	60.10%
Tabasco	12.40%	11.46%	12.06%	6.03%	48.84%
Tamaulipas	18.82%	13.06%	13.01%	4.37%	58.46%
Tlaxcala	15.50%	8.76%	12.24%	4.86%	47.84%
Veracruz	21.36%	11.78%	10.58%	5.92%	58.89%
Yucatán	15.93%	12.02%	14.46%	1.32%	50.60%
Zacatecas	30.42%	8.06%	12.92%	7.45%	71.00%
Total	20.48%	12.54%	13.19%	4.84%	60.91%

Fuente: Elaboración de INDETEC
<http://www.cedemun.gob.mx/ramo33con.htm>.

CUADRO 11

FONDO I: FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (FAEB) POR ENTIDAD FEDERATIVA COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 1998 AL 2002

(Crecimiento promedio anual en términos reales año base 1998)

Entidad	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-1998
Aguascalientes	10.45%	12.60%	9.50%	6.35%	44.82%
Baja California	7.47%	18.19%	9.41%	-0.84%	37.81%
Baja California Sur	10.39%	20.83%	8.68%	3.36%	49.84%
Campeche	-1.15%	12.08%	9.28%	6.97%	29.51%
Coahuila	13.05%	14.26%	8.73%	3.64%	45.56%
Colima	8.31%	16.98%	12.40%	5.95%	50.90%
Chiapas	11.64%	12.58%	9.65%	7.30%	47.87%
Chihuahua	12.31%	8.99%	9.30%	7.16%	43.36%
Distrito Federal	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Durango	9.07%	8.27%	9.12%	7.18%	38.12%
Guanajuato	10.33%	10.50%	9.75%	8.47%	45.14%
Guerrero	6.14%	10.30%	11.62%	7.98%	41.10%
Hidalgo	13.08%	11.48%	10.19%	8.05%	50.09%
Jalisco	13.67%	10.35%	10.05%	6.68%	47.27%
México	22.11%	14.30%	9.89%	1.07%	55.01%
Michoacán	5.15%	11.46%	9.87%	7.31%	38.17%
Morelos	12.38%	13.20%	10.11%	8.30%	51.69%
Nayarit	11.78%	11.22%	9.87%	6.85%	45.95%
Nuevo León	8.46%	9.13%	8.70%	1.15%	30.13%
Oaxaca	9.54%	15.26%	13.51%	7.64%	54.27%
Puebla	7.39%	10.41%	11.73%	6.52%	41.10%
Querétaro	15.20%	12.89%	10.33%	8.10%	55.10%
Quintana Roo	5.21%	11.35%	12.96%	9.25%	44.57%
San Luis Potosí	12.34%	10.14%	10.12%	7.75%	46.81%
Sinaloa	11.05%	9.26%	10.49%	7.94%	44.70%
Sonora	13.28%	10.34%	9.70%	6.40%	45.88%
Tabasco	4.07%	9.73%	10.36%	7.50%	35.48%
Tamaulipas	9.32%	12.69%	10.27%	6.36%	44.49%
Tlaxcala	9.91%	9.08%	9.89%	6.87%	40.79%
Veracruz	10.84%	9.52%	8.58%	7.66%	41.90%
Yucatán	7.01%	11.28%	11.13%	6.89%	41.45%
Zacatecas	22.43%	8.96%	11.76%	8.79%	62.20%
Total	11.14%	11.65%	10.15%	6.19%	45.14%

Fuente: Elaboración de INDETEC
http://www.cedemun.gob.mx/fondo_i.htm.

CUADRO 12

FONDO II: FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD (FASSA) POR ENTIDAD FEDERATIVA. COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 1998 AL 2002 (Crecimiento promedio anual en términos reales año base 1998)

Entidad	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-1998
Aguascalientes	10.91%	34.36%	21.83%	3.16%	87.28%
Baja California	0.00%	25.49%	18.65%	-0.39%	0.00%
Baja California Sur	12.75%	21.52%	19.15%	2.09%	66.65%
Campeche	3.59%	25.89%	20.95%	1.88%	60.69%
Coahuila	16.14%	26.56%	21.99%	1.77%	82.48%
Colima	13.42%	37.53%	10.41%	12.57%	93.88%
Chiapas	13.22%	27.87%	18.62%	-1.61%	68.96%
Chihuahua	39.47%	26.10%	24.27%	2.36%	123.73%
Distrito Federal	15.01%	28.21%	21.10%	3.90%	85.52%
Durango	14.26%	24.47%	22.11%	4.97%	82.29%
Guanajuato	13.94%	28.36%	19.21%	2.28%	78.33%
Guerrero	9.54%	26.56%	17.57%	1.66%	65.71%
Hidalgo	24.67%	23.83%	21.88%	10.21%	107.37%
Jalisco	17.05%	35.42%	21.67%	-0.76%	91.38%
México	33.65%	21.05%	20.65%	-2.86%	89.60%
Michoacán	9.47%	25.32%	16.77%	3.11%	65.17%
Morelos	13.06%	25.47%	21.12%	1.94%	75.15%
Nayarit	13.36%	24.33%	21.12%	4.38%	78.20%
Nuevo León	10.05%	21.64%	21.08%	0.99%	63.69%
Oaxaca	12.71%	24.22%	21.42%	0.67%	71.15%
Puebla	7.33%	24.70%	18.00%	3.37%	63.25%
Querétaro	15.42%	30.71%	22.56%	11.92%	106.96%
Quintana Roo	11.13%	30.41%	21.89%	-2.64%	71.98%
San Luis Potosí	25.93%	27.73%	22.41%	-0.67%	95.57%
Sinaloa	10.64%	25.12%	20.16%	-1.45%	63.92%
Sonora	16.57%	24.42%	23.90%	-2.56%	75.10%
Tabasco	9.19%	30.44%	16.78%	2.33%	70.19%
Tamaulipas	17.44%	26.86%	22.39%	4.41%	90.39%
Tlaxcala	15.81%	33.69%	19.31%	6.47%	96.69%
Veracruz	14.21%	27.32%	19.52%	6.30%	84.75%
Yucatán	13.38%	27.59%	20.59%	0.78%	75.80%
Zacatecas	24.65%	25.02%	17.55%	8.49%	98.74%
Total	19.10%	26.55%	20.32%	1.84%	85.05%

Fuente: Elaboración de INDETEC

http://www.cedemun.gob.mx/fondo_ii.htm

CUADRO 13

FONDO III: FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS) POR ENTIDAD FEDERATIVA COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 1998 AL 2002 (Crecimiento promedio anual en términos reales año base 1998)

Entidad	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-1998
Aguascalientes	-28.57%	-46.05%	14.20%	0.97%	-55.57%
Baja California	-25.24%	-37.19%	14.20%	47.84%	-20.73%
Baja California Sur	-42.04%	-75.61%	14.20%	32.16%	-78.67%
Campeche	-18.68%	-16.26%	14.20%	-5.72%	-26.67%
Coahuila	-8.16%	-20.57%	14.20%	-9.82%	-24.87%
Colima	-37.05%	-62.57%	14.20%	17.04%	-68.51%
Chiapas	33.85%	16.43%	14.20%	33.71%	137.98%
Chihuahua	4.87%	-6.37%	14.20%	32.69%	48.79%
Distrito Federal	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Durango	0.89%	-7.98%	14.20%	10.10%	16.73%
Guanajuato	24.37%	11.10%	14.20%	4.01%	64.13%
Guerrero	26.34%	14.33%	14.20%	1.38%	67.24%
Hidalgo	21.01%	6.43%	14.20%	0.86%	48.35%
Jalisco	23.64%	7.83%	14.20%	-12.01%	33.96%
México	33.38%	14.51%	14.20%	11.71%	94.85%
Michoacán	21.57%	12.00%	14.20%	-0.03%	55.45%
Morelos	-11.10%	-20.84%	14.20%	32.42%	6.42%
Nayarit	-14.58%	-25.93%	14.20%	14.10%	-17.56%
Nuevo León	1.35%	-8.79%	14.20%	-33.39%	-29.68%
Oaxaca	28.69%	14.54%	14.20%	32.68%	123.36%
Puebla	27.28%	12.61%	14.20%	7.18%	75.44%
Querétaro	2.01%	-8.89%	14.20%	-0.55%	5.55%
Quintana Roo	-22.85%	-30.64%	14.20%	10.21%	-32.65%
San Luis Potosí	19.67%	5.56%	14.20%	11.00%	60.13%
Sinaloa	-2.53%	-11.95%	14.20%	26.47%	23.95%
Sonora	-8.00%	-20.08%	14.20%	8.74%	-8.70%
Tabasco	3.17%	0.16%	14.20%	20.89%	42.65%
Tamaulipas	3.80%	-5.08%	14.20%	-4.23%	7.77%
Tlaxcala	-13.00%	-23.93%	14.20%	2.42%	-22.59%
Veracruz	35.65%	16.44%	14.20%	2.41%	84.73%
Yucatán	9.54%	2.19%	14.20%	-16.15%	7.20%
Zacatecas	16.57%	-4.23%	14.20%	8.46%	38.27%
Total	15.71%	4.89%	14.20%	9.39%	51.62%

Fuente: Elaboración de INDETEC
http://www.cedemun.gob.mx/fondo_iii.htm

CUADRO 14

FONDO V: FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM) POR ENTIDAD FEDERATIVA COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 1998 AL 2002 (Crecimiento promedio anual en términos reales año base 1998)

Entidad	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-1998
Aguascalientes	1.60%	2.85%	18.49%	24.51%	54.16%
Baja California	13.24%	16.13%	3.40%	17.70%	60.05%
Baja California Sur	2.64%	2.49%	17.03%	-11.79%	8.60%
Campeche	-6.59%	5.44%	9.02%	-4.41%	2.65%
Coahuila	49.63%	5.70%	-19.52%	51.52%	92.86%
Colima	4.83%	5.04%	21.00%	21.30%	61.62%
Chiapas	8.67%	6.12%	14.74%	2.42%	35.53%
Chihuahua	2.21%	17.42%	17.12%	-3.87%	35.11%
Distrito Federal	-3.56%	3.17%	6.55%	0.72%	6.77%
Durango	11.73%	2.69%	13.70%	9.24%	42.50%
Guanajuato	16.54%	20.01%	-5.04%	31.23%	74.28%
Guerrero	-0.71%	4.12%	10.14%	6.77%	21.58%
Hidalgo	19.24%	13.01%	-10.68%	14.02%	37.24%
Jalisco	3.14%	10.75%	8.73%	15.32%	43.23%
México	8.81%	4.20%	26.96%	3.33%	48.75%
Michoacán	0.51%	13.33%	17.72%	11.57%	49.62%
Morelos	6.20%	3.90%	34.17%	16.37%	72.29%
Nayarit	11.57%	1.67%	51.70%	9.80%	88.96%
Nuevo León	24.48%	-2.17%	2.28%	29.38%	61.14%
Oaxaca	6.31%	3.58%	12.07%	4.95%	29.52%
Puebla	11.49%	11.24%	15.95%	21.58%	74.84%
Querétaro	38.37%	-11.05%	17.01%	21.45%	74.92%
Quintana Roo	2.95%	-7.51%	63.69%	0.78%	57.08%
San Luis Potosí	10.49%	8.53%	11.70%	11.16%	48.89%
Sinaloa	1.08%	0.60%	19.30%	13.38%	37.54%
Sonora	40.95%	0.15%	17.54%	-4.39%	58.63%
Tabasco	-1.26%	2.41%	16.19%	-2.18%	14.93%
Tamaulipas	1.65%	1.38%	43.78%	23.43%	82.90%
Tlaxcala	8.37%	8.16%	17.24%	1.53%	39.54%
Veracruz	4.43%	2.39%	13.74%	7.59%	30.84%
Yucatán	2.71%	1.88%	48.44%	-1.95%	52.31%
Zacatecas	58.92%	-10.15%	24.70%	0.61%	79.15%
Total	8.35%	4.86%	14.07%	9.32%	41.68%

Fuente: Elaboración de INDETEC
http://www.cedemun.gob.mx/fondo_v.htm.

CUADRO 15

FONDO V. ii: FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (Infraestructura Educativa) POR ENTIDAD FEDERATIVA COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO (Crecimiento promedio anual en términos reales año base 1998)

Entidad	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-1998
Aguascalientes	1.00%	19.29%	37.61%	65.78%
Baja California	18.21%	-7.20%	16.19%	27.45%
Baja California Sur	-0.44%	15.28%	-23.99%	-12.76%
Campeche	5.12%	1.48%	-8.70%	-2.61%
Coahuila	7.02%	-31.60%	67.56%	22.65%
Colima	5.66%	18.46%	25.37%	56.92%
Chiapas	5.18%	14.62%	-7.41%	11.62%
Chihuahua	21.62%	17.11%	-9.81%	28.45%
Distrito Federal	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Durango	-0.22%	17.32%	12.71%	31.94%
Guanajuato	24.42%	-11.77%	29.81%	42.50%
Guerrero	1.95%	5.72%	4.43%	12.56%
Hidalgo	18.11%	-23.91%	22.02%	9.67%
Jalisco	12.66%	6.16%	13.37%	35.58%
México	3.51%	33.11%	-6.41%	28.94%
Michoacán	16.73%	15.99%	7.56%	45.63%
Morelos	2.57%	45.49%	20.56%	79.91%
Nayarit	-0.73%	82.53%	11.08%	101.27%
Nuevo León	-5.12%	-4.23%	42.66%	29.64%
Oaxaca	-0.49%	9.59%	2.92%	12.24%
Puebla	15.47%	16.53%	23.96%	66.80%
Querétaro	-20.75%	14.37%	29.48%	17.35%
Quintana Roo	-10.20%	74.76%	-1.13%	55.16%
San Luis Potosí	10.47%	5.56%	7.54%	25.42%
Sinaloa	-1.48%	21.85%	15.26%	38.38%
Sonora	-2.79%	17.95%	-10.70%	2.40%
Tabasco	-0.13%	19.91%	-9.32%	8.60%
Tamaulipas	-1.32%	62.53%	27.55%	104.56%
Tlaxcala	13.44%	23.76%	4.79%	47.12%
Veracruz	0.19%	14.06%	1.28%	15.74%
Yucatán	-0.54%	85.66%	-8.48%	69.00%
Zacatecas	-20.57%	25.19%	-1.99%	-2.54%
Total	4.80%	14.08%	9.39%	30.78%

Fuente: Elaboración de INDETEC

CUADRO 16

FONDO V. i: FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (Asistencia Social) POR ENTIDAD FEDERATIVA COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 1998 AL 2002 (Crecimiento promedio anual en términos reales año base 1998)

Entidad	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-1998
Aguascalientes	5.33%	17.47%	7.37%	32.85%
Baja California	5.93%	61.40%	22.46%	109.37%
Baja California Sur	6.70%	19.38%	4.08%	32.58%
Campeche	7.61%	59.17%	13.80%	94.91%
Coahuila	-0.66%	43.00%	11.82%	58.85%
Colima	3.33%	28.20%	10.64%	46.57%
Chiapas	7.05%	14.86%	12.00%	37.72%
Chihuahua	7.33%	17.13%	12.30%	41.18%
Distrito Federal	3.17%	6.55%	0.72%	10.72%
Durango	4.59%	11.44%	6.96%	24.66%
Guanajuato	6.44%	19.16%	35.00%	71.23%
Guerrero	6.66%	15.08%	9.17%	34.00%
Hidalgo	5.24%	11.95%	4.71%	23.36%
Jalisco	6.35%	15.04%	19.74%	46.50%
México	5.42%	16.38%	22.54%	50.34%
Michoacán	7.88%	20.72%	18.27%	54.03%
Morelos	5.63%	19.93%	9.98%	39.32%
Nayarit	4.30%	19.62%	7.78%	34.48%
Nuevo León	2.50%	11.82%	12.67%	29.14%
Oaxaca	8.92%	15.05%	7.26%	34.41%
Puebla	4.78%	14.98%	17.54%	41.60%
Querétaro	6.31%	20.54%	11.29%	42.62%
Quintana Roo	2.85%	26.38%	9.69%	42.58%
San Luis Potosí	2.57%	32.01%	20.72%	63.46%
Sinaloa	3.48%	15.93%	10.77%	32.87%
Sonora	6.14%	16.77%	7.51%	33.24%
Tabasco	5.64%	11.69%	7.07%	26.34%
Tamaulipas	5.59%	16.51%	15.09%	41.59%
Tlaxcala	3.99%	11.62%	-1.59%	14.22%
Veracruz	5.94%	13.24%	17.31%	40.73%
Yucatán	4.29%	13.09%	8.24%	27.66%
Zacatecas	5.49%	24.15%	3.57%	35.65%
Total	4.93%	14.06%	9.24%	30.75%

Fuente: Elaboración de INDETEC

CUADRO 17

**FONDO IV: FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) POR ENTIDAD FEDERATIVA COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 1998 AL 2002
(Crecimiento promedio anual en términos reales año base 1998)**

Entidad	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-1998
Aguascalientes	85.60%	5.31%	16.31%	9.30%	148.48%
Baja California	80.97%	4.80%	25.26%	9.20%	159.43%
Baja California Sur	83.76%	4.95%	19.95%	9.35%	152.96%
Campeche	64.45%	5.43%	14.16%	9.38%	116.49%
Coahuila	92.34%	4.64%	12.32%	9.32%	147.14%
Colima	83.77%	5.31%	17.83%	9.61%	149.93%
Chiapas	87.50%	6.01%	16.31%	9.22%	152.52%
Chihuahua	90.98%	4.89%	16.04%	9.39%	154.28%
Distrito Federal	-100.00%	0.00%	0.00%	9.35%	126.87%
Durango	85.84%	4.28%	7.41%	9.42%	127.75%
Guanajuato	84.85%	5.16%	12.39%	9.36%	138.94%
Guerrero	78.50%	4.65%	12.13%	9.38%	129.11%
Hidalgo	91.21%	5.31%	12.34%	9.42%	147.53%
Jalisco	91.45%	5.09%	12.21%	9.23%	146.58%
México	89.53%	5.20%	18.85%	9.32%	159.06%
Michoacán	79.13%	5.38%	9.34%	9.39%	125.78%
Morelos	87.65%	5.41%	14.48%	9.38%	147.67%
Nayarit	87.14%	4.07%	9.09%	9.27%	132.13%
Nuevo León	88.26%	4.26%	14.63%	9.44%	146.23%
Oaxaca	82.80%	5.21%	13.05%	9.42%	137.91%
Puebla	80.89%	3.46%	16.61%	9.35%	138.65%
Querétaro	92.22%	5.73%	19.24%	9.39%	165.09%
Quintana Roo	75.53%	3.45%	32.09%	9.36%	162.32%
San Luis Potosí	89.54%	4.64%	10.97%	9.36%	140.70%
Sinaloa	86.23%	3.73%	11.14%	9.30%	134.68%
Sonora	92.95%	5.49%	12.87%	9.39%	151.33%
Tabasco	74.44%	4.72%	14.90%	9.36%	129.53%
Tamaulipas	85.74%	4.51%	15.60%	9.46%	145.63%
Tlaxcala	86.95%	3.89%	15.74%	9.30%	145.68%
Veracruz	86.90%	4.94%	8.94%	9.34%	133.61%
Yucatán	81.01%	4.79%	13.12%	9.38%	134.70%
Zacatecas	106.31%	4.35%	7.52%	9.41%	153.25%
Total	69.16%	4.88%	25.08%	9.35%	142.64%

Fuente: Elaboración de INDETEC
http://www.cedemun.gob.mx/fondo_iv.htm.

CUADRO 18

FONDO VII: FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL (FASP) POR ENTIDAD FEDERATIVA COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 1998 AL 2002

(Crecimiento promedio anual en términos reales año base 1998)

ENTIDAD	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-1998
Aguascalientes	4.61%	4.79%	-50.62%	-45.87%
Baja California	-0.11%	0.85%	-47.88%	-47.50%
Baja California Sur	0.16%	-3.08%	-59.82%	-60.99%
Campeche	-7.57%	-1.21%	-50.26%	-54.58%
Coahuila	-0.46%	2.60%	-45.65%	-44.49%
Colima	0.73%	3.56%	-38.76%	-36.12%
Chiapas	0.64%	3.54%	-46.05%	-43.78%
Chihuahua	2.86%	0.63%	-46.89%	-45.02%
Distrito Federal	4.92%	2.46%	-50.62%	-46.91%
Durango	-0.86%	0.02%	-50.57%	-50.99%
Guanajuato	0.78%	4.88%	-48.91%	-46.00%
Guerrero	-0.68%	3.47%	-45.83%	-44.33%
Hidalgo	-0.88%	2.17%	-51.84%	-51.23%
Jalisco	5.31%	1.70%	-43.23%	-39.20%
México	1.56%	3.82%	-44.91%	-41.91%
Michoacán	1.43%	0.75%	-50.50%	-49.42%
Morelos	-1.20%	1.65%	-45.50%	-45.26%
Nayarit	-1.05%	2.83%	-30.59%	-29.37%
Nuevo León	1.63%	1.65%	-47.95%	-46.22%
Oaxaca	0.35%	5.36%	-49.20%	-46.29%
Puebla	-2.82%	4.58%	-46.78%	-45.91%
Querétaro	-0.07%	5.09%	-52.51%	-50.12%
Quintana Roo	-1.59%	6.87%	-45.33%	-42.51%
San Luis Potosí	0.20%	0.05%	-46.81%	-46.67%
Sinaloa	1.12%	2.83%	-51.12%	-49.17%
Sonora	-1.90%	-3.01%	-45.77%	-48.40%
Tabasco	-0.21%	2.35%	-51.62%	-50.59%
Tamaulipas	-0.10%	-1.10%	-51.08%	-51.67%
Tlaxcala	-2.70%	-0.67%	-50.80%	-52.45%
Veracruz	0.20%	3.97%	-47.47%	-45.27%
Yucatán	-0.52%	6.84%	-52.61%	-49.63%
Zacatecas	-0.34%	9.35%	-46.44%	-41.64%
Total	0.59%	2.30%	-47.99%	-46.48%

Fuente: INDETEC

http://www.cedemun.gob.mx/fondo_vii.htm

CUADRO 19

**FONDO VI: FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN
TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (FAETA) POR ENTIDAD FEDERATIVA
COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 1998 AL 2002
(Crecimiento promedio anual en términos reales año base 1998)**

ENTIDAD	2000-2001	2001-2002	2002-1998
Aguascalientes	24.55%	7.65%	34.07%
Baja California	36.44%	6.28%	45.01%
Baja California Sur	35.79%	10.84%	50.52%
Campeche	45.66%	1.92%	48.46%
Coahuila	23.14%	1.27%	24.70%
Colima	32.34%	7.01%	41.62%
Chiapas	97.43%	4.64%	106.59%
Chihuahua	20.04%	9.07%	30.93%
Distrito Federal	0.00%	0.00%	0.00%
Durango	70.05%	20.10%	104.23%
Guanajuato	-5.66%	4.60%	-1.32%
Guerrero	44.21%	4.85%	51.21%
Hidalgo	61.77%	5.47%	70.62%
Jalisco	32.50%	2.80%	36.20%
México	19.31%	4.27%	24.40%
Michoacán	31.72%	6.32%	40.05%
Morelos	29.18%	4.08%	34.45%
Nayarit	64.28%	6.03%	74.19%
Nuevo León	-15.74%	3.06%	-13.16%
Oaxaca	119.09%	9.88%	140.73%
Puebla	23.24%	3.08%	27.04%
Querétaro	70.78%	14.64%	95.79%
Quintana Roo	25.57%	7.59%	35.10%
San Luis Potosí	25.94%	9.55%	37.96%
Sinaloa	26.89%	9.37%	38.78%
Sonora	26.34%	5.94%	33.85%
Tabasco	23.90%	9.11%	35.19%
Tamaulipas	31.57%	6.24%	39.78%
Tlaxcala	55.37%	6.67%	65.74%
Veracruz	44.46%	2.68%	48.34%
Yucatán	44.08%	4.40%	50.42%
Zacatecas	74.16%	14.89%	100.10%
Total	31.56%	5.76%	39.14%

Fuente: Elaboración de INDETEC
http://www.cedemun.gob.mx/fondo_vi.htm

CUADRO 20

Cuadro No. 1. El gasto federalizado en México, 2002-2003. (Millones de pesos y porcentaje).					
	Años			Participación porcentual en el total del gasto federalizado.	
	2002 1/	2003 2/	Crecimiento porcentual anual	2002	2003
Ramo 28	207,255.40	225,774.40	8.94	41.413	44.18
Ramo 33	248,550.60	255,845.90	2.94	49.665	50.06
PAFEF 3/	15,243.90			3.046	0.00
Convenios de descentralización	29,406.20	29,425.00	0.06	5.876	5.76
Total	500,456.10	511,045.30	2.12	100.000	100.00

Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2002). "Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003". Parte I: Visión general y estratégica del gasto. Página 23.

1/ Corresponde al cierre estimado al 2002 realizado por la SHCP.p 2/ Corresponde al presentado por el Ejecutivo Federal para su discusión, análisis y aprobación por parte de la Cámara de Diputados. 3/ El gasto del PAFEF lo asigna la Cámara de Diputados en el proceso de revisión, discusión y aprobación del PEF.p5

CUADRO 21

Cuadro No. 2. Indicadores macroeconómicos del gasto federalizado en México, 2002-2003. (Participación porcentual).										
	Gasto federalizado									
	PIB		Gasto total		Gasto social		Gasto centralizado		Por habitante	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Total	8.13	7.77	33.97	34.07	76.58	77.72	72.19	86.65	4,888.33	4,927.08
Ramo 28	3.37	3.43	14.07	15.05	31.72	34.33			2,024.42	2,176.73
Ramo 33	4.04	3.89	16.87	17.05	38.04	38.91			2,427.78	2,466.65
PAFEF 3/	0.25	0.00	1.03	0.00	2.33	0.00			148.90	-
Convenios de descentralización	0.48	0.45	2.00	1.96	4.50	4.47			287.23	283.69

Fuente

: Elaborado por la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2003, Criterios Generales de Política Económica, 2003 y CONAPO.p6

CUADRO 22

INGRESOS PÚBLICOS POR NIVEL DE GOBIERNO 1980-1994(%)

Año	Total	Federal	Estatal	Municipal
1980	100	79.6	18.0	2.4
1981	100	78.5	18.8	2.7
1982	100	79.9	17.1	3.0
1983	100	81.4	15.8	2.8
1984	100	78.9	17.4	3.7
1985	100	79.9	16.2	3.9
1986	100	82.4	13.5	4.1
1987	100	84.7	12.0	3.3
1988	100	83.8	12.6	3.6
1989	100	81.0	15.1	3.9
1990	100	82.8	12.7	4.5
1991	100	83.8	12.0	4.2
1992	100	82.5	13.1	4.4
1993	100	75.7	19.1	5.2
1994	100	74.6	20.1	5.3
PROMEDIO	100	79.9	15.5	4.6

Fuente: Carrera-Hernandez Ady, Fiscal Strengthening of Local Government in Mexico International Development Department, The University of Birmingham. Paper presented at the Annual Conference of the Society of Latin American Studies, University of Liverpool, 17 - 19 April 1998, p12. Horacio Sobarzo; Finanzas subnacionales en Mexico; p.38

CUADRO 23

**IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y AL VALOR AGREGADO DE
LAS PERSONAS MORALES POR ENTIDAD FEDERATIVA
(Estructura Porcentual)**

CONCEPTO	ISR		IVA	
	1999	2000	1999	2000
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0
Aguascalientes	0.5	0.6	0.5	0.7
Baja California	1.6	2.3	2.4	1.8
Baja California Sur	0.2	0.3	0.4	0.2
Campeche	0.2	0.2	0.2	0.3
Chiapas	0.1	0.2	0.3	0.1
Chihuahua	1.2	2.7	2.4	1.7
Coahuila	1.9	1.9	2.1	1.9
Colima	0.1	0.1	0.2	0.1
Distrito Federal	58.1	55.5	56.0	50.5
Durango	0.4	0.4	0.4	0.5
Guanajuato	1.4	1.3	1.4	1.5
Guerrero	0.3	0.3	0.3	0.4
Hidalgo	0.6	0.4	0.4	0.5
Jalisco	4.2	4.5	4.3	5.4
México	9.2	7.1	7.0	10.3
Michoacán	0.5	0.6	0.6	0.8
Morelos	0.6	0.7	0.6	1.7
Nayarit	0.1	1.6	0.2	0.1
Nuevo León	8.7	8.7	8.7	9.6
Oaxaca	0.2	0.3	0.3	0.2
Puebla	1.8	1.6	1.4	2.2
Querétaro	1.4	1.5	1.4	1.5
Quintana Roo	0.6	0.6	0.6	0.5
San Luis Potosí	0.9	0.8	0.7	1.0
Sinaloa	0.6	0.7	0.8	0.7
Sonora	0.7	1.0	1.0	0.8
Tabasco	0.3	0.4	0.4	0.3
Tamaulipas	1.3	1.8	1.8	1.8
Tlaxcala	0.3	0.2	0.2	0.3
Veracruz	1.2	2.0	1.9	1.5
Yucatán	0.5	0.6	0.5	0.6
Zacatecas	0.3	0.2	0.4	0.2

FUENTE: Elaborado con datos de la Cuenta Pública Federal 2000 SHCP.

CUADRO 24

PORCENTAJES DE RECAUDACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA

Mayores Porcentajes de Recaudación en Personas Morales	% (53%)	Menores Porcentajes de Recaudación en Personas Morales	% (53%)
Campeche	5.70	Baja California Sur	0.51
		Tlaxcala	0.51
Distrito Federal	14.65	Colima	0.31
Estado de México	12.11	Nayarit	0.42
Tabasco	7.26	Zacatecas	0.43
Mayores Porcentajes de Recaudación en Personas Físicas	% (47%)	Menores Porcentajes de Recaudación en Personas Físicas	% (47%)
Baja California	8.99	Michoacán	0.87
Distrito Federal	15.78	San Luis Potosí	0.27
Estado de México	8.62	Sinaloa	0.79
Veracruz	11.69	Yucatán	0.21
Mayores Porcentajes de Recaudación en IVA	% (15%)	Menores Porcentajes de Recaudación en IVA	% (15%)
Distrito Federal	6.96	Campeche	1.70
Estado de México	5.11	Oaxaca	1.48
Nuevo León	4.32	Tlaxcala	1.67
Veracruz	13.60	Yucatán	1.29
Mayores Porcentajes de Recaudación en IEPS	%	Menores Porcentajes de Recaudación en IEPS	%
Baja California	7.35	Nayarit	1.43
Distrito Federal	7.68	Oaxaca	0.88
Nuevo León	5.47	Tlaxcala	1.43
Veracruz	10.27	Yucatán	1.20

Los porcentajes son la proporción que guarda cada Entidad Federativa respecto a todo el país. Gamboa, p23

CUADRO 25

Gasto Federal Descentralizado en México 2000 – 2003. (CIFRAS ACUMULADAS EN MILLONES DE PESOS)

Año	Participaciones	Previsiones y aportaciones para el Sistema de Educación Básica y Normal 8/	Aportaciones para entidades federativas y Municipios 13/	Tribunal Fiscal de la Federación 12/
1990	20,717,395	906,682	0	
1991	26,740,710	1,161,033	0	
1992	32,972,384	15,589,600	0	
1993	37,691,499	22,263,500	0	
1994	41,607,782	28,447,016	0	
1995	49,158,940	33,769,895	0	15,940
1996	70,900,570	46,535,646	0	107,763
1997	94,573,346	62,572,958	0	175,577
1998	113,664,927	9,937,042	113,438,792	282,841
1999	140,670,929	11,655,861	151,901,677	418,129
2000	178,136,175	13,700,183	181,609,000	602,064
2001	196,931,180	14,776,407	209,172,847	660,534

Fuente: Elaboración propia con datos de *Estadísticas de Finanzas Públicas y Deuda Pública* de la SHCP, varios años, y Presupuesto de Egresos de la Federación 2003. Resultados Generales. Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

CUADRO 26
TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DEL GOBIERNO FEDERAL A LOS ESTADOS
EN PESOS DE 2000.

Estado	Aportaciones ¹	PAFEF ²	Alianza para el Campo ³	Participaciones ⁴	INV Pública ⁵	Reintegros ⁶
Aguascalientes	1,867.63	66.00	67.00	2,055.84	843.46	4,899.93
Baja California	3,838.25	383.00	22.00	4,992.34	2,536.13	11,771.72
Baja California Sur	1,370.70	47.00	45.00	1,187.24	1,090.27	3,740.21
Campeche	1,931.98	82.00	68.00	2,073.00	10,063.38	14,218.36
Cochula	3,931.41	178.00	22.00	6,790.72	2,031.84	12,953.97
Colima	1,293.97	58.00	224.00	5,261.48	914.75	7,752.21
Chiapas	8,225.28	207.00	80.00	4,294.73	7,653.63	20,460.65
Chihuahua	4,348.21	341.00	13.00	1,357.73	2,504.74	8,564.68
Distrito Federal	2,132.68	741.00	73.00	23,233.85	26,675.23	52,855.76
Durango	3,249.85	131.00	108.00	2,460.08	1,393.39	7,342.31
Guanajuato	6,107.41	219.00	84.00	6,780.17	3,535.49	16,726.07
Guerrero	7,517.89	110.00	78.00	3,867.15	3,207.61	14,780.66
Hidalgo	4,660.25	110.00	117.00	3,307.05	3,629.07	11,823.37
Jalisco	7,895.26	543.00	84.00	10,935.31	3,038.10	22,495.67
Edo. de México	14,283.08	841.00	88.00	20,336.60	5,874.55	41,423.23
Michoacán	7,096.54	186.00	56.00	5,395.77	3,908.48	16,642.78
Morelos	2,663.97	65.00	37.00	2,652.24	1,300.44	6,718.65
Nayarit	2,179.84	86.00	30.00	1,853.62	978.63	5,128.10
Nuevo León	4,960.21	375.00	166.00	8,127.67	4,186.84	17,815.71
Oaxaca	7,376.87	69.00	89.00	4,410.93	5,091.71	17,037.52
Puebla	6,916.64	248.00	50.00	6,984.58	3,640.48	17,839.70
Querétaro	2,439.15	107.00	43.00	2,881.13	1,727.56	7,197.84
Quintana Roo	1,851.65	62.00	70.00	1,827.60	1,243.28	5,054.53
San Luis Potosí	4,425.07	108.00	10.00	3,381.66	1,991.33	9,916.06
Sinaloa	3,916.93	220.00	143.00	4,435.09	2,566.35	11,281.37
Sonora	3,859.34	257.00	62.00	5,408.25	2,514.39	12,100.98
Tabasco	3,577.72	170.00	114.00	8,576.02	9,685.53	22,123.28
Tamaulipas	5,026.24	223.00	34.00	5,585.26	5,287.53	16,156.02
Tlaxcala	1,958.92	52.00	142.00	1,819.58	787.23	4,759.72
Veracruz	11,628.86	362.00	99.00	10,713.62	13,625.26	36,428.74
Yucatán	3,006.28	138.00	53.00	2,848.00	2,019.92	8,065.20
Zacatecas	2,921.47	87.00	296.00	2,301.86	1,313.23	6,919.55
Totales (millones \$)	148,459.57	6,872.00	2,693.00	178,136.17	444,153.05	780,313.79

1 Las Aportaciones a las Entidades Federativas y Municipios se obtuvieron de los Acuerdos publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Se obtuvieron por los años de 1998, 1999 y 2000 y se encuentran expresadas a pesos promedio del año 2000.

2 El Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se obtuvo de la Consultora aregional.com

3 El Programa de Alianza para el Campo se obtuvo de la Consultora aregional.com

4 Las Participaciones a las Entidades Federativas y Municipios se obtuvieron de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año 2000.

5 La Inversión Pública se obtuvo de la SHCP de la Unidad de Política y Control Presupuestal y de la Cuenta de la Hacienda Pública del año 1998, 1999 y 2000. Se expresan a precios promedio del año 2000.

6 Los Reintegros equivalen al total de recursos que da la Federación a los Estados.

CUADRO 27
INDICADORES ESTATALES 2000

Estado	Salidas ¹	Reintegros ²	Indice de Marginación ³	Indice de Desarrollo ⁴	Indice de Desarrollo con Calidad ⁵
Aguascalientes	13,542.87	5,189.03	-0.97340	1.02640	1.04760
Baja California	12,006.06	4,732.60	-1.26849	0.93020	0.90850
Baja California Sur	26,058.61	8,820.40	-0.80173	0.51080	0.61960
Campeche	21,204.87	20,585.76	0.70170	-0.52990	-0.42050
Coahuila	7,049.48	5,636.89	-1.20202	1.07970	1.08050
Colima	14,898.66	14,286.44	-0.68709	0.61940	0.62100
Chiapas	2,814.04	5,218.37	2.25073	-2.09920	-2.08090
Chihuahua	5,176.93	2,805.42	-0.78007	0.56620	0.46500
Distrito Federal	7,225.86	6,142.28	-1.52944	2.28260	2.38140
Durango	7,466.66	5,068.35	-0.11390	-0.11860	-0.11170
Guanajuato	4,988.35	3,586.95	0.07966	-0.32040	-0.37850
Guerrero	3,438.69	4,799.46	2.11781	-1.80110	-1.79010
Hidalgo	4,561.42	5,288.70	0.87701	-1.01360	-0.96220
Jalisco	3,467.62	3,558.31	-0.76076	0.75090	0.69890
Edo. de México	3,147.67	3,162.88	-0.60460	0.85220	0.71080
Michoacán	2,789.91	4,175.66	0.44913	-0.53220	-0.58670
Morelos	5,763.14	4,319.85	-0.35571	0.43760	0.40050
Nayarit	8,051.04	5,572.90	0.05813	-0.19950	-0.18980
Nuevo León	6,787.70	4,646.60	-1.39258	1.61410	1.59440
Oaxaca	1,829.93	4,954.55	2.07869	-2.14580	-2.13320
Puebla	2,392.01	3,514.04	0.72048	-0.61590	-0.68050
Querétaro	12,177.16	5,125.55	-0.10726	0.15080	0.24660
Quintana Roo	10,965.77	5,776.85	-0.35917	0.22510	0.28260
San Luis Potosí	3,495.73	4,312.53	0.72114	-0.76510	-0.75520
Sinaloa	4,031.81	4,447.01	-0.09957	0.19320	0.14960
Sonora	8,759.67	5,458.34	-0.75590	0.70810	0.72760
Tabasco	10,626.63	11,694.12	0.65540	-0.43210	-0.41290
Tamaulipas	5,466.16	5,868.04	-0.69053	0.45110	0.46000
Tlaxcala	5,397.99	4,944.42	-0.18493	0.25500	0.22460
Veracruz	7,598.03	5,272.67	1.27756	-1.03520	-1.04990
Yucatán	3,067.22	4,863.80	0.38133	-0.50030	-0.49570
Zacatecas	6,501.93	5,111.93	0.29837	-0.54460	-0.57160
Totales (millones \$)	5,567.38	8,004.58			

1 Las Salidas corresponden al total de contribuciones realizadas por los Estados a la Federación y se presentan en términos per cápita de acuerdo a la población del XII Censo de Población y Vivienda 2000 del INEGI.

2 Los Reintegros corresponden a los montos que la Federación les entrega a los Estados y que se establecen en el Presupuesto de Egresos de cada año, se encuentran expresados en términos per cápita.

3 El Índice de Marginación se obtuvo del Consejo Nacional de Población (CONAPO) con base en los resultados obtenidos del XII Censo de Población y Vivienda 2000.

4 Resume información acerca de las condiciones generales de desarrollo de la población en cada Entidad Federativa. Las variables incluidas son el ingreso promedio, nivel educativo, condiciones de vivienda, tasa de mortalidad infantil, y la tasa de esperanza de vida al nacer. Información obtenida de aregional.com

5 Resume información del Índice de Desarrollo General y de indicadores que representan la productividad de la población ocupada, así como la calidad de determinados servicios públicos.

CUADRO 28

PORCENTAJE DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL POR ESTADO.

Estado	Personas Morales (53%)	Personas Físicas (47%)	IVA (15%)	IEPS
Aguascalientes	1.00%	2.24%	2.75%	4.09%
Baja California	3.69%	8.99%	4.02%	7.35%
Baja California Sur	0.51%	1.89%	2.59%	3.80%
Campeche	5.70%	1.90%	1.70%	1.52%
Coahuila	4.30%	1.95%	2.60%	3.21%
Colima	0.31%	1.61%	2.22%	1.74%
Chiapas	2.80%	1.50%	2.08%	1.56%
Chihuahua	3.41%	1.97%	2.53%	4.29%
Distrito Federal	14.65%	15.78%	6.96%	7.68%
Durango	0.92%	1.36%	2.78%	3.08%
Guanajuato	4.58%	5.17%	3.80%	3.64%
Guerrero	0.89%	1.60%	3.13%	1.65%
Hidalgo	1.07%	1.89%	2.35%	2.27%
Jalisco	7.59%	1.08%	3.24%	3.60%
Edo. de México	12.11%	8.62%	5.11%	4.23%
Michoacán	1.67%	0.87%	2.98%	2.16%
Morelos	1.07%	1.58%	2.14%	1.71%
Nayarit	0.42%	1.85%	1.77%	1.43%
Nuevo León	5.14%	4.25%	4.32%	5.47%
Oaxaca	0.99%	1.07%	1.48%	0.88%
Puebla	2.72%	1.92%	2.15%	1.83%
Querétaro	2.18%	4.71%	3.14%	2.76%
Quintana Roo	1.12%	2.17%	2.16%	1.44%
San Luis Potosí	1.72%	0.27%	1.82%	2.08%
Sinaloa	1.63%	0.79%	2.52%	2.44%
Sonora	3.06%	4.02%	3.76%	3.59%
Tabasco	7.26%	3.86%	2.04%	1.72%
Tamaulipas	3.00%	1.67%	2.86%	3.68%
Tlaxcala	0.51%	0.10%	1.67%	1.43%
Veracruz	2.65%	11.69%	13.60%	10.27%
Yucatán	0.89%	0.21%	1.29%	1.20%
Zacatecas	0.43%	1.38%	2.45%	2.21%
Totales	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

* Los porcentajes son la proporción que guarda cada Entidad Federativa respecto a todo el país.

Fuente: Gamboa Rafael y Miguel Messmacher. Desigualdad regional y gasto público en México. Trabajo contratado por el Banco Interamericano de Desarrollo-BID. Primera versión, Junio 2002, p23

CUADRO 29

Recaudación Federal por Estado en Millones de Pesos de 2000

Estado	Personas Morales (53%) ¹	Personas Físicas (47%) ²	IVA (15%) ³	IEPS ⁴	ISAN ⁵	Tenencia ⁶	Salidas ⁷
Aguascalientes	1,365.12	2,729.14	5,213.94	3,333.61	49.26	97.26	12,788.33
Baja California	5,055.31	10,930.62	7,613.34	5,994.22	100.12	169.87	29,863.48
Baja California Sur	693.01	2,298.54	4,914.20	3,094.91	16.67	32.59	11,049.92
Campeche	7,814.65	2,313.40	3,223.59	1,237.62	16.98	39.73	14,645.97
Coahuila	5,901.73	2,371.66	4,937.09	2,618.35	134.91	236.44	16,200.19
Colima	431.95	1,962.24	4,205.56	1,415.16	23.61	45.90	8,084.41
Chiapas	3,839.22	1,824.65	3,937.51	1,269.84	54.36	107.96	11,033.54
Chihuahua	4,674.48	2,397.30	4,793.00	3,498.80	160.12	281.00	15,804.70
Distrito Federal	20,091.55	19,194.72	13,196.45	6,258.65	1,095.95	2,342.93	62,180.26
Durango	1,257.00	1,653.45	5,268.15	2,507.85	39.13	91.07	10,816.66
Guanajuato	6,285.20	6,283.17	7,206.07	2,968.15	201.51	316.72	23,260.82
Guerrero	1,226.70	1,947.81	5,932.92	1,344.04	45.00	93.48	10,589.96
Hidalgo	1,467.50	2,298.43	4,450.90	1,852.93	47.10	80.60	10,197.46
Jalisco	10,409.22	1,310.87	6,139.00	2,937.54	424.02	701.67	21,922.31
Edb. de México	16,613.63	10,488.15	9,697.50	3,448.70	517.45	458.66	41,224.08
Michoacán	2,287.80	1,059.15	5,656.62	1,758.40	132.62	225.05	11,119.65
Morelos	1,469.44	1,918.12	4,052.74	1,393.44	51.33	78.32	8,963.39
Nayarit	571.95	2,251.56	3,352.67	1,168.25	18.92	45.10	7,408.44
Nuevo León	7,054.67	5,169.20	8,196.08	4,460.75	395.56	748.73	26,024.99
Oaxaca	1,352.37	1,306.05	2,811.95	720.45	35.31	66.56	6,292.70
Puebla	3,736.29	2,339.11	4,078.36	1,495.33	197.29	297.12	12,143.49
Querétaro	2,984.37	5,723.41	5,951.37	2,252.07	53.72	135.52	17,100.46
Quintana Roo	1,538.59	2,643.22	4,095.93	1,171.84	59.24	85.83	9,594.64
San Luis Potosí	2,361.11	324.61	3,441.94	1,699.07	68.76	142.46	8,037.95
Sinaloa	2,232.38	965.32	4,775.67	1,989.21	100.70	164.79	10,228.07
Sonora	4,197.10	4,894.47	7,127.83	2,925.31	97.61	177.59	19,419.92
Tabasco	9,962.50	4,696.99	3,866.62	1,404.97	56.95	115.73	20,103.76
Tamaulipas	4,114.99	2,035.05	5,416.60	3,002.20	222.22	258.48	15,049.55
Tlaxcala	700.31	119.48	3,164.52	1,166.05	15.54	30.46	5,196.35
Veracruz	3,629.86	14,222.30	25,791.28	8,377.13	156.01	318.00	52,494.59
Yucatán	1,225.87	259.48	2,445.44	979.44	53.25	122.62	5,086.09
Zacatecas	593.81	1,682.80	4,651.14	1,799.83	18.49	55.00	8,801.08
Totales (millones \$)	137,139.73	121,614.47	189,606.00	81,544.10	4,659.70	8,163.23	542,727.24

1 El ISR para las Personas Morales se calculó tomando como base gravable el rubro de "Otros del Excedente de Explotación" del cálculo del Valor Agregado que realiza INEGI por entidad federativa según el Censo Económico del año de 1999.

2 El ISR para las Personas Físicas se obtuvo a través de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares del año 2000 (ENIGH). Se extrajeron los ingresos correspondientes a remuneraciones salariales y conceptos que están ligados a la relación obrero-patronal, que recibieron las personas el mes anterior al que se realizó la Encuesta y por su empleo principal. Los ingresos obtenidos por Entidad Federativa se encontraron en términos netos. Para determinar los ingresos brutos se aplicó de forma inversa la metodología establecida en la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) del año 2000 dentro del Título IV en los artículos 80, 80-A y 80-B. Con base en lo anterior, se obtuvo el impuesto correspondiente por la percepción de sueldos y salarios conforme lo establecen las disposiciones en la materia.

3 El Impuesto al Valor Agregado (15%) se calculó a partir de los datos sobre consumo de las personas a nivel estatal reportados en la ENIGH 2000. Se extrajo el consumo de bienes y servicios sujetos al impuesto del 15%. Una vez obtenido el consumo, se obtuvo la proporción que en cada Estado se gasta en dichos bienes y servicios y se multiplicó por el total recaudado por la Federación en 2000.

4 El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) se calculó con la información de bebidas alcohólicas y cervezas, tabacos, gasolina y diesel reportados en la ENIGH 2000. Se determinó el gasto en cada Estado en el consumo de esos bienes. Dicha proporción por estado se multiplicó por el monto total recaudado en 2000.

5 El Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) se obtuvo de los datos que publica el INEGI.

6 La Tenencia se obtuvo de los datos que publica el INEGI.

7 Las salidas son el total de Contribuciones Tributarias de los Estados a la Federación.

CUADRO 30

Ejercicio de las Potestades Tributarias, por entidad federativa

Las limitadas facultades tributarias que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal permite a las entidades, no han sido ejercidas en su totalidad. Sólo 6 de las 32 entidades federativas (Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Nayarit y Puebla) ejercen la totalidad de sus potestades, a excepción del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de menos de 10 años de antigüedad.

Entidad	Impuesto sobre hospedaje	Impuesto sobre nómina	Impuesto sobre loterías, rifas y concursos	Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de más de 10 años de antigüedad	Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de menos de 10 años de antigüedad	Derecho sobre venta de bebidas alcohólicas	Derecho sobre anuncios
Aguascalientes	X			X		X	X
Baja California	X	X	X			X	X
Baja California Sur	X	X				X	X
Campeche	X	X				X	X
Coahuila	X	X	X	X		X	X
Colima	X		X			X	X
Chiapas	X	X		X		X	X
Chihuahua	X	X	X				X
Distrito Federal	X	X	X	X		X	X
Durango	X	X				X	X
Guanajuato	X		X			X	
Guerrero	X	X	X	X		X	X
Hidalgo		X					
Jalisco	X	X	X			X	X
México	X	X	X	X		X	X
Michoacán			X			X	X
Morelos				X		X	X
Nayarit	X	X	X	X		X	X
Nuevo León	X	X	X			X	X
Oaxaca	X			X		X	X
Puebla	X	X	X	X		X	X
Querétaro				X		X	X
Quintana Roo	X	X	X			X	X
San Luis Potosí	X	X	X			X	X
Sinaloa	X	X	X			X	
Sonora		X	X	X		X	X
Tabasco	X	X	X			X	X
Tamaulipas		X	X			X	X
Tlaxcala		X	X	X			X
Veracruz							
Yucatán	X	X	X				
Zacatecas	X					X	X

Fuente: SAT

22-Feb-00

Fuente: Merino Gustavo. Federalismo Fiscal Diagnostico y respuestas, p159

CUADRO 31
ASIGNACIÓN DEL GASTO EN LOS
ESTADOS, 1990-1999

(Miles de millones de pesos de 1993)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Egresos netos del año	32.0	36.7	46.0	56.4	69.9	64.3	65.2	78.5	93.4	103.1
Menos: amortizaciones (deuda pública)	1.7	1.7	4.5	4.3	4.8	8.8	7.3	7.3	7.5	7.0
Egresos efectivos ordinarios	30.2	35.0	41.6	52.0	65.1	55.4	57.9	71.2	86.0	96.0
Gastos administrativos	13.4	15.0	19.1	21.9	26.3	25.0	29.9	31.8	32.5	33.3
Públicas y fomento	8.0	9.3	10.0	9.2	11.5	9.6	6.9	7.9	8.8	10.1
Transferencias	8.9	10.7	12.5	20.9	27.2	20.8	21.1	31.5	44.7	52.7
DISTRITO FEDERAL										
Egresos netos del año	11.4	12.0	13.4	13.9	14.3	12.0	13.4	15.2	14.4	13.0
Menos: amortizaciones (deuda pública)	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.8	0.8	0.9
Egresos efectivos ordinarios	11.3	11.9	13.3	13.8	14.0	11.6	12.8	14.4	13.6	12.2
Gastos administrativos	6.6	7.1	7.9	8.3	8.8	7.7	8.1	10.2	9.6	9.9
Obras Públicas y fomento	3.2	3.2	3.4	3.2	2.6	1.7	2.8	2.5	1.9	1.6
Transferencias	1.5	1.6	2.0	2.3	2.6	2.2	1.9	1.8	2.1	0.7

N.D= no disponible

a/ En 1998 incluye el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios equivalente a 2,500 millones de pesos y 0.2% del PIB.

Fuente: Elaborado con datos de Ernesto Zedillo, Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico

INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1979-1988; 1989-1992; 1992-1996; 1994-1997; 1995-1998 y 1996-1999.

INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, para 1980 a 1995: series históricas del PIB trimestral, 1980.I-1998.I; para los datos de 1996 a 1999, Oferta Demanda Global y Producto Interno Bruto Trimestral, cálculo preliminar, 1999.,

Pérez Morales Constantino, Finanzas Públicas en los Tres Niveles de Gobierno en México. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Momento Económico. Núm. 120, MARZO-ABRIL DE 2002, p49

CUADRO 32
Deuda Pública como Proporción de los Ingresos Propios de las
Entidades Federativas 1993-2000
 (Porcentajes)

ENTIDAD FEDERATIVA	1993	1996	2000	1996-1993	2000-1996	2000-1993
TOTAL NACIONAL	73.3	230.4	174.7	157.1	-55.7	101.4
Aguascalientes	81.8	442.7	60	360.9	-382.7	-21.8
Baja California	95.2	225.3	113.1	130.1	-112.2	17.9
Baja California Sur	114.1	1,532.00	497.3	1417.9	-1034.7	383.2
Campeche	48.8	408.9	21	360.1	-387.9	-27.8
Chiapas	51.1	156.4	101.9	105.3	-54.5	50.8
Chihuahua	120.8	225.5	57.3	104.7	-168.2	-63.5
Coahuila	28	313.1	116.4	285.1	-196.7	88.4
Colima	70.5	695.2	146.2	624.7	-549	75.7
Distrito Federal	13.5	63.7	121.8	50.2	58.1	108.3
Durango	593.5	454.2	201.9	-139.3	-252.3	-391.6
Guanajuato	79.9	77.7	43.3	-2.2	-34.4	-36.6
Guerrero	181.8	290	276.7	108.2	-13.3	94.9
Hidalgo	4.3	10.1	76.2	5.8	66.1	71.9
Jalisco	281	447.8	232	166.8	-215.8	-49
México	84.1	1,155.30	626	1071.2	-529.3	541.9
Michoacán	41.7	69.9	22	28.2	-47.9	-19.7
Morelos	69.2	91	200	21.8	109	130.8
Nayarit	192.3	163.9	38	-28.4	-125.9	-154.3
Nuevo León	154.3	528.3	331.2	374	-197.1	176.9
Oaxaca	400.5	156.7	64.6	-243.8	-92.1	-335.9
Puebla	18.1	87.1	65.8	69	-21.3	47.7
Querétaro	392.9	726.1	409	333.2	-317.1	16.1
Quintana Roo	122.3	227.6	148.2	105.3	-79.4	25.9
San Luis Potosí	28.6	569.4	330	540.8	-239.4	301.4
Sinaloa	246.9	462.3	312.9	215.4	-149.4	66
Sonora	172	1,389.20	639.9	1217.2	-749.3	467.9
Tabasco	153.7	154.1	152.9	0.4	-1.2	-0.8
Tamaulipas	31.5	82.3	78.8	50.8	-3.5	47.3
Tlaxcala	191.5	0	0	-191.5	0	-191.5
Veracruz	177.7	65.7	2	-112	-63.7	-175.7
Yucatán	292.5	167.6	24.9	-124.9	-142.7	-267.6
Zacatecas	306.7	667.6	13.6	360.9	-654	-293.1

Fuente: Elaborado con datos del CEFP de la H. Cámara de Diputados, con información de la SHCP, de la Cuenta Pública del Distrito Federal 1993-2001, el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 4º trimestre de 2002 y Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, INEGI.
<http://www.cefp.org.mx/intr/bancosdeinformacion/estatales/fp015.xls>

CUADRO 33

Deuda Pública como Proporción de las Participaciones Federales 1993-2002 (Porcentajes)

	1993	1996	2000	2002	1996- 1993	2000- 1996	2002- 2000
TOTAL NACIONAL	45.5	73	50.2	52.9	27.5	-22.8	2.7
Aguascalientes	73.7	43.1	6.8	13.7	-30.6	-36.3	6.9
Baja California	45.6	59.3	35.6	33.1	13.7	-23.7	-2.5
Baja California Sur	117	79	49.9	48.5	-38	-29.1	-1.4
Campeche	28.8	63.6	5.4	0.9	34.8	-58.2	-4.5
Chiapas	15	38.6	14.7	10.8	23.6	-23.9	-3.9
Chihuahua	39.3	81.7	29.2	24.3	42.4	-52.5	-4.9
Coahuila	30	68.2	18.7	11.8	38.2	-49.5	-6.9
Colima	39.8	56.7	13.4	21	16.9	-43.3	7.6
Distrito Federal	15.3	72.7	123.3	137.2	57.4	50.6	13.9
Durango	61	60.4	40.6	44.6	-0.6	-19.8	4
Guanajuato	22.1	17.7	9.2	7.9	-4.4	-8.5	-1.3
Guerrero	58.6	59.3	41.4	32.9	0.7	-17.9	-8.5
Hidalgo	5	1.2	n.a.	17.7	-3.8	n.a	n.a
Jalisco	105.2	92.2	47.2	44.6	-13	-45	-2.6
México	72.4	177.3	114.8	126.7	104.9	-62.5	11.9
Michoacán	10	11.9	4	2.3	1.9	-7.9	-1.7
Morelos	31.5	22.6	19.2	15	-8.9	-3.4	-4.2
Nayarit	30.5	23.5	5	4.5	-7	-18.5	-0.5
Nuevo León	70.6	179.2	108.2	87.2	108.6	-71	-21
Oaxaca	21.1	9.6	5.6	6	-11.5	-4	0.4
Puebla	8.1	11.4	12.2	11.9	3.3	0.8	-0.3
Querétaro	65.2	95.1	48.6	41	29.9	-46.5	-7.6
Quintana Roo	149.4	119	41	58.2	-30.4	-78	17.2
San Luis Potosí	47.1	41.1	24.9	35.2	-6	-16.2	10.3
Sinaloa	52.7	94.5	55.2	63.8	41.8	-39.3	8.6
Sonora	232.3	279.1	91.3	76.5	46.8	-187.8	-14.8
Tabasco	12.2	12.3	7	5.5	0.1	-5.3	-1.5
Tamaulipas	40.2	17.8	14.6	6.5	-22.4	-3.2	-8.1
Tlaxcala	20	n.a.	n.a.	0	n.a	n.a	n.a
Veracruz	15.8	5.7	0.2	21.4	-10.1	-5.5	21.2
Yucatán	42.9	29.8	6.6	17.1	-13.1	-23.2	10.5
Zacatecas	29.8	48.4	1.7	7.5	18.6	-46.7	5.8

Fuente: Elaborado con datos del CEFP de la H. Cámara de Diputados, con información de la SHCP, de la Cuenta Pública del Distrito Federal 1993-2001, el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 4° trimestre de 2002 y Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, INEGI.
<http://www.cefp.org.mx/intr/bancosdeinformacion/estatales/fp016.xls>

CUADRO 34
Producto Interno Bruto Por Entidad Federativa*

	PIB (Miles de Pesos)				Tasa de Convergencia Respecto. al D.F %				Tasa del PIB regional respecto al PIB nacional				Diferencia del índice de convergencia PIB		
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	1970-1980	1980-1990	1990-2000
TOTAL NACIONAL	444271	4276490	1382936	1473563	1970	1980	1990	2000	100	100	100	100			
Aguascalientes	2469	26129	15298.4	16891	2.02	2.43	4.92	5.06	0.56	0.61	1.11	1.15	0.41	2.49	0.14
Baja California	11686	96360	44478.2	48788.2	9.54	8.96	14.30	14.61	2.63	2.25	3.22	3.31	-0.58	5.34	0.31
Baja California Sur	1648	17377	7457	7983.5	1.35	1.62	2.40	2.39	0.37	0.41	0.54	0.54	0.27	0.78	-0.01
Campeche	1954	20380	14742.4	15907.1	1.6	1.89	4.74	4.76	0.44	0.48	1.07	1.08	0.29	2.85	0.03
Chiapas	12373	113750	44104.1	45150.7	10.1	10.6	14.18	13.52	2.79	2.66	3.19	3.06	0.48	3.60	-0.65
Chihuahua	1915	20118	8005.1	8154.3	1.56	1.87	2.57	2.44	0.43	0.47	0.58	0.55	0.31	0.70	-0.13
Coahuila	1175	115990	24211.1	25168.7	0.96	10.8	7.78	7.54	0.26	2.71	1.75	1.71	9.82	-3.00	-0.24
Colima	15096	120693	59811.8	66638.3	12.3	11.2	19.22	19.96	3.4	2.82	4.32	4.52	-1.11	8.00	0.73
Distrito Federal	122453	1075625	311115	333915	100	100	100	100	27.6	25.2	22.50	22.66	0	0	0
Durango	6235	54465	17559.9	17920.7	5.09	5.06	5.64	5.37	1.4	1.27	1.27	1.22	-0.03	0.58	-0.28
Guanajuato	14963	124387	45498.1	48119.8	12.2	11.6	14.62	14.41	3.37	2.91	3.29	3.27	-0.66	3.06	-0.21
Guerrero	7630	71310	23510.8	24110.6	6.23	6.63	7.56	7.22	1.72	1.67	1.70	1.64	0.4	0.93	-0.34
Hidalgo	5934	64654	20059.9	20876	4.85	6.01	6.45	6.25	1.34	1.51	1.45	1.42	1.16	0.44	-0.20
Jalisco	31683	280803	89829.4	94655.2	25.9	26.1	28.87	28.35	7.13	6.57	6.50	6.42	0.24	2.76	-0.53
México	38292	467741	146544	58070.6	31.3	43.5	47.10	17.39	8.62	10.9	10.60	3.94	12.2	3.61	-29.71
Michoacán	11274	101322	34167.4	34581.6	9.21	9.42	10.98	10.36	2.54	2.37	2.47	2.35	0.21	1.56	-0.63
Morelos	4801	46222	19411.7	20617.7	3.92	4.3	6.24	6.17	1.08	1.08	1.40	1.40	0.38	1.94	-0.06
Nayarit	3807	32859	8088.3	8261.6	3.11	3.05	2.60	2.47	0.86	0.77	0.58	0.56	-0.06	-0.45	-0.13
Nuevo León	26140	252389	94283	101454	21.4	23.5	30.30	30.38	5.88	5.9	6.82	6.88	2.11	6.84	0.08
Oaxaca	6567	60117	20850.6	21863.2	5.36	5.59	6.70	6.55	1.48	1.41	1.51	1.48	0.23	1.11	-0.15
Puebla	14415	138690	48014.1	50439.6	11.8	12.9	15.43	15.11	3.24	3.24	3.47	3.42	1.12	2.54	-0.33
Querétaro	3533	40475	23643.1	25337.5	2.89	3.76	7.60	7.59	0.8	0.95	1.71	1.72	0.87	3.84	-0.01
Quintana Roo	815	17240	18518.3	19588.2	0.67	1.6	5.95	5.87	0.18	0.4	1.34	1.33	0.93	4.35	-0.09
San Luis Potosí	6925	62194	23977.1	25328.2	5.66	5.78	7.71	7.59	1.56	1.45	1.73	1.72	0.12	1.93	-0.12
Sinaloa	10968	89275	28107.7	30468.5	8.96	8.3	9.03	9.12	2.47	2.09	2.03	2.07	-0.66	0.73	0.09
Sonora	14093	104642	36965.7	40790.3	11.5	9.73	11.88	12.22	3.17	2.45	2.67	2.77	-1.78	2.15	0.33
Tabasco	5152	169836	16464.3	17271.2	4.21	15.8	5.29	5.17	1.16	3.97	1.19	1.17	11.6	-10.50	-0.12
Tamaulipas	14144	126084	41812.6	44813.8	11.6	11.7	13.44	13.42	3.18	2.95	3.02	3.04	0.17	1.72	-0.02
Tlaxcala	1772	19550	7480.8	7964.9	1.45	1.82	2.40	2.39	0.4	0.46	0.54	0.54	0.37	0.58	-0.02
Veracruz	28700	248615	58332.4	60704.8	23.4	23.1	18.75	18.18	6.46	5.81	4.22	4.12	-0.33	-4.36	-0.57
Yucatán	5030	48562	18288.1	19759	4.11	4.51	5.88	5.92	1.13	1.14	1.32	1.34	0.4	1.37	0.04
Zacatecas	4533	34109	10739.1	11151.3	3.7	3.17	3.45	3.34	1.02	0.8	0.78	0.76	-0.53	0.28	-0.11

Fuente: Fuente elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno 1998, Anexo Estadístico, pp 258,259,260,261; Fuente: Fuente elaboración propia con datos del Tercer informe de Gobierno, Anexo Estadístico, pp, 185-197

*Para 1970 y 1980 Producto Interno Bruto por Entidad Federativa (Miles de pesos)

*Para 1990 y 2000 Producto Interno Bruto por Entidad Federativa (Millones de pesos a precios de 1993).

CUADRO 35

Producto Interno Bruto (Miles de pesos)

	PIB (Miles de Pesos)			Tasa de Convergencia Respecto. al D.F %			Tasa del PIB regional respecto al PIB nacional			Diferencia del índice de convergencia PIB	
	1970	1980	1993	1970	1980	1993	1970	1980	1993	1970-1980	1980-1993
TOTAL NACIONAL	444271	4276490	1127584133				100	100	100		
Aguascalientes	2469	26129	9935842	2.02	2.43	3.66	0.56	0.61	0.88	0.41	1.23
Baja California	11686	96360	27661436	9.54	8.96	10.2	2.63	2.25	2.45	-0.58	1.24
Baja California Sur	1648	17377	5250894	1.35	1.62	1.94	0.37	0.41	0.47	0.27	0.32
Campeche	1954	20380	18461836	1.6	1.89	6.81	0.44	0.48	1.64	0.29	4.92
Chiapas	12373	113750	31296899	10.1	10.58	11.54	2.79	2.66	2.78	0.48	0.96
Chihuahua	1915	20118	7104395	1.56	1.87	2.62	0.43	0.47	0.63	0.31	0.75
Coahuila	1175	115990	20563046	0.96	10.78	7.58	0.26	2.71	1.82	9.82	-3.2
Colima	15096	120693	33072552	12.33	11.22	12.19	3.40	2.82	2.93	-1.11	0.97
Distrito Federal	122453	1075625	271271933	100	100	100	27.56	25.15	24.06	0	0
Durango	6235	54465	13570609	5.09	5.06	5	1.40	1.27	1.20	-0.03	-0.06
Guanajuato	14963	124387	39290995	12.22	11.56	14.48	3.37	2.91	3.48	-0.66	2.92
Guerrero	7630	71310	22326650	6.23	6.63	8.23	1.72	1.67	1.98	0.4	1.6
Hidalgo	5934	64654	17891045	4.85	6.01	6.6	1.34	1.51	1.59	1.16	0.59
Jalisco	31683	280803	74206802	25.87	26.11	27.36	7.13	6.57	6.58	0.24	1.25
México	38292	467741	118598838	31.27	43.49	43.72	8.62	10.94	10.52	12.2	0.23
Michoacán	11274	101322	25794958	9.21	9.42	9.51	2.54	2.37	2.29	0.21	0.09
Morelos	4801	46222	18143275	3.92	4.3	6.69	1.08	1.08	1.61	0.38	2.39
Nayarit	3807	32859	8186643	3.11	3.05	3.02	0.86	0.77	0.73	-0.06	-0.09
Nuevo León	26140	252389	72916189	21.35	23.46	26.88	5.88	5.90	6.47	2.11	3.42
Oaxaca	6567	60117	19322297	5.36	5.59	7.12	1.48	1.41	1.71	0.23	1.53
Puebla	14415	138690	36304528	11.77	12.89	13.38	3.24	3.24	3.22	1.12	0.49
Querétaro	3533	40475	15867729	2.89	3.76	5.85	0.80	0.95	1.41	0.87	2.09
Quintana Roo	815	17240	15153451	0.67	1.6	5.59	0.18	0.40	1.34	0.93	3.99
San Luis Potosí	6925	62194	19956259	5.66	5.78	7.36	1.56	1.45	1.77	0.12	1.58
Sinaloa	10968	89275	24914048	8.96	8.3	9.18	2.47	2.09	2.21	-0.66	0.88
Sonora	14093	104642	29744180	11.51	9.73	10.96	3.17	2.45	2.64	-1.78	1.23
Tabasco	5152	169836	16637207	4.21	15.79	6.13	1.16	3.97	1.48	11.6	-9.66
Tamaulipas	14144	126084	28840064	11.55	11.72	10.63	3.18	2.95	2.56	0.17	-1.09
Tlaxcala	1772	19550	6274110	1.45	1.82	2.31	0.40	0.46	0.56	0.37	0.49
Veracruz	28700	248615	55655682	23.44	23.11	20.52	6.46	5.81	4.94	-0.33	-2.59
Yucatán	5030	48562	14255737	4.11	4.51	5.26	1.13	1.14	1.26	0.4	0.75
Zacatecas	4533	34109	9114004	3.7	3.17	3.36	1.02	0.80	0.81	-0.53	0.19

Fuente: Fuente elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno 1998, Anexo Estadístico, pp 258,259,260,261

CUADRO 36
CAPTACIÓN DE LA BANCA COMERCIAL DE INVERSIÓN EN MONEDA
NACIONAL Y EXTRANJERA POR ENTIDAD FEDERATIVA
Septiembre de 2002
(Miles de pesos)

Entidad federativa	Al 30 de septiembre 2002	Captación Bancaria Estatal Respecto a la Captación Bancaria Nacional %
Total	718454531	
Aguascalientes	144546	0.02
Baja California	398014	0.06
Baja California Sur	60594	0.01
Campeche	29012	0.00
Coahuila de Zaragoza	206442	0.03
Colima	145330	0.02
Chiapas	14715	0.00
Chihuahua	358841	0.05
Distrito Federal	536341702	74.65
Durango	105628	0.01
Guanajuato	918235	0.13
Guerrero	84518	0.01
Hidalgo	39299	0.01
Jalisco	4937685	0.69
México	919419	0.13
Michoacán de Ocampo	356571	0.05
Morelos	1146126	0.16
Nayarit	180861	0.03
Nuevo León	167538818	23.32
Oaxaca	27968	0.00
Puebla	465250	0.06
Querétaro de Arteaga	297841	0.04
Quintana Roo	247205	0.03
San Luis Potosí	174369	0.02
Sinaloa	290116	0.04
Sonora	797065	0.11
Tabasco	49551	0.01
Tamaulipas	322263	0.04
Tlaxcala	16950	0.00
Veracruz-Llave	1579960	0.22
Yucatán	204824	0.03
Zacatecas	54813	0.01

Fuente: Elaborado con datos de BANXICO. Dirección General de Investigación Económica.

CUADRO 37

INDICADORES DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR ENTIDAD FEDERATIVA Y GRANDES SECTORES DE ACTIVIDAD

ENTIDAD FEDERATIVA	PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO	
		(a)	(b)	(a+b)
	2000	2000	2000	
Total	16.1	27.7	53.8	81.5
Aguascalientes	8.9	34.5	54.4	88.9
Baja California	7.6	35.6	53.5	89.1
Baja California Sur	12	19.9	65.2	85.1
Campeche	22.1	20.8	55.3	76.1
Coahuila de Zaragoza	6.1	41.4	50.1	91.5
Colima	17.2	19.7	61.1	80.8
Chiapas	47.9	12.4	37.4	49.8
Chihuahua	8.7	41.5	47.4	88.9
Distrito Federal	0.6	21.4	75.5	96.9
Durango	15.6	30.3	51.9	82.2
Guanajuato	14.4	35.9	47.4	83.3
Guerrero	27.1	20.6	50.7	71.3
Hidalgo	26.4	28.5	43.8	72.3
Jalisco	10.4	32.3	54.6	86.9
México	5.6	31.4	59.9	91.3
Michoacán de Ocampo	23.9	25.4	48.7	74.1
Morelos	13.5	26.5	58.1	84.6
Nayarit	27.5	17.4	53.6	71
Nuevo León	3.3	37.2	56.3	93.5
Oaxaca	40.9	19.2	37.9	57.1
Puebla	28.4	28	42	70
Querétaro de Arteaga	9	36	51.8	87.8
Quintana Roo	9.9	15.7	72.7	88.4
San Luis Potosí	21.8	27.2	49.1	76.3
Sinaloa	27.5	17.9	52.9	70.8
Sonora	15.7	29.5	52.3	81.8
Tabasco	27.7	18.4	51.9	70.3
Tamaulipas	9.9	33.3	54	87.3
Tlaxcala	18.1	38	42.3	80.3
Veracruz-Llave	31.4	19.1	47.8	66.9
Yucatán	17.5	27.8	53.6	81.4
Zacatecas	22.2	26.4	49	75.4

Nota: Para el año 2000, los porcentajes no suman den por ciento por los casos de no especificado; además, los censos presentan además diferencias metodológicas que deben considerarse para efectos de comparación intercensal y con otras fuentes.

Fuentes: 1990: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. México, 1992.

2000: INEGI. Xil Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados de la muestra censal. Cuestionario ampliado. México

CUADRO 38

NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS DEL SECTOR MANUFACTURERO POR ENTIDAD FEDERATIVA

	Tasa de Eficiencia Promedio anual 1998-1998	Tasa de convergencia Respecto al D.F	
		1988	1998
Total Nacional	100	628.582	1107.6284
Aguascalientes	1.0	7.1	11.70
Baja California	1.4	9.2	15.49
Baja California Sur	0.4	2.4	4.31
Campeche	0.6	3.8	6.46
Coahuila de Zaragoza	1.8	14.2	21.98
Colima	0.6	3.1	6.33
Chiapas	2.8	18.1	31.65
Chihuahua	2.2	17.0	26.45
Distrito Federal	4.4	100.0	100.00
Durango	1.2	9.0	14.28
Guanajuato	6.4	34.8	66.78
Guerrero	5.0	15.8	44.33
Hidalgo	2.3	10.2	22.19
Jalisco	8.6	46.2	89.43
México	11.2	55.6	113.68
Michoacán de Ocampo	6.2	31.7	63.51
Morelos	1.9	8.5	18.49
Nayarit	0.6	7.5	9.15
Nuevo León	3.1	27.4	40.21
Oaxaca	6.6	22.7	59.70
Puebla	9.0	49.7	94.82
Querétaro de Arteaga	1.3	6.4	12.87
Quintana Roo	0.8	2.5	6.98
San Luis Potosí	1.6	15.0	21.16
Sinaloa	1.6	10.1	17.92
Sonora	2.0	10.8	20.86
Tabasco	1.4	5.7	13.50
Tamaulipas	1.9	14.2	22.73
Tlaxcala	2.0	7.2	17.99
Veracruz-Llave	6.0	38.4	66.87
Yucatán	3.2	16.0	32.33
Zacatecas	1.1	8.4	13.46

Fuente: Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno 20001, Anexo Estadístico, p250

CUADRO 39

RECAUDACIÓN TOTAL BRUTA POR CONCEPTO DE INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA. Enero-diciembre de 2001 y 2002 p (Miles de pesos)

ENTIDAD FEDERATIVA	RECAUDACIÓN REAL			
	ING. TRIB.	% RESPECTO AL	ING. NO TRIB.	% RESPECTO AL
Total	839066288	TOTAL	275 304 560.7	TOTAL
Aguascalientes	4753483.8	0.57	216824.4	0.08
Baja California	18288611.5	2.18	503048.9	0.18
Baja California Sur	1804512.7	0.22	172611.6	0.06
Campeche	2550524.8	0.30	59788.4	0.02
Coahuila de Zaragoza	15617343.5	1.86	194104	0.07
Colima	9127449.8	1.09	214213.6	0.08
Chiapas	2140902.7	0.26	71322.8	0.03
Chihuahua	16366341.8	1.95	268948.9	0.10
Distrito Federal	458120558	54.60	268705819.5	97.60
Durango	1738161.5	0.21	48386.5	0.02
Guanajuato	9690385.9	1.15	134283.5	0.05
Guerrero	2862959	0.34	86250.6	0.03
Hidalgo	2832345.9	0.34	39655.1	0.01
Jalisco	33213294.7	3.96	453985.9	0.16
México	51070243.9	6.09	248149.2	0.09
Michoacán de Ocampo	5168538.6	0.62	185315.3	0.07
Morelos	4572740.8	0.54	65082	0.02
Nayarit	1023245.7	0.12	53889.5	0.02
Nuevo León	61248911	7.30	528455.2	0.19
Oaxaca	2558140.5	0.30	146498.1	0.05
Puebla	14093341.7	1.68	119384.4	0.04
Querétaro de Arteaga	8568509.2	1.02	74210.5	0.03
Quintana Roo	4392532.9	0.52	298032.2	0.11
San Luis Potosí	4914173.3	0.59	78129.7	0.03
Sinaloa	5914881.6	0.70	267164.6	0.10
Sonora	7604075.1	0.91	250847.6	0.09
Tabasco	2590923.9	0.31	134366.4	0.05
Tamaulipas	53769928.1	6.41	990743.7	0.36
Tlaxcala	1330820	0.16	22951.7	0.01
Veracruz-Llave	24228796.6	2.89	503148.7	0.18
Yucatán	4646476.9	0.55	116342.9	0.04
Zacatecas	2263133	0.27	52605.7	0.02

NOTA: Debido al redondeo de las cifras, las sumas pueden no coincidir con los totales.

Deflactada con el promedio de; índice nacional de precios al consumidor de; período. Base 2da quincena de junio de 2002=1100.0.

FUENTE: Elaboración Propia con datos de la SHCP. Servicio de Administración Tributaria. Administración General de Recaudación.

CUADRO 40

TASA DE CRECIMIENTO REAL DE PARTICIPACIONES PER CÁPITA

	(TASA REAL)			Tasa de convergencia Resp. al D.F.		
	80/79	91/90	99/79	80/79	91/90	99/79
Total Nacional	-8.9	10.8	3.3	20.1	-10.5	3
Aguascalientes	1.6	18.1	84.9	9.6	-17.8	-78.6
Baja California	8.3	8.2	-12.7	2.9	-7.9	19
Baja California Sur	-2.9	2.4	22.5	14.1	-2.1	-16.2
Campeche	41.3	5.4	67.2	-30.1	-5.1	-60.9
Coahuila de Zaragoza	6.6	10.3	32.4	4.6	-10	-26.1
Colima	5	14	94.9	6.2	-13.7	-88.6
Chiapas	9.3	12.2	2.9	1.9	-11.9	3.4
Chihuahua	13	18.3	38.6	-1.8	-18	-32.3
Distrito Federal	11.2	0.3	6.3	0	0	0
Durango	12.2	13.5	147.6	-1	-13.2	-141.3
Guanajuato	9.5	24.7	73.1	1.7	-24.4	-66.8
Guerrero	9.6	17.2	107.3	1.6	-16.9	-101
Hidalgo	10.6	15.7	203.9	0.6	-15.4	-197.6
Jalisco	9.5	16.8	22.7	1.7	-16.5	-16.4
México	-10.3	12.7	-7.6	21.5	-12.4	13.9
Michoacán de Ocampo	13.4	28	156.5	-2.2	-27.7	-150.2
Morelos	1.6	13.6	82	9.6	-13.3	-75.7
Nayarit	9	11.3	127.6	2.2	-11	-121.3
Nuevo León	3.5	7.7	-17.8	7.7	-7.4	24.1
Oaxaca	16.1	26	257.3	-4.9	-25.7	-251
Puebla	9.1	27.8	81.4	2.1	-27.5	-75.1
Querétaro de Arteaga	0.1	19.7	37.6	11.1	-19.4	-31.3
Quintana Roo	-21.4	17.9	-17.1	32.6	-17.6	23.4
San Luis Potosí	10.2	14.4	143.3	1	-14.1	-137
Sinaloa	4.3	12.4	16.5	6.9	-12.1	-10.2
Sonora	7.4	7.6	15.4	3.8	-7.3	-9.1
Tabasco	7.2	0.5	-21.1	4	-0.2	27.4
Tamaulipas	9.7	12.1	40.3	1.5	-11.8	-34
Tlaxcala	9.4	14.8	172.7	1.8	-14.5	-166.4
Veracruz-Llave	6.1	14.2	47.7	5.1	-13.9	-41.4
Yucatán	-0.3	14.3	72.1	11.5	-14	-65.8
Zacatecas	15.1	10.7	271.7	-3.9	-10.4	-265.4

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Dirección General de Coordinación de Entidades Federativas, SHCP

CUADRO 41
México: Exportaciones totales por entidad federativa, 1997-2000

	Millones de dólares		Tasa de crecimiento/respecto al valor total		Crecimiento promedio anual
	1997	2000	1997	2000	1997-2000
TOTAL NACIONAL	80,517	166,243	100	100	68.8
Aguascalientes	308	561	0.4	0.3	60.7
Baja California	7,131	10,801	8.9	6.5	50.5
Baja California Sur	51	59	0.1	0.0	38.6
Campeche	29	23	0.0	0.0	26.4
Coahuila	2,671	3,822	3.3	2.3	47.7
Colima	12	11	0.0	0.0	30.6
Chiapas	213	111	0.3	0.1	17.4
Chihuahua	8,517	15,041	10.6	9.0	58.9
Distrito Federal	23,179	35,300	28.8	21.2	50.8
Durango	500	582	0.6	0.4	38.8
Estado de México	1,890	2,840	2.3	1.7	50.1
Guanajuato	836	1,343	1.0	0.8	53.5
Guerrero	49	57	0.1	0.0	38.8
Hidalgo	221	468	0.3	0.3	70.6
Jalisco	1,526	1,433	1.9	0.9	31.3
Michoacán	732	792	0.9	0.5	36.1
Morelos	212	337	0.3	0.2	53.0
Nayarit	32	25	0.0	0.0	26.0
Nuevo León	4,098	5,413	5.1	3.3	44.0
Oaxaca	39	38	0.0	0.0	32.5
Puebla	2,515	6,101	3.1	3.7	80.9
Querétaro	1,066	1,094	1.3	0.7	34.2
Quintana Roo	38	38	0.0	0.0	33.3
San Luis Potosí	394	1,061	0.5	0.6	89.8
Sinaloa	486	410	0.6	0.2	28.1
Sonora	2,873	4,132	3.6	2.5	47.9
Tabasco	9	9	0.0	0.0	33.3
Tamaulipas	5,549	7,439	6.9	4.5	44.7
Tlaxcala	188	190	0.2	0.1	33.7
Veracruz	834	780	1.0	0.5	31.2
Yucatán	277	443	0.3	0.3	53.3
Zacatecas	70	86	0.1	0.1	41.0
No especificado	13,973	65,406	17.4	39.3	156.0

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en información de BANCOMEXT. "Estadísticas de Comercio Exterior de México"

CUADRO 42
ESPERANZA DE VIDA AL NACER POR ENTIDAD
FEDERATIVA SEGÚN SEXO

ENTIDADES	1970			1990			Tasa de Conv. Resp al D.F	Tasa de Conv. Resp al D.F
	TOTAL	H	M	TOTAL	H	M	1970	1990
Nacional	60.9	58.8	63	70.8	67.7	74	95.5	97.0
Aguascalientes	63.3	61	65.6	71.9	68.9	74.9	99.2	98.5
Baja California	65.4	63.8	67.1	72.3	69.2	75.6	102.5	99.0
Baja California Sur	68.3	66.9	69.7	72.6	69.6	76.1	107.1	99.5
Campeche	64.8	63.9	65.8	71	67.9	74.5	101.6	97.3
Coahuila de Zaragoza	63.8	62.5	65.2	71.9	69	74.9	100.0	98.5
Colima	60.8	58.7	63	71.2	68.2	74.4	95.3	97.5
Chiapas	53	52	54	68.8	66	71.9	83.1	94.2
Chihuahua	63.8	62.1	65.5	71.7	68.7	74.9	100.0	98.2
Distrito Federal	63.8	62.2	65.5	73	69.8	75.9	100.0	100.0
Durango	66.2	64.4	68	71.1	67.7	74.6	103.8	97.4
Guanajuato	60.7	58.8	62.7	70.6	67.4	73.7	95.1	96.7
Guerrero	59.6	56.6	62.7	69.6	66.2	73	93.4	95.3
Hidalgo	56.4	54.4	58.4	69.9	66.7	73.2	88.4	95.8
Jalisco	62.7	60.7	64.9	71.3	68.5	74.2	98.3	97.7
México	59.4	57	61.9	71.4	68.2	74.7	93.1	97.8
Michoacán de Ocampo	63.5	61.2	65.9	70.8	67.5	74.1	99.5	97.0
Morelos	62	59.3	64.9	71.5	68.2	74.7	97.2	97.9
Nayarit	63.5	61.8	65.3	71.3	68	74.9	99.5	97.7
Nuevo León	67.2	65.8	68.8	72.9	69.9	75.9	105.3	99.9
Oaxaca	50.9	49.2	52.8	67.2	64.1	70.4	79.8	92.1
Puebla	54.7	52.7	56.8	68.8	65.5	72.1	85.7	94.2
Querétaro de Arteaga	59.6	57.2	62.1	70.6	67.4	74	93.4	96.7
Quintana Roo	66	63	69.1	71.7	68.6	75.6	103.4	98.2
San Luis Potosí	59.5	57.9	61.2	70.6	67.5	73.8	93.3	96.7
Sinaloa	66.4	64.6	68.4	71.7	68.6	75	104.1	98.2
Sonora	64.9	63.5	66.4	71.8	68.8	75	101.7	98.4
Tabasco	61.1	59.4	62.8	71.2	68.1	74.6	95.8	97.5
Tamaulipas	66.3	64.6	68	72.2	68.9	75.6	103.9	98.9
Tlaxcala	59.1	56.8	61.6	71.1	68	74.3	92.6	97.4
Veracruz-Llave	59.3	57.4	61	70.4	67.3	73.7	92.9	96.4
Yucatán	63.8	63.5	64.2	70.3	67.8	73	100.0	96.3
Zacatecas	63.8	62.9	64.8	70.8	67.8	73.9	100.0	97.0

Fuentes: 1970: CONAPO. México Demográfico, Breviario 1988. México, 1988
1990: CONAPO. Situación demográfica de los 32 estados, 1996. México, 1996.

CUADRO 43
POBLACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA Y SU
DINÁMICA DE CRECIMIENTO

Entidad Federativa	1960	1980	2000	Tasa de Crecimiento Poblacional Anual Promedio 1960-1980	Tasa de Crecimiento Poblacional Anual Promedio 1980-2000
Nacional	34923129	66846833	97483412	9.6	7.3
Aguascalientes	243363	519439	944285	10.7	9.1
Baja California	520165	1177886	2487367	11.3	10.6
Baja California Sur	81594	215139	424041	13.2	9.9
Campeche	168219	420553	690689	12.5	8.2
Coahuila de Zaragoza	907734	1557265	2298070	8.6	7.4
Colima	164450	346293	542627	10.5	7.8
Chiapas	1210870	2084717	3920892	8.6	9.4
Chihuahua	1226793	2005447	3052907	8.2	7.6
Distrito Federal	4870876	8831079	8605239	9.1	4.9
Durango	760836	1182320	1448661	7.8	6.1
Guanajuato	1735490	3006110	4663032	8.7	7.8
Guerrero	1186716	2109513	3079649	8.9	7.3
Hidalgo	994598	1547493	2235591	7.8	7.2
Jalisco	2443261	4371998	6322002	8.9	7.2
México	1897851	7564335	13096686	19.9	8.7
Michoacán de Ocampo	1851876	2868824	3985667	7.7	6.9
Morelos	386264	947089	1555296	12.3	8.2
Nayarit	389929	726120	920185	9.3	6.3
Nuevo León	1078848	2513044	3834141	11.6	7.6
Oaxaca	1727266	2369076	3438765	6.9	7.3
Puebla	1973837	3347685	5076686	8.5	7.6
Querétaro de Arteaga	355045	739605	1404306	10.4	9.5
Quintana Roo	50169	225985	874963	22.5	19.4
San Luis Potosí	1048297	1673893	2299360	8.0	6.9
Sinaloa	838404	1849879	2536844	11.0	6.9
Sonora	783378	1513731	2216969	9.7	7.3
Tabasco	496340	1062961	1891829	10.7	8.9
Tamaulipas	1024182	1924484	2753222	9.4	7.2
Tlaxcala	346688	556597	962646	8.0	8.6
Veracruz-Llave	2727899	5387680	6908975	9.9	6.4
Yucatán	614049	1063733	1658210	8.7	7.8
Zacatecas	817831	1275323	1353610	7.8	5.3

Fuente: Fuente elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno 2001, Anexo Estadístico, pp 10,11,12,14,15

CUADRO 44

Dinámica de Crecimiento Poblacional Crecimiento Poblacional Respecto al Distrito Federal

	1960	1980	2000	%	%	%
				1960	1980	2000
Nacional	34923129	66846833	97483412	100.0	100.0	100.0
Aguascalientes	243363	519439	944285	5.0	5.9	11.0
Baja California	520165	1177886	2487367	10.7	13.3	28.9
Baja California Sur	81594	215139	424041	1.7	2.4	4.9
Campeche	168219	420553	690689	3.5	4.8	8.0
Coahuila de Zaragoza	907734	1557265	2298070	18.6	17.6	26.7
Colima	164450	346293	542627	3.4	3.9	6.3
Chiapas	1210870	2084717	3920892	24.9	23.6	45.6
Chihuahua	1226793	2005447	3052907	25.2	22.7	35.5
Distrito Federal	4870876	8831079	8605239	100.0	100.0	100.0
Durango	760836	1182320	1448661	15.6	13.4	16.8
Guanajuato	1735490	3006110	4663032	35.6	34.0	54.2
Guerrero	1186716	2109513	3079649	24.4	23.9	35.8
Hidalgo	994598	1547493	2235591	20.4	17.5	26.0
Jalisco	2443261	4371998	6322002	50.2	49.5	73.5
México	1897851	7564335	13096686	39.0	85.7	152.2
Michoacán de Ocampo	1851876	2868824	3985667	38.0	32.5	46.3
Morelos	386264	947089	1555296	7.9	10.7	18.1
Nayarit	389929	726120	920185	8.0	8.2	10.7
Nuevo León	1078848	2513044	3834141	22.1	28.5	44.6
Oaxaca	1727266	2369076	3438765	35.5	26.8	40.0
Puebla	1973837	3347685	5076686	40.5	37.9	59.0
Querétaro de Arteaga	355045	739605	1404306	7.3	8.4	16.3
Quintana Roo	50169	225985	874963	1.0	2.6	10.2
San Luis Potosí	1048297	1673893	2299360	21.5	19.0	26.7
Sinaloa	838404	1849879	2536844	17.2	20.9	29.5
Sonora	783378	1513731	2216969	16.1	17.1	25.8
Tabasco	496340	1062961	1891829	10.2	12.0	22.0
Tamaulipas	1024182	1924484	2753222	21.0	21.8	32.0
Tlaxcala	346688	556597	962646	7.1	6.3	11.2
Veracruz-Llave	2727899	5387680	6908975	56.0	61.0	80.3
Yucatán	614049	1063733	1658210	12.6	12.0	19.3
Zacatecas	817831	1275323	1353610	16.8	14.4	15.7

Fuente: Fuente elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno 2001, Anexo Estadístico, pp 10,11,12,14,15

CUADRO 45

México: Densidad de población por Entidad Federativa, 1980-2000 (Número de habitantes por kilómetro cuadrado)

ENTIDAD FEDERATIVA	1980	2000	1980-2000 %	2020
Nacional	34	50	147	66
Aguascalientes	95	179	188	263
Baja California	17	35	208	53
Baja California Sur	3	6	205	9
Campeche	8	12	145	16
Coahuila de Zaragoza	10	15	144	20
Colima	67	99	148	131
Chiapas	28	53	192	78
Chihuahua	8	12	148	16
Distrito Federal	5,971	5,634	94	5297
Durango	10	12	125	14
Guanajuato	354	611	172	868
Guerrero	99	150	152	201
Hidalgo	33	47	143	61
Jalisco	74	108	146	142
México	54	80	148	106
Michoacán de Ocampo	48	68	142	88
Morelos	191	313	164	435
Nayarit	27	34	126	41
Nuevo León	39	59	151	79
Oaxaca	25	37	149	49
Puebla	99	148	149	197
Querétaro de Arteaga	65	116	180	167
Quintana Roo	5	22	440	39
San Luis Potosí	27	36	136	45
Sinaloa	32	43	136	54
Sonora	8	12	144	16
Tabasco	42	77	183	112
Tamaulipas	24	34	140	44
Tlaxcala	139	237	171	335
Veracruz-Llave	75	96	128	117
Yucatán	28	38	136	48
Zacatecas	16	18	116	20

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en información de INEGI, Estadísticas Históricas de México tomo I, y Censo General de Población y Vivienda de 2000

CUADRO 46
POBLACIÓN TOTAL Y DERECHO HABIENTE POR ENTIDAD FEDERATIVA SEGÚN
INSTITUCIÓN 1999

ENTIDAD FEDERATIVA	IMSS-ISSTE % TOTAL X ENTIDAD	IMSS,% del % Total	ISSSTE'% del %Total
Nacional	58.1	78.1	22.2
Aguascalientes	75.7	85.8	16.1
Baja California	84	87.2	7.4
Baja California Sur	85.9	71.6	33.8
Campeche	60.3	73.5	25
Coahuila de Zaragoza	89.8	88.6	12.6
Colima	65.6	77.6	22.6
Chiapas	24.5	65	36.8
Chihuahua	83.3	89.2	10.8
Distrito Federal	117.8	67.6	43.6
Durango	67	73.4	35.2
Guanajuato	49.3	83.6	16.8
Guerrero	34.7	59	63.5
Hidalgo	37.1	74.4	31
Jalisco	60.8	91.6	8.6
México	40.9	72.3	19.3
Michoacán de Ocampo	34.6	75.4	30.6
Morelos	48.2	78.2	27.4
Nayarit	56	74.2	32.6
Nuevo León	84.2	92.1	6.3
Oaxaca	26.9	63.3	48.9
Puebla	42.4	80.9	16
Querétaro de Arteaga	71.7	89.1	11.3
Quintana Roo	75	83.6	16.5
San Luis Potosí	49.2	80.3	23.5
Sinaloa	62.4	80.2	22.9
Sonora	70.2	81.2	15.4
Tabasco	46.1	54.7	28.8
Tamaulipas	78.9	80.7	17.9
Tlaxcala	43.2	77.3	28.5
Veracruz-Llave	41.6	77.9	17.4
Yucatán	59	85.2	15.3
Zacatecas	41.3	79.1	25.8

21 El Porcentaje se obtuvo en relación al total de la población derechohabiente.

La suma de los Porcentajes de las distintas instituciones puede ser mayor a 100 por aquella población que tiene derecho a este servicio en más de una institución

°El 117 por ciento obedece a la población fluctuante

Fuente: 1999: SSA. *Boletín de Información Estadística*. No. 19. VoL 1. Recursos y Servicios, 2000. México. 2001.

CUADRO 47
TASA DE MORTALIDAD

Entidad	Tasa de mortalidad			Caída en la tasa de mortalidad durante el periodo	
	1980	1990	2001	1980-1990	1990-2001
Nacional					
Aguascalientes	6.9	5.2	4.9	1.7	0.3
Baja California	5.9	4.6	3.6	1.3	1
Baja California Sur	5.3	4.2	3.5	1.1	0.7
Campeche	5.3	4.3	3.6	1	0.7
Coahuila de Zaragoza	7.2	5.2	4	2	1.2
Colima	5.6	4.6	4	1	0.6
Chiapas	6.2	4.9	4.1	1.3	0.8
Chihuahua	8.1	6.2	4.3	1.9	1.9
Distrito Federal	6.4	4.8	4	1.6	0.8
Durango	5.5	4.5	4.3	1	0.2
Guanajuato	6.7	5.5	4.4	1.2	1.1
Guerrero	6.7	5.4	4.3	1.3	1.1
Hidalgo	8.7	6.4	4.7	2.3	1.7
Jalisco	8.2	6	4.6	2.2	1.4
México	6.6	5	4.2	1.6	0.8
Michoacán de Ocampo	5.7	4	3.4	1.7	0.6
Morelos	7.3	5.9	4.6	1.4	1.3
Nayarit	6.3	5	4.2	1.3	0.8
Nuevo León	7.2	5.6	4.7	1.6	0.9
Oaxaca	5.2	4.4	3.8	0.8	0.6
Puebla	9.6	7.1	5.4	2.5	1.7
Querétaro de Arteaga	8.6	6.2	4.6	2.4	1.6
Quintana Roo	6.8	4.9	3.8	1.9	1.1
San Luis Potosí	4.6	3.7	2.9	0.9	0.8
Sinaloa	8.3	6.2	4.7	2.1	1.5
Sonora	6.2	5	4.4	1.2	0.6
Tabasco	5.9	4.6	4	1.3	0.6
Tamaulipas	6.7	4.9	3.6	1.8	1.3
Tlaxcala	6.6	5.2	4.2	1.4	1
Veracruz-Llave	7.4	5.4	4.2	2	1.2
Yucatán	8.3	6	4.8	2.3	1.2
Zacatecas	7.9	6.2	5	1.7	1.2
	7.8	6.2	4.9	1.6	1.3

Fuente. Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno 20001, Anexo Estadístico, p16,28

CUADRO 48

TASA DE MORTALIDAD INFANTIL POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD	Tasa de Mortalidad Infantil			Tasa promedio anual de mortalidad infantil	
	1990	1995	2001	1990-1995	1995-2001
Nacional	36.2	29	24	1.4	0.8
Aguascalientes	32.8	26.6	21.1	1.2	0.9
Baja California	22.9	19.5	21.2	0.7	-0.3
Baja California Sur	25.6	21.5	21.3	0.8	0.0
Campeche	39	31.1	25.1	1.6	1.0
Coahuila de Zaragoza	28.7	23.7	21.5	1.0	0.4
Colima	31.7	25.8	21.1	1.2	0.8
Chiapas	50.7	39.5	30.7	2.2	1.5
Chihuahua	29.4	24.2	22.5	1.0	0.3
Distrito Federal	20.8	18	19.1	0.6	-0.2
Durango	39	31.1	24.8	1.6	1.1
Guanajuato	42.6	33.7	24.2	1.8	1.6
Guerrero	46.6	36.5	28.6	2.0	1.3
Guerrero	44.7	35.2	26.4	1.9	1.5
Jalisco	33.8	27.3	21.3	1.3	1.0
México	31.4	25.6	21.2	1.2	0.7
Michoacán de Ocampo	41.3	32.7	24.9	1.7	1.3
Morelos	33.6	27.2	22.3	1.3	0.8
Nayarit	35.8	28.8	23.8	1.4	0.8
Nuevo León	23.7	20.1	20.2	0.7	0.0
Oaxaca	51.2	39.8	30.5	2.3	1.6
Puebla	42.5	33.6	26.6	1.8	1.2
Querétaro de Arteaga	40.9	32.5	23.7	1.7	1.5
Quintana Roo	35.8	28.8	22.8	1.4	1.0
San Luis Potosí	40.6	32.3	26.3	1.7	1.0
Sinaloa	35.5	28.6	23.4	1.4	0.9
Sonora	27.2	22.7	21.8	0.9	0.2
Tabasco	35.6	28.6	24.4	1.4	0.7
Tamaulipas	27.1	22.6	23.1	0.9	-0.1
Tlaxcala	37.6	30.1	23.3	1.5	1.1
Veracruz-Llave	40.9	32.5	26.9	1.7	0.9
Yucatán	41.2	32.7	26	1.7	1.1
Zacatecas	45.2	35.5	25.8	1.9	1.6

Por 1 000 nacidos vivos registrados.

Fuentes: 1990: CONAPO. Situación demográfica de los 32 estados, 1996. México, 1996. 1992:

:SSA-CESP. Estimaciones Demográficas de 1992. (mimeo). 1996-2001:CONAPO

Proyecciones de la Población de México, 1995-2020. México, 1999.

CUADRO 49
MÉXICO: TASA DE ANALFABETISMO POR
ENTIDAD FEDERATIVA, 1980-2000
 (porcentaje de la población de 12 años o más)

Entidad	1980		2000		1980	2000	1980	2000	Diferencial de converg. 1980-2000	1980-2000 % crec prom anual
	H	M	H	M	Total	Total	Tasa conv. D.F	Tasa conv. D.F		
Total Nacional	14.6	19.9	7.9	11.4	34.5	19.3	23.1	13.6	9.5	0.8
Aguascalientes	9.1	12.4	4.3	5.4	21.5	9.7	10.1	4	6.1	0.6
Baja California	5.4	7.1	3	4.1	12.5	7.1	1.1	1.4	-0.3	0.3
Baja California sur	6.8	8.2	3.9	4.5	15	8.4	3.6	2.7	0.9	0.3
Campeche	13.8	20.1	9.6	14	33.9	23.6	22.5	17.9	4.6	0.5
Coahuila	6.9	8.9	3.6	4.1	15.8	7.7	4.4	2	2.4	0.4
Colima	12	13.6	6.9	7.4	25.6	14.3	14.2	8.6	5.6	0.6
Chiapas	31	45	17	28.9	76	45.6	64.6	39.9	24.7	1.5
Chihuahua	8.7	8.9	4.7	4.9	17.6	9.6	6.2	3.9	2.3	0.4
Distrito Federal	3.1	8.3	1.7	4	11.4	5.7	0	0	0	0.3
Durango	9.1	9.7	5.3	5.5	18.8	10.8	7.4	5.1	2.3	0.4
Estado de México	9.2	17.9	4.1	8.5	27.1	12.6	15.7	6.9	8.8	0.7
Guanajuato	19.9	27.9	9.8	13.9	47.8	23.7	36.4	18	18.4	1.2
Guerrero	30.3	40.6	18	25.2	70.9	42.7	59.5	37	22.5	1.4
Hidalgo	24.3	35.6	12	17.9	59.9	29.5	48.5	23.8	24.7	1.5
Jalisco	11.9	14.4	6	6.9	26.3	12.9	14.9	7.2	7.7	0.7
Michoacán	22.6	27.6	13	15	50.2	27.7	38.8	22	16.8	1.1
Morelos	13.3	20.2	7.4	10.9	33.5	18.3	22.1	12.6	9.5	0.8
Nayarit	15.9	17	8.9	9.2	32.9	18.1	21.5	12.4	9.1	0.7
Nuevo León	5.9	8.5	2.9	3.8	14.4	6.7	3	1	2	0.4
Oaxaca	27.6	23.9	16	26.8	51.5	42.3	40.1	36.6	3.5	0.5
Puebla	20.5	32.6	11	18.1	53.1	28.7	41.7	23	18.7	1.2
Querétaro	20.1	31.9	7	12.3	52	19.3	40.6	13.6	27	1.6
Quintana Roo	13.2	20.9	5.7	9.5	34.1	15.2	22.7	9.5	13.2	0.9
San Luis Potosí	18.1	25	9.5	12.9	43.1	22.4	31.7	16.7	15	1.0
Sinaloa	14	13.7	8.2	7.7	27.7	15.9	16.3	10.2	6.1	0.6
Sonora	8.1	8.9	4.4	4.4	17	8.8	5.6	3.1	2.5	0.4
Tabasco	13.9	22	7.3	12	35.9	19.3	24.5	13.6	10.9	0.8
Tamaulipas	8	11.3	4.5	5.8	19.3	10.3	7.9	4.6	3.3	0.5
Tlaxcala	11.8	21.6	5.5	10	33.4	15.5	22	9.8	12.2	0.9
Veracruz	18.3	28.2	12	17.8	46.5	29.4	35.1	23.7	11.4	0.9
Yucatán	15.5	22.4	10	14.5	37.9	24.5	26.5	18.8	7.7	0.7
Zacatecas	13.4	16.3	7.5	8.4	29.7	15.9	18.3	10.2	8.1	0.7

H. Hombres

M. Mujeres

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en Estadísticas históricas de México Tomo I; Encuesta nacional de la dinámica demográfica 1997, INEGI y 1er. Informe de Gobierno, 2000. Poder Ejecutivo Nacional.

CUADRO 50

Entidad	Con Primaria Completa %			Tasa de Eficiencia Promedio anual %		Tasa de crecimiento promedio anual	
	1970	1990	2000	1990-1970	2000-1990	1970-1990	1990-2000
Total Nacional	16.8	19.3	19.4	0.1	0	0.13	0.01
Aguascalientes	19.6	22.9	21.5	0.2	-0.1	0.17	-0.14
Baja California	23.3	19.1	17.6	-0.2	-0.2	-0.21	-0.15
Baja California sur	20.2	19.1	17.6	-0.1	-0.2	-0.05	-0.15
Campeche	15.1	17.4	18.3	0.1	0.1	0.12	0.09
Coahuila	24.5	22.2	20.8	-0.1	-0.1	-0.12	-0.14
Colima	15.7	19.1	18.3	0.2	-0.1	0.17	-0.08
Chiapas	6.4	13.8	17.5	0.4	0.4	0.37	0.37
Chihuahua	22.3	25	24.5	0.1	-0.1	0.14	-0.05
Distrito Federal	29.6	17.9	15.6	-0.6	-0.2	-0.59	-0.23
Durango	16.2	22.8	23.2	0.3	0	0.33	0.04
Estado de México	11	21	23.5	0.5	0.3	0.50	0.25
Guanajuato	7	15.9	17.4	0.4	0.2	0.45	0.15
Guerrero	9.8	19.2	20.4	0.5	0.1	0.47	0.12
Hidalgo	16.7	21.7	22	0.3	0	0.25	0.03
Jalisco	16.1	20.8	19.5	0.2	-0.1	0.24	-0.13
Michoacán	8.5	17.8	20.3	0.5	0.3	0.47	0.25
Morelos	14.8	17.6	17.4	0.1	0	0.14	-0.02
Nayarit	12.2	16.6	16.5	0.2	0	0.22	-0.01
Nuevo León	26.9	19	17.5	-0.4	-0.2	-0.40	-0.15
Oaxaca	6.9	18.7	20.9	0.6	0.2	0.59	0.22
Puebla	13.4	19.5	21.5	0.3	0.2	0.31	0.2
Querétaro	9.1	20.6	20.9	0.6	0	0.58	0.03
Quintana Roo	11.2	17.4	17.3	0.3	0	0.31	-0.01
San Luis Potosí	11.7	18.1	19.1	0.3	0.1	0.32	0.1
Sinaloa	15.6	17.5	17.3	0.1	0	0.10	-0.02
Sonora	21.7	17.8	16.6	-0.2	-0.1	-0.20	-0.12
Tabasco	10.7	18.9	19.2	0.4	0	0.41	0.03
Tamaulipas	21.6	19.9	19.6	-0.1	0	-0.09	-0.03
Tlaxcala	16.2	24.4	23.3	0.4	-0.1	0.41	-0.11
Veracruz	13.1	18	18.7	0.2	0.1	0.25	0.07
Yucatán	9.8	15.4	16.7	0.3	0.1	0.28	0.13
Zacatecas	10	21.7	23.3	0.6	0.2	0.59	0.16

Fuente. Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno 20001, Anexo Estadístico, pp110,112

CUADRO 51

	Con Secundaria Completa %			Tasa de crecimiento promedio anual	
	1970	1990	2000	1970-1990	1990-2000
Total Nacional	2.7	12.6	19.2	0.50	0.66
Aguascalientes	2.3	11.8	20.6	0.48	0.88
Baja California	4	17.3	23.4	0.67	0.61
Baja California sur	3.9	13.6	20	0.49	0.64
Campeche	1.8	9.4	15.4	0.38	0.6
Coahuila	3.3	13.1	23.4	0.49	1.03
Colima	2.5	12.5	19.2	0.50	0.67
Chiapas	0.9	6.9	11.8	0.30	0.49
Chihuahua	2.9	11.8	20.1	0.45	0.83
Distrito Federal	5.6	15.7	21.5	0.51	0.58
Durango	1.9	10.7	18.4	0.44	0.77
Estado de México	1.6	10.2	17.3	0.43	0.71
Guanajuato	1.6	10.6	13.7	0.45	0.31
Guerrero	1.5	11.6	19.4	0.51	0.78
Hidalgo	2	12.3	19.3	0.52	0.7
Jalisco	2.5	16.3	24.2	0.69	0.79
Michoacán	1.5	9.8	14.7	0.42	0.49
Morelos	3.3	16.3	22.4	0.65	0.61
Nayarit	2.2	12.9	19.9	0.54	0.7
Nuevo León	4.4	17	25.1	0.63	0.81
Oaxaca	0.9	8	13.2	0.36	0.52
Puebla	1.9	10.7	16.7	0.44	0.6
Querétaro	1.9	11.8	21.1	0.50	0.93
Quintana Roo	2.2	13.6	22.5	0.57	0.89
San Luis Potosí	1.6	11.3	18.6	0.49	0.73
Sinaloa	2.4	10.9	15.4	0.43	0.45
Sonora	3.4	14.9	21.3	0.58	0.64
Tabasco	1.4	11	18.1	0.48	0.71
Tamaulipas	2.9	12.6	20.1	0.49	0.75
Tlaxcala	2.1	15.1	23	0.65	0.79
Veracruz	1.6	9.8	15	0.41	0.52
Yucatán	2.1	10	15.8	0.40	0.58
Zacatecas	1	9	15.7	0.40	0.67

Fuente. Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno 20001, Anexo Estadístico, pp110,112

CUADRO 52
Escolaridad Promedio

Entidad	Promedio de Escolaridad (años)			Convergencia resp. al D.F			Tasa de Eficiencia Promedio anual	
	1970	1990	2000	1970	1990	2000	1990- 1970	2000-1990
Total Nacional	3.4	6.3	7.5	0	2.2	2.1	0.15	0.12
Aguascalientes	3.5	6.6	8	-0.1	1.9	1.6	0.33	0.14
Baja California	4.3	7.3	8.2	-0.9	1.2	1.4	0.15	0.09
Baja California sur	3.2	7.2	8.3	0.2	1.3	1.3	0.20	0.11
Campeche	4.1	5.7	7	-0.7	2.8	2.6	0.08	0.13
Coahuila	3.3	7.1	8.4	0.1	1.4	1.2	0.19	0.13
Colima	1.8	6.5	7.7	1.6	2	1.9	0.24	0.12
Chiapas	3.9	4.1	5.3	-0.5	4.4	4.3	0.01	0.12
Chihuahua	5.8	6.7	7.7	-2.4	1.8	1.9	0.05	0.1
Distrito Federal	3.4	8.5	9.6	0	0	0	0.26	0.11
Durango	2.2	6.2	7.3	1.2	2.3	2.3	0.20	0.11
Estado de México	1.9	5.1	6.4	1.5	3.4	3.2	0.16	0.13
Guanajuato	2.3	4.9	6.1	1.1	3.6	3.5	0.13	0.12
Guerrero	3.4	5.4	6.7	0	3.1	2.9	0.10	0.13
Hidalgo	3.4	6.3	7.5	0	2.2	2.1	0.15	0.12
Jalisco	3.3	6.9	8	0.1	1.6	1.6	0.18	0.11
Michoacán	2.2	5.1	6.2	1.2	3.4	3.4	0.15	0.11
Morelos	3.2	6.6	7.7	0.2	1.9	1.9	0.17	0.11
Nayarit	3	5.9	7.3	0.4	2.6	2.3	0.15	0.14
Nuevo León	4.9	7.8	8.9	-1.5	0.7	0.7	0.15	0.11
Oaxaca	1.9	4.4	5.6	1.5	4.1	4	0.13	0.12
Puebla	2.7	5.5	6.7	0.7	3	2.9	0.14	0.12
Querétaro	2.3	6	7.5	1.1	2.5	2.1	0.19	0.15
Quintana Roo	3	6.2	7.8	0.4	2.3	1.8	0.16	0.16
San Luis Potosí	2.6	5.7	6.9	0.8	2.8	2.7	0.16	0.12
Sinaloa	3.2	6.6	7.6	0.2	1.9	2	0.17	0.1
Sonora	4.1	7.2	8.2	-0.7	1.3	1.4	0.16	0.1
Tabasco	2.8	5.8	7.2	0.6	2.7	2.4	0.15	0.14
Tamaulipas	3.9	6.9	8	-0.5	1.6	1.6	0.15	0.11
Tlaxcala	3.1	6.4	7.6	0.3	2.1	2	0.17	0.12
Veracruz	2.7	5.3	6.4	0.7	3.2	3.2	0.13	0.11
Yucatán	3	5.6	6.8	0.4	2.9	2.8	0.13	0.12
Zacatecas	2.6	5.3	6.5	0.8	3.2	3.1	0.14	0.12

Fuente. Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno 20001, Anexo Estadístico, pp110,112

CUADRO 53
POSIBLES HECHOS DELICTIVOS
Promedio anual

Entidad	Posibles Hechos Delictivos Promedio anual	Tasa de Convergencia respecto al D.F	
		1997-2000	1997
Total Nacional	-0.7	11.42	6.65
Aguascalientes	0.2	16.84	9.13
Baja California	-7.2	-40.41	-25.9
Baja California Sur	-0.6	-7.62	-12.92
Campeche	-2.5	11.18	11.64
Coahuila de Zaragoza	0.0	15.87	9.01
Colima	-7.1	-2.04	12.18
Chiapas	-0.4	18.41	12.74
Chihuahua	-3.0	0.92	2.82
Distrito Federal	-2.3	0	0
Durango	0.8	21.14	11.73
Guanajuato	0.1	17.9	10.75
Guerrero	0.0	16.68	9.67
Hidalgo	-0.9	17.02	12.85
Jalisco	-1.0	10.98	6.9
México	-0.1	12.36	5.58
Michoacán de Ocampo	-0.9	18.55	14.35
Morelos	-0.7	9.74	4.91
Nayarit	-0.2	16.82	10.35
Nuevo León	1.4	16.36	5.29
Oaxaca	-0.4	16.35	10.42
Puebla	0.0	17	9.9
Querétaro de Arteaga	-0.5	10.01	4.57
Quintana Roo	0.6	0.94	-7.75
San Luis Potosí	1.7	12.71	0.51
Sinaloa	-0.3	18.66	12.47
Sonora	-3.2	7.98	10.55
Tabasco	-2.4	7.37	7.52
Tamaulipas	-0.8	9.2	4.51
Tlaxcala	-1.4	17.34	14.45
Veracruz-llave	-1.0	16.01	11.97
Yucatán	4.2	13.31	-6.21
Zacatecas	0.1	18.53	11.36

Fuente: Informe de Gobierno 2002. Anexo Estadístico

CUADRO 54
VIVIENDAS CON AGUA ENTUBADA

Entidad	Viviendas con Agua entubada %			Tasa de Eficiencia Promedio anual %		Convergencia Res. al D.F.		
	1960	1980	2000	1980-1960	2000-1980	1960	1980	2000
Total Nacional	32.3	70.7	84.3	1.9	0.7	43.2	22.5	12.6
Aguascalientes	52.8	87.8	96.7	1.8	0.4	22.7	5.4	0.2
Baja California	50.3	78.1	89.4	1.4	0.6	25.2	15.1	7.5
Baja California sur	30.2	77.1	87.1	2.3	0.5	45.3	16.1	9.8
Campeche	23.5	6.0	80.1	-0.9	3.7	52.0	87.2	16.8
Coahuila	41.6	84.9	93.5	2.2	0.4	33.9	8.3	3.4
Colima	41.5	84.3	94.0	2.1	0.5	34.0	8.9	2.9
Chiapas	15.0	43.6	68.0	1.4	1.2	60.5	49.6	28.9
Chihuahua	41.8	78.0	92.0	1.8	0.7	33.7	15.2	4.9
Distrito Federal	75.5	93.2	96.9	0.9	0.2	0.0	0.0	0.0
Durango	18.5	73.3	90.0	2.7	0.8	57.0	19.9	6.9
Estado de México	24.4	68.4	88.3	2.2	1.0	51.1	24.8	8.6
Guanajuato	9.5	47.6	59.9	1.9	0.6	66.0	45.6	37.0
Guerrero	16.5	58.9	79.6	2.1	1.0	59.0	34.3	17.3
Hidalgo	37.9	78.5	89.2	2.0	0.5	37.6	14.7	7.7
Jalisco	16.7	81.5	89.9	3.2	0.4	58.8	11.7	7.0
Michoacán	21.7	66.7	82.6	2.3	0.8	53.8	26.5	14.3
Morelos	39.7	77.3	86.1	1.9	0.4	35.8	15.9	10.8
Nayarit	21.7	71.4	84.8	2.5	0.7	53.8	21.8	12.1
Nuevo León	53.4	87.5	93.5	1.7	0.3	22.1	5.7	3.4
Oaxaca	7.4	45.5	65.5	1.9	1.0	68.1	47.7	31.4
Puebla	19.6	60.1	77.3	2.0	0.9	55.9	33.1	19.6
Querétaro	17.3	65.7	88.2	2.4	1.1	58.2	27.5	8.7
Quintana Roo	4.5	58.0	90.0	2.7	1.6	71.0	35.2	6.9
San Luis Potosí	17.0	50.6	76.1	1.7	1.3	58.5	42.6	20.8
Sinaloa	22.1	67.0	84.9	2.2	0.9	53.4	26.2	12.0
Sonora	37.5	82.9	91.6	2.3	0.4	38.0	10.3	5.3
Tabasco	14.9	41.8	69.3	1.3	1.4	60.6	51.4	27.6
Tamaulipas	44.3	71.7	91.6	1.4	1.0	31.2	21.5	5.3
Tlaxcala	13.5	71.3	90.2	2.9	0.9	62.0	21.9	6.7
Veracruz	26.2	50.7	66.1	1.2	0.8	49.3	42.5	30.8
Yucatán	16.4	50.2	89.6	1.7	2.0	59.1	43.0	7.3
Zacatecas	10.6	57.9	83.6	2.4	1.3	64.9	35.3	13.3

Fuente. Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno 20001, Anexo Estadístico, pp92, 93, 94, 95, 96

CUADRO 55
VIVIENDAS CON ENERGÍA ELÉCTRICA

	Viviendas con Energía Ecléctica %			Tasa de Eficiencia Promedio Anual %		Tasa de Convergencia Resp. al D.F %		
	1970	1980	2000	1980-1970	2000-1980	1970	1980	2000
Total Nacional	58.9	74.8	95.0	1.6	1.0	35.8	22.6	4.5
Aguascalientes	64.6	84.0	97.9	1.9	0.7	30.1	13.4	1.6
Baja California	79.0	88.7	97.2	1.0	0.4	15.7	8.7	2.3
Baja California sur	50.3	75.8	94.6	2.5	0.9	44.4	21.6	4.9
Campeche	55.9	75.6	91.2	2.0	0.8	38.8	21.8	8.3
Coahuila	73.4	86.5	98.1	1.3	0.6	21.3	10.9	1.4
Colima	58.5	82.4	97.5	2.4	0.8	36.2	15.0	2.0
Chiapas	30.8	42.4	87.9	1.2	2.3	63.9	55.0	11.6
Chihuahua	62.5	74.8	91	1.2	0.8	32.2	22.6	60.1
Distrito Federal	94.7	97.4	99.5	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0
Durango	47.2	75.4	93.6	2.8	0.9	47.5	22.0	5.9
Estado de México	51.6	71.5	96.2	2.0	1.2	43.1	25.9	3.3
Guanajuato	36.9	55.1	89.3	1.8	1.7	57.8	42.3	10.2
Guerrero	37.7	55.1	91.9	1.7	1.8	57.0	42.3	7.6
Hidalgo	64.2	81.3	97.5	1.7	0.8	30.5	16.1	2.0
Jalisco	61.9	85.9	97.9	2.4	0.6	32.8	11.5	1.6
Michoacán	48.9	66.6	95.3	1.7	1.4	45.8	57.4	4.2
Morelos	64.4	85.2	98.0	2.1	0.6	30.3	12.2	1.5
Nayarit	58.2	78.8	95.4	2.1	0.8	36.5	18.6	4.1
Nuevo León	78.5	89.3	98.5	1.1	0.5	16.2	8.1	1.0
Oaxaca	27.8	45.5	87.3	1.8	2.1	66.9	51.9	12.2
Puebla	48.3	67.9	94.8	2.0	1.3	46.4	29.5	4.7
Querétaro	37.5	61.1	94.0	2.4	1.6	57.2	36.3	5.5
Quintana Roo	44.4	69.9	95.3	2.5	1.3	50.3	27.5	4.2
San Luis Potosí	40.9	52.4	88.5	1.2	1.8	53.8	45.0	11.0
Sinaloa	53.0	74.8	96.3	2.2	1.1	41.7	22.6	3.2
Sonora	64.6	78.8	96.1	1.4	0.9	30.1	18.6	3.4
Tabasco	32.2	52.3	94.0	2.0	2.1	62.5	45.1	5.5
Tamaulipas	64.0	76.3	81.0	1.2	0.2	30.7	21.1	18.5
Tlaxcala	64.2	81.6	97.1	1.7	0.8	30.5	15.8	2.4
Veracruz	49.4	50.6	89.4	0.1	1.9	45.3	60.1	10.1
Yucatán	53.0	78.0	95.4	2.5	0.9	41.7	19.4	4.1
Zacatecas	33.2	59.6	95.5	2.6	1.8	61.5	37.8	4.0

Fuente. Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno 20001, Anexo Estadístico, pp92, 93, 94, 95, 96

CUADRO 56
VIVIENDAS CON DRENAJE

Entidad	Viviendas con Drenaje %			Tasa de Eficiencia Promedio anual %		Tasa de Convergencia Res. al D.F. %		
	1960	1980	2000	1980-1960	2000-1980	1960	1980	2000
Total Nacional	28.9	51.0	78.1	1.1	1.4	44.5	34.0	20.1
Aguascalientes	44.6	71.3	94.9	1.3	1.2	28.8	13.7	3.3
Baja California	32.1	61.9	81.9	1.5	1.0	41.3	23.1	16.3
Baja California sur	20.7	43.1	80.6	1.1	1.9	52.7	41.9	17.6
Campeche	19.8	33.7	63.8	0.7	1.5	53.6	51.3	34.4
Coahuila	30.0	54.9	83.5	1.2	1.4	43.4	30.1	14.7
Colima	32.2	58.4	93.2	1.3	1.7	41.2	26.6	5.0
Chiapas	13.9	24.5	61.8	0.5	1.8	59.5	60.5	35.9
Chihuahua	34.1	52.7	85.2	0.9	1.6	39.3	32.3	13.0
Distrito Federal	73.4	85.0	98.2	0.6	0.7	0.0	0.0	0.0
Durango	17.6	36.0	73.5	0.9	1.9	55.8	49.0	24.7
Estado de México	20.8	46.9	76.3	1.3	1.5	52.6	38.1	21.9
Guanajuato	10.9	23.7	53.6	0.6	1.5	62.5	61.3	44.6
Guerrero	14.5	26.9	65.7	0.6	1.9	58.9	58.1	32.5
Hidalgo	33.1	66.6	91.7	1.7	1.3	40.3	18.4	6.5
Jalisco	1.3	66.0	86.3	3.2	1.0	72.1	19.0	11.9
Michoacán	18.7	24.6	74.7	0.3	2.5	54.7	60.4	23.5
Morelos	29.9	49.1	85.0	1.0	1.8	43.5	35.9	13.2
Nayarit	16.8	34.0	80.2	0.9	2.3	56.6	51.0	18.0
Nuevo León	45.3	66.6	90.8	1.1	1.2	28.1	18.4	7.4
Oaxaca	7.6	14.6	45.6	0.3	1.6	65.8	70.4	52.6
Puebla	19.2	36.1	65.6	0.8	1.5	54.2	48.9	32.6
Querétaro	16.6	36.4	75.7	1.0	2.0	56.8	48.6	22.5
Quintana Roo	5.8	32.2	83.7	1.3	2.6	67.6	52.8	14.5
San Luis Potosí	16.7	31.1	62.1	0.7	1.5	56.7	53.9	36.1
Sinaloa	19.6	35.2	74.3	0.8	2.0	53.8	49.8	23.9
Sonora	29.9	49.5	79.2	1.0	1.5	43.5	35.5	19.0
Tabasco	18.1	39.4	85.4	1.1	2.3	55.3	45.6	12.8
Tamaulipas	34.2	51.6	75.4	0.9	1.2	39.2	33.4	22.8
Tlaxcala	12.2	28.4	82.2	0.8	2.7	61.2	56.6	16.0
Veracruz	23.0	38.2	67.8	0.8	1.5	50.4	46.8	30.4
Yucatán	17.6	31.2	58.4	0.7	1.4	55.8	53.8	39.8
Zacatecas	9.0	26.3	70.2	0.9	2.2	64.4	58.7	28.0

Fuente. Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno 20001, Anexo Estadístico, pp92, 93, 94, 95, 96

CUADRO 57
DISTANCIA DE LOS INDICES DE MARGINACIÓN
CON RESPECTO AL DISTRITO FEDERAL POR
ENTIDAD FEDERATIVA
1970-1995

Entidad	Tasa de convergencia respecto al Distrito Federal		Tasa de decrecimiento promedio anual de la tasa de convergencia
	1970	1995	1970-1995
Promedio	2.76	1.72	0.042
Distrito Federal	0	0.00	0.000
Nuevo León	1.14	0.28	0.035
Aguascalientes	1.92	0.58	0.054
Baja California	1	0.60	0.016
Coahuila	1.64	0.63	0.040
Colima	2.5	0.92	0.063
Chihuahua	1.73	0.95	0.031
Sonora	1.76	0.96	0.032
México	2.38	0.96	0.057
Baja California Sur	2.35	0.99	0.054
Jalisco	2.04	1.04	0.040
Morelos	2.56	1.22	0.054
Tamaulipas	1.88	1.30	0.023
Quintana Roo	3.53	1.43	0.084
Tlaxcala	3.08	1.29	0.072
Sinaloa	3.04	1.57	0.059
Querétaro	3.49	1.57	0.077
Durango	2.95	1.67	0.051
Nayarit	3.2	1.71	0.060
Guanajuato	3.03	1.85	0.047
Zacatecas	3.54	2.14	0.056
Michoacán	3.38	2.14	0.049
Tabasco	3.85	2.23	0.065
Yucatán	3.24	2.29	0.038
Campeche	3.03	2.42	0.024
San Luis Potosí	3.39	2.57	0.033
Puebla	3.26	2.60	0.027
Hidalgo	3.66	2.74	0.037
Veracruz	3.09	2.92	0.007
Guerrero	4.07	3.59	0.019
Oaxaca	4.31	3.68	0.025
Chiapas	4.22	4.05	0.007

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en DGE. IX Censo General de Población. 1970: INEGI. X y XI Censo General de Población y Vivienda. 1980 y 1990. INEGI. Censo de Población y Vivienda 1995

CUADRO 58
INDICES DE MARGINACIÓN SOCIALESTIMADOS
POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1970-1990

	1970	1980	1990
Aguascalientes	1	1	1
Baja California	1	1	1
Baja California sur	2	2	1
Campeche	3	2	3
Coahuila	2	2	1
Colima	3	3	3
Chiapas	1	1	1
Chihuahua	2	2	1
Distrito Federal	1	1	1
Durango	2	2	3
Estado de México	2	1	1
Guanajuato	2	2	3
Guerrero	3	3	3
Hidalgo	3	3	3
Jalisco	2	1	1
Michoacán	2	2	3
Morelos	2	2	1
Nayarit	2	2	2
Nuevo León	1	1	1
Oaxaca	3	3	3
Puebla	3	3	3
Querétaro	3	3	2
Quintana Roo	3	2	3
San Luis Potosí	2	2	2
Sinaloa	3	3	3
Sonora	2	2	1
Tabasco	3	3	3
Tamaulipas	2	2	1
Tlaxcala	2	2	2
Veracruz	2	3	3
Yucatán	3	3	3
Zacatecas	2	3	3

Niveles de marginación: 1 Baja, 2 Media, 3 Alta

Fuente: INEGI. Indicadores sociodemográficos de México (1930-2000)

CUADRO 59

Participaciones e Incentivos Económicos per cápita 1989-2002

(pesos)

CONT

Entidad Federativa	1989	T	1990	T	1991	T	1992	T	1993	T	1994	T	1995	T
Aguascalientes	193.7	12	272.5	10	376.8	10	448.1	8	499.4	10	565.8	9	627.3	9
Baja California	336.6	2	426.1	4	522.6	4	557.5	5	633.7	4	730.6	4	799.0	4
Baja California Sur	311.0	3	394.5	6	475.9	6	506.2	7	549.4	7	635.0	7	670.7	7
Campeche	264.7	6	500.1	2	643.1	2	671.5	2	774.2	2	871.0	2	934.2	2
Coahuila	175.5	15	249.2	15	308.5	17	363.4	16	407.1	18	474.0	17	532.9	15
Colima	237.6	8	348.8	7	450.4	7	514.5	6	571.9	6	684.2	5	754.7	5
Chiapas	223.4	10	253.0	13	328.4	14	360.9	18	410.9	16	443.3	20	502.0	18
Chihuahua	178.7	14	241.2	18	303.5	18	388.6	12	417.7	15	479.7	16	485.0	21
Distrito Federal	282.5	5	475.2	3	585.0	3	665.9	3	758.4	3	769.7	3	888.4	3
Durango	131.0	23	201.3	22	257.1	23	308.1	22	348.7	23	423.3	22	490.4	20
Guanajuato	115.3	25	149.9	28	208.9	27	260.3	28	304.6	29	371.4	27	424.5	26
Guerrero	97.3	30	147.4	29	198.1	30	253.7	29	311.0	27	357.4	29	395.1	31
Hidalgo	107.4	28	161.0	27	208.0	28	263.1	26	306.0	28	385.3	26	420.0	27
Jalisco	153.8	19	213.3	20	283.0	20	331.3	20	377.5	20	433.9	21	514.8	16
México	112.1	26	183.9	25	244.4	24	268.8	25	352.0	22	397.7	25	436.8	25
Michoacán	87.9	32	129.2	31	183.4	31	232.2	31	270.1	31	336.5	32	374.7	32
Morelos	143.8	20	223.3	19	296.3	19	343.6	19	408.8	17	488.6	15	500.8	19
Nayarit	164.4	18	252.0	14	323.6	15	376.4	15	445.0	12	504.4	14	588.4	11
Nuevo León	241.3	7	318.8	8	395.3	9	445.3	9	540.4	8	556.8	10	660.5	8
Oaxaca	89.8	31	120.7	32	171.0	32	220.9	32	268.0	32	343.9	31	414.3	29
Puebla	97.5	29	140.7	30	200.2	29	252.9	30	297.1	30	353.2	30	396.0	30
Querétaro	194.2	11	247.7	16	334.5	12	388.5	13	467.8	11	531.0	12	611.4	10
Quintana Roo	234.2	9	312.7	9	401.0	8	419.4	11	507.1	9	577.7	8	580.5	12
San Luis Potosí	108.3	27	163.0	26	212.2	26	260.4	27	311.4	26	368.8	28	416.8	28
Sinaloa	174.9	16	262.2	12	331.8	13	388.5	14	390.5	19	458.9	18	509.7	17
Sonora	284.4	4	403.3	5	490.3	5	560.8	4	587.3	5	673.8	6	673.9	6
Tabasco	674.0	1	777.0	1	834.5	1	948.7	1	967.6	1	1127.6	1	1158.4	1
Tamaulipas	187.6	13	266.1	11	366.3	11	434.4	10	440.4	13	533.2	11	561.7	14
Tlaxcala	174.4	17	243.6	17	308.8	16	363.1	17	423.6	14	517.0	13	563.4	13
Veracruz	127.6	24	198.1	23	262.9	22	306.1	23	345.1	24	399.7	24	439.8	24
Yucatán	141.3	21	202.7	21	271.9	21	323.5	21	376.4	21	458.3	19	484.0	22
Zacatecas	135.8	22	187.3	24	243.2	25	303.4	24	339.0	25	417.6	23	461.2	23
MEDIA NACIONAL	173.3		250.2		320.6		371.7		426.3		484.0		538.8	

Fuente: UCEF

Nota: T se refiere a taxonomía que es el lugar que ocupa la Entidad Federativa con respecto a todas las demás.

CUADRO 60

Entidad Federativa	1996	T	1997	T	1998	T	1999	T	2000	T	2001	T	2002	T
Aguascalientes	913.0	8	1122.5	10	1342.0	9	1694.0	10	2177.1	7	2390.8	8	2469.1	7
Baja California	1182.0	4	1479.0	4	1709.3	4	2114.6	4	2799.8	3	3014.9	3	3112.9	3
Baja California Sur	969.2	7	1163.7	9	1391.5	8	1698.7	9	2007.1	13	2162.4	12	2248.1	12
Campeche	1267.1	2	1635.6	3	1897.7	2	2355.7	2	3001.4	2	3282.1	2	3424.3	2
Coahuila	752.7	16	1001.7	15	1281.0	13	1608.7	13	1968.8	15	2156.8	13	2093.5	14
Colima	1052.2	5	1352.0	6	1688.6	5	2103.4	5	2502.1	5	2698.7	6	2794.6	5
Chiapas	787.2	15	968.3	16	1115.9	18	1390.2	18	1731.9	17	1931.1	20	2028.0	16
Chihuahua	673.9	24	920.5	18	1123.4	17	1415.5	15	1723.4	19	2128.2	14	1942.8	17
Distrito Federal	1197.3	3	1684.2	2	1831.1	3	2245.6	3	2700.0	4	2986.3	4	3034.9	4
Durango	701.0	21	899.6	22	1086.8	22	1362.7	20	1698.2	23	1975.4	17	1888.1	22
Guanajuato	594.9	29	770.3	28	924.5	28	1140.5	28	1454.0	28	1597.3	28	1612.0	28
Guerrero	568.9	31	740.1	29	885.5	30	1048.9	31	1255.7	32	1380.8	32	1408.0	31
Hidalgo	609.9	27	797.7	26	955.2	26	1177.7	26	1479.3	26	1626.5	27	1682.6	26
Jalisco	701.5	20	914.1	19	1089.5	21	1374.0	19	1729.7	18	1896.5	21	1938.9	18
México	645.3	25	826.9	24	952.2	27	1188.6	25	1552.8	24	1662.4	25	1746.5	24
Michoacán	546.3	32	713.9	32	862.8	31	1074.6	30	1353.8	30	1483.2	30	1495.6	30
Morelos	749.2	17	958.4	17	1091.6	20	1341.1	22	1705.3	21	1875.8	22	1931.9	20
Nayarit	844.9	12	1070.1	13	1262.6	14	1569.7	14	2014.4	12	2127.7	15	2241.6	13
Nuevo León	858.9	10	1170.2	8	1418.2	7	1767.5	7	2119.8	8	2349.3	10	2436.1	8
Oaxaca	619.5	26	728.3	31	840.5	32	1030.6	32	1282.7	31	1386.6	31	1397.9	32
Puebla	587.0	30	739.3	30	889.1	29	1108.6	29	1375.8	29	1516.6	29	1538.9	29
Querétaro	854.6	11	1073.6	12	1293.2	11	1610.4	12	2051.6	10	2271.3	11	2337.1	10
Quintana Roo	884.3	9	1121.4	11	1340.6	10	1684.3	11	2088.8	9	2416.4	7	2420.0	9
San Luis Potosí	601.5	28	780.9	27	969.8	25	1175.3	27	1470.7	27	1644.8	26	1650.8	27
Sinaloa	731.4	18	907.4	20	1129.7	15	1390.8	17	1748.3	16	1938.1	18	1933.2	19
Sonora	1045.5	6	1367.0	5	1671.7	6	1909.1	6	2439.5	6	2793.7	5	2753.0	6
Tabasco	1909.3	1	2311.4	1	2968.1	1	3729.2	1	4533.2	1	4940.6	1	5079.4	1
Tamaulipas	808.9	13	1200.6	7	1282.5	12	1702.8	8	2028.6	11	2366.6	9	2278.9	11
Tlaxcala	808.2	14	1040.2	14	1129.2	16	1396.8	16	1890.2	14	1998.8	16	2063.3	15
Veracruz	678.5	23	826.0	25	1009.4	24	1232.5	24	1550.7	25	1687.4	24	1726.8	25
Yucatán	691.6	22	899.0	23	1092.2	19	1341.2	21	1717.5	20	1860.6	23	1891.2	21
Zacatecas	724.6	19	904.5	21	1062.2	23	1339.2	23	1700.5	22	1931.6	19	1878.1	23

Fuente: UCEF

Nota: T se refiere a taxonomía que es el lugar que ocupa la Entidad Federativa con respecto a todas las demás.

CUADRO 61

Coeficientes de Distribución del Fondo General de Participaciones 2002

Entidades Federativas	1990			2002			
	Primera Parte	Segunda Parte	Coeficiente Efectivo	Primera Parte	Segunda Parte	Tercera Parte	Coeficiente Efectivo
Totales	100.000000%	100.000000%	100.000000%	100.000000%	100.000000%	100.000000%	100.000000%
Aguascalientes	0.878539%	2.457680%	0.917814%	0.968662%	0.789143%	3.127665%	1.096133%
Baja California	3.285750%	1.109327%	3.248105%	0.434988%	0.544613%	2.520266%	0.685943%
Baja Cal. Sur	0.520890%	1.560397%	0.653034%	2.551580%	3.056725%	2.582236%	2.782715%
Campeche	1.144552%	1.573894%	1.340098%	0.708520%	1.188520%	2.119796%	1.061665%
Coahuila	2.326999%	2.221819%	2.353479%	2.357396%	2.298136%	2.873966%	2.380529%
Colima	0.505333%	2.432359%	0.640814%	0.556635%	0.432866%	3.192809%	0.755383%
Chiapas	4.553883%	1.556730%	4.215412%	4.022112%	5.104526%	2.501277%	4.364126%
Chihuahua	2.770946%	2.184469%	2.747529%	3.131719%	2.756788%	3.018534%	2.951429%
Distrito Federal	22.060056%	1.254589%	20.608540%	8.827388%	15.796141%	2.034700%	11.319000%
Durango	0.792993%	4.443780%	1.159673%	1.486059%	0.769538%	3.739323%	1.380072%
Guanajuato	2.708751%	3.566189%	2.804084%	4.783411%	3.083204%	3.451185%	3.886735%
Guerrero	1.319681%	5.261531%	1.674429%	3.159152%	1.253508%	4.063390%	2.385722%
Hidalgo	0.796215%	6.364979%	1.258823%	2.293304%	1.000740%	3.951397%	1.869625%
Jalisco	6.252999%	2.419724%	5.608647%	6.485208%	6.331328%	2.871916%	6.066656%
México	10.567193%	3.258132%	9.425624%	13.434784%	13.137565%	2.869586%	12.279932%
Michoacán	1.657876%	5.663790%	1.980416%	4.088559%	1.606724%	4.074492%	2.966155%
Morelos	0.936792%	3.452151%	1.219119%	1.595447%	0.909737%	3.614608%	1.480763%
Nayarit	0.762630%	3.175940%	0.938937%	0.943940%	0.615205%	3.436185%	1.036201%
Nuevo León	5.468946%	1.634618%	5.000638%	3.933121%	5.232883%	2.435431%	4.375547%
Oaxaca	1.087227%	6.940897%	1.541815%	3.527539%	1.170760%	4.261374%	2.533870%
Puebla	2.543202%	4.326763%	2.742107%	5.207743%	2.845831%	3.670113%	3.992332%
Querétaro	1.157488%	2.445361%	1.198574%	1.440559%	1.676010%	2.623450%	1.661179%
Quintana roo	0.417332%	2.965090%	0.597635%	0.897551%	0.549388%	3.520685%	0.993681%
Sn Luis Potosí	0.969473%	5.302678%	1.410944%	2.358719%	1.106422%	3.863436%	1.938412%
Sinaloa	2.886307%	2.257570%	2.855204%	2.602334%	2.410380%	2.946514%	2.548876%
Sonora	3.992866%	1.268115%	3.688437%	2.274201%	2.967192%	2.462638%	2.605428%
Tabasco	6.218945%	0.528319%	6.262820%	1.940668%	9.941525%	0.926986%	5.456733%
Tamaulipas	2.817712%	2.249227%	2.724199%	2.824298%	2.742233%	2.879681%	2.792579%
Tlaxcala	0.447156%	4.350415%	0.753899%	0.987497%	0.566349%	3.607001%	1.050309%
Veracruz	6.593375%	2.858666%	6.148505%	7.087334%	6.696703%	2.918267%	6.508154%
Yucatán	1.046096%	3.454915%	1.246253%	1.701018%	0.897973%	3.714690%	1.532803%
Zacatecas	0.511797%	5.459886%	1.034392%	1.388554%	0.521342%	4.126402%	1.261311%

Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. 15 de agosto de 2003, p23

CUADRO 62

Principales Modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en Beneficio de las Entidades Federativas y Municipios 1990-2003

AÑO	MODIFICACIONES
1990	<ul style="list-style-type: none"> • Se incrementa el FGP a 18.1 por ciento de la RFP, al integrarse el Fondo Financiero Complementario. • Se adiciona a los criterios de reparto de participaciones la población en una proporción igual al criterio resarcitorio, 45.17 por ciento de la RFP.
1991-1994	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece el FGP con el 18.51 por ciento de la RFP. • Se añade a las facultades de las entidades la posibilidad de cobro de impuestos sobre espectáculos públicos los ingresos por funciones de Teatro y Circo con una tasa del 8 por ciento. • Se adiciona al FGP el 0.5 por ciento de la RFP para entidades federativas que estén coordinadas en derechos, para 1994 este porcentaje se incrementó a 1 por ciento de la RFP. • Se integra al FFM el Distrito Federal con un monto equivalente a 0.14 por ciento de la RFP. • Se establece el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano (FRCU) con el 0.4 por ciento de la RFP. • Se adiciona al FGP el resarcimiento de las Bases Especiales de Tributación (BET).
1995-2000	<ul style="list-style-type: none"> • Se incrementa el FGP a 20 por ciento de la RFP. • Se incrementa el FFM a 1 por ciento de la RFP, al incluirse el PRCU. • Por derogación de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, se deja libertad absoluta a las entidades para establecer impuestos sobre esta materia. • Se reestablece la participación directa de las entidades federativas en la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sobre cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados. • Se faculta al cobro de impuesto sobre hospedaje (sólo albergue). • Se incrementa del 10 por ciento al 25 por ciento los recursos destinados a los municipios en los ingresos de los Puentes de Peaje. • Se firma un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa que lo amplía a todos los impuestos y aumenta el monto de los incentivos que pueden llegar hasta el 100 por ciento del resultado de sus actos de vigilancia y fiscalización (el anterior sólo era para el IVA y de manera conjunta). • Desde 1997 se transfiere a las entidades federativas la administración integral del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, recibiendo el 100 por ciento de los recursos que se generen del mismo. • Se modula la facultad de las entidades para que amplíen la tasa del impuesto local sobre premios hasta el 6 por ciento, al reducir la aplicable del ISR en la materia. • Se faculta a las entidades al cobro de derechos por licencias de funcionamiento por venta de bebidas alcohólicas y por la colocación de anuncios y carteles o publicidad en vía pública. • Se otorga a los municipios el 90 por ciento de los ingresos que se deriven de los derechos que causen los inmuebles ubicados en Riberas o Zonas Federales (de ríos, vasos o depósitos de agua). • Se modifica la Ley Federal de Derechos en materia de uso y aprovechamiento de bienes inmuebles ubicados en Zona Federal Marítimo Terrestre, con el fin de facilitar el cobro de esos derechos por

	<p>parte de la entidades federativas. Los municipios o el estado pueden destinar hasta el 20 por ciento de los ingresos a un fondo para mejorar la administración de la zona, en adición, la Federación aporta hasta el 10 por ciento de los ingresos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se incorpora en la Ley de Coordinación Fiscal el artículo 3-B el cual promueve la incorporación el Registro Federal de Contribuyentes de los individuos que realizan actividades dentro de la economía informal, donde las entidades federativas participarían con el 70 por ciento de la recaudación de los denominados pequeños contribuyentes. • Se aumenta a 100 por ciento el incentivo a las entidades federativas por los montos que se obtengan por las diferencias detectadas de actos de comprobación sobre el Impuesto al Valor Agregado, Sobre la Renta y al Activo, reflejándose en los dictámenes fiscales.
2000-2003	<ul style="list-style-type: none"> • Se firmaron nuevos anexos al Convenio de Colaboración Administrativa para la administración de los pequeños contribuyentes y nuevas facultades en materia de impuestos sobre venta de bienes y servicios suntuarios y del sustitutivo del crédito al salario. • Se amplían las facultades de las entidades por disposición de la Ley de Ingresos de la Federación para 2002, para que puedan establecer un impuesto a las ventas y servicios al público en general con una tasa máxima de 3 por ciento y un impuesto de 2 a 5 por ciento de acuerdo la ingreso de las personas físicas que realicen actividades empresariales o profesionales. • Las facultades anteriores se modularon para 2003 por modificaciones • a la Ley del Impuesto al Valor Agregado para que las entidades puedan establecer una tasa que no exceda del 5 por ciento sobre la utilidad de las personas físicas del régimen intermedio del ISR. • También las entidades podrán establecer un impuesto a las personas físicas del régimen de Pequeños Contribuyentes de hasta el 25 sobre su ingresos. • Se da la opción de firmar un anexo al Convenio de Colaboración Administrativa por cada uno de este tipo contribuyentes en los impuestos federales, con lo que se mejora la administración y se incentiva a las entidades.

Fuente: Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. 15 de agosto de 2003, p17

CUADRO 63

**Recaudación del Impuesto Sobre Nóminas, Enajenación de Vehículos,
Hospedaje y Tenencia Local de las Entidades Federativas 2001 sin D.F.
(Miles de pesos de 1993)**

Entidad	Nóminas	Enajenación de Vehículos	Hospedaje	Tenencia Local
Total	2,132,795	208,539	117,761	108,746
Aguascalientes	*/	3,287	902	3,230
Baja California	135,399	7,222	6,273	*/
Baja California Sur	8,707	*/	7,154	*/
Campeche	38,654	*/	943	*/
Coahuila	57,708	7,246	4,384	8,662
Colima	*/	3,191	2,001	*/
Chiapas	23,355	3,467	1,645	4,459
Chihuahua	215,200	21,085	3,709	*/
Durango	16,378	2,248	923	*/
Guanajuato	*/	25,689	3,806	*/
Guerrero	*/	*	*/	*/
Hidalgo	18,600	1,158	378	*/
Jalisco	252,233	21,568	16,181	*/
México	426,121	28,753	3/	48,975
Mchoacán	1/	5,884	*/	*/
Morelos	*/	1,196	96	2,962
Nayarit	5,758	2,414	3,661	1,638
Nuevo León	328,693	29,621	7,369	*/
Oaxaca	2/	2,125	2,924	2,851
Puebla	59,713	3,970	2,230	18,596
Quéretaro	*/	3,422	2,051	4,020
Quintana Roo	42,311	1893	31,885	*/
San Luis Potosí	19,189	6,052	1,692	*/
Sinaloa	37,544	6,365	4,565	*/
Sonora	82,970	6,203	3/	6,657
Tabasco	26,547	3,004	1,598	*/
Tamaulipas	147,999	*/	3,302	*/
Tlaxcala	18,739	*/	131	2,727
Veracruz	121,564	4,315	5,238	*/
Yucatán	40,227	1,453	2,032	*/
Zacatecas	9,188	5,708	690	3,968

*/ Estas entidades no gravan esta actividad

1/ Lo implementó a partir de 2003, de acuerdo con su Ley de Ingresos respectiva.

2/ Lo implementó a partir de 2002, de acuerdo con su Ley de Ingresos respectiva.

3/ Es municipal en estas entidades.

Fuente: Elaborado con datos de las Cuentas Públicas de las entidades federativas.

CUADRO 64

Número de Impuestos aplicados por estado según la Ley de Ingresos 2003 (Ordenado por número de impuestos)

Estado	Número de Impuestos
12 Guerrero	9
02 Baja California	8
08 Chihuahua	8
14 Jalisco	8
18 Nayarit	8
29 Tlaxcala	8
05 Coahuila	7
09 Distrito Federal	7
13 Hidalgo	7
26 Sonora	7
31 Yucatán	7
01 Aguascalientes	6
03 Baja California Sur	6
06 Colima	6
07 Chiapas	6
10 Durango	6
17 Morelos	6
20 Oaxaca	6
27 Tabasco	6
15 México	5
16 Michoacán	5
21 Puebla	5
22 Querétaro	5
24 San Luis Potosí	5
28 Tamaulipas	5
30 Veracruz	5
32 Zacatecas	5
19 Nuevo León	4
23 Quintana Roo	4
25 Sinaloa	4
04 Campeche	3
11 Guanajuato	3

Sobarzo Horacio. México: estudio sobre la capacidad fiscal y tributaria y el esfuerzo tributario de los gobiernos estatales de México. Septiembre del 2003. p7.

<http://www.indetec.gob.mx/Eventos/ForoEnfAltFed/Preliminar/Sobarzo.pdf>

CUADRO 65
INDICE NACIONAL DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO

Entidad	INCBG* 2001	INCBG 2003	Posición 2001°	Posición 2003
Aguascalientes	4.5	3.9	3	5
Baja California	5.7	6	7	17
Baja California Sur	3.9	2.3	2	1
Campeche	7.3	5.7	19	14
Coahuila de Zaragoza	5	4.4	4	7
Colima	3	3.8	1	3
Chiapas	6.8	4	16	6
Chihuahua	5.5	5.7	5	15
Distrito Federal	22.5	13.2	32	31
Durango	8.9	12.5	26	29
Guanajuato	6	8.9	9	25
Guerrero	13.4	12	30	28
Hidalgo	6.7	3.9	15	4
Jalisco	11.6	6.5	28	20
México	17	12.7	31	30
Michoacán de Ocampo	10.3	4.8	27	9
Morelos	7.7	8.3	21	24
Nayarit	6.4	5.8	13	16
Nuevo León	7.1	9.9	18	26
Oaxaca	7.4	6.8	20	21
Puebla	12.1	18	29	32
Querétaro de Arteaga	8.1	6.3	24	18
Quintana Roo	6.1	3.7	10	2
San Luis Potosí	5.7	10.2	7	27
Sinaloa	7.8	5.5	22	12
Sonora	5.5	4.5	5	8
Tabasco	8.5	6.9	25	22
Tamaulipas	6.3	5.1	12	11
Tlaxcala	6.6	7.8	14	23
Veracruz-llave	7.9	6.4	23	19
Yucatán	6.8	4.8	16	10
Zacatecas	6.2	5.6	11	13

*Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Mide el número de actos corruptos por cada 100 oportunidades en 38 servicios.

°La posición de corrupción va de menos a más

Fuente: Mundo Villar Francisco. Corrupción pública y privada. En Mundo Ejecutivo, abril 2004, p152

CUADRO 66**Ramo 23 Programa de apoyos para el Fortalecimiento
de las Entidades Federativas
(Millones de pesos corrientes)**

Entidades	2000	2001	2002
Aguascalientes	66.3	123.4	141.7
Baja California	383	567.2	651
Baja California Sur	47	82.5	94.7
Campeche	81.8	148.4	170.3
Coahuila de Zaragoza	178.1	304.4	349.4
Colima	57.7	100.8	115.7
Chiapas	206.7	514.5	590.5
Chihuahua	340.8	539.5	619.2
Distrito Federal	740.7	1055.4	1211.4
Durango	130.8	236.8	271.8
Guanajuato	218.6	479.2	549.9
Guerrero	109.6	342.1	392.7
Hidalgo	110.3	261.6	300.3
Jalisco	542.6	900.6	1033.6
México	840.5	1552	1781.3
Michoacán de Ocampo	186	436.5	500.9
Morelos	65.1	144.1	165.4
Nayarit	85.8	152.9	175.5
Nuevo León	375.4	568.1	672.7
Oaxaca	68.9	301.6	346.1
Puebla	248.5	565.8	649.3
Querétaro de Arteaga	107	198.6	228
Quintana Roo	61.8	119.6	137.3
San Luis Potosí	108.4	252.2	289.5
Sinaloa	220.2	370.7	425.5
Sonora	256.7	406.2	466.2
Tabasco	169.7	311.5	357.5
Tamaulipas	223	383.9	440.6
Tlaxcala	51.8	116.7	133.9
Veracruz-llave	362.5	802.2	920.7
Yucatán	137.8	265.4	304.6
Zacatecas	86.7	185.5	212.9
Total	6869.8	12789.9	14700.1

Fuente. Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con información de la Hacienda de la Cuenta Pública, 2000-2002

CUADRO 67
GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO 2001
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

ENTIDAD	APORTAC	PARTICIP	PAFEF	TOTAL	%
Aguascalientes	2563.3	2257.6	123.4	4944.3	1.1
Baja California	5578.2	5378.7	567.2	11524.1	2.7
Baja California Sur	1874.2	1278.4	82.5	3235.1	0.7
Campeche	2636.6	2266.9	148.4	5051.9	1.2
Chiapas	5400.7	4956.4	304.4	10661.5	2.5
Chihuahua	1801.3	1464.4	100.8	3366.5	0.8
Coahuila	11528	7571.6	514.5	19614.1	4.5
Colima	6022.3	6497.3	539.5	13059.1	3.0
Distrito Federal*	19222	25697.7	1055.4	45975.1	10.6
Durango	4384.8	2861.7	236.8	7483.3	1.7
Guanajuato	8517.1	7448.3	479.2	16444.6	3.8
Guerrero	10584.1	2252.3	342.1	13178.5	3.1
Hidalgo	6433.6	3636.2	261.6	10331.4	2.4
Jalisco	11094.8	11990	900.6	23985.4	5.6
México	20778.7	21771.5	1552	44102.2	10.2
Michoacán	9813.7	5911.7	436.5	16161.9	3.7
Morelos	3705.4	2917.4	144.1	6766.9	1.6
Nayarit	3072.2	1957.9	152.9	5183	1.2
Nuevo León	6665.3	9007.5	586.1	16258.9	3.8
Oaxaca	10684.5	4768.1	301.6	15754.2	3.6
Puebla	9841.1	7699.3	565.8	18106.2	4.2
Querétaro	3414.1	3189.6	198.6	6802.3	1.6
Quintana Roo	2690.5	2114.3	119.6	4924.4	1.1
San Luis Potosí	6130.4	3781.9	252.2	10164.5	2.4
Sinaloa	5452.7	4916.6	370.7	10740	2.5
Sonora	5335.6	6193.5	406.2	11935.3	2.8
Tabasco	4954.7	9346.7	311.5	14612.9	3.4
Tamaulipas	7106.6	6515.8	383.9	14006.3	3.2
Tlaxcala	2666.3	1924.1	116.7	4707.1	1.1
Veracruz	15985.9	11657.9	802.2	28446	6.6
Yucatán	4244.5	3085.2	265.4	7595.1	1.8
Zacatecas	4033.4	2614.7	185.5	6833.6	1.6
TOTAL	224216.6	194931.2	12807.9	431955.7	100.0

*Las aportaciones para el Distrito Federal incluyen los recursos del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos de 14,799.3 millones de pesos corrientes.

Fuente Elaboración propia con datos de. Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las finanzas públicas. Presupuesto de egresos de la federación 2005.Gasto federal descentralizado. Distribución por entidades federativas. Agosto 2005. CEFP/032/2005

CUADRO 68
INGRESOS POR PARTICIPACIONES FEDERALES DE
LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
1980 - 1988

Estados/Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Nacional	98,817	157,393	221,643	500,929	883,401	1,269,968	1,990,453	4,882,237	11,842,110
Aguascalientes	67	1,109	1,964	3,243	6,776	7,087	16,864	43,107	110,964
Baja California	2,784	4,605	6,148	14,689	24,383	36,681	60,225	151,239	351,746
Baja California Sur	459	1,736	1,094	2,665	4,784	7,170	11,674	29,779	73,255
Campeche	828	1,384	1,904	4,189	8,625	11,555	25,483	47,735	116,890
Chiapas	4,243	10,023	8,040	20,639	33,707	49,497	73,854	197,665	475,182
Chihuahua	2,669	4,093	5,920	14,131	23,524	35,166	53,604	129,305	316,032
Coahuila	2,389	3,297	5,557	12,300	22,907	34,818	51,877	142,768	278,602
Colima	0	842	1,255	2,735	5,770	9,398	13,904	31,934	77,726
Distrito Federal	25,178	34,125	49,976	121,376	194,051	277,793	393,247	1,029,414	2,677,350
Durango	1,504	1,738	2,262	4,907	10,037	14,972	25,720	55,144	135,289
Guanajuato	2,372	3,749	5,954	13,328	23,252	33,712	58,388	136,788	317,879
Guerrero	1,396	2,249	3,062	7,286	14,530	20,789	34,231	79,450	183,859
Hidalgo	57	1,322	1,855	4,568	10,577	16,664	25,289	67,749	147,454
Jalisco	6,458	9,777	12,304	30,289	51,937	69,234	120,849	274,914	627,137
México	11,746	17,081	24,700	54,567	91,753	127,535	209,658	505,671	1,121,818
Michoacán	1,776	2,335	3,876	8,721	17,562	25,692	39,826	94,250	251,218
Morelos	125	0	2,139	4,799	9,680	15,904	23,797	56,161	121,894
Nayarit	571	1,195	1,544	3,539	8,059	10,783	17,632	43,651	101,549
Nuevo León	5,424	7,524	14,021	24,385	39,866	57,762	89,186	205,959	523,681
Oaxaca	930	1,440	2,383	6,160	11,294	18,812	29,759	69,126	133,489
Puebla	2,171	4,202	5,724	14,007	23,321	34,760	52,990	133,629	326,244
Querétaro	371	1,681	2,487	5,574	10,634	15,913	21,049	56,754	139,594
Quintana Roo	312	749	975	2,941	3,710	7,315	8,479	25,952	65,258
San Luis Potosí	706	1,672	2,438	5,546	10,623	18,032	29,214	67,220	166,146
Sinaloa	2,289	3,360	4,818	11,075	20,427	25,683	41,658	118,430	323,893
Sonora	3,005	5,553	7,359	17,268	29,309	43,780	69,626	170,666	411,327
Tabasco	7,046	12,676	16,363	30,317	67,563	89,403	133,317	311,254	796,896
Tamaulipas	3,215	4,536	7,306	12,710	24,689	36,933	69,055	151,653	391,605
Tlaxcala	477	766	2,056	2,569	6,315	13,060	14,950	36,363	102,330
Veracruz	6,347	9,217	12,273	30,949	52,940	71,842	125,045	297,054	716,769
Yucatán	1,350	2,231	2,126	5,945	11,783	18,939	29,179	72,113	145,703
Zacatecas	552	1,126	1,760	3,512	9,013	13,284	20,824	49,340	113,331

Fuente: CEFP de la H. Cámara de Diputados con base en "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1980-2002; INEGI.

CUADRO 69
INGRESOS POR PARTICIPACIONES FEDERALES
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
1989 - 1995

Estados/Año	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Nacional	13,808,297	19,623,517	25,356,368	30,762,850	36,129,650	40,778,513	49,256,953
Aguascalientes	124,312	191,673	262,302	345,066	357,470	411,579	537,092
Baja California	451,953	634,502	781,571	928,456	944,227	1,101,146	1,507,271
Baja California Sur	91,441	128,684	158,994	186,604	214,397	253,953	285,680
Campeche	147,650	255,529	330,172	377,948	443,741	487,309	596,179
Chiapas	559,025	798,933	1,008,966	1,179,788	1,332,940	1,463,907	1,769,995
Chihuahua	415,699	526,245	725,079	939,979	1,006,315	1,134,518	1,341,420
Coahuila	345,447	496,289	611,239	739,535	834,596	964,121	1,156,057
Colima	97,106	143,313	181,221	219,285	243,483	288,254	335,271
Distrito Federal	2,808,792	3,912,458	4,819,879	5,500,331	6,263,654	6,267,737	7,591,077
Durango	160,699	245,873	323,854	403,772	464,481	551,087	697,551
Guanajuato	369,302	533,129	779,187	973,039	1,150,780	1,398,062	1,754,398
Guerrero	228,894	344,850	485,716	605,253	751,806	991,273	1,149,716
Hidalgo	177,083	293,095	369,238	495,654	568,559	1,649,729	2,029,848
Jalisco	812,533	1,084,458	1,482,743	1,846,632	2,090,572	2,237,686	2,950,994
México	1,283,062	1,764,303	2,389,658	2,833,533	3,773,210	4,125,318	4,970,255
Michoacán	276,038	412,399	613,692	858,100	976,418	1,188,025	1,345,641
Morelos	178,107	272,263	359,875	415,835	525,852	610,930	733,332
Nayarit	128,897	197,006	209,078	266,785	314,997	334,616	406,261
Nuevo León	601,079	755,281	967,810	1,167,362	1,402,009	1,432,244	1,780,194
Oaxaca	209,623	332,053	502,972	665,838	820,651	980,619	1,095,363
Puebla	380,472	560,002	799,022	1,088,273	1,365,861	1,527,875	1,778,895
Querétaro	161,906	245,280	360,994	494,738	542,609	591,021	725,595
Quintana Roo	85,907	144,297	187,776	187,818	278,788	308,088	400,857
San Luis Potosí	203,750	312,468	409,707	528,547	641,359	741,706	915,531
Sinaloa	410,359	567,496	715,077	940,565	904,261	1,036,418	1,236,039
Sonora	500,663	731,261	905,307	1,095,443	1,072,151	1,258,840	1,556,380
Tabasco	843,036	1,147,896	1,221,678	1,486,452	1,569,688	1,896,816	2,038,194
Tamaulipas	442,469	628,481	822,233	875,664	868,923	1,043,229	1,212,588
Tlaxcala	136,654	230,710	316,942	372,661	316,592	388,816	528,184
Veracruz	824,305	1,220,240	1,600,779	1,921,929	3,103,795	2,833,907	3,306,623
Yucatán	197,632	281,472	358,403	444,916	513,499	711,422	897,501
Zacatecas	154,392	231,569	295,196	377,042	471,959	568,262	626,969

Fuente: CEFP de la H. Cámara de Diputados con base en "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1980-2002; INEGI.

CUADRO 70
INGRESOS POR PARTICIPACIONES FEDERALES
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
1996 - 2002

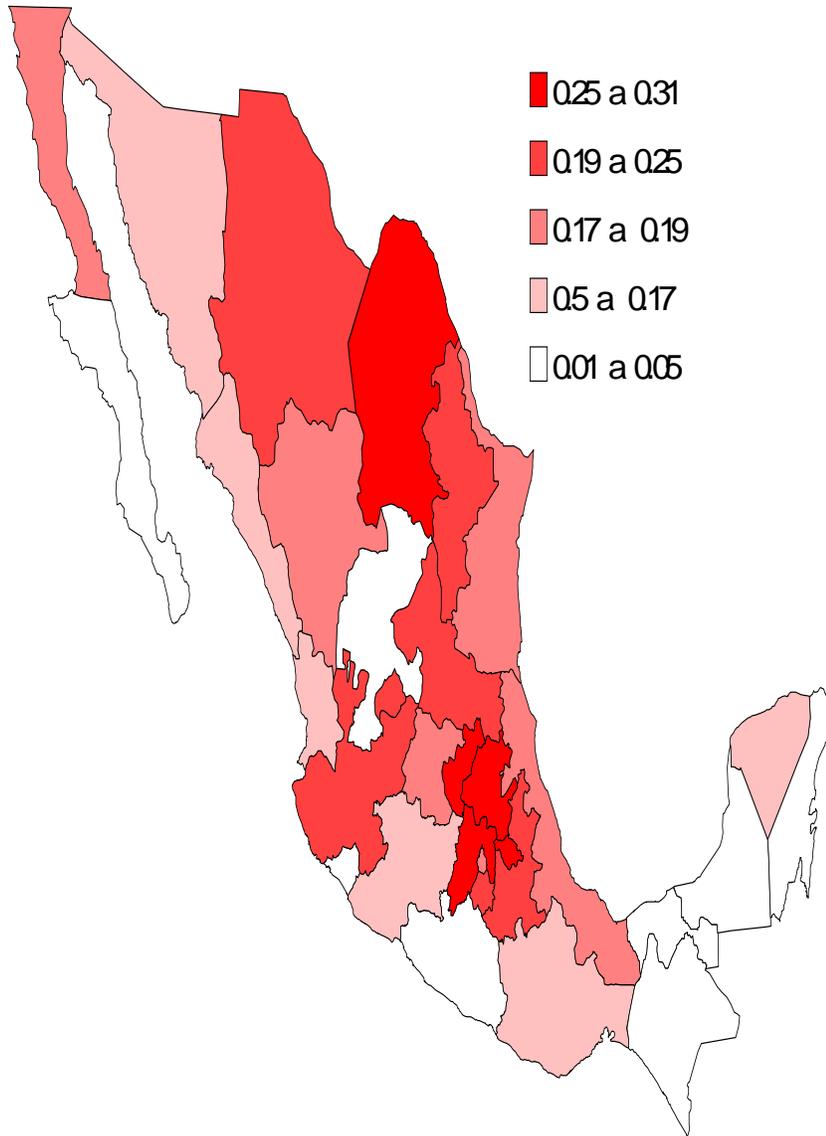
Estados/Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nacional	71,781,686	93,550,283	114,644,980	140,540,867	177,459,403	196,736,646	208,301,461
Aguascalientes	767,382	1,054,310	1,293,599	1,590,390	2,046,026	2,244,020	2,328,753
Baja California	1,845,552	2,525,293	3,108,822	3,828,658	4,927,764	5,330,079	5,517,891
Baja California Sur	437,879	572,649	709,216	871,566	1,182,343	1,276,470	1,319,572
Campeche	818,993	1,081,982	1,310,662	1,625,068	2,079,827	2,216,183	2,345,371
Chiapas	2,821,157	3,520,969	4,233,751	5,278,640	6,774,582	7,557,717	7,946,127
Chihuahua	1,862,515	2,646,125	3,319,476	4,151,490	5,186,795	6,182,897	6,323,062
Coahuila	1,675,192	2,254,204	2,840,458	3,574,164	4,312,729	4,930,356	4,797,986
Colima	494,892	651,985	845,651	1,042,495	1,365,835	1,442,211	1,500,091
Distrito Federal	9,995,279	14,400,764	15,790,867	19,095,071	23,476,806	25,804,602	27,537,102
Durango	998,707	1,296,022	1,582,971	1,976,551	2,609,257	2,839,713	2,717,136
Guanajuato	2,482,647	3,349,682	4,197,563	5,188,319	6,719,491	7,750,283	7,470,063
Guerrero	1,553,959	2,190,638	2,790,870	3,164,540	3,844,416	4,158,193	4,409,863
Hidalgo	2,699,141	1,601,877	2,010,623	2,598,007	3,301,453	3,628,178	3,760,952
Jalisco	3,817,206	5,589,917	6,805,000	8,579,238	10,836,495	11,875,415	13,063,603
México	8,213,842	9,843,666	12,268,234	15,501,843	20,438,786	21,722,546	24,839,403
Michoacán	1,984,571	2,667,539	3,334,425	4,194,164	5,339,743	5,876,168	5,924,186
Morelos	1,079,519	1,436,280	1,708,388	2,084,723	2,633,676	3,096,743	3,279,699
Nayarit	579,641	771,876	1,235,322	1,497,158	1,894,269	1,961,707	2,217,297
Nuevo León	2,382,078	3,306,400	5,219,370	6,545,653	7,997,507	8,995,004	9,954,784
Oaxaca	1,995,937	2,422,866	2,827,849	3,472,810	4,393,814	4,756,188	4,803,447
Puebla	2,660,602	4,140,519	4,410,750	5,404,774	7,127,207	7,695,029	8,437,168
Querétaro	1,093,543	1,416,496	1,765,262	2,197,742	2,945,840	3,180,868	3,292,495
Quintana Roo	623,764	855,941	1,075,815	1,343,847	1,810,731	2,082,412	2,106,737
San Luis Potosí	1,319,323	1,730,395	2,182,688	2,667,581	3,368,106	3,786,222	4,081,611
Sinaloa	1,780,836	2,275,979	2,864,845	3,526,472	4,436,532	5,268,132	4,986,123
Sonora	2,045,362	2,992,528	3,609,614	4,356,514	5,444,975	5,965,107	6,593,781
Tabasco	3,399,531	4,021,364	5,969,829	7,107,516	8,484,154	9,497,938	10,484,374
Tamaulipas	1,805,979	2,709,885	2,840,982	3,943,630	4,902,975	5,720,135	5,520,289
Tlaxcala	737,458	965,540	1,219,153	1,382,059	1,787,408	1,901,204	1,965,309
Veracruz	5,674,056	6,500,972	7,686,128	8,518,142	10,588,089	12,364,312	12,854,417
Yucatán	1,210,955	1,646,367	2,049,575	2,369,721	2,856,716	2,998,333	3,389,637
Zacatecas	924,187	1,109,253	1,537,221	1,862,320	2,345,057	2,632,280	2,533,132

Fuente: CEFP de la H. Cámara de Diputados con base en "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1980-2002"; INEGI

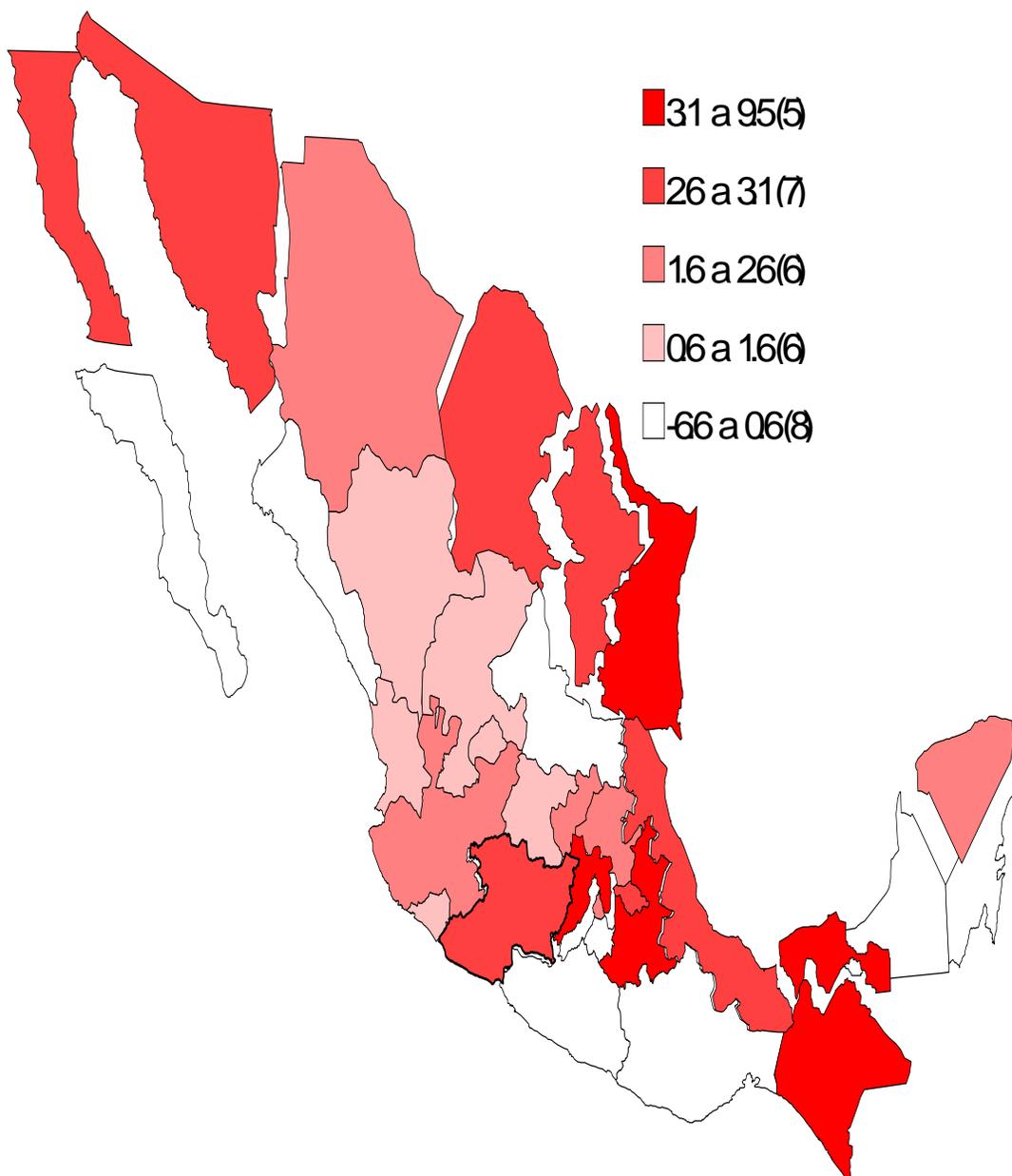
GRÁFICOS

GRÁFICA 1

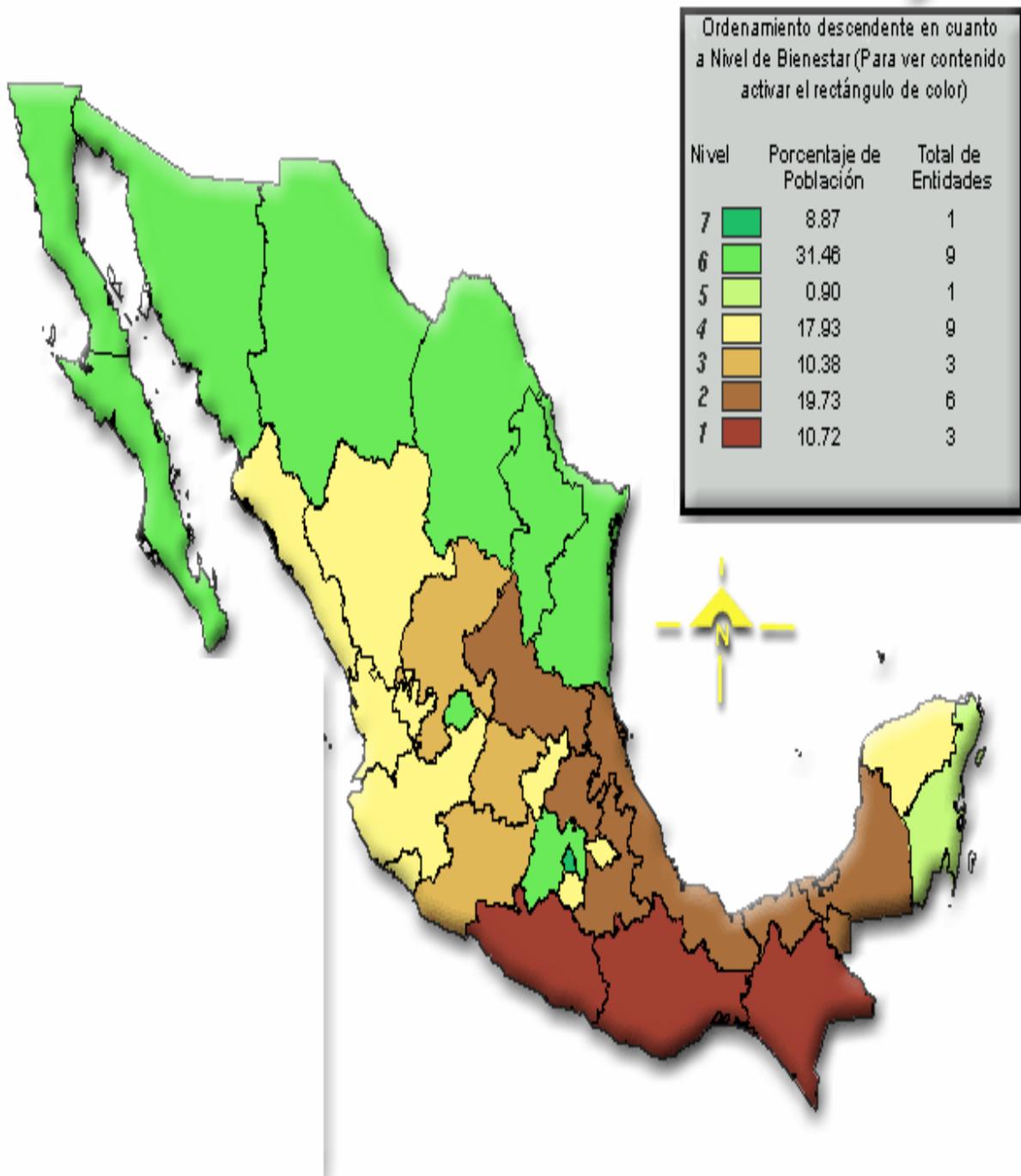
Proporción de la Producción Manufacturera a PIB estatal 1993



GRÁFICA 2
Diferencia en la tasa de crecimiento media anual del PIB estatal
entre el periodo 1980-1993 y 1993-2000



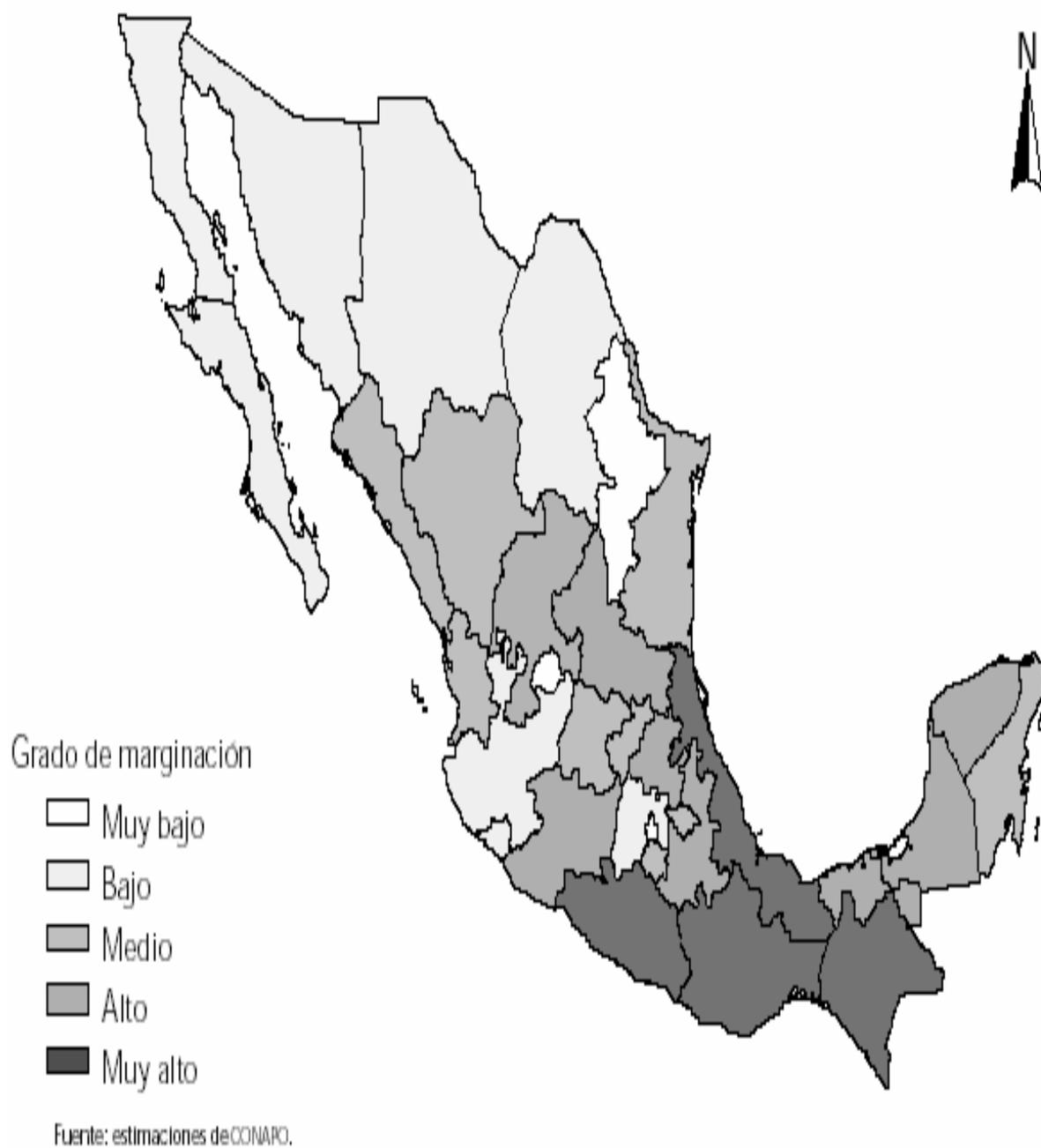
GRÁFICA 3



Fuente:INEGI

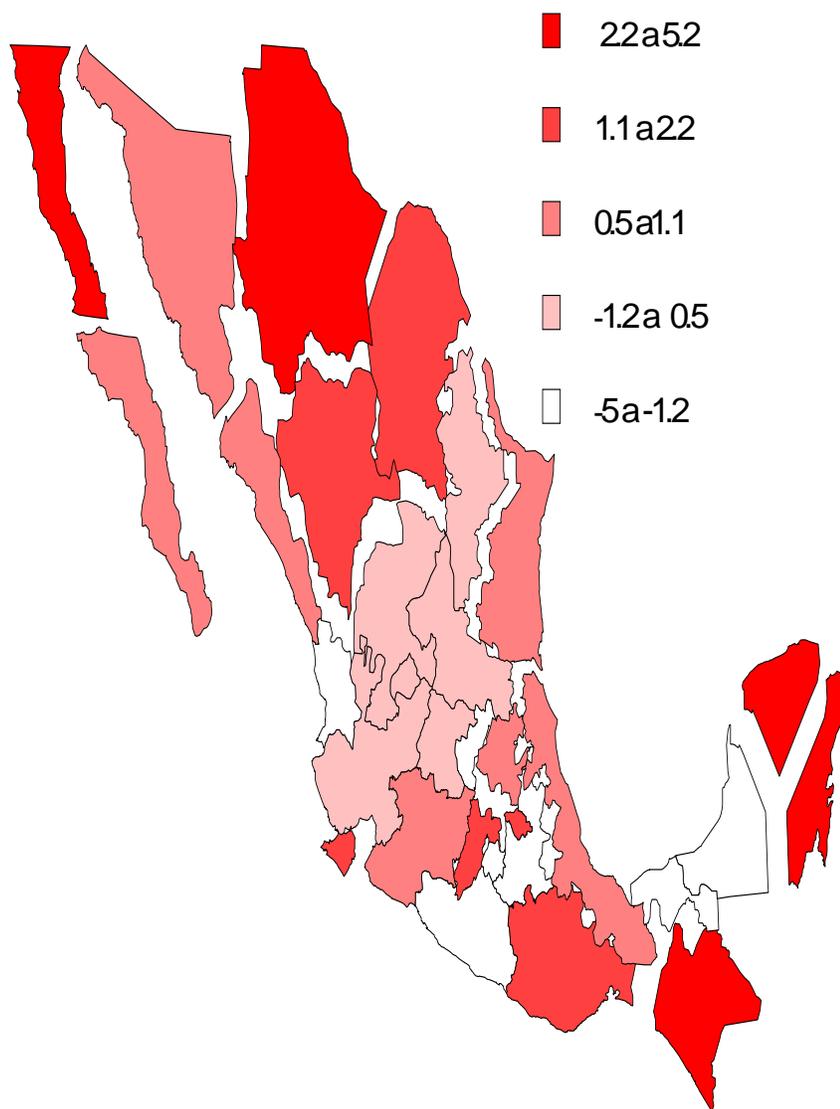
GRÁFICA 4

Grado de marginación por entidad federativa, 2010 (escenario tendencial)



Fuente: CONAPO

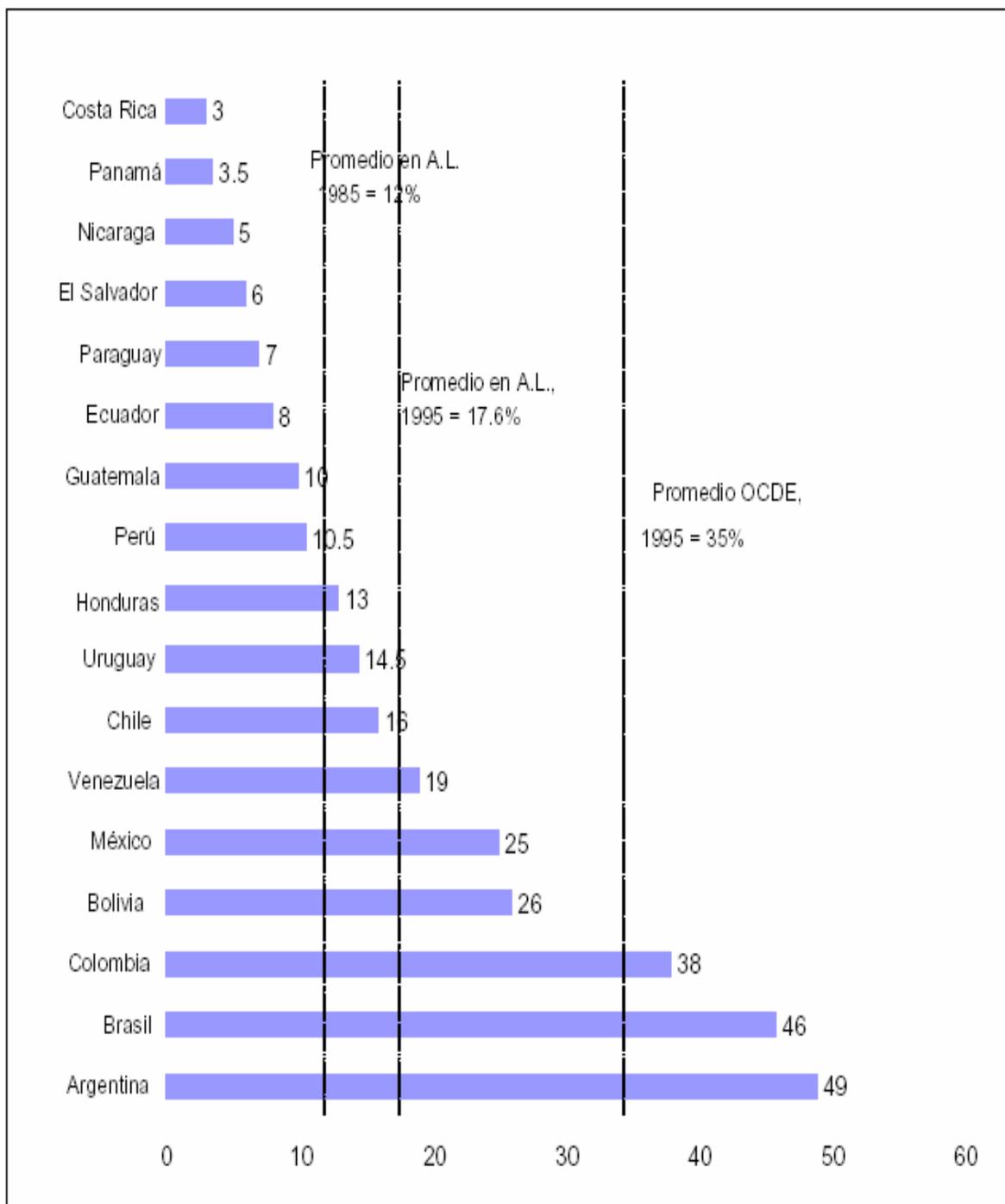
GRÁFICA 5
Diferencia en la tasa de crecimiento media anual del empleo formal estatal
entre el periodo 1989-1993 y 1993-2001⁵⁵⁴



⁵⁵⁴ Medido como asegurados permanentes en el Instituto mexicano del Seguro Social

GRÁFICA 6

IMPORTANCIA DEL GASTO TERRITORIAL EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, (PORCENTAJES)

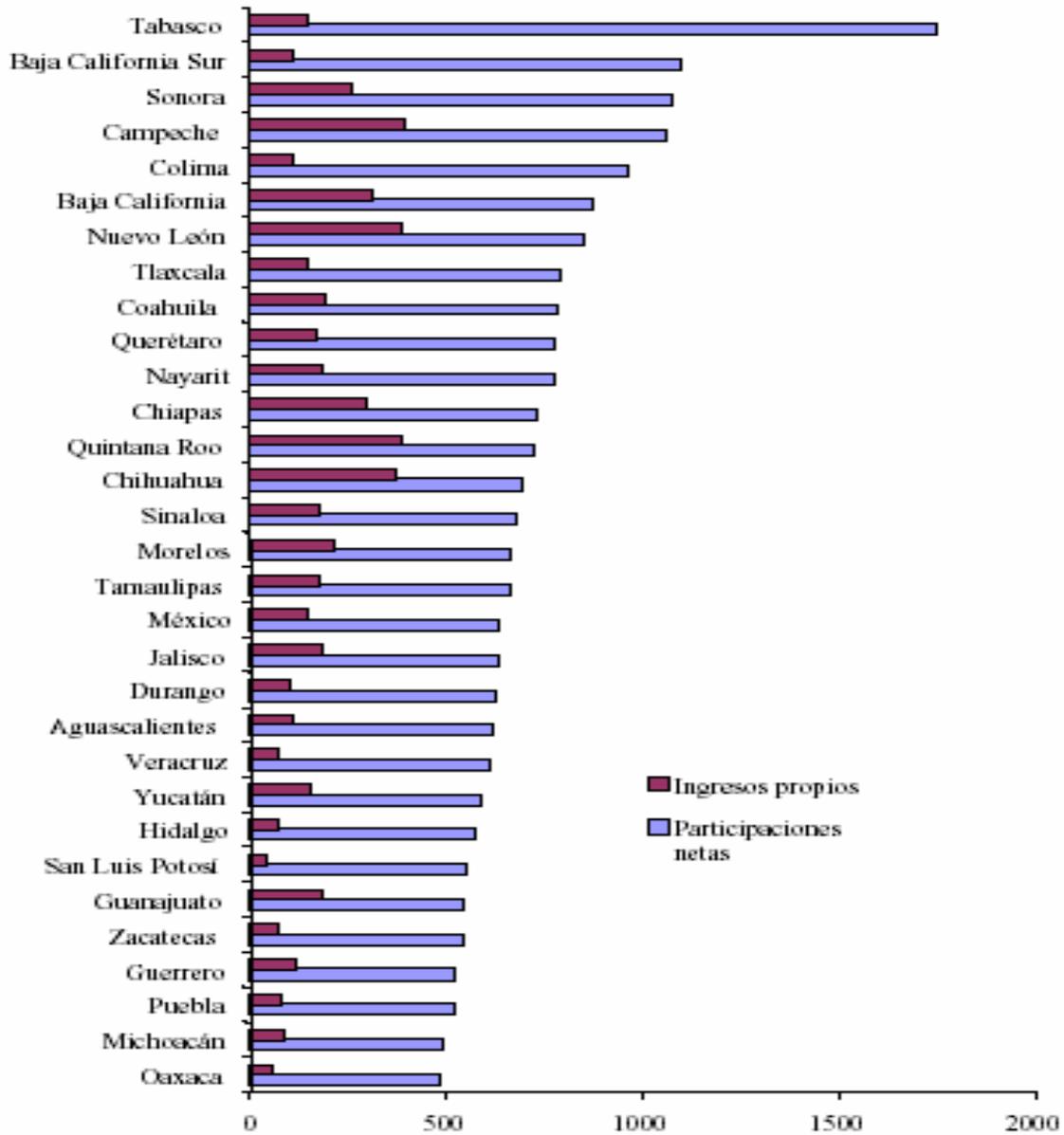


Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ, 1997 y BID, 1997⁵⁵⁵.

⁵⁵⁵Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. La Reestructuración de los Espacios Nacionales. Naciones Unidas, CEPAL, ECLAC. Santiago de Chile, septiembre de 2000. Serie Gestión Pública. 7, p25

GRÁFICA 7

Distribución de la población económicamente activa del Participaciones e ingresos propios per capita

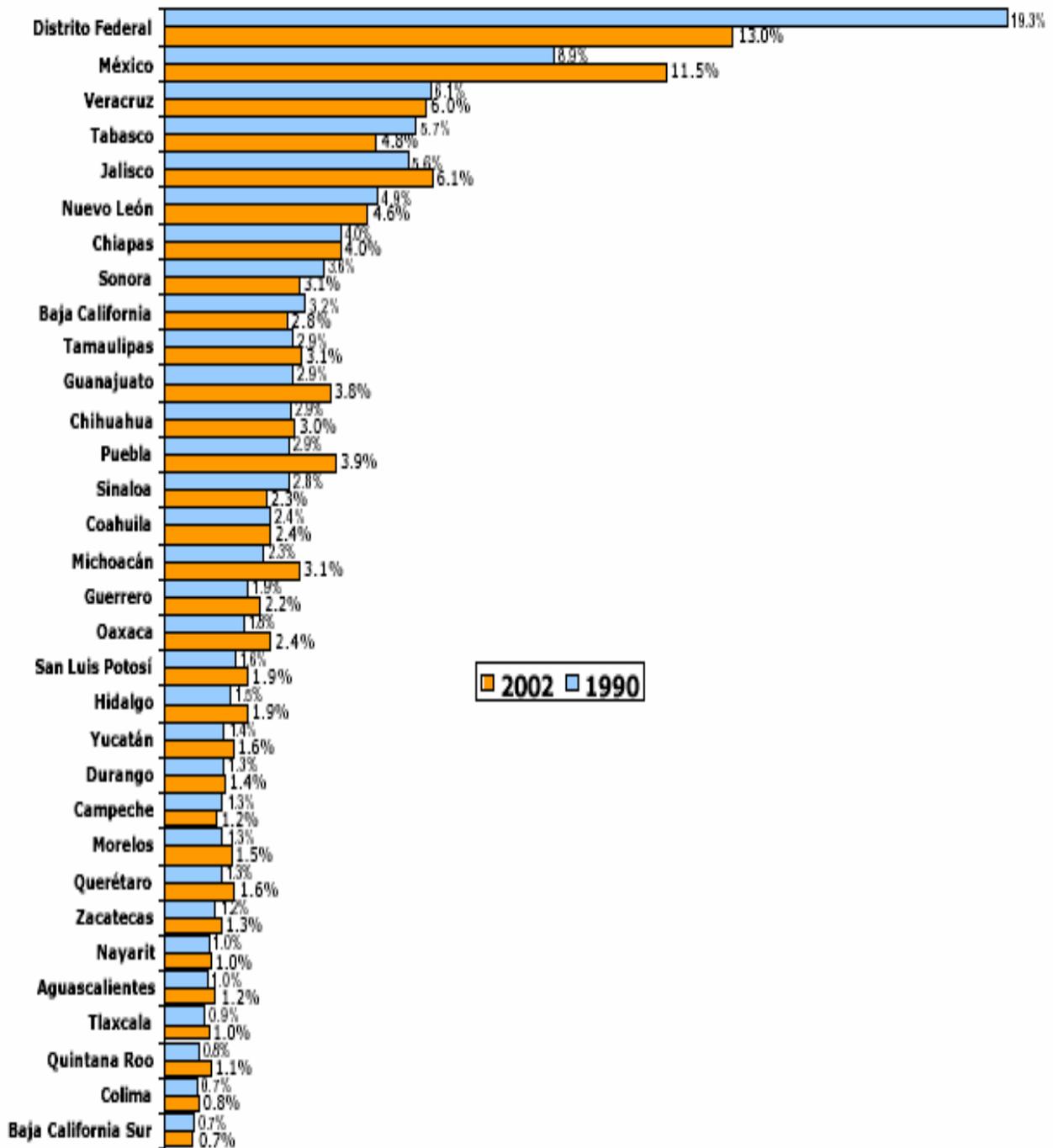


Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

Fuente: Merino Gustavo. Federalismo Fiscal Diagnostico y respuestas, p160

GRÁFICA 8

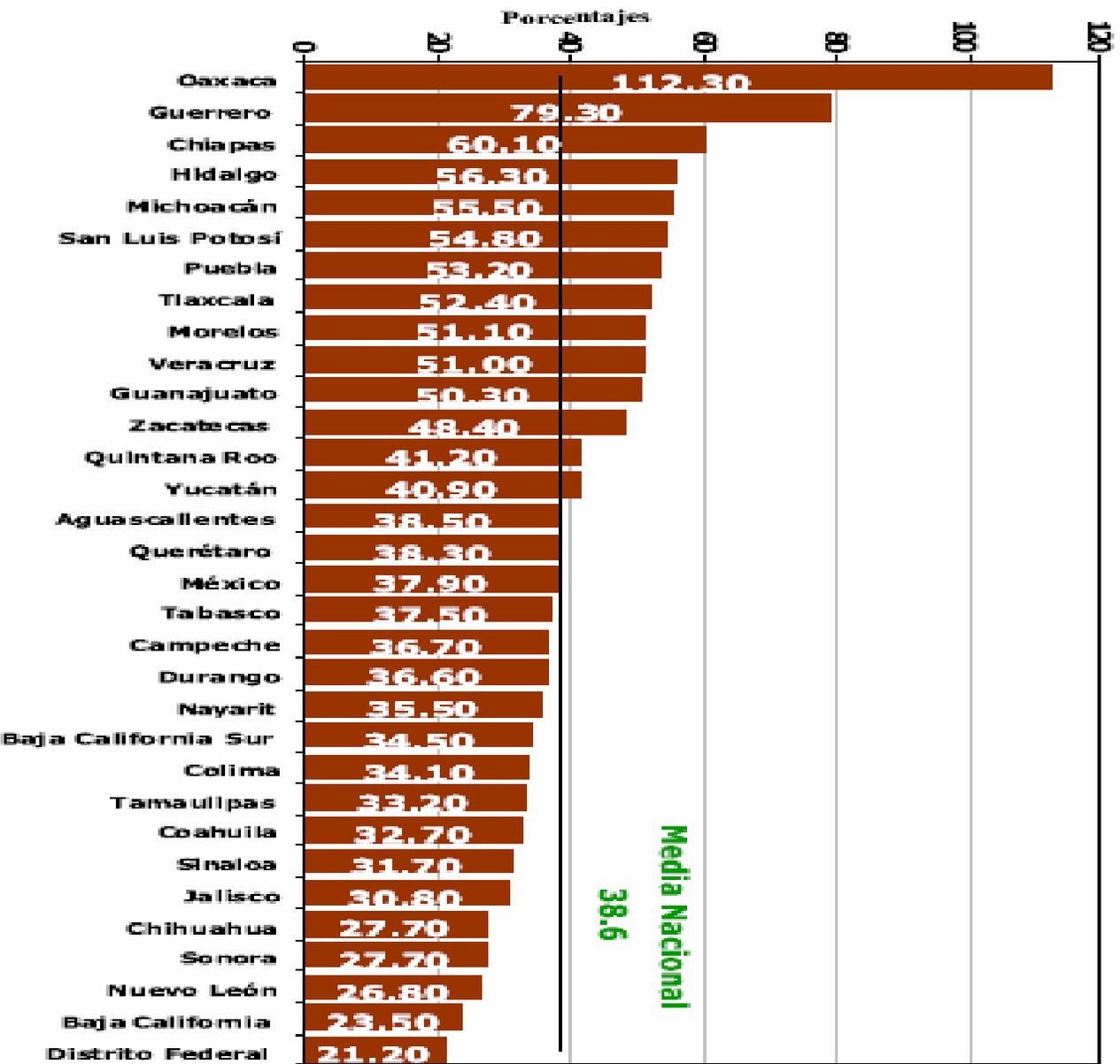
Composición de Recursos percibidos por concepto de Participaciones e Incentivos Económicos, 1990 y 2002



Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. 15 de agosto de 2003,p19

GRÁFICA 9

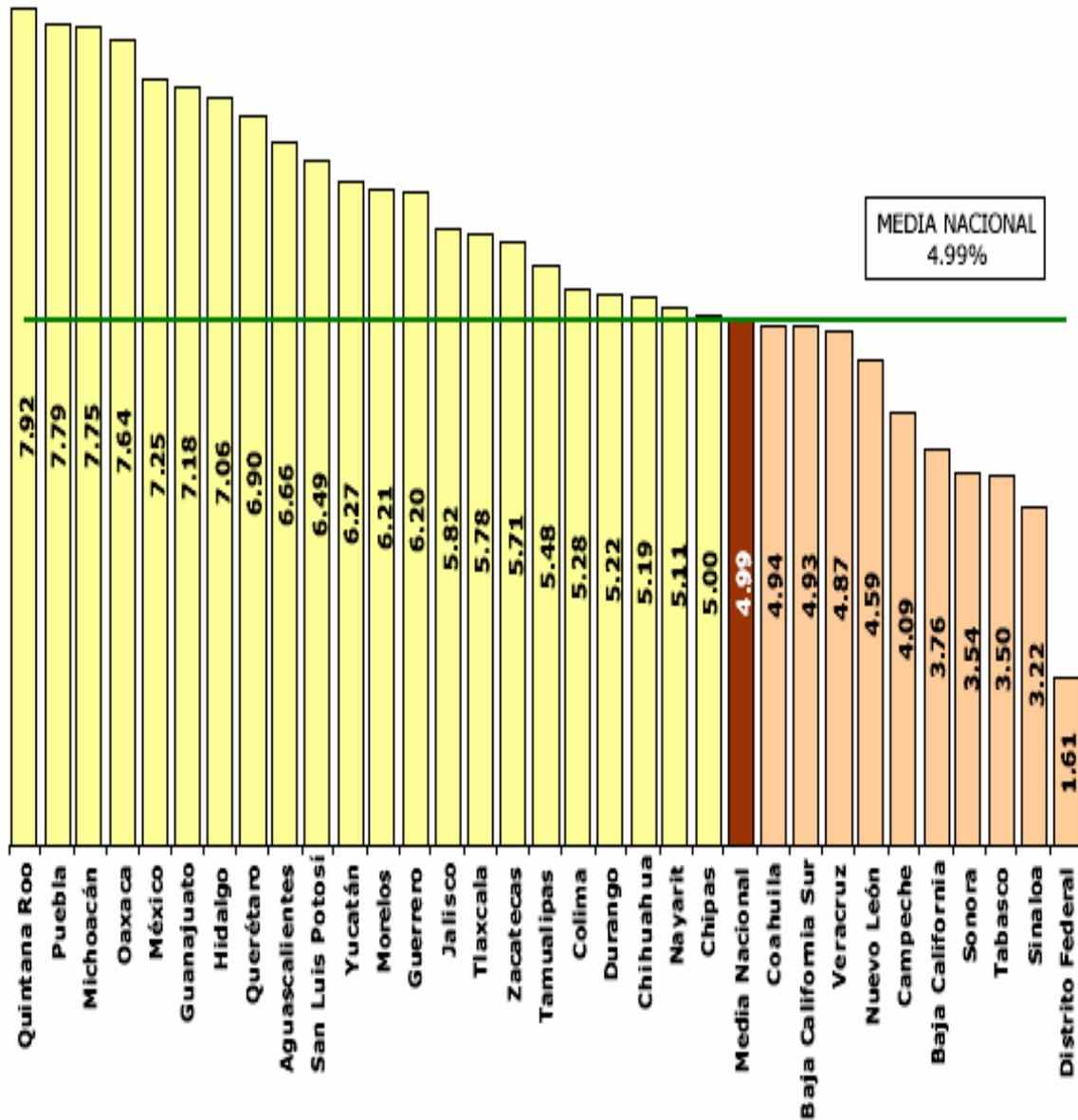
Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Tasa Media de Crecimiento Anual Real) 2000-2002



Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. 15 de agosto de 2003.p31

GRÁFICA 10

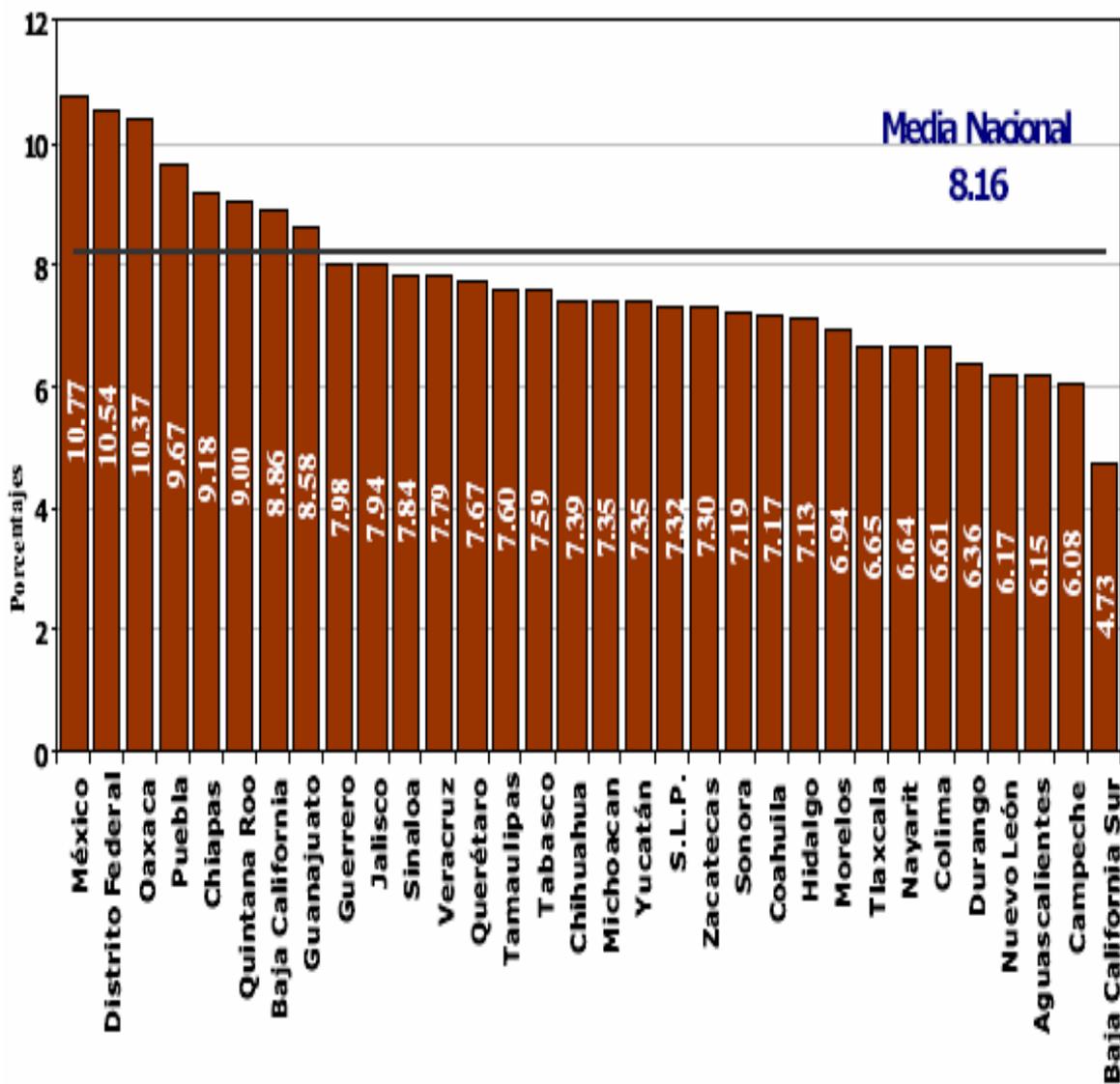
Ramo 28: Participaciones e Incentivos Económicos Tasa Media de Crecimiento Real 1990-2002



Fuente: Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. 15 de agosto de 2003,p18

GRÁFICA 11

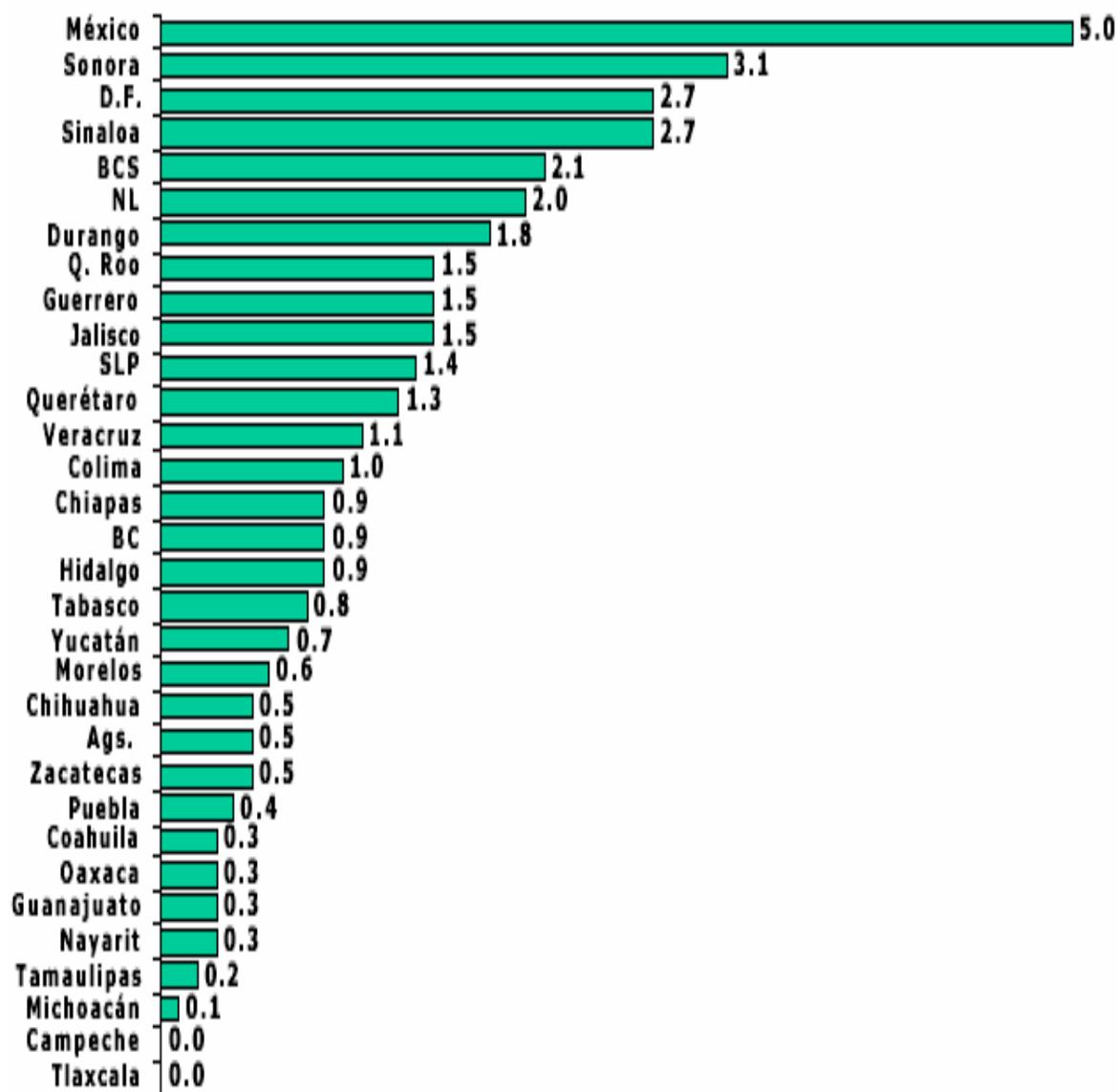
Ramo 33: Aportaciones Federales por Entidades Federativas (Tasa Media de Crecimiento Anual Real) 19989-2002



Fuente: Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. 15 de agosto de 2003,p27

GRÁFICA 12

Deuda Pública al cierre del 2002 con respecto a su PIB Estatal (Porcentaje del PIB de 2002) ^{1/}



Estimado con base en la estructura del PIB de las entidades federativas para el año 2000.
Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por las entidades federativas.p73

1/

GRÁFICA 13

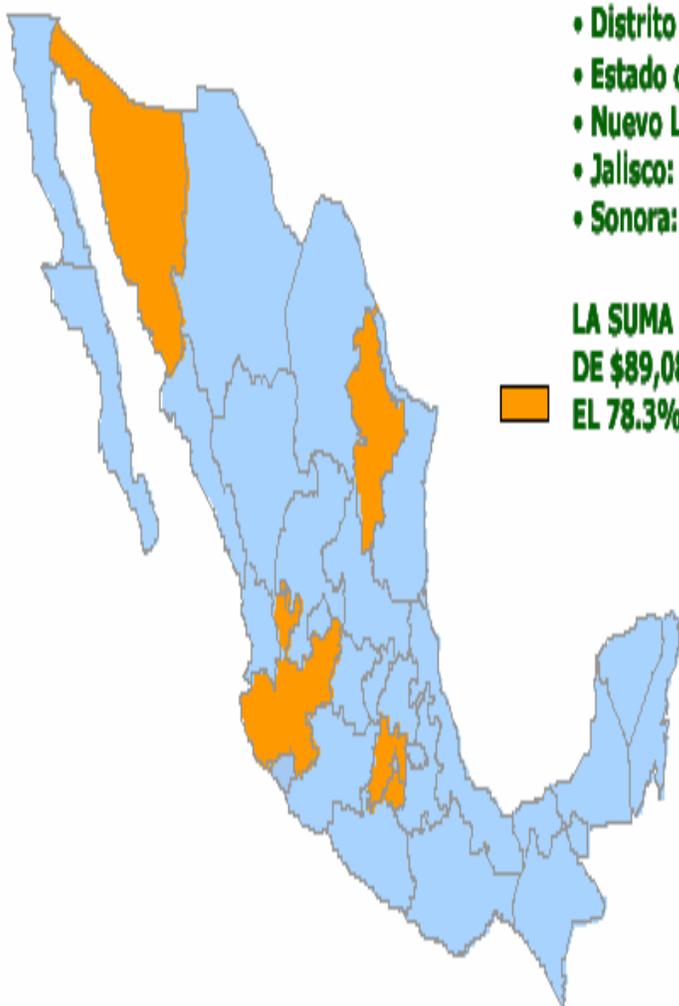
Cinco Entidades Federativas con Mayor Nivel de Endeudamiento 2002

En Millones de Pesos:

- Distrito Federal: \$38,284.9 (33.7%)
- Estado de México: \$31,200.4 (7.4%)
- Nuevo León: \$8,704.0 (7.7%)
- Jalisco: \$5,864.2 (5.2)
- Sonora: \$5,030.4 (4.3%)

LA SUMA DE ESTAS 5 ENTIDADES FEDERATIVAS ES DE \$89,083.9 MILLONES DE PESOS Y REPRESENTA EL 78.3% DE LA DEUDA TOTAL

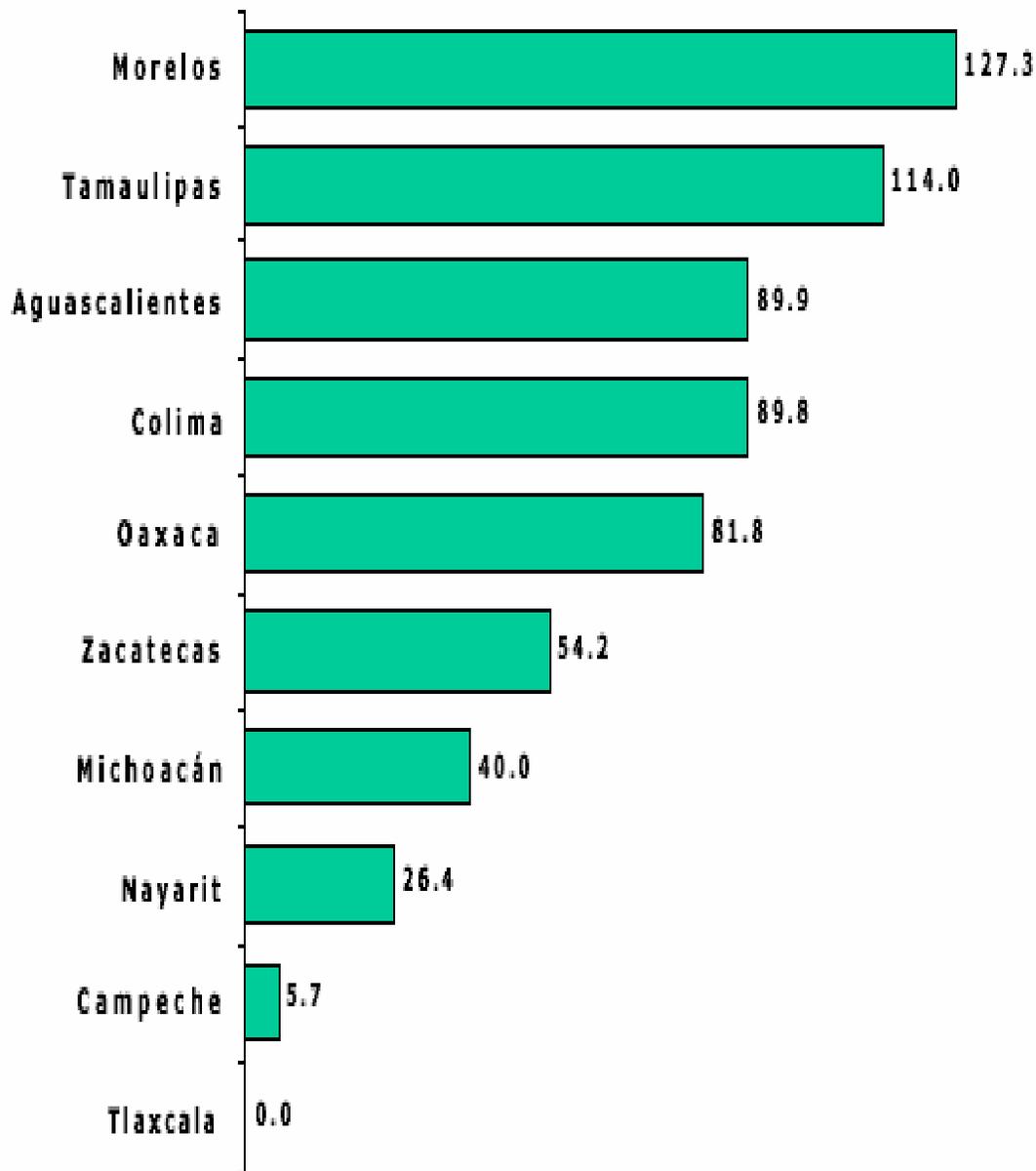
LA SUMA DEL RESTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ES DE \$24,618.2 Y ABARCA EL 21.7% DEL TOTAL DE LA DEUDA



Fuente: Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. 15 de agosto de 2003,p74

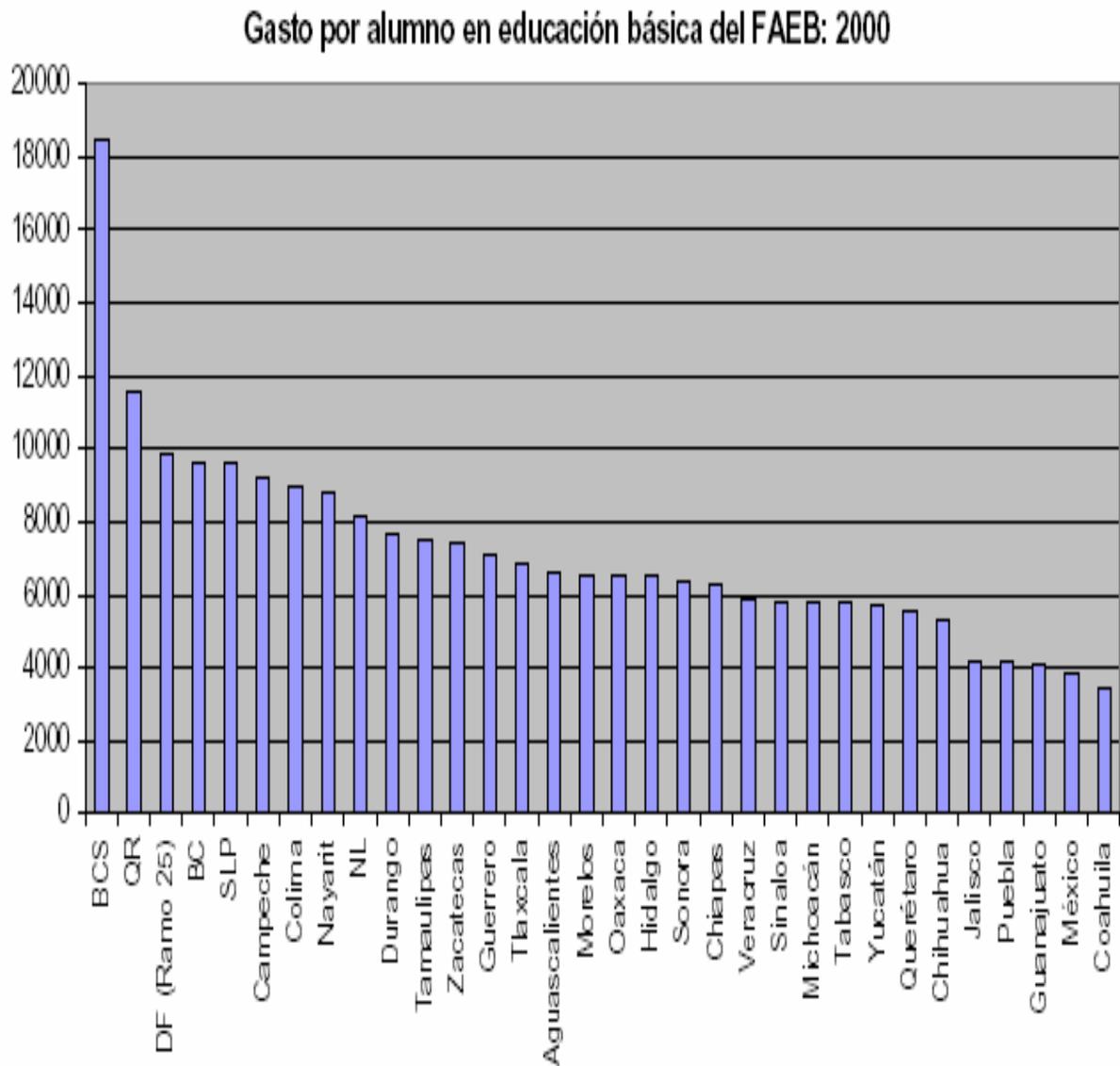
GRÁFICA 14

**Las 10 Entidades con menor Saldo de Deuda Pública
(Millones de pesos de 1993)**



Fuente: Diagnóstico Integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. 15 de agosto de 2003,p76

GRÁFICA 15



¹Scott Andretta. La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público. Programa de Presupuesto y Gasto Público. CIDE. p8. http://www.cide.edu/PyGP/folleto/Folleto_1_JSA-5dic2001.PDF