



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA
SEMINARIO DE TITULACION EN ECONOMIA PUBLICA

LA DESCENTRALIZACION EN MEXICO COMO FACTOR DE
DESARROLLO MUNICIPAL 1983 - 2000

E N S A Y O

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A
JAVIER ROJAS ANAYA



ASESOR: MTRO. JOSE MANUEL GUZMAN GONZALEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA D. F.

2004



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.

A Marycarmen:

Con todo mi amor.

*Por haberme insistido en tomar el seminario y
motivarme en seguir adelante.*

A todos

*Quienes desinteresadamente lograron completar
este camino ya recorrido.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

	Pág.
1 DESCENTRALIZACIÓN	
1.1 El concepto	1
1.1.1 El enfoque económico	2
1.1.2 El enfoque político-administrativo	2
1.1.2 Posturas para su estudio	5
1.1.3 Justificación y objetivos de la descentralización	6
1.2 Descentralización vs Centralización	9
1.2.1 Consecuencias y riesgos de la descentralización	10
1.2.2 Principios de federalismo y de subsidiaridad	13
1.3 Panorama general de las políticas descentralizadoras	15
1.3.1 Experiencias internacionales de políticas descentralizadoras	16
1.3.2 Evolución del proceso de descentralización en México	17
1.3.3 Políticas de descentralización en la administración de Miguel de la Madrid (1983-1988)	22
1.3.4 Políticas de descentralización en la administración de Carlos Salinas (1989-1994)	24
1.3.5 Políticas de descentralización en la administración de Ernesto Zedillo (1995-2000)	26
1.4 Situación actual de las políticas de descentralización	27
2 EL MUNICIPIO MEXICANO	
2.1 Características del municipio mexicano	31
2.1.1 Funciones	36
2.1.2 Autonomía municipal	38
2.2 Planeación municipal	40
2.2.1 política social	42
2.2.2 Infraestructura local	44

2.3	Finanzas municipales	46
2.3.1	Estructura	47
2.3.2	Ingresos municipales	48
2.3.3	Gasto municipal	51
3	GASTO PÚBLICO DESCENTRALIZADO	
3.1	Política de gasto público	54
3.1.1	Teoría del gasto	55
3.1.2	Clasificación del gasto público	56
3.1.3	El gasto social	58
3.2	Descentralización de los recursos del gasto social	60
3.2.1	Transferencias federales hacia estados y municipios	61
3.2.2	Ramo 26	62
3.2.3	Ramo 33	66
3.3	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	70
3.3.1	Ley de Coordinación Fiscal	71
3.3.2	Ramo 28	71
3.4	Descentralización de recursos hacia el municipio	76
3.4.1	Distribución de recursos y competencias	77
3.4.2	Dependencia financiera municipal	78
3.4.3	Problemas en la orientación de los recursos	80
3.4.4	Problemática general de las finanzas municipales	82
	CONCLUSIONES	83
	ANEXO:	86
	Cuadro y Esquema	
	BIBLIOGRAFÍA	89

INTRODUCCIÓN

Como cualquier otra política económica susceptible de ser aplicada por el Estado, en todo proceso de descentralización, existen costos y beneficios que revelan efectos importantes en diversas áreas: desde la estabilidad macroeconómica hasta la disminución de la pobreza, pasando por la prestación de servicios sociales y la calidad de la gestión gubernamental; en este sentido, se sostiene que entre los beneficios de la descentralización están lograr mejorar la capacidad de respuesta del gobierno y propiciar un aumento en la eficiencia y eficacia del gasto social encaminado a un mejor conocimiento de las realidades locales y sus problemas así como las prioridades de los grupos menos favorecidos.

El municipio, al ser la autoridad local más cercana a la población y quien mejor conoce las demandas de sus comunidades, forma parte fundamental de este proceso.

El presente ensayo contiene elementos fundamentales para entender los procesos de descentralización político-administrativa aplicados en México. Sin embargo, en la práctica la mayoría de los municipios continúan siendo dependientes del gobierno estatal en materia de apoyos financieros, técnicos y administrativos. Además, es precisamente en este nivel de gobierno donde más se han expresado los reclamos sobre la transferencia de recursos y decisiones de la federación.

El centralismo que imperó en toda América Latina y en el que se constituyeron sus Estados, se derrumbó a partir de la crisis de la deuda, provocando finalmente una crisis de gobernabilidad. Bajo el nuevo paradigma económico "neoliberal" de minimizar la actividad del Estado, surge la necesidad de un Estado regulador y redistribuidor. Por lo anterior, la descentralización se concibe como un proceso que coadyuva al desarrollo de los países, logrando que el Estado sea más eficiente en la provisión de servicios públicos. La distribución de recursos entre los tres niveles de gobierno ha sido históricamente una preocupación en la que la participación del Estado cobra gran importancia.

Es por ello, que deben ser los propios municipios quienes decidan el destino de los recursos federales, y en este sentido, la descentralización se entiende como una vía para impulsar las capacidades de desarrollo municipal.

El presente ensayo que concibe a la descentralización como un proceso que contribuye al desarrollo del municipio, se divide en tres capítulos: el primero, denominado "descentralización" parte de un marco conceptual a través de las visiones económica, política y administrativa acerca de la descentralización y se mencionan los beneficios y riesgos que conlleva su implementación; además, se esbozan algunas experiencias descentralizadoras a nivel internacional comparándolas con el proceso descentralizador en México a partir del sexenio de Miguel de la Madrid para examinar la situación actual.

El segundo capítulo, tiene el propósito de poder entender las relaciones intergubernamentales, las transferencias de los fondos federales y la dependencia financiera municipal, por lo cual se aboca al análisis del municipio mexicano, haciendo énfasis en su tipología, su funcionamiento, planeación y en especial a sus finanzas públicas.

El capítulo tercero, denominado "gasto público descentralizado", contiene la parte medular del ensayo; comienza explicando brevemente la política y la teoría del gasto público, analiza la evolución y funcionamiento de los sistemas de transferencias a estados y municipios, en primer lugar, el Ramo 26 y posteriormente el Ramo 33, creado a partir del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del año de 1998 y derivado del artículo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Enseguida, se explica el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las participaciones federales (Ramo 28). Por último, se señala la problemática en la distribución y orientación de los recursos y la dependencia financiera municipal.

HIPÓTESIS:

El presente ensayo pretende demostrar que, a pesar de los esfuerzos realizados en nuestro país para lograr una eficiente descentralización del gasto orientado al municipio, ésta no ha podido lograr los beneficios esperados, debido a la actual dependencia financiera que aún presentan frente a los respectivos gobiernos estatales y al federal.

OBJETIVOS:

- Analizar al municipio a partir del proceso de descentralización en México.
- Conocer las políticas descentralizadoras del Estado mexicano.
- Determinar las ventajas de descentralizar el gasto social hacia los municipios.
- Evaluar la dependencia financiera municipal y,
- Destacar las desigualdades que existen entre los municipios en México a partir de las tipologías y de la distribución de los recursos.

CAPÍTULO 1

DESCENTRALIZACIÓN

1.1 El concepto

La descentralización es una idea que está presente en nuestro país desde hace ya varios años. Es un proceso a través del cual un sistema descentralizado de gobierno reemplaza a uno previamente centralizado; desafortunadamente, no existe un consenso en cuanto a su significado, lo cual muchas veces se confunde con términos como desconcentración, delegación o devolución.

La descentralización ha sido estudiada por diferentes instituciones, de ahí que existan varias acepciones, entre ellas, el Banco Mundial, la refiere como el proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales de gobierno. Para Enrique Cabrero significa que el gobierno central transfiere el poder y la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales, para que éstos, de acuerdo con sus necesidades específicas, planeen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los evalúen. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) la define como el proceso mediante el cual el gobierno federal transfiere facultades y responsabilidades, para planear, ejecutar y administrar funciones públicas hacia los gobiernos locales.

De lo anterior se deduce que la descentralización pone en manos de los estados y los municipios un cúmulo de facultades, capacidades y recursos económicos que favorecen tanto el desarrollo social como el desarrollo regional.

A pesar de lo anterior, la descentralización puede ser analizada a partir de los siguientes enfoques: económico (federalismo fiscal), político y administrativo.

1.1.1 El enfoque económico

Bajo este enfoque la descentralización se considera a partir la transferencia de procesos de producción a la competencia económica; entre sus autores más representativos destacan: Paul Samuelson, Charles Tiebout y Wallace Oates.

Paul Samuelson (1954), mostró que la provisión de bienes públicos responde a preferencias agregadas, lo cual constituye un problema de eficiencia.¹

Por su parte, *Charles Tiebout* (1956), en su teorema de "votar con los pies" destaca la opción que tiene el consumidor de seleccionar aquel lugar de residencia que cuente con una estructura ingreso-gasto que mejor se adapte a sus preferencias, suponiendo la total movilidad de los ciudadanos dentro de una nación.

Por último, el "teorema de la descentralización" de *Wallace Oates* (1972), plantea que "en ausencia de la reducción de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar siempre será mayor si los niveles de consumo del bien, eficientes en el sentido de Pareto, se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones".²

Es importante establecer desde un principio la diferencia entre los conceptos de descentralización y de "federalismo fiscal", siendo este último, en sentido amplio, inherente a las relaciones fiscales intergubernamentales.

1.1.2 El enfoque político-administrativo

Este enfoque a diferencia del anterior se refiere al traslado de todo el proceso de provisión de algunos bienes públicos desde el ámbito nacional hacia ámbitos subnacionales. Entre los autores más influyentes que definen el concepto de descentralización se encuentran bajo esta óptica: Eduardo Palma, Jordi Borja, Dennis Rodinelli, Dolores Rufián, Sergio Boisier,

¹ **Finot, Ivan.** "Descentralización en América Latina: teoría y práctica". CEPAL / ILPES. Santiago de Chile. 2001. Pág. 28-29.

² **Ayala Espino, José** "Diccionario moderno de la economía del sector público", México D.F., Editorial Diana, 2000 Pág. 291.

Tim Campbell, George Silverman y Robert Bennet. Sin embargo, para los fines de la esta investigación y por apearse más a la definición del caso mexicano, se señalarán a los más representativos.

Desde el punto de vista político, para *Jordi Borja* (1986), lo fundamental de la descentralización es hacer viable la participación, ya que de otro modo sería "ficticia". Para ello se requiere de sistemas de información, nuevos procedimientos electorales, apoyo a todo tipo de asociaciones, colaboración entre empresas y sector público y defensa de derechos sociales.

Para *Dennis Rodinelli* (1989), descentralización es "la transferencia de responsabilidades de planeación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales". Este autor, distingue tres tipos diferentes de descentralización:

Descentralización Espacial: "Se define como el proceso de diseminar actividades y población urbana hacia regiones geográficamente alejadas de las grandes aglomeraciones modernas".

Descentralización de mercado o de liberación económica: "proceso de creación de las condiciones en las que bienes y servicios se proveen, por mecanismos del mercado, primordialmente a través de las preferencias manifestadas de los individuos".

Descentralización Administrativa: "Transferencia de responsabilidades de planeación, administración, tributación y ejercicio del gasto desde el gobierno central y sus dependencias hacia niveles de gobierno regionales y locales, unidades subordinadas de sus dependencias, autoridades funcionales u organizaciones desconcentradas gubernamentales y no gubernamentales".³

A su vez este tipo de descentralización puede subdividirse en cuatro formas o grados:

³ Prud'Homme, Remy. Revista Federalismo y Desarrollo BANOBRAS. México D.F. Año 10 No. 60 octubre -diciembre 1997. Págs. 89-90.

- **Desconcentración:** "redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles de gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital".
- **Delegación:** "Transferencia de poder de decisión y administración –incluidas responsabilidades financieras- sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central pero responsables en último término ante éste".
- **Devolución:** "Transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales. Particularmente hacia municipios que eligen sus alcaldes y concejos, cobran sus impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión".
- **Privatización:** Política dirigida a que los servicios sean provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales.⁴

Por último, para *Sergio Boisier* (1990) la descentralización en América Latina obedece tanto al objetivo de legitimar la democracia como a la necesidad de adecuarse a las nuevas formas de inserción internacional. Hace una diferencia entre desconcentración y descentralización y destaca tres dimensiones de la descentralización:

Desconcentración, significa, "un acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar decisiones, desde un nivel más alto a un nivel más bajo dentro de la propia organización

Descentralización significa, "reconocer determinadas competencias a organismos que no dependan jurídicamente del Estado (autónomas). Para que ello pueda ser así, los órganos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento". Describe tres formas o tipos de descentralización:

- **Descentralización Administrativa o Funcional:** "se refiere a sectores o actividades dentro del sector público.

⁴ Finot, Iván. *Op.Cit.* (2001) Pág. 34.

- **Descentralización Territorial:** "cuando reconoce competencias a organismos cuyo ámbito jurisdiccional es un territorio determinado".
- **Descentralización Política:** "cuando reconoce competencias a organismos políticamente electos no subordinados jerárquicamente al Estado".⁵

Por su parte, el Banco Mundial, institución multilateral que se ha caracterizado por su franca postura a favor de los procesos de descentralización, no cuenta aún con lineamientos y políticas específicas que definan su posición. Su argumento a favor se sustenta en los principios del federalismo fiscal.

La descentralización es un proceso dinámico y evolutivo que posee características particulares al interior del país donde se instaure, por lo que, el término de *descentralización administrativa*, entendida como el proceso por el cual el gobierno central transfiere el poder y la autoridad a otras instituciones o a gobiernos locales, para que éstos, de acuerdo a sus necesidades, determinen sus propios proyectos de desarrollo, los llevan a cabo y los evalúen; es de acuerdo a la clasificación que establece Rodinelli, la definición que se parece más a la realidad de nuestro país, por lo que será utilizada para esta investigación.

1.1.3 Posturas para su estudio

Existen diversas posturas teóricas para el estudio de la descentralización; entre algunos análisis útiles para estudiar este proceso se señalan los siguientes:

"Neoliberal": Concibe a la descentralización como parte de una estrategia integral para disminuir la influencia del Estado en la economía, reduciendo su tamaño y su peso. Un aspecto particular de este enfoque consiste en la fijación del tamaño óptimo del Estado, incluyendo la privatización de servicios y empresas públicas.

Tecnocrático racionalizador: para optimizar la gestión y los costos de los servicios públicos, destaca que dado un conjunto de funciones de bienes públicos a ofrecer, se debe determinar cual es el tamaño óptimo de la jurisdicción que deba encargarse de proveerlo.

⁵ En Nolte, Detlef. Procesos de descentralización en América Latina: enfoque comparativo. Revista Eure Vol. XXI, No. 64. Santiago de Chile.

Tecnocrático planificador: En el ámbito de la planeación del desarrollo económico, existe un doble énfasis en la descentralización administrativa, aumentando sus recursos técnicos y personales y ampliando sus competencias.

Neoinstitucional: para que el mercado funciones adecuadamente es necesario un "convenio social" mediante el cual se definan normas que todos deben obedecer y mecanismos para hacerlas cumplir.

Modelo "principal-agente": sostiene que los gobiernos locales poseen mayor información sobre las condiciones locales pero también sus propias prioridades, lo que implica el riesgo de que se utilicen recursos centrales en función de los locales.

Opción Pública: aplicado a lo local, supone que los ciudadanos deciden directamente sobre los bienes públicos locales de que se proveerán conociendo previamente el costo que para ellos implicaría cada bien público del que desearían proveerse.⁶

Para propósitos de esta investigación el presente trabajo abordará el enfoque "neoliberal", ya que a partir de la década de los ochenta, se comienza a plantear la necesidad de devolver al libre mercado la función primordial de asignar recursos y reducir el papel del Estado para asegurar la estabilidad económica, aunque la mayoría de los gobiernos de América Latina, incluido México se constituyeron bajo regímenes centralistas. Frente a este nuevo paradigma, la descentralización se concibe como un medio para que el Estado desempeñe sus funciones de manera más eficiente, con el propósito de lograr una mejor asignación y control del gasto entre los tres niveles de gobierno.

1.1.4 Justificación y objetivos de la descentralización

La descentralización surge como un camino viable para poner en marcha una serie de procesos para mejorar, entre otras cosas, la infraestructura local, el desarrollo social y el desarrollo regional. No basta justificar la descentralización a partir de las carencias de la

⁶ Finot, Iván. (2001) Op. Cit. Pág. 31

administración centralizada, sino que deben mostrarse sus ventajas y beneficios. Entre ellos se destacan básicamente dos:

a) Mejora el proceso de toma de decisiones:

- Al permitir un mejor análisis de las necesidades.
- Al estabilizar el entorno para los responsables de la toma de decisiones.
- Al permitir tomar en cuenta la diversidad y las diferencias.

b) Trae consigo una mejor aplicación y administración de los programas de infraestructura y servicios:

- Al proveer de mejores condiciones para supervisar los proyectos de construcción así como para el desempeño de las actividades.
- Al ahorrar en costos administrativos, mientras que la centralización los incrementa.
- Para hacer de la participación de los residentes locales, un genuino recurso que se combina con otros para hacerlos más efectivos.⁷

La descentralización puede producir también condiciones favorables que impulsen a un desarrollo regional equilibrado:

- Posibilita la creación de empleo para empresas locales intensivas en mano de obra.
- Hace posible llevar actividades informales hacia actividades más estables y mejor organizadas, proporcionando servicios públicos mediante mejores condiciones.
- Puede contribuir a crear apalancamiento financiero.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), señala los siguientes argumentos a favor de la descentralización:

a) Responde mejor a las necesidades locales que un sistema centralizado.

b) Permite detectar que los servicios sean distribuidos equitativamente en todo el territorio nacional.

⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo*. Serie perspectivas. 1998. pp. 75-81.

- c) Hace posible la detección de sitios donde el trabajo es más efectivo.
- d) Consigue lograr mejores objetivos de los programas, mientras que la centralización los sobregula.
- e) Por definición, ahorra costos administrativos, mientras que la centralización los incrementa.
- f) Disminuye los efectos inflacionarios que crea el centralismo.
- g) Crea efectos ventajosos a fin de promover el desarrollo.
- h) Aumenta el volumen de fondos para inversión.

De lo anterior se deduce que, al acercar el lugar de la toma de decisiones a las necesidades de la gente y los territorios, se logra una percepción más clara de las necesidades y un mejor control sobre los recursos utilizados para hacer frente a dichas necesidades.

La política de descentralización tiene como objetivo incidir en las diferentes estructuras:

- En lo *político*, el gobierno procura el desarrollo estatal integral que se centra en las 31 entidades federativas, con énfasis en las menos desarrolladas. Con la descentralización política se procede de manera coincidente al fortalecimiento de los municipios, en virtud de que para lograr un desarrollo estatal se hace necesario reorganizar al municipio.
- En lo *económico*, la descentralización pretende una redistribución geográfica más equitativa de las actividades productivas y el rediseño de la economía hacia ciudades medias, que por un lado, persigue apoyar de forma prioritaria regiones ubicadas entre la capital y las costas, y por otro, racionalizar y controlar el crecimiento actual de la capital para disminuir la concentración de actividades industriales y de servicios.
- En lo *administrativo*, con la descentralización se instrumenta la revisión permanente de las competencias para propiciar el equilibrio de facultades y funciones entre los tres niveles de gobierno.⁸

En particular, para descentralizar funciones y/o servicios del Estado, el gobierno central podría delegar a entidades administrativas subordinadas, (municipios) tareas o funciones

⁸ SEGOB. Revista Estudios Municipales, Año IV, No. 21. mayo-junio 1988. Pág. 74-76.

particularmente en las áreas de salud, educación y vivienda. La privatización de servicios públicos también podría ser un instrumento para mejorar la calidad y la eficiencia de estos servicios.

1.2 Descentralización vs Centralización

Es importante distinguir las causas por las cuales se permite pasar de una situación de centralización a una de mayor participación en las decisiones por parte de las autoridades locales. En muchos casos, por ejemplo, la descentralización puede ser parte de una estrategia de las élites de poder, que cediendo una parte de ese poder, buscan al mismo tiempo perpetuarse por mayor tiempo en este. En otros, la presión sobre las autoridades nace, de un deseo genuino de mayor democracia en la toma de decisiones, pero también, es producto de la presión ejercida por grupos de poder locales que obligan al gobierno central a tomar decisiones a favor de mayores niveles de descentralización.⁹

La diferencia fundamental entre la centralización y la descentralización consiste en que algunas funciones del Estado son mejor dirigidas a nivel central, mientras que otras son resueltas de manera más eficiente por una estructura descentralizada.

Sin embargo, en varios países de América Latina, incluyendo a México, el modelo centralizador se instauró por razones prácticas, ya sea por condiciones geográficas, o por la creación de un Estado central fuerte único capaz de coordinar el desarrollo de la infraestructura y establecer un sistema administrativo gubernamental; incluso se hacía cada vez más necesaria la intervención estatal para estimular el crecimiento económico y resolver los problemas sociales generados por el desarrollo. Así, la centralización gubernamental se convirtió en algo aceptado por la mayoría de los países.

Las virtudes de la centralización están relacionadas con las funciones clásicas que el sector público debe desempeñar y que consisten en la estabilización económica, la distribución de los recursos y su asignación eficiente. Este fenómeno, significó un fuerte control

⁹ Pud Homme, Remy. *Op. cit.*

gubernamental de la economía, cuyo impacto fue la concentración del ingreso y la concentración espacial de la actividad económica.

Problemas como las desigualdades regionales, el crecimiento demográfico y la ineficiencia del aparato estatal, entre otros, debilitaron el modelo centralizador, obligando a modernizar al Estado y en ese contexto la descentralización se convirtió en un elemento decisivo.¹⁰

Por otro lado, en el argumento económico a favor de un gobierno descentralizado destaca la sensibilidad que las autoridades locales pueden tener respecto de la diversidad de preferencias entre los residentes de distintas comunidades.

La descentralización en México se ha entendido más como un proceso en contra del centralismo que a favor del fortalecimiento regional. Sin embargo, en otros países la descentralización es una estrategia para mejorar la prestación de servicios públicos. Además, hoy en día el municipio escenifica la condensación misma de los problemas derivados de la alta concentración en México: improductividad agrícola, agudización de los antagonismos sociales, insuficiencia financiera, escasez de servicios públicos, marginación, dependencia política, y todo ello en el nivel de gobierno más cercano al ciudadano.

En muchos de los casos la descentralización se ha producido en un entorno político inestable; esta debilidad en los marcos normativos puede generar graves problemas, tales como pérdida de control de las variables macroeconómicas, disparidades regionales en la prestación de servicios y una mala asignación de recursos, todo ello como resultado de la sumisión a los intereses locales.

1.2.2 Consecuencias y riesgos de la descentralización

La descentralización puede generar riesgos si su diseño desde el principio es defectuoso; por ejemplo:

- Una estructura fiscal muy centralizada en los ingresos y descentralizada en los gastos.

¹⁰ En **Rodríguez, Victoria**. *La Descentralización en México*. Fondo de Cultura Económica, México 1999. p. 33.

- Una distribución inadecuada de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, sin atender a sus respectivas ventajas y limitaciones como prestadores de servicios.
- No prestar atención suficiente a incentivos institucionales, como las formas de elección de las autoridades locales.
- Descuidar el establecimiento de canales de participación ciudadana en asuntos locales ¹¹

En cualquier país, la descentralización invariablemente profundizará las diferencias ya existentes, debido a que los territorios más ricos, tendrán una ventaja comparativa en detrimento de los territorios más pobres. Aunado a estos desequilibrios, las diferencias crecientes entre los componentes territoriales de un país dado harán surgir, inevitablemente, los siguientes costos.

- Un proceso de pérdida de población en áreas que no puedan atraer los efectos esperados de la descentralización.
- Congestionamientos en las áreas más atractivas, puesto que la creciente diferencia en los estándares de vida dará lugar a fenómenos de protesta y de creciente demanda por la reducción de estas desigualdades. ¹²

A pesar de que entre los beneficios del proceso de descentralización se puede elevar la calidad del sistema de gobierno y hacer posible una mejor representación de los intereses de los ciudadanos, promueve la competencia entre localidades, adoptando políticas y programas más eficaces. No obstante, el Banco Mundial señala los siguientes riesgos:

Dimensiones económicas de la financiación en los distintos niveles de gobierno: es un hecho que la descentralización aumenta el número de agentes económicos y de cuentas presupuestarias, los países sometidos a fuertes presiones presupuestarias e inflacionarias, tropezarán con graves problemas y riesgos adicionales si optan por la descentralización.

¹¹ En **De la Cruz, Rafael**. Federalismo fiscal y descentralización, un nuevo equilibrio entre la sociedad y el Estado. Material del Curso de Relaciones Fiscales Intergubernamentales y la Gestión Financiera Local. Caracas Venezuela, 1999.

¹² **OCDE**. *Op. Cit.*

Además sostiene que las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno repercuten en la macroeconomía a través de tres conductos:

- La asignación y distribución de las fuentes de ingresos fiscales y los gastos.
- La correspondencia entre las decisiones relativas a los impuestos y a los gastos.
- Los niveles de endeudamiento subnacional.

Disparidades y desigualdades regionales en la prestación de servicios: La centralización otorga al gobierno nacional mayor poder discrecional para poder contrarrestar las disparidades regionales de los ingresos controlando las diferencias regionales en los niveles de prestación de los servicios públicos y en la tributación. Con la descentralización, el objetivo de la equidad resulta imposible, o en el mejor de los casos, más difícil, por lo que los gobiernos locales más ricos pueden beneficiarse de manera desproporcionada de su mayor capacidad de obtener ingresos tributarios.

Asignación inadecuada de recursos como resultado de la sumisión a los intereses locales: las distorsiones económicas y financieras pueden asimismo proceder de la capacidad de los gobiernos subnacionales para explotar las debilidades del centro. A falta de normas convenidas entre los distintos niveles de gobierno, los gobiernos locales pueden beneficiarse de fuentes de ingresos que no se les han asignado oficialmente con arreglo al plan descentralizador fiscal correspondiente.

Determinar las transferencias entre los distintos niveles de gobierno: La separación entre los beneficios y los costos y la escasa capacidad de los gobiernos locales para movilizar ingresos por sí solos, pueden reducir la transparencia de la presupuestación local y la responsabilidad de los gobiernos locales ante los ciudadanos, cuyos resultados serían unos servicios públicos ineficientes y poco equitativos.¹³

Finalmente, es necesario destacar que toda estrategia de descentralización debe comenzar con una evaluación de la capacidad institucional de cada nivel de gobierno.

¹³ Banco Mundial. Informe sobre Desarrollo Mundial 1997 "El Estado en un mundo en transformación", Washington, 1997.

1.2.2 Principios de federalismo y subsidiariedad

Dentro de la estructura de ordenamiento de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, existen varios principios analíticos importantes. Entre los más importantes, destaca el "*principio de subsidiariedad*", el cual considera que los bienes y servicios públicos deben ser competencia del nivel de gobierno más bajo que pueda asumir plenamente los costos y beneficios. Este principio se asocia al criterio de eficiencia económica. En primer lugar, deberá permitir llevar a cabo un proceso de toma de decisiones más cercanamente relacionado con las necesidades y expectativas de la población. En segundo lugar, se encuentra el hecho de que el municipio es el único escenario donde es posible ayudar a las comunidades que lo conforman. Consecuentemente, no existe razón predominante para que se distribuyan las responsabilidades de un nivel a otro, es mejor considerarlas de manera integral.¹⁴

Sin embargo, la aplicación de este principio no es sencilla; en sentido más general, cuando las preferencias o demandas difieren de una comunidad a otra, los gobiernos locales pueden acomodar mejor la oferta a los gustos locales. La prestación descentralizada de un servicio puede asimismo aumentar la eficiencia y la competencia interjurisdiccional en relación con la oferta, proporcionando a los consumidores (al menos en teoría) la posibilidad de optar por otras jurisdicciones.

Por el contrario, cuando se producen economías de escala o efectos interjurisdiccionales de lado de la oferta –como en la construcción y mantenimiento de carreteras interurbanas- o cuando existen normas mínimas –como la enseñanza primaria- u otras externalidades de consumo del lado de la demanda, es probable que sea preferible el control centralizado (a escala nacional o local).

Por otro lado, el primer argumento a favor de los estados es el "*principio de federalismo*", el cual describe que en un sistema federal, un estado no es más que un aparato administrativo o un grupo de comunidades, incluye políticas que son desarrolladas con la intención de promover el desarrollo y satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

¹⁴ OCDE. *Op.cit.*

Otro argumento a favor de los estados es el hecho de la existencia de municipios muy pequeños que pueden llevar a cabo actividades que les permitan funcionar el principio de subsidiariedad. En la mayoría de los estados, las políticas se dirigen hacia el mejoramiento de las comunidades marginadas. Se podría señalar que se elaboran proyectos con el propósito de transformar radicalmente las relaciones entre el estado y los municipios, basados en que el principio de subsidiariedad debe ser explotado al máximo.

Por otra parte, es importante determinar cuáles actividades se asignarán entre los distintos niveles de gobierno. En educación, por ejemplo, la intervención de niveles superiores de gobierno, evita la fragmentación y las desigualdades en la calidad de la enseñanza en las diferentes localidades. En el sector de la salud, pocas veces es claro cual debe ser la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno; las inmunizaciones, la vigilancia de ciertos virus y el almacenamiento de vacunas son aspectos que requieren la gestión fuerte y eficaz de los niveles superiores de gobierno.

Existen tres criterios para determinar la forma de asignar las responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno, los cuales se clasifican en:

a) *El bien público local*: es generalmente otorgado sin establecer un ámbito geográfico, pero no para los que vivan lejos y nunca los utilizan. Por otra parte si el costo de producir es mayor a nivel local que en el central se deben aprovechar las ventajas de las economías de escala.

De acuerdo con este criterio, las responsabilidades deben asignarse de la siguiente manera:

- Algunas funciones se atribuirán automáticamente al nivel municipal, tales como el suministro de agua; limpieza de las calles, el registro civil, etc.
- El nivel estatal sería responsable de los servicios en los cuales se podrían generar economías de escala o causar externalidades, tales como la recaudación de impuestos locales; la lucha contra la pobreza extrema en áreas geográficamente específicas, ciertas redes regionales de comunicación, actividades culturales, etc.

- Por último, otras funciones deben atribuírsele al nivel federal tales como las fuerzas armadas, policía, justicia, relaciones exteriores, políticas macroeconómicas, así como los programas generales de desarrollo, actividades de regulación, el cuidado del bienestar individual y las principales redes de comunicación e información.

b) Existencia de recursos: significa que las responsabilidades podrán ser atribuidas por aquellas autoridades que poseen los recursos necesarios; sin embargo, esto restringe el ejercicio de responsabilidades de los niveles superiores o entre los niveles locales más poderosos.

c) Asignación de responsabilidades por variables geométricas: el ejercicio sobre ésta responsabilidad puede darse en los siguientes ámbitos:

- Planeación.
- Toma de decisiones.
- Financiamiento.
- Método de dirección.
- Monitoreo y evaluación.

1.3 Panorama general de las políticas descentralizadoras

El saldo del modelo centralizador generó varios problemas en países como México, entre ellos se podría mencionar: la generación de desequilibrios regionales y externos, la consolidación de estructuras estatales verticales e insensibles a la identidad regional y una débil eficacia en las políticas y programas gubernamentales a través del territorio nacional.¹⁵

La concentración histórica de los recursos por parte del gobierno central originó un desequilibrio de las distintas regiones como producto de una escasa oportunidad de participación de los gobiernos locales al estar atados presupuestalmente y al no contar con atribuciones y facultades suficientes para atender sus demandas. Sin embargo, el problema que actualmente influye en todos los aspectos de la vida nacional, es sin duda, la existencia

¹⁵ CIDE. Documento de Trabajo No. 28. División de Administración Pública. México D.F. 1995. Pág. 1.

de zonas metropolitanas, las cuales son el producto de un modelo de desarrollo orientado a políticas centralistas.

1.3.1 Experiencias internacionales de políticas descentralizadoras

Para poder entender la dinámica del proceso de descentralización en México, a continuación se comentarán brevemente algunas experiencias relevantes en materia de descentralización llevadas a cabo, tanto en países desarrollados como en menos desarrollados:¹⁶

Francia: A partir de las reformas de 1982, las cuales fortalecieron las unidades territoriales del gobierno a partir de la transferencia de funciones administrativas y recursos financieros a los gobiernos locales, con lo cual se logró una mayor cooperación entre los diferentes niveles de gobierno. Derivado de este proceso, de 1970 a 1985, el presupuesto manejado por los gobiernos locales se ha incrementado cerca de 80 por ciento.

España: La descentralización se presenta como la respuesta al problema de independencia y autonomía municipal. Con la Constitución de 1978, se atribuyen nuevas competencias a las comunidades autónomas, en vez de dárselas a las provincias o a los ayuntamientos. De esta manera, a pesar de existir aún problemas en la distribución de competencias, de 1980 a 1989 el gasto ejercido por los gobiernos regional y local, pasó de 11 a 26 por ciento del total del gasto público.

Estados Unidos: Las iniciativas en materia de descentralización parten de la problemática de exceso de burocracia. En lo referente a los ámbitos estatal y local, se comenzaron a transferir programas federales carentes de recursos suficientes, lo cual obligó a los gobiernos locales a desarrollar nuevas capacidades administrativas.

Argentina: La crisis fiscal provocó el resquebrajamiento del funcionamiento centralizado del gobierno federal, dando cabida al proceso de descentralización. Sin embargo, se presentaron limitantes para fortalecer al gobierno local, entre ellas, los recursos financieros, las "tradiciones político-culturales" del país y finalmente, los problemas de capacidad de gestión.

¹⁶ **Cabrero Mendoza, Enrique.** Coord. "*Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993, logros y desencantos*". Editorial. Miguel Ángel Porrúa, México D.F. 1998. Págs. 20-35.

No obstante, la descentralización siguió su curso y para 1994, la educación secundaria se comenzó a transferir al gobierno provincial (a nivel municipal). Para 1992 se logró ejercer el 8 por ciento del gasto público, mientras que el provincial se ubicó en 36 por ciento.

Bolivia: El proceso de descentralización se concibió como un proceso de transferencias y de recursos que llegue a los niveles locales de gobierno. No fue sino hasta 1989 que la descentralización tomó prioridad en la agenda nacional; sin embargo, ésta pareciera organizarse de mejor manera dentro de los "comités cívicos departamentales", que desde los propios gobiernos locales. Para 1993, el 8 por ciento del gasto público se ejercía desde los gobiernos locales.

Colombia: La descentralización surge como respuesta al excesivo centralismo que existía en las denominadas "agencias descentralizadas". A partir de 1986, se otorga mayor autonomía a los departamentos, mientras que se modificó el sistema fiscal de los gobiernos locales con el propósito de que accedieran a mayores recursos financieros; además de introdujo la elección popular de alcaldes municipales. Lo anterior ha logrado que en 1991, 24 por ciento del gasto total se ejerciera en el ámbito local de gobierno.

De lo anterior, se concluye que la mayor parte de los procesos descentralizadores buscan fortalecer las esferas subnacionales de gobierno, a través de cambios en las relaciones intergubernamentales. Parece que los procesos descentralizadores se comenzaron a aplicar de manera simultánea en los diferentes países, principalmente en América Latina, aunque en diversos grados e intensidades. No es fortuito que esta tendencia logre introducir en su dinámica a los gobiernos locales de todos los países.

1.3.2 Evolución del proceso de descentralización en México

A partir de este escenario, el estado mexicano impulsó diversos procesos de desconcentración que fueron un paliativo para distribuir territorialmente la presencia de la federación en los estados. Asimismo, se adoptaron políticas de descentralización que concedieron mayor autonomía de gestión y atenuaron la presencia del gobierno federal en el orden local; asimismo, se promovieron programas de desarrollo regional que canalizaron apoyos a regiones necesitadas de un flujo importante de recursos.

El fortalecimiento de las entidades federativas y la reforma municipal son dos procesos que obedecen a la necesidad de reactivar a la provincia y disminuir el flujo concentrador y centralizador de la población y de los recursos hacia las grandes ciudades. Por ello, el objetivo de descentralizar el poder hacia los estados y municipios y promover la participación de la comunidad, contribuyeron a alentar las potencialidades y vocaciones productivas del desarrollo local, pero no transformaron la forma de organización del Estado mexicano.

Antecedentes

El centralismo del Estado mexicano tan arraigado desde hace varios siglos, comenzó a fortalecerse a raíz del periodo posrevolucionario. Esta concentración se concibió básicamente para impulsar el desarrollo económico del país; sin embargo, este proceso también manifestó consecuencias negativas: volvió al país dependiente del capital extranjero y generó una distribución del ingreso muy desigual, entre otros.

Entre 1934 y 1970, el gobierno dirigió todos sus esfuerzos en fortalecer el aparato productivo en especial el sector manufacturero. En este periodo no existió una política orientada a la descentralización de las actividades económicas. Los primeros esfuerzos en materia de descentralización se ubican en el sexenio 1970-1976, a partir de los decretos de desconcentración industrial y algunos avances en el ámbito de la planeación regional. Es en este momento cuando se advierte la necesidad de superar la centralización económica y demográfica y de apoyar a las zonas rurales con mayores rezagos, comenzando a establecer políticas para compensar los desequilibrios sociales, sectoriales y espaciales que mostraba el desarrollo nacional.¹⁷

Además de las medidas aplicadas en materia de política económica, el programa rural más importante fue el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), al tiempo que se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos. Se crearon además los Comités Promotores de Desarrollo Económico de los estados (Coprodes), la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, el Comité para la Regulación de la Tenencia de la Tierra, la

¹⁷ Entre los programas urbanos destacaban: Complejo Siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas y el agrandamiento del programa de plantas manufactureras gemelas a lo largo de la frontera con Estados Unidos.

Comisión Nacional de Zonas Áridas, la Comisión Coordinadora de Puertos, el Fideicomiso Nacional Financiera (Nafinsa) y los Convenios Únicos de Coordinación (CUC). Asimismo, se dio inicio a una reforma administrativa, lo que hizo evidente la necesidad de realizar la desconcentración del sector central.

En el periodo 1976-1982, uno de los programas más importantes para el desarrollo urbano-rural de la Administración de López Portillo, fue la Coordinación del Plan Nacional para las Áreas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); además existieron una serie de planes sectoriales y un plan global como marco de referencia regional para la política gubernamental; se diseñaron los programas de *Desconcentración de la Administración Pública Federal* y de *Estímulos para la Desconcentración Territorial de la Actividades Industriales*. Asimismo, se promovieron los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplades), los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD)¹⁸, la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. Además destaca la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se continuó con las reformas política y administrativa; dentro de esta última, se transfirieron ciertas actividades a las delegaciones estatales del sector central.¹⁹

En general, más que esfuerzos descentralizadores y desconcentradores operados desde el centro, en ese periodo los programas para la descentralización industrial y el desarrollo regional casi no impactaron sobre el desarrollo de estados y municipios, ya que la industria seguía situándose en el Distrito Federal; ciertamente, PIDER y COPLAMAR, que a continuación se describen, coadyuvaron a fortalecer las relaciones entre los tres niveles de gobierno.

Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER)

El PIDER surgió como un mecanismo para contrarrestar los desequilibrios regionales provocados por el modelo económico que concentró las actividades económicas y la población en las grandes ciudades. Inició su proceso de gestación en 1968, con el Programa Coordinado de Inversiones Públicas que pretendía constituirse en un esquema que integrara

¹⁸ El Convenio Único de Desarrollo se concibe como un instrumento jurídico, administrativo y financiero, mediante el cual, el gobierno federal daría respuesta a las necesidades de los estados y municipios.

¹⁹ En **Cabrero Mendoza, Enrique**. *Op. Cit.*, Págs. 101-106.

las acciones dispersas que llevaban a cabo las diferentes dependencias del gobierno federal para impulsar las actividades productivas de las comunidades rurales con el propósito de mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, la falta de una estrategia global entre los gobiernos de los estados y las dependencias federales, aunado a la falta de recursos, así como a las restricciones que implicaron la transferencia, programación y reubicación del gasto, limitaron sus resultados.

Sus objetivos originalmente definidos fueron los siguientes:

- i. Dotar a las comunidades rurales del país de obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social.
- ii. Propiciar empleo permanente y mejor remunerado a las comunidades rurales.
- iii. Aprovechar los recursos naturales y fortalecer el crecimiento regional, de modo que se propicie a los habitantes rurales su acceso a la educación, salud y el bienestar en general.
- iv. Contribuir a la distribución más equitativa del producto social mediante un mayor equilibrio entre el desarrollo urbano y el desenvolvimiento de las comunidades rurales.

Para 1977 el programa se amplió con una concepción de desarrollo comunitario orientado a lograr el crecimiento autosostenido, con un enfoque multisectorial y una programación más descentralizada. Se buscó también para este proceso, la participación de los gobiernos estatales y se establecieron los Comités Promotores del Desarrollo Económico (Coprodes).

El PIDER fue el programa con el cual se inició un proceso de desconcentración –más que la descentralización propiamente dicha- de funciones de las dependencias federales, de sus oficinas centrales a las estatales. Como una respuesta al problema del tiempo excesivo que implicaba el trámite de presupuestación hasta su autorización final, se optó por la descentralización financiera; esta medida consistió en trasladar los trámites, controles y manejo de fondos del PIDER al nivel estatal.

La Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)

Para 1976 el problema de la marginación en el país motivó la creación de COPLAMAR en 1977, cuyas funciones fueron "estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, así como sugerir la coordinación de las dependencias y entidades de la administración pública y los programas dirigidos a este tipo de zonas geográficas y grupos humanos".²⁰

Las premisas que sustentaron el COPLAMAR fueron:

- i. El crecimiento económico no constituye el propósito del desarrollo, sino un medio para alcanzarlo.
- ii. El desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población.
- iii. La planeación debe partir de las necesidades fundamentales de la población, y en función de ellas, determinar las metas de producción de bienes y servicios y en consecuencia, las características de la estructura productiva.²¹

Sin duda la principal aportación de COPLAMAR al conocimiento de la pobreza en esos años, fueron sus investigaciones sobre las regiones más pobres y los mínimos de bienestar del país. Su principal contribución fue el establecimiento de las bases para el programa de descentralización de los servicios de salud de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia.

A partir de este escenario, se puede destacar que las propuestas descentralizadoras si bien han sido sólo débilmente inducidas desde arriba, tampoco han aterrizado en un contexto favorable y propicio en el nivel local.

²⁰ SEDESOL. Instituto Nacional de Solidaridad. Política Social: Retos y Perspectivas. Serie la Reforma Social No. 3. 1994.

²¹ COPLAMAR 1982.

1.3.3 Políticas de descentralización en la Administración de Miguel de la Madrid (1983-1988)

Miguel de la Madrid, en su discurso de toma de posesión, anunció que a fin de lograr la descentralización, se proponía transferir los sectores de salud y educación a los estados, enmendar el artículo 115 de la Constitución a fin de fortalecer los gobiernos municipales y oponerse firmemente a todo nuevo crecimiento de la ciudad de México, siendo una de las políticas fundamentales la denominada "descentralización de la vida nacional"²²

La política regional del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 proponía:

- Descentralizar y distribuir competencias entre las tres instancias de gobierno.
- Reubicar en el territorio nacional las actividades productivas.
- Dirigir la actividad económica a ciudades medias.
- Integrar una red transversal de comunicaciones, transportes, acopio, almacenamiento y comercialización, para integrar los mercados regionales y revertir los procesos de desarrollo regional desequilibrado.

Además, proponía tres líneas de acción fundamentales para resolver el problema del centralismo:

- Fortalecer el federalismo.
- Promover el desarrollo regional.
- Vigorizar la vida municipal.

Lo anterior se lograría a través de la expedición de un decreto por el que se ordenaba a todas las dependencias federales que elaboraran un programa para descentralizar, desconcentrar o reubicarse.²³

²² En. **Rodríguez, Victoria**, *Op. Cit.* Pág. 149.

²³ Estos programas se incorporaron formalmente al *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*, implantado en enero de 1985.

Se inició la descentralización de la educación básica, que para 1987, se había completado la creación de Consejos estatales que se ocuparían de las transferencias de la educación primaria y de los profesores a los 31 estados. Para lograr la descentralización del sector salud, se expidió un decreto para que todos los servicios de salud de la otrora Secretaría de Salubridad y Asistencia fueran suministrados por los estados; aunque para 1988, sólo 14 de los estados habían realizado la efectiva descentralización de estos servicios. De igual manera, se promulgó la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (1986), la cual transfería todas las funciones de bienestar social al Sistema nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

El Plan Nacional de Desarrollo señalaba a la política de desarrollo regional como la "base general de la política de descentralización", que entre sus objetivos destacaba: la redistribución de facultades y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, la reubicación de las actividades productivas y la canalización de las actividades económicas hacia las ciudades de tamaño mediano.

El marco institucional planteado por De la Madrid para lograr el desarrollo regional fue el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), el cual destacaba la importancia de la coordinación entre todos los niveles de gobierno y entre otros grupos sociales organizados para planear los programas de desarrollo de cada región y del país en su conjunto. Los mecanismos para la promoción del desarrollo regional fueron los Comités Estatales de Planeación (*Coplade*), los Comités de Planeación Municipal (*Coplademun*) y los Convenios Únicos de Desarrollo, ya que a través de ellos, el gobierno federal y los gobiernos de los estados prometían el fortalecimiento del gobierno municipal mediante transferencias directas a estos gobiernos, buscando un desarrollo más equilibrado de los estados y municipios.

La reforma municipal iniciada en este periodo se concibe como la piedra angular de la política de descentralización, cuyo propósito fundamental fue otorgarles la autonomía que nunca habían adquirido realmente, fortaleciendo las finanzas municipales, la autonomía política y sus facultades (en el siguiente capítulo se abordará más a fondo esta situación).

1.3.4 Políticas de descentralización en la Administración de Carlos Salinas (1989-1994)

En este periodo se continuó con los esfuerzos de descentralización del sexenio anterior, mediante la reforma económica del Estado. Nace el fondo para la superación de la pobreza (Ramo 26), se fortalece la reforma municipal y se crean otros programas para la desconcentración administrativa y se avanza en la descentralización de la educación y la salud; sin embargo, el Programa Nacional de Solidaridad, se constituyó *de facto* en la iniciativa descentralizadora en ese momento; si bien su objetivo primordial fue abatir los niveles de pobreza, el programa tuvo un efecto sobre el nivel de inversión pública en regiones, estados y municipios.

Programa Nacional de Solidaridad

Los objetivos del programa fueron:

- Mejorar las condiciones de vida de los grupos marginados
- Promover el desarrollo regional balanceado
- Promover y fortalecer la participación de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

Solidaridad contempló 36 programas distribuidos en tres grandes ámbitos de acción:

- i. Solidaridad para el Bienestar Social.
- ii. Solidaridad para la Producción.
- iii. Solidaridad para el Desarrollo Regional.

Durante los primeros años, fue administrado por la Oficina de la Presidencia, de modo muy descentralizado pero también discrecional, pasando por encima de gobernadores y presidentes municipales.

Posteriormente, la operación del Programa se ubicó en la recién creada Secretaría de Desarrollo Social, creando además delegaciones en cada una de las entidades federativas.

Todas las decisiones de los proyectos productivos se incluían en el Convenio de Desarrollo Social (CDS)²⁴, de cada estado, aprovechando así la estructura ya organizada del *Coplade* en cada estado.

En cuanto a la descentralización por sí misma, la contribución de Solidaridad fue, por una parte, proporcionar un vehículo para lograr mayor participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales a través de los Comités de Solidaridad y los Consejos Municipales de Solidaridad, principalmente, para proyectos ejecutados localmente; por otra, promovió un mayor control estatal y municipal de las decisiones de inversión pública.²⁵

Solidaridad representó una descentralización propia de recursos y de toma de decisiones, al asignar fondos federales directamente a los Comités y a sus Consejos Municipales, en lugar de canalizarlos a través de los gobiernos estatales. Además, la creación de los Fondos Municipales de Solidaridad (1990), creados en principio, para transferir recursos adicionales a los municipios más pobres.

Por otra parte, es durante este sexenio que a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992), firmado por la SEP, el SNTE y los gobiernos estatales, se fortaleció la descentralización del sector educativo iniciada con De la Madrid, transfiriendo a los gobiernos estatales la responsabilidad y los recursos financieros para la educación, otorgando plena autonomía para gastar estos fondos. En la práctica, según el *Acuerdo*, el gobierno federal sigue siendo responsable de las políticas y normas generales, la capacitación docente y la distribución territorial, la producción de libros de texto, la evaluación y supervisión, así como de los recursos financieros necesarios para garantizar la cobertura adecuada y la calidad del sistema educativo.²⁶

En el caso del sector salud, la descentralización no avanzó lo suficiente, ya que con la creación de Solidaridad, se centralizaron los recursos destinados a la construcción, mantenimiento y la administración de hospitales.

²⁴ Documento jurídico-administrativo, programático y financiero a través del cual se coordinan las acciones de planeación y establecen compromisos para efectuar acciones en forma conjunta entre la federación y los gobiernos estatales. Se concibe como el instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones.

²⁵ En **Rodríguez, Victoria** *Op. Cit.* Pág. 168.

²⁶ En **Giugale, M & Webb S.B.** Achievements and challenges of fiscal Decentralization: lessons from Mexico. Banco Mundial 2000. Pág. 52.

1.3.5 Políticas de descentralización en la Administración de Ernesto Zedillo (1995-2000)

Con su proyecto "Nuevo Federalismo", el Presidente Zedillo tuvo que redistribuir *de facto* el poder económico y político, buscando avanzar en la descentralización de la Administración Pública Federal,²⁷ en materia de finanzas públicas equilibradas y renovación del municipio.

El "*Programa para un Nuevo Federalismo*", proponía impulsar la descentralización de la Administración Pública Federal hacia los gobiernos estatales y municipales, entre los objetivos se destaca:

- Facilitar una redistribución de atribuciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales; revalorizar la acción pública de los gobiernos estatales y municipales para determinar su justo redimensionamiento, tanto en competencias como en responsabilidades y recursos.
- Impulsar el desarrollo económico y social de las localidades a través del ejercicio directo de una parte sustancial del gasto público por parte de los gobiernos locales.
- Inducir el desarrollo técnico, administrativo y financiero de los gobiernos locales para atender de manera eficiente los nuevos asuntos públicos descentralizados, lo que se traducirá en innovación de sistemas y procedimientos que enriquecerán la administración pública local.

Entre las reformas de su programa se incluían: el poder judicial, el sistema de participaciones fiscales, equilibrio de poderes, reducción de las facultades de la presidencia, fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales, sistema de partidos y una nueva reforma electoral. Se trata de una reforma del Estado en el sentido más amplio.

²⁷ En las siguientes Secretarías: Educación Pública; Salud; Desarrollo Social; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Comunicaciones y Transportes; Turismo; Energía y Reforma Agraria.

En materia de descentralización se impulsaron las siguientes medidas:

- Elevación las participaciones fiscales a los estados.
- Los estados tendrán nuevas oportunidades para recaudar ingresos locales mediante la tributación y otros mecanismos.
- Los gobiernos estatales controlan la mayor parte de los fondos asignados para el desarrollo regional (creación del Ramo 33).
- Fortalecer la capacidad administrativa de los municipios.
- El nuevo federalismo intenta aclarar la distribución de las funciones administrativas a través de todos los niveles de gobierno.

Para ese momento, se observaban las siguientes características en materia de descentralización en el sector salud:²⁸

- a) Distribución de recursos del nivel federal a los estados conforme a normas muy reconocidas.
- b) Capacidad de financiamiento para estados y jurisdicciones sanitarias en el uso de fondos del sector salud.
- c) Transferencia cuidadosa y eficaz de recursos humanos del nivel federal a los estados.
- d) Cofinanciamiento municipal de nueva infraestructura y participación en la programación.
- e) El Consejo Nacional de Salud creado en 1995, ha resuelto muchos desacuerdos y supervisado el proceso de descentralización.

1.4 Situación actual de las políticas de descentralización

Durante la administración de Vicente Fox se observa un gran avance en la descentralización del gasto público y acorde al "*Programa para un auténtico federalismo*" que impulsa actualmente su gobierno, destaca entre sus estrategias *impulsar la descentralización política*

²⁸ Guagale, M. & Webb S.B. *Op. Cit.*

de la Administración Pública Federal y el Fortalecimiento de las haciendas públicas de los estados y municipios.

Actualmente, en el rubro de educación, la SEP conserva las atribuciones en los aspectos normativos de la educación, así como a responsabilidad de coordinar, integrar y evaluar al Sistema Educativo Nacional. Sin embargo, actualmente, en la mayoría de los estados aún no se ha logrado unificar los sistemas educativos de origen estatal y transferidos de la federación; además, los avances surgidos de la descentralización de entidades como el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), el Comité Administración del Programa de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), se realizaron siguiendo un esquema rígido que reprodujo la estructura central en cada entidad federativa, en lugar de adecuarse a las circunstancias locales.²⁹

En el caso del sector salud, a pesar de la firma en 1996 del *Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud* y los *Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud*, y que actualmente el 51% del gasto total de salud está descentralizado, continúan pendientes, entre otras, las siguientes cuestiones:

- La incorporación de elementos de equidad, rendición de cuentas y evaluación de la asignación presupuestal.
- La descentralización de la nómina y del recurso de pago a los trabajadores.
- La transferencia del programa de "Ampliación de Cobertura".
- La conclusión de la transferencia de funciones y atribuciones en materia de regulación sanitaria estatal y de los procesos administrativos a las entidades federativas, así como de las instalaciones de atención médica al Distrito Federal.
- La desconcentración de las funciones administrativas y de salud pública, vinculándolas con los municipios.

Otro de los sectores con gran avance en la descentralización es el encargado del desarrollo social, destacando, las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para lograr la transparencia

²⁹ En www.inafed.gob.mx

en la distribución de recursos asignados a estados y municipios (Ramo 33) y la creación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) para el financiamiento de la infraestructura social básica, entre otros. No menos importante también se ubican los procesos de descentralización en los rubros de pueblos indígenas; trabajo y previsión social; agricultura, ganadería, pesca y alimentación; medio ambiente y recursos naturales; comunicaciones y transportes; fomento y producción económica; energía; turismo; relaciones exteriores; gobernación; contraloría y desarrollo administrativo; seguridad pública y reforma agraria. Sin embargo, no se trata de describir cada uno de ellos, ya que no es el objetivo de la presente investigación.

Con respecto a la otra de las líneas estratégicas del Programa denominada *Fortalecimiento de las haciendas públicas de los estados y municipios*, tiene como propósito establecer un sistema de coordinación hacendaria más equitativo, transparente y corresponsable.

Actualmente, la gran dependencia financiera de los gobiernos locales, se debe a una descentralización del gasto y sistema de transferencias, que no tomaron en cuenta criterios de eficiencia recaudatoria.

Entre los retos que enfrenta el federalismo hacendario se encuentran:

- Crear un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria para disminuir el desequilibrio vertical, caracterizado por la dependencia financiera de los gobiernos locales, y el desequilibrio horizontal, que promueve un desarrollo regional desigual.
- Lograr una coordinación en ingresos más eficiente e impulsar una mayor autonomía financiera de los estados y municipios.
- Impulsar una descentralización del gasto público más equitativa, eficiente y transparente.
- Impulsar esquemas más eficientes en materia de deuda pública.
- Impulsar la homologación de las cuentas públicas estatales y sus sistemas de contabilidad gubernamental.

De todo lo anterior se desprende que es imposible dejar de lado las variables políticas e históricas en el diseño y aplicación de cualquier medida de descentralización.

Frente a este desafío, la descentralización no sólo se concibe como una condición para profundizar en la democratización y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la deuda, sino como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que facilita la competitividad a través del desempeño de nuevas atribuciones de los tres niveles de gobierno en forma eficiente.³⁰

³⁰ Finot, Iván. (2001) *Op. Cit.* Pág. 16.

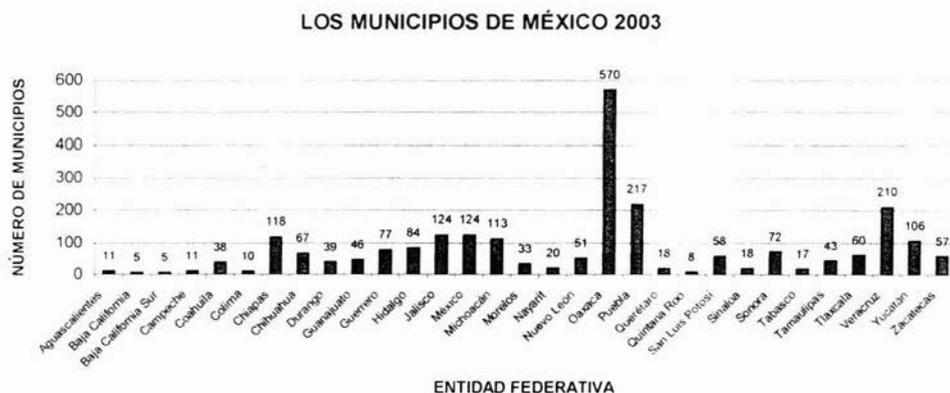
CAPÍTULO 2

EL MUNICIPIO MEXICANO

2.1 Características del municipio mexicano

En México, el principal rasgo de la realidad municipal es la heterogeneidad de los más de dos mil cuatrocientos municipios que existen actualmente (*gráfica 1*). Sin embargo, ha prevalecido una corriente de ordenamiento para la implementación de programas y políticas específicas de fortalecimiento municipal, que ha surgido a partir de la elaboración de tipologías³¹.

Gráfica 1



Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Municipal. INAFED/SEGOB. Diciembre 2003.

Se han dado en nuestro país diversos esfuerzos por lograr una tipología municipal que facilite la adopción de políticas e instrumentos para el fortalecimiento de los mismos.

Comúnmente la clasificación más aceptada dentro de los medios académicos y oficiales y la que se utilizará para los fines de este trabajo, es la propuesta elaborada por el Centro

³¹ La tipología municipal se refiere a la clasificación de elementos básicos, sociales, económicos, administrativos, etc. que permiten establecer un marco de referencia para el diseño de políticas y programas a nivel municipal.

Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) en 1990, actualmente Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), a partir de variables sociodemográficas, al clasificar a los 2,430 municipios del país en los siguientes grupos:³²

TIPOLOGÍA	I	II	III	IV	V
MUNICIPIOS	711	1,035	611	64	9
POBLACIÓN	1,720,184	13,140,699	35,695,891	26,801,021	11,518,401

Elaboración propia con base en cuadro "Tipología Municipal: Población y Municipio por rango" anexo I

I.- Municipios rurales de alta marginación

Integrado por 711 municipios que presentan menos de 5,000 habitantes, generalmente municipios rurales y expulsores de población joven. Presentan entre sus principales características: fuerte dispersión de población, lejanía de los centros de población de mediana importancia, falta de medios de comunicación, inexistencia de infraestructura básica, pobreza en sus economías. De este grupo, se pueden hacer tres subclasificaciones: Aquellos que tienen menos de 1,000 habitantes, (121 municipios); los que oscilan entre más de 1,000 y menos de 2,500 (262 municipios); y entre 2,500 y 5,000 (328 municipios).

II.- Municipios rurales

Es uno de los grupos que concentra más municipios, 1,035 en total. Su población oscila entre 5,000 y 25,000 habitantes; presentan cambios en la estructura de sus asentamientos humanos con tendencias a la urbanización, fuerte presión sobre la infraestructura y fuertes movimientos migratorios locales hacia áreas urbanas.

III.- Municipios urbanos en transición o semiurbanos

Lo conforman 611 municipios, cuyas características los habitan pobladores entre 25,000 y 200,000 habitantes. En este grupo se ubican los municipios que crecen de manera más acelerada y se concentra una alta proporción de nuevas demandas de servicios, equipamiento e infraestructura urbana.

³² Se excluyen las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, por no considerarlas *de facto* como municipios.

IV.- Municipios Urbanos de rápido crecimiento

Formado por los 64 municipios más grandes del país, excluidos los del grupo anterior. Se caracterizan por ser ciudades grandes e intermedias, cuya población fluctúa entre 200,000 y 1,000,000 de habitantes; generalmente integran la sede de los poderes de sus respectivas entidades federativas. Aunque estos municipios tienen un papel importante dentro de las estrategias de desarrollo estatal y reciben fuertes apoyos por parte de estos gobiernos, su grado de autonomía política es, en general, reducido.

V.- Municipios Metropolitanos

Grupo formado por 9 municipios que integran las cuatro zonas metropolitanas del país. Con una población mayor al millón de habitantes; presentan una densidad de población de entre 250 y 20,000 habitantes por km², son municipios inestables con altos grados de marginación urbana; por ello, aunque su Ayuntamiento es grande y tiene una alta capacidad técnica y administrativa, dado el rápido crecimiento de la población, se generan asentamientos irregulares.

Con base a esta clasificación sobre tipología municipal, encontramos que cerca de mil municipios (41.23%) se concentran en los estados de Oaxaca, Puebla y Veracruz, cuya superficie y población representan 10.2% y 16% de los totales nacionales respectivamente. Por su parte, los cuatro estados más grandes: Chihuahua, Sonora, Coahuila y Durango, con una superficie equivalente a 35.8% del territorio nacional, lo conforman sólo 216 municipios, menos del 10% del total y casi con los que cuenta el estado de Puebla. Asimismo, tan sólo 10 municipios de los 26 más poblados, concentran cerca del 14% de la población nacional. Tomando en cuenta la Ciudad de México, el porcentaje alcanza más de un quinto de la población total del país.³³

Siguiendo con esta radiografía, en gran parte de los estados, una proporción de municipios, no mayor al 10%, concentra la mitad de la población, de los recursos económicos y de las finanzas municipales. Además, casi siempre el municipio que es sede de los poderes estatales, junto algún otro conurbado a él, predominan sobre el resto de los que hay en la entidad; es decir, el modelo centralizado se reproduce también a estos niveles.

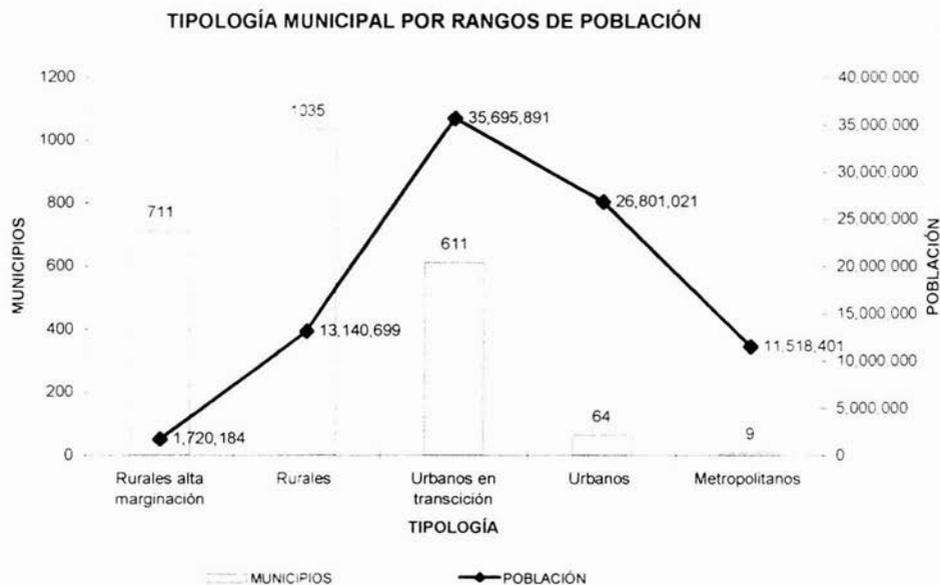
³³ Se consideran los municipios de Guadalajara y Zapopan en Jalisco; Ecatepec, Nezahualcoyotl y Naucalpan en Estado de México; Puebla, Pue.; Ciudad Juárez, Chihuahua; Tijuana, B.C.; León, Gto. y Monterrey, N.L.

En este sentido, las siguientes gráficas muestran lo siguiente:

En los 711 municipios considerados "rurales de alta marginación" que representan 29.9 por ciento del total, habitan casi dos millones de habitantes, que es la población que tiene el municipio de Guadalajara en Jalisco.

La mayor concentración de población se ubica en los municipios "urbanos en transición" esto significa que 40 por ciento de la población reside en una cuarta parte del territorio nacional.

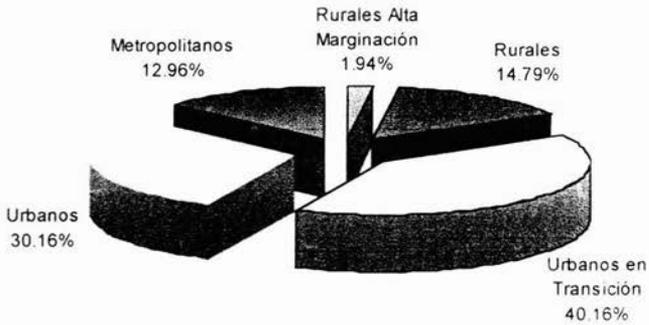
Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con base en cuadro 1Anexo. Tipología municipal: población y municipio por rango.

Gráfica 3

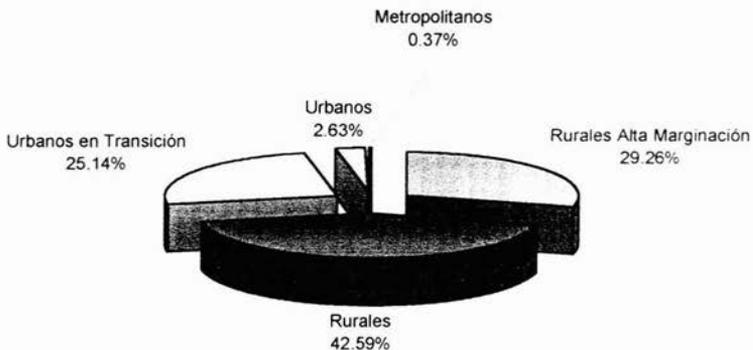
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN POR TIPO DE MUNICIPIO



Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 1 Anexo "Tipología Municipal: Población y Municipio por Rango 2003

Gráfica 4

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS MUNICIPIOS POR TIPOLOGÍA



Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro 1 Anexo "Tipología Municipal: Población y Municipio por Rango 2003.

El número de municipios con que cuenta cada entidad federativa, determina también el tipo de relaciones que se establecen entre los gobiernos estatal y municipal. En principio, el peso específico y la capacidad de gestión de un municipio frente al gobierno estatal, en una entidad con pocos municipios, es mayor a la que presenta con un mayor número de ellos.

2.1.1 Funciones

Desde un punto de vista teórico, el municipio debería ser la base del desarrollo del sistema federal y asumir el papel de agente impulsor del crecimiento local. Aunque en realidad, su labor es mucho más amplia. De ahí que se puede hablar de dos tipos de funciones básicas: La labor sustantiva (prestación de servicios públicos, desarrollo económico, desarrollo urbano y manejo de intereses municipales frente a otras instancias) y la labor adjetiva (manejo de procesos, como planeación-presupuestación, gestión financiera, administración de recursos materiales y urbanos, etc.).

El municipio puede definirse entonces como "la unidad política y socio-cultural que sirve de base para la organización territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación, en su régimen interior, constituyéndose en la célula básica de la división política del país, como lo establece el Artículo 115 Constitucional, (*cuadro 1*) considerado una entidad de carácter público, compuesto por territorio, población y gobierno; por lo cual, cuenta con personalidad jurídica propia manifiesta en su capacidad política, administrativa, patrimonial y reglamentaria".³⁴

³⁴ Instituto de Administración Pública del Estado de México. (IAPEM) Manual Básico para la Administración Municipal (1997) Cap 1. Pág. 2.

Cuadro 1
Funciones del Municipio

Función	Artículo 115º Constitucional
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> • Será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa integrado por un presidente municipal y un número de regidores y síndicos que la Ley determine.
Distribución de Competencias	<ul style="list-style-type: none"> • Previo acuerdo entre sus Ayuntamientos podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.
Rectoría	<ul style="list-style-type: none"> • Tendrán las facultades para aprobar bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. • Tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable drenaje y alcantarillado; tratamiento y disposición de sus aguas residuales. alumbrado público; limpia recolección traslado tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros, Calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública y tránsito así como su capacidad administrativa y financiera. • Están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la conservación de reservas ecológicas.
Hacienda (ingreso)	<ul style="list-style-type: none"> • Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas estatales establezcan a su favor, y en todo caso: • Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación y traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. • Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
Coordinación Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Los municipios podrán celebrar Convenios con el estado, para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. • Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
Gasto	<ul style="list-style-type: none"> • Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley. • Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Fuente: Elaboración propia con base en ISEF Ediciones Fiscales S.A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2004.

Los gobiernos municipales, además de ser los responsables de guiar el desarrollo de sus municipios respectivos, tienen entre sus funciones más importantes:

- i. Planear y ejecutar los proyectos de desarrollo
- ii. Brindar servicios públicos
- iii. Proporcionar un foro para la representación y la participación ciudadana
- iv. Administrar las finanzas municipales.

Una de sus funciones más importantes es la administrar libremente su hacienda, la cual deberá estar compuesta de por lo menos:

- a) Las contribuciones que establezcan las entidades federativas.
- b) Las participaciones federales.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Los municipios son administrados por un Ayuntamiento, compuesto principalmente por un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, los cuales son electos popularmente.

En el caso de México, es innegable que el atraso de la mayor parte de los municipios es aún muy acentuado, y esta situación perjudica la consolidación de un régimen más descentralizado. Se parte del hecho de que los gobiernos locales deben cumplir una doble función: de administración y de gobierno (político) de su sociedad y su territorio. Sin embargo, para su adecuado funcionamiento se enfrentan ante varios obstáculos, siendo los más importantes:

- Escasos recursos frente a un cúmulo de funciones gubernamentales y de demandas sociales.
- La situación de subordinación en relación con ejecutivo y el parlamento estatal.
- La ausencia de una cultura política democrática en el ejercicio de gobierno.
- Las tan limitadas y poco aplicadas experiencias de coordinación entre las autoridades de las realidades metropolitanas.
- Ciudades divididas, fragmentadas, en las que prevalece la desigualdad social y la segregación urbana.
- La falta de organización y participación ciudadana en la solución de sus demandas.
- Falta de capacitación para planear y administrar los recursos.³⁵

2.1.2 Autonomía municipal

En teoría, el principio de autonomía municipal ha existido en México desde 1917; sin embargo en la práctica, pasó más allá de la retórica que elogiaba al municipio libre como la base del sistema federal del país.³⁶

³⁵ En **Ziccardi, Alicia**. Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en las ciudades mexicanas. Proyecto del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y la Fundación FORD. (mimeo) 1997

La reforma al artículo 115 Constitucional trataba de otorgar cierta autonomía a los gobiernos locales transfiriendo poder y recursos, pero con el entendimiento de que el centro seguiría conservando el control final. Después de 20 años transcurridos desde aquella reforma, y a pesar de cierta descentralización, aún continúa observándose la dependencia del municipio frente a los niveles superiores de gobierno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 40, establece que los estados son libres y soberanos, sin embargo existen algunas funciones que no pueden ser ejercidas por los estados, entre ellas:³⁷

- Crear cualquier normatividad que contravenga la legislación Federal.
- Imponer gravámenes tales como impuestos sobre consumo, impuestos a las exportaciones e importaciones, a personas o artículos en tránsito a través de su territorio.
- Contratar deuda con países extranjeros o contraerla en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Asimismo, la Constitución describe al gobierno municipal como "libre"; sin embargo en la práctica:

- Los municipios no tienen funciones legislativas y solamente pueden generar reglamentación de acuerdo con la federal y estatal.
- Los municipios no pueden determinar sus tasas de impuestos.
- Los municipios dependen para obtener la mayor parte de su ingreso de las transferencias federales y estatales.

A pesar de lo anterior, han existido grandes avances en materia de fortalecimiento municipal, lo que ha conllevado a un nuevo tipo de gobierno municipal mucho más cercano al precepto

³⁶ En **Rodríguez, E. Victoria**. *Op. cit.* pag. 228.

³⁷ **Cabrero Mendoza, Enrique y Carrera Hernández, Ady**. "Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano". Programa de Presupuesto y Gasto Público CIDE. Fundación Ford. Pág. 9.

Constitucional del municipio libre. De lo anterior se destaca que el municipio se ubica dentro de la estructura del Estado y de ellos se desprenden dos sistemas que regulan su relación:

Características de la relación centralizada	Características de la relación descentralizada
<ul style="list-style-type: none"> • Los órganos municipales están encuadrados dentro de una estructura jerárquica; forman parte del gobierno nacional y se escalonan en tal forma que existe una clara dependencia con respecto a los órganos nacionales. • Las facultades otorgadas a los órganos del Estado son sumamente amplias, por lo cual la esfera de acción de los órganos municipales es notoriamente reducida. • Los órganos municipales aplican en gran medida el orden nacional, siendo primordialmente ejecutores de él. • La integración de los órganos municipales puede hacerse por la voluntad popular o a través de otros medios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los órganos municipales están libres de relación jerárquica, no hay intermediarios entre los órganos nacionales y los locales, de tal manera que puede afirmarse que ambas autoridades se dividen en razón de sus respectivas competencias. • Los órganos municipales están dotados de amplia competencia, por lo que la mayor parte de las decisiones que afectan al municipio son tomadas por las autoridades del mismo. • Los órganos municipales aplican el orden nacional pero también el orden propio. Expiden y aplican su propio bando de policía y buen gobierno. • La integración de los órganos municipales se hace invariablemente por la voluntad popular.

Fuente: Elaboración propia con base en Gamas Torruco, José . "Fortalecimiento Municipal" en revista Estudios Municipales CEDEMUN/SEGOB. 1987.

2.2 Planeación municipal

La planeación constituye uno de los principales instrumentos para el desarrollo integral el municipio y que los Ayuntamientos deberán utilizar para dirigir el desarrollo de sus comunidades y lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos disponibles. a nivel municipal se define como el conjunto de actividades que en corto y mediano plazo, permiten formular, instrumentar y evaluar el plan municipal de desarrollo y los diversos programas derivados del mismo.³⁸

A partir de la promulgación de la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983, se destaca el fortalecimiento democrático de la nación y el federalismo con base en el municipio libre, para promover un desarrollo equilibrado a través de la llamada descentralización de la vida

³⁸ Guías Técnicas Municipales. SEGOB/CEDEMUN. 1997

nacional. La planeación del desarrollo municipal presenta como referentes las siguientes bases legales:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en sus artículos 25°, 26° y 115°.
- *Ley de Planeación*: establece el marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo.
- *Constitución Política del estado*: establece las facultades de este nivel de gobierno para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y de la sociedad.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal*
- *Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Municipal*
- Ley Estatal de Planeación y/o Ley de Asentamientos Humanos
- Ley Orgánica Municipal y/o Código Municipal
- Plan Municipal de Desarrollo

Asimismo, el proceso de planeación del desarrollo municipal involucra la participación de los tres niveles de gobierno, para lo cual, existen el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE)³⁹ y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM).⁴⁰

Los instrumentos de colaboración enmarcados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática lo constituyen: el Convenio de Desarrollo Social (CDS), abordado en el capítulo 1 de este trabajo, y el Convenio de Coordinación Estado-Municipio. A través de estos convenios celebrados entre el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales se tienen como propósito, transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

³⁹ El COPLADE se define como un organismo descentralizado del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual tiene como funciones básicas; coordinar las relaciones entre los tres niveles de gobierno, derivadas de las acciones de planeación; elaborar y actualizar el Plan Estatal de Desarrollo, proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el estado y los municipios.

⁴⁰ El COPLADEM, al igual que el COPLADE, es un organismo creado por decreto del Ejecutivo Estatal y por ley del Congreso local, encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, asimismo se describe como el mecanismo idóneo de participación y decisión entre la comunidad y el gobierno municipal.

En los últimos 10 años, la mayoría de los planes municipales están contenidos en los *CDS*. En principio, cada gobernador incluye en el Plan Anual los diversos proyectos locales propuestos por los Presidentes Municipales del estado; desde una perspectiva municipal, los *CDS* han sido importantes, ya que a través de ellos, el gobierno federal y los gobiernos estatales han prometido fortalecer a los municipios, aunque aún hoy en día, se observa una centralización en el proceso de planeación a nivel municipal.

De lo anterior se puede concluir que para promover la planeación en el ámbito local se requiere tanto de un respaldo institucional y político de las autoridades estatales y federales, así como de la iniciativa del gobierno municipal para promover y llevar a cabo el proceso de planeación.

2.2.1 Política Social

Tradicionalmente se ha entendido a la política social como aquella que se pone en marcha a través de sectores administrativos gubernamentales que atienden cuestiones de bienestar a la población en materia de educación, salud, seguridad social, vivienda, abasto y alimentación, transporte e infraestructura urbana. De ahí que los objetivos básicos de la política social son: combatir la pobreza en todas sus manifestaciones; mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales y promover una mayor igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren que toda la población disfrute de los derechos sociales.

Si comparamos a nivel municipal el mapa de las instituciones de política social con el de la pobreza, encontramos que no empatan. Las instituciones de política social han encontrado mayor eficacia para atender a la población de las ciudades, mientras que la mayor pobreza, sobre todo la extrema, se concentra en zonas rurales marginadas. En el caso de la distribución de los municipios del país con la pobreza extrema si empatan. Se observa que en Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla y Veracruz, son los estados que presentan los mayores índices de marginación y menores índices de desarrollo humano menores, además de que concentran la mitad de los municipios existentes en el país. La inmensa mayoría de los municipios de esta región, son municipios indígenas rurales de alta o muy alta marginalidad, en el que la cabecera municipal y un número muy pequeño de localidades –

que no son las más pobres dentro del territorio del municipio-. De ahí que los retos sociales de la administración municipal son virtualmente los mismos que para el resto de los niveles de gobierno, sobre todo si se les comprende dentro de los propósitos del bienestar.

Por ello, cuando se habla de descentralización de la política social hacia el municipio es importante considerar una tipología municipal; aunque por diversas razones los municipios metropolitanos o los rurales no pueden depender de los ingresos que reciben para atender las demandas sociales de su población, requieren, por ende, de la coordinación de la federación y los gobiernos estatales.

La experiencia pasada demostró que en el nivel municipal era el ámbito donde se podía lograr de una mejor manera la atención de las demandas sociales.

En nuestro país, las estrategias de desarrollo social son básicamente *compensatorias* (buscan equilibrar las desventajas relativas de ciertas regiones y sectores) y *redistributivas* (subsidian el acceso a los servicios básicos de los grupos sociales más desprotegidos), y su éxito dependen de que estén acorde con la política económica.⁴¹

Asimismo, si de lo que se trata es de proporcionar paulatinamente los servicios ausentes, la regionalización basta; en cambio, si lo que se busca es actuar también sobre las raíces de la marginación, erradicar productivamente la pobreza impulsando un bienestar económicamente sustentable, el mapeo resulta del todo insuficiente. Con el propósito de lograr un desarrollo social económicamente sustentable, es necesario una radiografía regional de la pobreza no solo cuantitativa, sino también cualitativamente, pues de otra manera no podrían diseñarse estrategias viables ni calcularse la rentabilidad social de recursos y acciones, decisiva a la hora de establecer prioridades.

En síntesis, se establece que parte de los recursos del gasto social deben destinarse a la satisfacción emergente de necesidades superbásicas, y la otra parte sustantiva de los recursos debe aplicarse a las acciones de impacto estratégico, dirigidas principalmente al bienestar Social.

⁴¹ En **Bartra, Armando**. *Federalismo y Democracia: el papel de los municipios en el desarrollo social*. Instituto Maya A.C. 1995.

De acuerdo a Armando Bartra, los problemas de política social en el municipio se presentan a partir del ámbito económico, ya que el 80% de los recursos fiscales lo administra la federación, el 15% las entidades federativas y sólo el 5% los municipios. Otro de los factores que influyen en la marginación de los municipios es como ya se ha mencionado, el marcado centralismo político del Estado mexicano. Sin embargo, también en las cabeceras municipales, los grupos de poder definen unilateralmente los recursos de inversión asignados a todo el municipio, de manera que las localidades periféricas quedan al margen de los programas de equipamiento urbano y los grupos de población más débiles tienen escasa participación dentro de los beneficios del desarrollo social y nula en cuestión de planeación.

Realmente sería difícil hablar de política social y desarrollo local si no se avanza en una verdadera organización social y en políticas que garanticen la expresión, participación y beneficio de los diversos sectores de población y de las comunidades alejadas de la cabecera municipal.⁴²

2.2.2 Infraestructura local

Los servicios que proporciona el Estado regularmente se consideran con la categoría de *bienes públicos*,⁴³ sus ámbitos de distribución los definen y condicionan una serie de limitantes que actúan a nivel espacial. Exceptuando alcantarillado, alumbrado, parques y seguridad pública, que son considerados bienes públicos, el resto de los servicios que provee el municipio son bienes privados, los cuales pueden ser provistos de manera más eficiente por empresas privadas.

Las obras de infraestructura afectan directamente los niveles de calidad de vida de la población en las ciudades, pues constituyen un factor locacional muy importante para las inversiones económicas: proporcionan economías externas territoriales y tienden a elevar la productividad de la fuerza de trabajo y de los otros factores de la producción. Este tipo de

⁴² Herrasti, ML y Zamora G. Ponencia "Ayuntamiento, política social y desarrollo local" 2do Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos locales en México, Abril 2001. Guadalajara JAL. México.

⁴³ De acuerdo a Joseph Stiglitz, los bienes públicos a diferencia de los bienes privados, presentan dos propiedades: no existe rivalidad en el consumo y no hay exclusión, es decir, su Consumo Marginal tiende a cero.

acciones resulta habitual porque en gran medida se halla bajo el control del gobierno central y responde a demandas sociales reiteradas.⁴⁴

Se establece que una dotación adecuada de niveles de servicio entre unidades territoriales es una función directa del tamaño de sus poblaciones. Sin embargo, existen dos sesgos fundamentales que deben tenerse en cuenta al evaluar políticas dirigidas a la prestación de servicios: el primero es el *sesgo urbano en la dotación de servicios* es decir, en las unidades político-administrativas con centros urbanos importantes, pues éstos últimos tienden a concentrar las mayores dotaciones de servicios. Esta situación puede explicarse en términos de economías de escala, pues resulta menos caro dotar de servicios en áreas urbanas que en centros rurales aislados y dispersos, tal sería el caso de escuelas de nivel superior y de hospitales de especialidades médicas.

El segundo sesgo, deriva de la *importancia de la cuenta pública de los gobiernos locales*, en la medida en que éstos son los principales proveedores de infraestructura en su jurisdicción, la importancia de sus finanzas públicas determina la cobertura y la calidad de los servicios proporcionados.

Por otra parte, el rol de los Ayuntamientos se ha orientado a ser un prestador neto de servicios públicos básicos.

Dado que las ciudades medias son los centros seleccionados para implementar estrategias de descentralización y de desarrollo regional, también concentran mayor y mejor equipamiento urbano para satisfacer los requerimientos de su población, principalmente referente a la dotación de agua potable, drenaje y alcantarillado y equipamiento en educación y salud. Entre los principales problemas que enfrentan los municipios en materia de infraestructura destacan:

- La alta concentración de habitantes en las cabeceras municipales, que eleva la demanda de servicios y por lo tanto de infraestructura básica.

⁴⁴ Aguilar A.C., Graizbord B. y Sánchez A. "Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México" Colección Regiones, CONACULTA-UNAM-COLMEX. 1996.

- La inexactitud en los límites municipales, provoca que no se tomen en cuenta localidades para otorgar la prestación de los servicios de infraestructura municipal.
- En la mayoría de los municipios, existen limitados recursos económicos que interfieren con el funcionamiento óptimo y la confiabilidad de los servicios públicos municipales

2.3 Finanzas municipales

Parte fundamental del municipio es su hacienda pública, la cual constituye el medio económico necesario para coadyuvar a lograr el desarrollo y el bienestar social de sus habitantes, mediante la prestación de los servicios públicos de su competencia.

El Manual Básico para la Administración Municipal define la hacienda pública municipal como el conjunto de recursos financieros y patrimoniales que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines.⁴⁵

De acuerdo al artículo 115° constitucional los municipios tienen facultades para:

- i. Administrar libremente su hacienda, buscando a la vez su autonomía financiera.
- ii. Celebrar Convenios en materia hacendaria con los gobiernos estatal y federal.
- iii. Actuar en el campo fiscal de acuerdo con la distribución de competencias establecida con el estado y la federación.
- iv. Recibir las participaciones federales que le asignen las legislaturas anualmente conforme a las bases, montos y plazos que establezcan.
- v. Ejercer actos de dominio y administrar los rendimientos de los bienes que forman su patrimonio.
- vi. Administrar los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Los componentes principales de las finanzas públicas municipales son:⁴⁶

⁴⁵ IAPEM. *Op. Cit.* Cap. 3, pags. 3 y 4.

⁴⁶ En BANOBRAS, Revista "Federalismo y Desarrollo", No. 63 Año 11, julio-septiembre 1998. México D.F.

- La Ley de Ingresos Federal, donde se ubican los rubros que representan la captación de recursos por el municipio.
- La administración adecuada de los ingresos captados, de tal manera que no exista evasión fiscal y el gasto se aplique con criterios de eficiencia y equidad.
- El Presupuesto de Egresos y su posterior modificación conforme se ejerce el mismo, en el cual se determinan los límites presupuestales para cada una de las partidas encargadas de ejercer el gasto.
- El financiamiento público que debe buscar que los bienes y servicios que se financien con éste, reditúen un beneficio mayor para la sociedad que el costo del servicio de la deuda.

2.3.1 Estructura

La teoría de las finanzas públicas establece que la actividad financiera de cada orden de gobierno se desarrolla a partir de dos funciones: ingresos y gastos, siendo la primera, una actividad eminentemente fiscalizadora o de recaudación y la segunda, un instrumento presupuestario. En cuanto a la estructura de los ingresos, su naturaleza es netamente fiscal, en cambio la estructura de los gastos, se encarga de canalizar estos recursos a los diversos programas que darán seguimiento a los objetivos del gobierno. La hacienda pública municipal comprende las siguientes funciones que constituyen los elementos fundamentales de su actividad financiera pública:

- Ingreso
- Gasto
- Patrimonio
- Deuda Pública

2.3.2 Ingresos municipales

El ingreso público municipal se define como el conjunto de recursos con los que cuenta un municipio para un periodo fiscal determinado. Estos recursos pueden provenir tanto de la tributación como de la transferencia de recursos federales y estatales. Las principales fuentes de obtención de recursos de un Ayuntamiento son:

- Por el cobro de contribuciones que marque la Ley de Ingresos de los municipios.
- Por los ingresos derivados de sus bienes patrimoniales.
- Por la prestación de servicios públicos.
- Por la participación de los impuestos federales.
- Por subsidios que le sean concedidos.
- Por financiamientos
- Por la colaboración voluntaria de los particulares.

Respecto a los ingresos tributarios municipales, el municipio no tiene facultad para la creación o imposición de impuestos (potestades tributarias), sin embargo, pueden, a través del Ayuntamiento proponer al Congreso del Estado medidas para el incremento de recursos.

Por ley, los ingresos públicos del municipio se dividen en:



- b) Extraordinarios {
Créditos
Contribuciones especiales

Los **impuestos municipales** se consideran contribuciones que el Estado cobra obligatoriamente a todos aquellos individuos que las leyes fiscales consideran como contribuyentes. Entre los más característicos encontramos:

- Predial.
- Sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles.
- Sobre fraccionamientos.
- Sobre anuncios en la Vía Pública.
- Sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos.
- Autorización de horarios extraordinarios a establecimientos comerciales.
- Radicación.
- Servicios de hospedaje.

Los **derechos** se definen como las contribuciones a cargo de los ciudadanos, establecidas en la ley, por los servicios que les presta el Estado en sus funciones de derecho público, algunos ejemplos de estos en el ámbito municipal son:

- Expedición de licencias de funcionamiento para giros mercantiles e industriales.
- Certificación, legalización, constancia y expedición de copias de documentos.
- Licencias y registros.
- Derechos de uso de suelo.
- Construcciones y urbanización.
- Servicios públicos de agua potable, alcantarillado, drenaje, limpia, alumbrado público y seguridad pública.
- Cooperación para obras públicas.
- Servicios prestados por autoridades fiscales.

Contribuciones especiales, es este rubro se encuentra la contribución de mejoras, que parte del supuesto que al construir ciertas obras de mejoramiento urbano o de infraestructura del desarrollo urbano, además del beneficio general que se logra, existe un beneficio directo por aumento del valor agregado de las propiedades. Algunos ejemplos a nivel municipal:

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

Los **productos**, se definen como los ingresos que percibe el municipio o los cobros que realiza por el aprovechamiento, uso o explotación de sus bienes propios o patrimoniales o bien, por actividades que no correspondan a su función de derecho público, se ejemplifican:

- Productos por la venta o arrendamiento de bienes municipales.
- Derivados de bosques municipales.
- Utilidades, dividendos y rendimientos de inversiones en créditos y valores.
- Ingresos derivados de la actividad de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Municipal.

Los **aprovechamientos** de los ayuntamientos son los ingresos que, conforme a naturaleza, no sean impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y los derivados de los sistemas nacional y estatal de coordinación fiscal, tales como:

- Multas.
- Recargos.
- Reintegros.
- Resarcimientos.
- Indemnizaciones por daños a bienes municipales.
- Subsidios, subvenciones, donativos, herencias, cesiones y legados.
- Montos derivados de la actualización de créditos fiscales.

Finalmente, las **participaciones**, se definen como los ingresos que recibe el municipio por la adhesión de la entidad federativa al *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* (SNCF), y representan un porcentaje de la recaudación de impuestos que realizan las autoridades fiscales estatales y federales, con apego a la *Ley de Coordinación Fiscal*⁴⁷ y a los Convenios, disposiciones y cuotas establecidas para ese fin. De acuerdo con esta Ley, las entidades federativas del país deberán transferir al total de sus municipios por lo menos el 20% de lo que reciban por concepto de participaciones federales, la forma de asignación a los municipios se especifica en la ley estatal correspondiente.

Otra fuente de ingresos por este concepto es el derivado del cobro de multas impuestas por autoridades federales no fiscales.

Como resultado de los avances del proceso de coordinación fiscal los ingresos tributarios propios del erario municipal se han ido reduciendo drásticamente, al tiempo que en la actualidad, los impuestos municipales son básicamente aquellos que se relacionan con la propiedad inmobiliaria.

Por otro lado, los ingresos extraordinarios son aquellos que se autorizan y/o perciben excepcionalmente para promover el pago de gastos accidentales, o cuando los ingresos ordinarios sean insuficientes para cubrir las necesidades de municipio. En el capítulo siguiente se abordarán los llamados ingresos federalizados, que corresponden a las participaciones y aportaciones, contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal y cuyo objetivo primordial es el de coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas municipales.

2.3.3 Gasto municipal

El gasto público municipal visto no como una función específica consistente en la erogación de recursos, si no como un sistema o proceso presupuestario que incluye la formulación, aprobación, ejercicio y control del presupuesto, se compone por el conjunto de erogaciones

⁴⁷ La Ley de Coordinación Fiscal, tiene por objeto precisar las bases de coordinación en materia fiscal entre los tres niveles de gobierno.

que por concepto de gasto corriente, gasto de inversión y gasto de deuda, realiza el gobierno para lograr sus objetivos.

Su clasificación a nivel municipal se establece de la siguiente manera:⁴⁸



⁴⁸ Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1993) "Gobierno y Administración municipal en México". Cap. 12. La Hacienda Pública Municipal Pág. 426.

Una vez integrados los componentes de los ingresos y egresos municipales, es posible obtener indicadores que midan entre otros aspectos: la asignación de recursos presupuestales, el esfuerzo tributario, la dependencia de los recursos federales, desequilibrios estructurales en las finanzas y deuda públicas, eficiencia operativa, tamaño y carga relativa del servicio de la deuda, grado de solvencia presupuestal, disponibilidad de ahorro público e insolvencia financiera. Existen sin embargo, ciertas limitaciones como escasa información estadística y ciertos rezagos que no permiten realizar objetivamente un análisis acerca de la situación financiera municipal.

En conclusión, se establece que los gobiernos municipales tienen actualmente entre sus funciones más importantes las de planear y ejecutar sus proyectos de desarrollo, brindar servicios públicos, proporcionar un foro para la representación y participación ciudadana y, administrar sus finanzas. Por ello, es importante que se conozcan las debilidades y fortalezas de cada uno de los municipios para que a través del proceso de descentralización se logre un verdadero desarrollo hacia este nivel de gobierno.

CAPÍTULO 3

GASTO PÚBLICO DESCENTRALIZADO

3.1 Política de Gasto Público

El Gasto Público se considera el instrumento más eficaz que posee el Estado para influir en la asignación y distribución de los ingresos y en la estabilización económica. Independientemente de su distribución, todos los niveles de gobierno y todas las actividades económicas, tienen como punto de referencia las políticas de gasto.⁴⁹

En países como México, el presupuesto público estimula la acumulación de capital físico y la inversión en capital humano. Es por ello que las políticas tributarias y políticas de gasto, son herramientas fundamentales para paliar la insuficiencia en el ahorro interno, absorber el costo de la deuda, contener el alza de precios, mantener la estabilidad macroeconómica y reasignar recursos y esfuerzos hacia programas sociales y la inversión en capital físico y humano.

El cumplimiento de los objetivos de la política de gasto se encuentra sujeto a limitaciones presupuestarias. Éstas se derivan de la relación entre las fuentes globales de recursos y la asignación de las mismas.⁵⁰

Toda política de gasto público debe al menos considerar dos objetivos permanentes en materia de justicia económica: otorgar plena vigencia de los derechos sociales y crear las condiciones para que todos los ciudadanos participen en los beneficios del avance económico.

⁴⁹ Ayala Espino, José. *Diccionario moderno de la economía del sector público*. Editorial Diana México D.F. 2000 Pág. 49.

⁵⁰ Beristain Ituirbide, Javier. "Federalismo y Política social", en el Economista Mexicano No. 2. *Federalismo Fiscal deseé estados y municipios*, revista del Colegio Nacional de Economistas 1999.

El primer objetivo, relacionado con la provisión de bienes públicos, exige una distribución eficiente de facultades y responsabilidades. La participación del gobierno local es en este sentido particularmente importante a partir de las ventajas de información que mantiene.

3.1.1 Teoría del Gasto

De acuerdo al enfoque clásico de la teoría de las finanzas públicas, la necesidad de gasto público se explica por las funciones que el Estado tiene en la economía: asignación, distribución, estabilización y coordinación.

Función de asignación: se refiere a "la capacidad del gobierno para influir decisivamente, a través del gasto, en las decisiones de, invertir, ahorrar, trabajar y consumir de los agentes económicos".

Función de distribución: "alude a la capacidad del gobierno para distribuir una parte del excedente social entre los miembros de la sociedad".

Función de estabilización: "relacionada a la capacidad del gobierno para influir en la marcha de la economía", la política de gasto público puede ayuda a corregir algunas variables macroeconómicas.

Función de coordinación: "referente a la necesidad de que el gobierno armonice las funciones presupuestarias".

Entre algunos de los teóricos del federalismo fiscal (Oates, 1993; Musgrave, 1984; King, 1984), existe un consenso acerca de que la distribución y la estabilización son responsabilidad del gobierno central, mientras que los gobiernos locales deben ser responsables, junto con el gobierno central, de la asignación.⁵¹

⁵¹ Cabrero Mendoza, Enrique y Carrera Hernández, Ady. *Op. Cit.* Pág. 2.

Por otra parte, el argumento económico más común a favor de la descentralización es el de la búsqueda de la eficiencia asignativa, ante la presencia de preferencias locales diferentes sobre bienes públicos locales.

Según Musgrave, (1959), los gobiernos locales deben estar a cargo principalmente de la función asignativa, pues son éstos quienes deben decidir qué bienes y servicios han de producir y cómo han de emplear sus recursos.

Por otro lado, el "teorema de la descentralización" de Oates, mencionado en el capítulo primero de este trabajo, sostiene que los gobiernos locales son quienes deben estar a cargo de la provisión de bienes públicos locales, pues son éstos quienes tienen mejor información sobre las preferencias locales. Igualmente, el modelo de Tiebout "votar con los pies", sostiene que el hecho de que los consumidores y/o votantes en una economía espacial deben establecerse en una jurisdicción determinada, los conduce automáticamente a revelar sus preferencias para una determinada combinación de impuestos a pagar y servicios por recibir.

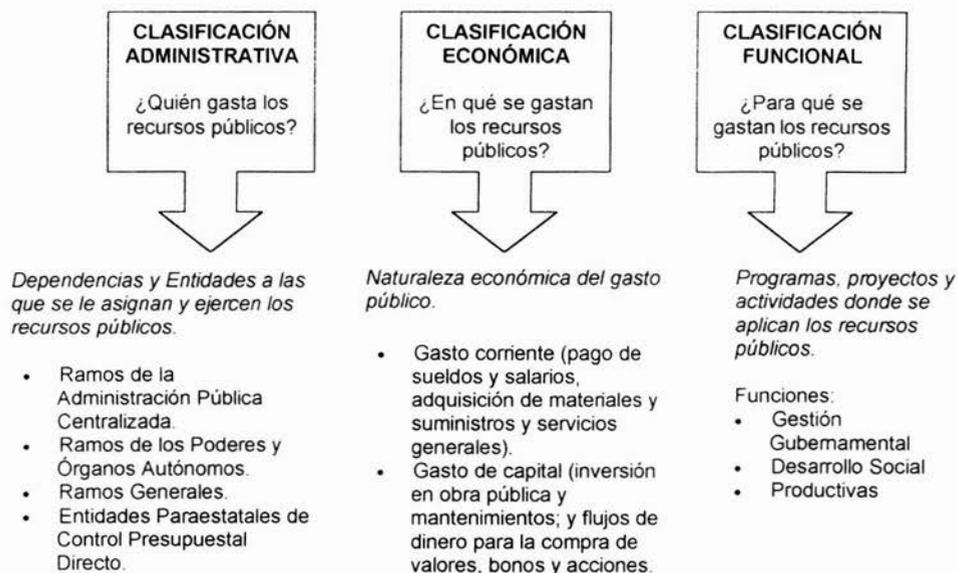
3.1.2 Clasificación del gasto público

La estructura del gasto público en México, puede analizarse a través de los siguientes criterios o clasificaciones:

- *Criterio económico*: se realiza a partir de gastos corrientes o de inversión y de desembolsos unilaterales, transferencias y/o bilaterales.
- *Criterio funcional*: clasifica los gastos públicos según el fin para el que se realiza el gasto en concreto. Esta clasificación identifica al gasto por grupos homogéneos de actividades estatales, para efectos de análisis económico.
- *Criterio administrativo*: identifica al ejecutor directo del gasto; desde otra perspectiva, esta clasificación refleja las asignaciones de gasto de cada unidad administrativa del gobierno federal y de los organismos y empresas, conocida también como clasificación institucional.⁵²

⁵² Para entender mejor este criterio el esquema ubicado en el Anexo 1, describe de manera sintetizada la estructura del gasto programable y no programable del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Diagrama 1
Criterios de distribución de las clasificaciones de gasto público



Fuente: Elaboración propia en base a **Guerrero Amparán, Juan Pablo**. "Manual sobre la clasificación económica del gasto público" CIDE. Programa de Presupuesto y Gasto Público 1997. Pág. 36.

Dentro de estas clasificaciones del gasto público, el Gasto Neto Total es el agregado más amplio que se maneja, comprende la totalidad de las erogaciones del Sector Público Federal, mismo que a su vez se divide en Gasto Programable y Gasto no Programable.

A través de la clasificación administrativa, (*esquema Anexo 1*) puede identificarse a los ejecutores directos del gasto que utilizan los recursos para adquirir insumos y factores para producir bienes o servicios llevando a cabo programas del gobierno federal.⁵³ Tomando en consideración las clasificaciones del gasto planteadas por la Secretaría de Hacienda, esta clasificación divide al gasto en Ramos presupuestales que incluyen:

- El presupuesto de poderes y órganos autónomos

⁵³ **Guerrero Amparán, Juan Pablo**. "Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto Federal en México". CIDE. Programa de Presupuesto y Gasto Público. 1997 Págs. 24-28.

- El presupuesto de las dependencias de la administración pública centralizada
- Los recursos que se transfieren a las entidades federativas y municipios
- El presupuesto de las entidades de control presupuestal directo.

Si bien, esta categorización el gasto cambia en cada presentación del presupuesto de egresos, sigue siendo útil para analizar las diferentes asignaciones de recursos y direcciones que toma anualmente el presupuesto.

3.1.3 El gasto social

La parte del gasto público destinada a financiar las actividades relacionadas con la provisión de servicios sociales básicos para la población, se define como gasto social. A partir de la década de los setenta México ha orientado parte importante de su gasto en política social, sin embargo, es aún bajo en comparación con países de Latinoamérica.

El Programa Nacional de Solidaridad entre 1988 y 1994, la operación del Fondo de Desarrollo Social Municipal creado durante el sexenio de Ernesto Zedillo en los años 1996 y 1997, constituyen los antecedentes más cercanos en materia de operación del gasto social destinado a la construcción de infraestructura básica.

Cualquier intervención gubernamental, sea ésta de carácter regulatorio o de manejo de instrumentos de política económica, tiene consecuencias distributivas. En este sentido, toda propuesta de presupuesto público debería ser evaluada no solamente sobre la base de su contribución a la función de estabilización macroeconómica, sino también desde la perspectiva de la función redistributiva del sector público.

Las políticas de gasto social tienen impactos distributivos de corto como de largo plazo. De hecho, el impacto distributivo del gasto social es una de las herramientas principales para evaluar la eficacia de las acciones fiscales en tanto es posible identificar los cambios ocurridos en las condiciones de vida de la población ante acciones fiscales concretas dirigidas a provocar estos cambios.⁵⁴

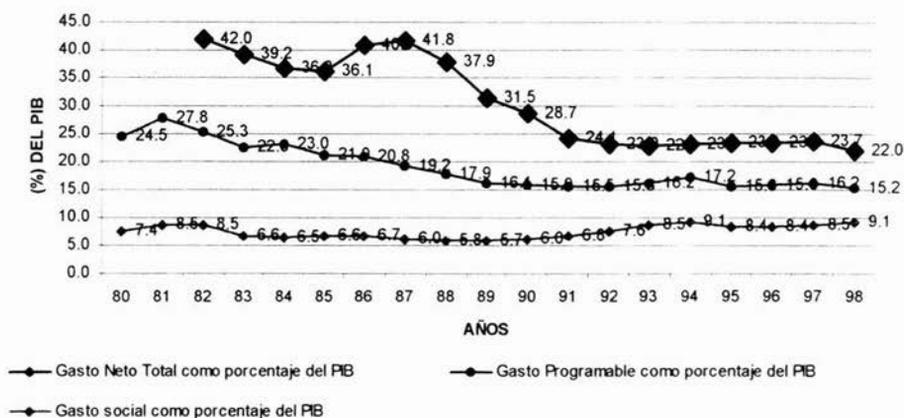
⁵⁴ **Mostajo, Rosssana.** "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América latina y el caribe" Serie Reformas Económicas No. 69. CEPAL. Pág. 28.

La estrategia actual del gasto social en México se ha dividido presupuestalmente en "acciones amplias" para la población en su conjunto y "acciones dirigidas", para la población pobre que no tiene acceso a las primera.⁵⁵

No obstante las reducciones en el gasto neto total y en el gasto programable, se observa un crecimiento real acumulado en el gasto social. Como se aprecia en la siguiente gráfica, para 1998, el gasto neto total del sector público como proporción el Producto Interno Bruto (PIB), ha sido el más bajo desde 1980; también el gasto programable como proporción del PIB ha ido cayendo en el mismo lapso, al pasar de 27.8 por ciento en 1981 a 15.2 por ciento para 1998. El gasto social por su parte, ha incrementado su participación al pasar de 7.4 por ciento en 1980 a 9.1 en 1998.

Gráfica 5

EVOLUCIÓN DEL GASTO NETO TOTAL, GASTO PROGRAMABLE Y GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB (1980-1998)

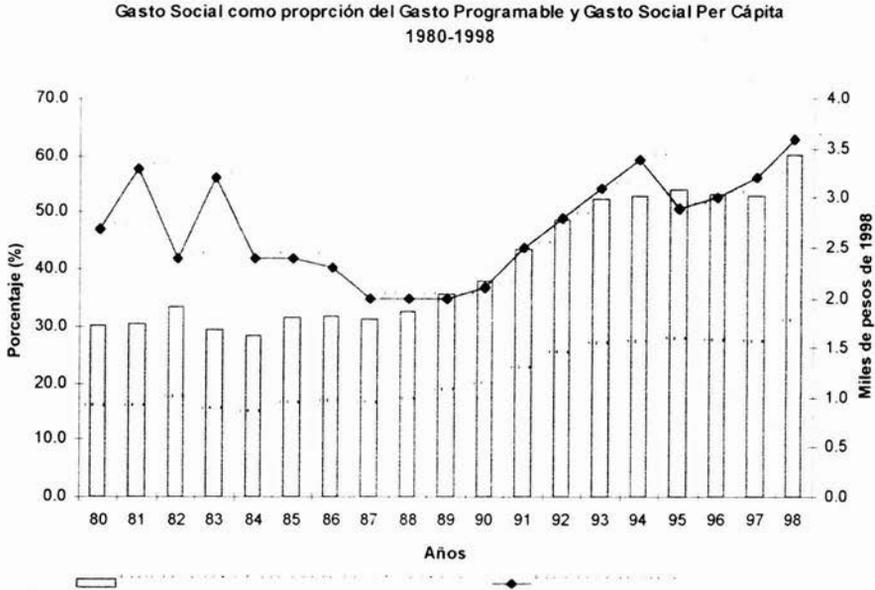


Fuente: Elaboración propia con base en SHCP. Subsecretaría de Egresos 1998.

⁵⁵ Scott, John "Descentralización, focalización y pobreza en México". En Cordera, R y Ziccardi, A (Comps). Las políticas sociales de México al fin del milenio. Ed. Miguel Angel Porrua. México D.F. 2000. Pág. 483.

Asimismo, entre 1980 y 1998 el gasto social como proporción del gasto programable ha incrementado su participación en cerca de 30 por ciento, logrando para 1998 su máximo histórico, ubicándose en 60.1 por ciento. En el mismo lapso, el gasto social per cápita observa la misma tendencia que presenta como proporción del gasto programable.

Gráfica 6



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP. Subsecretaría de Egresos 1998.

3.2 Descentralización de los recursos del gasto social

Actualmente el gasto descentralizado corresponde a los recursos que ejercen las Entidades Federativas y Municipios. Este agregado de gasto se transfiere a través de tres esquemas: Gasto para su ejercicio libre (Ramo 28); Gasto para actividades específicas (Ramos 25 y 33); y Gasto por convenios de programas específicos (Ramo 26 y Convenios realizados entre las Entidades Federativas con dependencias y entidades).⁵⁶

⁵⁶ Guerrero Amparán, Juan Pablo. *Op. Cit.* Pág. 48

El siguiente esquema ilustra las principales vías de descentralización de gasto.

Diagrama 2
Gasto descentralizado



/* Se refiere a los Convenios establecidos entre dependencias Federales y estados y municipios en materia de desarrollo social, coordinación fiscal, seguridad pública.

/** A partir del Presupuesto de Egresos de 2000 el ramo 26 se integra dentro del ramo 20 "Desarrollo Social", así como la ministración de los fondos que conformaban el mismo.

Elaboración con base en Guerrero Amparan, Juan Pablo. "Manual sobre la clasificación administrativa del Presupuesto Federal en México". CIDE. 1997. Pág. 48.

3.2.1 Transferencias Federales hacia estados y municipios

Las transferencias intergubernamentales cumplen diversas funciones en los sistemas federales: equilibran la interacción entre las necesidades de ingreso y gasto de los gobiernos locales, posteriormente, integran el federalismo fiscal y las dimensiones social y política de las federaciones.

Existen dos argumentos dentro de la literatura de la descentralización fiscal que explican los impactos en las transferencias intergubernamentales en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales: el primero señala que el aumento de las transferencias reduce el esfuerzo fiscal de

los gobiernos locales pues postula que los municipios se comportan como actores racionales que procuran evitar los costos políticos y administrativos de la recaudación fiscal, el segundo argumento, parte del principio de que los gobiernos receptores de las transferencias, utilizan esos recursos para el propósito que les fueron otorgados, en este caso, el aumento de las transferencias no reduce la recaudación fiscal.⁵⁷

Las transferencias de recursos federales hacia estados y municipios han representado tradicionalmente la principal fuente de recursos con que cuentan los estados y los municipios para su desarrollo y financiamiento. La mayor parte de la descentralización fiscal emprendida a mediados de la década de los noventa se ha orientado al gasto; a partir de 1996, se descentralizan las dos terceras partes del Ramo 26, -anteriormente conocido como programa Nacional de Solidaridad- estos recursos fueron asignados mediante la aplicación de una fórmula.

A partir de 1998 se crea el Ramo 33, compuesto inicialmente de cinco Fondos para distribuir los recursos, y que para alguno de los rubros se diseñó una fórmula de distribución, mientras que para educación y salud la asignación no presentó cambios. Actualmente, la transferencia de recursos hacia estados y municipios presenta tres vertientes que tienen como objetivo, avanzar en materia de gasto: Distribución de la recaudación de impuestos a través de la Ley de Coordinación Fiscal, descentralización del gasto programable, aportaciones federales a estados y municipios por medio de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, en la creación de fondos de aportaciones federales.

3.2.2 Ramo 26

Creado a finales de 1982, con el propósito de respaldar la política regional surgida en la década de los setenta, fue la base para los programas que le dieron contenido a Solidaridad y el sustento para la propuesta de descentralización de los programas sociales que tienen actualmente su soporte presupuestal en el Ramo 26. A pesar de la evolución de su nombre oficial: "Desarrollo Regional (1988)"; "Solidaridad y Desarrollo Regional (1989-1995)", "Acciones para Superar la Pobreza (1996-1997)" y "Desarrollo Social y Productivo en

⁵⁷ En Raich, Uri. "Impacto de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos". Programa de Presupuesto y Gasto Público. CIDE. Pág. 3

Regiones de Pobreza (1998)" este Ramo presupuestal adopta como objetivo primordial la superación de la pobreza.

El proceso de descentralización del gasto federal a través de la transferencia de recursos del Ramo 26 hacia los municipios implica que el 65% de los recursos de dicho ramo sea ejercido directamente por los ayuntamientos bajo un esquema de coordinación entre los tres niveles de gobierno. El instrumento central para la descentralización de funciones y capacidades, y para la transferencia de recursos a los estados y municipios, es el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM).

A partir de 1996 y 1997 el FDSM, se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo con fórmulas basadas en indicadores de pobreza. Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Social conviene con los gobernadores de cada entidad, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, los mecanismos de distribución de los recursos de este fondo entre los municipios con base en indicadores y metodologías semejantes a los utilizados para el reparto entre los estados.⁵⁸

Por su parte, en los Convenios de Desarrollo Social que el Ejecutivo Federal firma con los ejecutivos estatales establecen las bases y compromisos para la definición y ejecución de acciones para la superación de la pobreza en cada entidad. El monto del FDSM de cada estado se integra con recursos federales provenientes del Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación que, con base a una fórmula que considera criterios relacionados con los niveles e intensidad de la pobreza en cada una de las entidades. Por lo general representan el 90% de dicho Fondo, que se complementa con la aportación del ejecutivo estatal.

La asignación de los recursos del Fondo para el ámbito municipal, se realiza con base en una fórmula similar a la anterior. La aplicación de recursos es como sigue: del total de recursos del Fondo (tanto federales como estatales), se deducen los gastos de administración, así como el porcentaje correspondiente al "Desarrollo Institucional",

⁵⁸ Para 1997 los recursos del ramo 26 se distribuyeron a través de dos fondos: Fondo de Desarrollo Social Municipal y Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo, cuyos objetivos se orientaron a desarrollar una efectiva descentralización hacia estados y municipios.

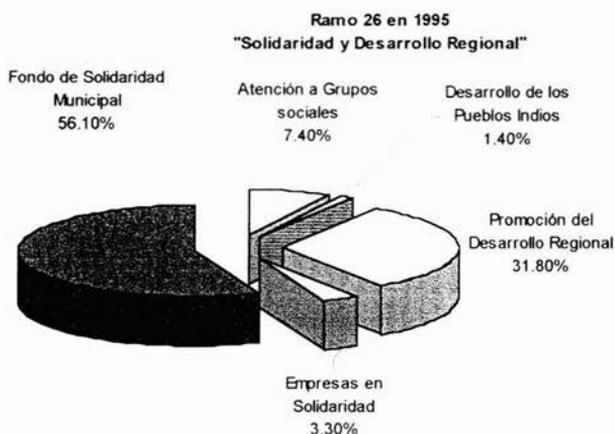
acordados en el Convenio de Desarrollo Social. El resto de los recursos se distribuye conforme a la fórmula. Los recursos al interior del municipio se distribuirán en los términos que defina el Consejo de Desarrollo Municipal.

El municipio sólo podrá utilizar los recursos del Fondo para inversiones en: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinización, urbanización, electrificación, apoyos, construcción y conservación de infraestructura educativa básica, construcción y conservación de infraestructura básica de salud, construcción, mejoramiento y conservación de caminos y en apoyos e infraestructura productiva rural.

En síntesis, la lógica de la descentralización sigue tres pasos: En primer lugar el Gobierno Federal determina las asignaciones que corresponden a los estados a través de un cálculo, una vez determinadas las cantidades a los estados, se distribuyen los recursos a los municipios, tras la generación estatal de sus propias fórmulas; finalmente, son las autoridades municipales las encargadas de financiar los proyectos específicos en función de las necesidades de su población.⁵⁹

Diagrama 3

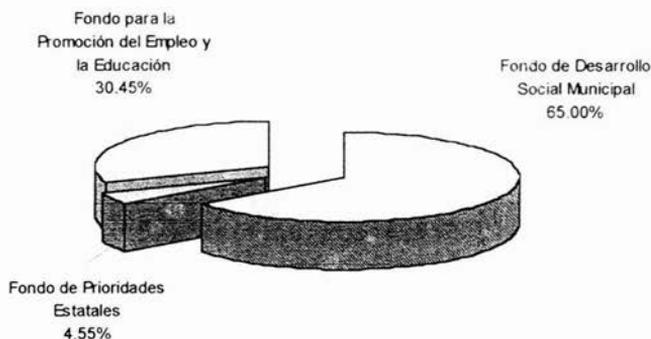
Comparativo 1995 1996 de la Estructura Presupuestal del Ramo 26



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para 1995, SEP

⁵⁹ Guerrero Amarán, Juan Pablo. "La descentralización de los fondos de aportaciones federales (Ramo 33)". Versión preliminar. CIDE, con apoyo de la Fundación Ford. 1997. Pág. 12.

Ramo 26 en 1996
"Superación de la Pobreza"



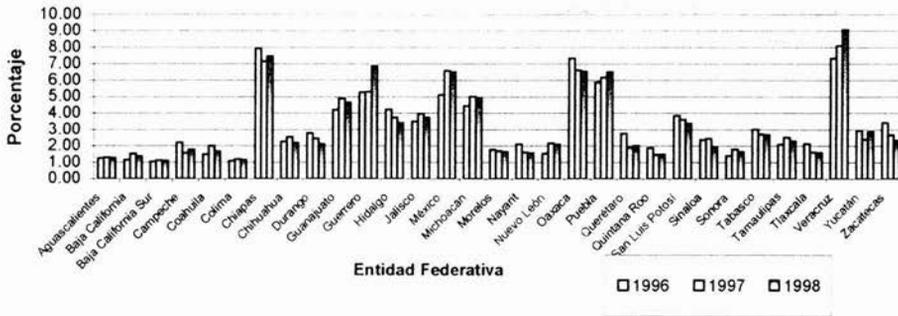
Fuente: Elaboración propia con base en información de SEDESOL.

La descentralización del ramo 26 fue, en principio confusa respecto a los montos o criterios descentralizados, para 1996, se introdujo un cálculo y se logró descentralizar el 65%, para 1997, se aplicó otra fórmula de distribución, para 1998, la fórmula se aplica únicamente con cerca del 70% de ese total, utilizándose un criterio de "equidad" según el cual garantiza que cada entidad reciba al menos el 1% del monto total del Fondo, perdiendo el carácter municipal, enfatizando que sus recursos atenderán exclusivamente a población en condiciones de pobreza extrema con programas impulsados a través de SEDESOL en coordinación con los gobiernos estatales. Para 1999, dicho criterio sería eliminado, aunque posteriormente a los municipios se compensaron a través de la creación de otro Fondo.

En general, el monto real del Ramo 26 fue decayendo a partir de 1994, sin embargo, su repercusión en la esfera política, social y administrativa de los municipios ha tenido un gran impacto, ya que para cientos de municipios del país, las aportaciones federales y estatales del Ramo 26 han sido el único medio de ampliación o creación de su infraestructura.

Gráfica 7

ASIGNACIÓN PORCENTUAL POR ESTADO PARA EL DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL. RAMO 26 (1996-1998)



Fuente: Elaboración con base en Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 1996, 1997 y 1998.

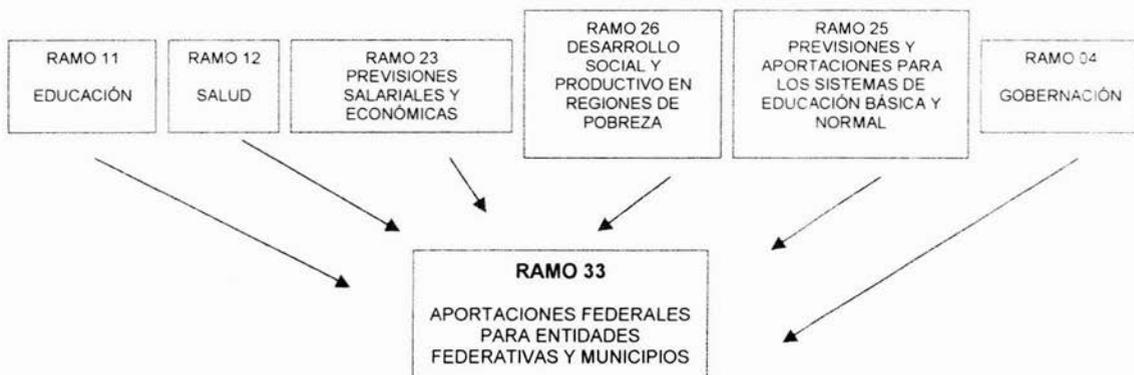
3.2.3 Ramo 33

El Proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal de 1998 anuncia la creación del Ramo 33 denominado "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" con la integración de tres Fondos para la descentralización a estados y municipios; así el Ramo 26, se abocaría exclusivamente a la transferencia directa hacia familias, grupos y regiones en extrema pobreza, y en cambio, el nuevo Ramo 33 regularía su distribución en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), siendo modificada para tal efecto (Capítulo V).

Estos Fondos son recursos condicionados, que la Federación Transfiere a estados y municipios para su ejercicio, la importancia que estos Fondos tienen para las entidades,

radica en su monto (aproximadamente 40% de sus presupuestos), así como el destino hacia el cual va dirigido el ejercicio de estos recursos.⁶⁰

Diagrama 4
Integración del Ramo 33



Fuente: Elaboración con base en Revista Federalismo Hacendario. No. 128 INDETEC. Abril 2002

Actualmente los recursos y las funciones presupuestadas en el Ramo 33, son recursos descentralizados y controlados por las legislaturas estatales. En su inicio, los recursos del ramo 33 para el Presupuesto de 1998 se distribuyeron en cinco Fondos etiquetados a orientaciones de políticas específicas:⁶¹

- 1.- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
- 2.- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- 3.- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: (FAIS)
 - a) Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)
 - b) Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
- 4.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)
- 5.- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

⁶⁰ En revista INDETEC No. 128. Abril de 2002. Pág. 50.

⁶¹ Ley de Coordinación Fiscal. 2003.

Para 1999 se agrega:

6.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y para Adultos (FAETA)

Y finalmente en el año 2000, se incorpora:

7.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. (FASP)

La lógica de distribución de los Fondos que se transfieren a los municipios a través de este Ramo sería como sigue:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

Se encuentra conformado con recursos federales con un monto equivalente al 2.5% de la Recaudación Federal Participable. (RFP)

El FAIS está integrado por dos fondos, el (FISE), al cual le corresponde un 0.303% y el (FISM), al que se le destina el 2.197% (de la recaudación federal participable, en ambos casos, solo de manera referencial).⁶²

El Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) está etiquetado, por lo que a pesar de su descentralización, no puede ser utilizado libremente por los municipios, sino que debe invertirse en diez tipos de obras básicas.⁶³ Su distribución se realiza mediante criterios de pobreza, con una fórmula cuyo cálculo utiliza el Índice General de Pobreza, para la distribución de estos recursos hacia los municipios, los estados se basarían en la fórmula federal señalada en el Artículo 34 de la LCF.

⁶² En revista INDETEC. No. 128. Abril 2002. Págs. 50-62.

⁶³ 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.

b) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)

El Fondo se establece como un instrumento para contribuir al saneamiento de las finanzas municipales y atender necesidades vinculadas directamente con la seguridad pública. Para 1998 representó el 1.5% de la RFP y para 1999 se fijó en 2.35%; estos recursos son transferidos a los estados en proporción directa al número de habitantes de cada entidad, los cuales a su vez los distribuyen a los municipios.⁶⁴ La distribución de los recursos de este fondo se realiza en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con información de INEGI.

En este fondo los recursos se destinan principalmente a cubrir las obligaciones financieras, así como a satisfacer necesidades vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Desde su creación, a la fecha, los fondos de aportaciones que por su monto presentan mayor relevancia son el FEAB, FASSA y FAIS, que en conjunto representan más del 80% del Ramo 33.

Cuadro 2
Composición porcentual del Ramo 33
1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
I.- FAEB	68.3	63.0	62.5	60.9	61.7
II.- FASSA	10.7	10.5	11.9	12.6	12.2
III.- FAIS	10.5	10.2	9.5	9.6	10.0
IV.-FORTAMUNDF	6.8	9.5	8.9	9.8	10.2
V.- FAM	3.7	3.3	3.1	3.1	3.2
VI.- FAETA	0.0	0.0	1.1	1.3	1.3
VII.- FASP	0.0	3.4	3.1	2.8	1.4

Elaboración con base en revista INDETEC. No. 128. Abril 2002.

Entre las ventajas que otorgó la creación del Ramo 33 a los estados y municipios se señalan.⁶⁵

- Seguridad jurídica.
- Precisión en las responsabilidades en materia de ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de recursos.
- Mayor transparencia.

⁶⁴ Patrón Sánchez, Fernando. *Op. Cit.*

⁶⁵ Ayala Espino, José "Economía del Sector Público Mexicano" *Op. Cit.* Pág. 403.

- Conocimiento anticipado de recursos por obtener.
- Fortalecimiento de las actividades de planeación y programación de gastos.
- Seguridad de que los recursos sean utilizados para el financiamiento de los servicios y obligaciones específicas en la Ley de Coordinación Fiscal.

3.3 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)

Con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 surge en nuestro país el SNCF cuyo propósito es armonizar los sistemas impositivos de la federación, estados y municipios y crear las condiciones para un desarrollo económico sostenido, mediante la eliminación de la doble o múltiple imposición sobre una misma fuente.

Tiene como objetivos: eliminar los desequilibrios e inequidad que existen en materia de distribución del ingreso fiscal entre los tres niveles de gobierno; evitar la concurrencia fiscal entre los tres niveles de gobierno; definir las fuentes de ingresos para los distintos niveles de gobierno; trasladar a los estados la administración de algunos impuestos federales y abrir esta posibilidad también para los municipios. El SNCF además de representar una alternativa que permite elevar la capacidad financiera de los estados y municipios a través del fortalecimiento de sus haciendas públicas, significa también un importante mecanismo que estimula el ejercicio y la práctica del federalismo cooperativo en México.

Derivado del propio Sistema Nacional y con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas reproducen el esquema de coordinación nacional, pero en relación con sus municipios; es decir, como consecuencia de las restricciones propias contenidas en los Convenio de Coordinación Federación-estado, el Gobierno Estatal, a través de los órganos correspondientes, se obliga a suspender la vigencia de cualquier contribución local que sea susceptible de duplicarse con los impuestos o derechos objeto de los Convenios y declaratorias de coordinación fiscal.

3.3.1 Ley de Coordinación Fiscal

El primer antecedente con el que se pretende institucionalizar el Sistema de Coordinación Fiscal está representado en la Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados, promulgada en 1953. En 1978 se promulga una nueva Ley de Coordinación Fiscal, la cuál entró en vigor el 1ro. de enero de 1980, y que tiene como objetivos:

- Coordinar el sistema fiscal de la federación con los estados, municipios y el Distrito Federal.
- Establecer la coordinación 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.

Asimismo, la LCF establece en términos generales que las entidades federativas deberán establecer un convenio con la SHCP para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y poder recibir las participaciones en ella establecida, a través del denominado "Convenio de Adhesión".

Actualmente la estructura de la Ley de Coordinación Fiscal, se ha modificado de manera importante al incluirse en 1998 el Capítulo V denominado "De los fondos de aportaciones federales", en total cuenta con 45 artículos ordinarios y seis transitorios.

3.3.2 Ramo 28

Las "*Participaciones a Entidades Federativas y Municipios*", están normadas por la Ley de Coordinación Fiscal, representando la principal fuente de ingresos municipales. El monto de

estos recursos proviene de la Recaudación Federal Participable (RFP)⁶⁶, que a su vez, están constituidas por dos fondos principales:

- Fondo General de Participaciones
- Fondo de Fomento Municipal

Cuadro 3
Ponderaciones para determinar la asignación de las Participaciones Federales México 1980 -2000

Año	Población (%)	Contribución a la recaudación federal (%)	Participaciones en años anteriores (%)
1980	n.d.	100.00	n.d.
1981	n.d.	100.00	n.d.
1982	n.d.	100.00	n.d.
1983	n.d.	100.00	n.d.
1984	n.d.	100.00	n.d.
1985	n.d.	100.00	n.d.
1986	n.d.	100.00	n.d.
1987	n.d.	100.00	n.d.
1988	n.d.	100.00	n.d.
1989	n.d.	100.00	n.d.
1990	n.d.	100.00	n.d.
1991	18.05	72.29	9.16
1992	27.10	63.24	9.16
1993	36.15	54.19	9.16
1994	45.17	45.17	9.16
1995	45.17	45.17	9.16
1996	45.17	45.17	9.16
1997	45.17	45.17	9.16
1998	45.17	45.17	9.16
1999	45.17	45.17	9.16
2000	45.17	45.17	9.16

n.d. No Disponible

Fuente: Grupo Financiero Bancomer. "Los ingresos estatales y municipales" Serie propuestas No. 7 Febrero 2000

El porcentaje de los ingresos federales que se destinan a los estados mediante las participaciones federales ha ido creciendo; sin embargo, sólo el 20% de esta recaudación federal se regresa a las entidades federativas.

⁶⁶ De acuerdo a la LCF, la recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

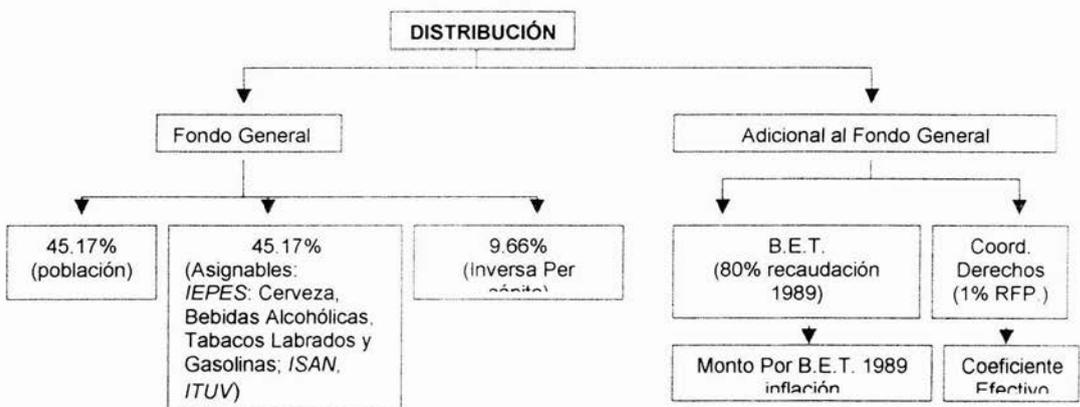
a) Fondo General de Participaciones (FGP)

La esencia de las participaciones que recibe el estado por este fondo, proviene de la necesidad de resarcirles la pérdida económica que sufrieron al adherirse al SNCF, en otras palabras, los recursos que entidades federativas y municipios perciben de este fondo tienen un carácter compensatorio. Este fondo actualmente comprende 20% de la Recaudación Federal Participable, y su distribución de acuerdo al artículo 3° de la LCF es el siguiente:⁶⁷

- i. 45.17% en proporción directa al número de habitantes.
- ii. 45.17% en base a los impuestos federales asignados
- iii. 9.66% en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada entidad en la suma de las participaciones antes mencionadas.

El FGP, se adiciona con 1.0% de la Recaudación Federal Participable en el ejercicio que corresponderá a las entidades federativas y a los municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos.⁶⁸ Además 80% de la recaudación obtenida por Bases Especiales de Tributación en 1989, actualizadas por inflación al año de que se trate. En la actualidad en Fondo General de Participaciones se distribuye como sigue:

Diagrama 5



Fuente: Elaboración con base en Revista Federalismo Hacendario. No. 131 INDETEC. Octubre 2002.

⁶⁷ A partir de 1996.

⁶⁸ La Coordinación en Derechos consistió en que los estados y sus municipios dejaran de cobrar ciertos derechos, tales como licencias en general, permisos o autorizaciones, registro de la propiedad y del comercio, uso de vías públicas o la tenencia de uso sobre la misma, incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso de tenencia o anuncios.

b) Fondo de Fomento Municipal

A partir de 1981 se instaura el Fondo de Fomento Municipal, con el 100% de participación para los municipios. Diez años después, con el objetivo de incentivar el incremento de los ingresos propios municipales, comenzó a distribuirse el Fondo con base en la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua; el resultado provocó que los recursos en este sentido se distribuyeron hacia las entidades que tenían mejores niveles de recaudación.

La forma de integración de este fondo ha venido evolucionando desde su establecimiento, hacia 1996, se constituye con el 1.0% de la Recaudación Federal Participable, y está destinado en su totalidad a los municipios de la siguiente forma:⁶⁹

- 16.8% del 1% de la Recaudación Federal Participable se destina a formar un fondo de fomento municipal.
- 83.2% restante, incrementará dicho fondo y sólo corresponde a los municipios de los estados que se coordinen en materia de derechos.

El 30% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal

El 70% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos.

Los municipios reciben además de las correspondientes al Fondo de Fomento Municipal, las siguientes participaciones e incentivos:⁷⁰

- Participación del 20% como mínimo de las participaciones que reciben los estados a través el FGP.
- Participación del 0.136% de la Recaudación Federal Participable, a aquellos municipios colindantes con la frontera.
- Participación del 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo.

⁶⁹ Véase revista INDETEC. No. 138. Agosto 2003. Págs. 33-49.

⁷⁰ SHCP. "El Federalismo Fiscal en México" (mimeo) Págs. 13-20.

- Participación del 20% sobre el total del 100% de la recaudación de impuestos federal sobre tenencia o uso de vehículos, que reciben las entidades federativas en los términos del Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal.
- Participación del 20% sobre la asignación específica en el impuesto especial sobre producción y servicios que perciben los estados.
- Participación del 20% sobre el total del 100% de la recaudación el impuesto federal sobre automóviles nuevos que reciben las entidades federativas.
- 80% de la recaudación que se obtenga de los pequeños contribuyentes que se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales.
- 20% de los incentivos que correspondan al estado del 100% del monto de las multas efectivamente pagadas que se hubieran impuesto como resultado de acciones fiscalizadoras en materia de verificación de la legal estancia o tenencia en el territorio nacional de toda clase de mercancía de procedencia extranjera.
- En caso de ejercer funciones de administración, los municipios reciben incentivos correspondiente al 90% de lo recaudado por concepto de multas impuestas por autoridades federales no fiscales, y el 80% de los ingresos recaudados por derechos aplicables a la zona federal marítimo terrestre.

Dentro de la petición de ampliación de potestades tributarias locales, las legislaturas de las entidades federativas, pueden a partir de 1996, establecer el impuesto local sobre hospedaje. Asimismo, pueden gravar sin condicionamientos, la traslación de dominio de bienes inmuebles así como la tenencia o uso de vehículos.

De acuerdo con datos de la SHCP. Las transferencias federales a estados y municipios han pasado de 12.5% de la recaudación federal participable en 1979 a 59.9% en el 2001.

El reflejo de estos aumentos se expresa en un mayor ejercicio de entidades y municipios del gasto primario del gobierno federal, ya que la Administración Pública Centralizada ha pasado de ejercer el 67% del gasto en 1990 a solo el 37% en el 2001.

Entre los problemas que actualmente presenta el sistema de participaciones federales, se encuentran: la falta de responsabilidad por el gasto público en las entidades federativas y municipios es decir, la existencia de incentivos perversos en contra de los esfuerzos locales

para cobrar impuestos y la existencia de restricciones presupuestales menos rígidas en los gobiernos locales en comparación con el gobierno federal, en cuanto a sus decisiones de endeudamiento y gasto.⁷¹

3.4 Descentralización de recursos hacia el municipio.

El sistema de participaciones federales es uno de los mecanismos que el gobierno federal utiliza para canalizar recursos a las entidades federativas y municipios, cuyos propósitos son:⁷²

- Promover la coordinación fiscal, en el sentido de que no existan gravámenes federales o municipales, sobre la misma materia.
- Operar como un mecanismo equilibrador de recursos entre estados y municipios.

La cuestión hacendaria es uno de los aspectos más importantes dentro de la problemática municipal, que en los últimos años ha registrado notables transformaciones. Con la incorporación del impuesto predial y los derechos por consumo de agua potable a la fórmula de distribución de participaciones, se ha logrado elevar la recaudación de éstos gravámenes en muchos municipios y al mismo tiempo, aumentar sus participaciones.

Los esquemas actuales de transferencias federales han pretendido descentralizar mayores recursos y funciones a las entidades federativas y municipios. Con la creación del Ramo 33 el monto global de los recursos descentralizados ha crecido sustancialmente. Sin embargo pareciera que los gobiernos municipales no han podido aprovechar los incrementos de recursos; lo anterior, se debe en gran medida a fallas en la legislación que regula el control y la distribución de las aportaciones en la LCF y no tanto en una disminución del gasto descentralizado.⁷³

⁷¹ En **Grupo Financiero Bancomer** “*Los Ingresos Estatales y Municipales*” Serie Propuestas No. 7. Año 2000. Pág. 9

⁷² **Ayala Espino, José** “Economía del Sector Público Mexicano” *Op. Cit.* Pág. 381.

⁷³ En **Patrón Sánchez, Fernando**. *Op. Cit.* Pág. 15.

Cuadro 4
Gasto Federal Descentralizado a las entidades federativas y municipios como proporción del PIB y de la RFP 1994-2002

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gasto federalizado como porcentaje del PIB	5.7	5.0	5.7	6.4	6.8	7.0	7.3	7.9	8.2
Gasto federalizado como porcentaje de la recaudación federal participable	45.3	44.1	49.4	52.8	58.8	57.9	57.2	59.9	64.0
Gasto a entidades federativas y municipios	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Participaciones Federales	51.6	53.1	49.4	46.6	43.6	43.5	44.2	42.8	42.6
Aportaciones y previsiones federales a entidades y municipios	36.1	37.0	32.5	32.8	47.9	50.7	48.4	48.7	48.0
Convenios ^{1/}	12.3	10.0	18.1	20.5	8.6	5.8	5.7	5.8	6.5
PAFEF							1.7	2.8	2.9
Gasto Federalizado por cada peso erogado por la Administración Pública Centralizada ^{2/}	0.87	0.87	1.09	1.25	1.39	1.47	1.48	1.57	n.d

n.d. No Disponible

1/De 1994 a 19697 se refiere únicamente al Ramo 25, a partir de 1998 incluye el Ramo 33. Incluye aportaciones ISSSTE FOVISSTE.

2/ Elaboración con base en el Programa para un Auténtico Federalismo 2001-2006 INAFED/SEGOB.

Fuente: Tercer Informe de Gobierno Anexo estadístico, septiembre de 2003. Pág. 255.

3.4.1 Distribución de recursos y competencias

La distribución de recursos y potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno es de gran importancia para la organización de las tareas económicas del Estado.

Un concepto importante para entender la distribución de recursos y competencias entre los niveles de gobiernos es el de "Relaciones Intergubernamentales" (RIG). José Ayala, la define como las reglas del juego que se establecen entre los gobiernos materializadas bajo la forma de un pacto (Constitución), pero luego de que esto ocurra las reglas mínimas del juego estarán sujetas a negociación.⁷⁴

En México, el principio federal de distribución de competencias, consiste en el método de dividir los poderes de manera que los gobiernos generales y locales, sean –dentro de su esfera- coordinados e independientes respectivamente.⁷⁵

⁷⁴ Ayala Espino, José *Op. Cit.* (2000) Pág. 306.

⁷⁵ En Guzmán Rodríguez, José "El Federalismo en la modernización y fortalecimiento de los gobiernos locales". Premio Querétaro 1995. Pág. 53.

La distribución de competencias ciertamente fortalece el federalismo, pues funciones que anteriormente no tenían estados y municipios, ahora las podrán ejercer libremente en beneficio de su comunidad. Sin embargo, es necesario definir que tipo de servicios públicos debe proveer cada nivel de gobierno.

El hecho de que la responsabilidad no pueda ser manejada correctamente por la falta de recursos financieros y humanos puede ser reconocido como el principal problema de la descentralización.

Actualmente predominan dos situaciones en materia de responsabilidades del gasto, en primer lugar, existen muchas obligaciones coincidentes en los tres niveles, especialmente entre los gobiernos federal y estatal en servicios de educación y de salud; en segunda, se asignan pocas responsabilidades a nivel municipal.

3.4.2 Dependencia financiera municipal

El fenómeno donde los ingresos se reciben en el nivel central y el gasto se realiza en las localidades, se conoce como dependencia financiera. Significa que las localidades dependen de las transferencias del gobierno central para llevar a cabo sus tareas.⁷⁶

Las finanzas estatales y municipales son significativamente dependientes de las transferencias que reciben del gobierno federal, tanto en aportaciones como en participaciones; traduciéndose esta dependencia fiscal en una dependencia política, limitando al poder de los gobiernos estatales incidir sobre la política económica local.

En esta lógica de dependencia hacia la Federación, la problemática de las haciendas municipales y de su relación con los otros niveles de gobierno se antoja determinante. Las dificultades que ello implica para un ejercicio presupuestal municipal oportuno y eficiente, pasan no solo por las limitaciones que representa una dependencia de los recursos federales sino por los diferentes montos y retrasos que suelen presentarse en la entrega de los mismos, debido a eventualidades de carácter coyuntural o político. A lo anterior se agrega la

⁷⁶ Tijerina Guajardo, J.A. y Medellín Ruíz, A. "La dependencia financiera de los gobiernos locales en México", Documento de Investigación No. 15. México D.F. 1999. Centro de Análisis y Difusión Económica.

problemática que, a pesar de que los ayuntamientos, de acuerdo al Artículo 115 Constitucional, tienen la facultad de aprobar su Presupuesto de Egresos, el control de los recursos proviene del Congreso Estatal, ya que es él quien aprueba la Ley de Ingresos del municipio.

En México, los gobiernos locales tienen menos libertad para aplicar gravámenes sobre bases tributarias que se reserva la federación, como el ISR y el IVA. Además, los gobiernos locales prefieren financiar su gasto con transferencias federales para no hacer un esfuerzo en recaudación y no ejercer sus potestades tributarias debido a contraer costos electorales y administrativos.

Para México la dependencia financiera se mide utilizando, por un lado, el monto de participaciones, y por el otro, las transferencias (que incluyen participaciones y aportaciones), ambos como proporción del gasto total de los estados y municipios. De acuerdo con el proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del año 2000, 71.2% del gasto público correspondió al gobierno Federal, 23.7% a los estados y solamente 5.1% a los municipios.

Es importante destacar que, cualquier propuesta de solución a los problemas de federalismo fiscal que actualmente aquejan a nuestro país, tendrá que modificar tres aspectos del marco institucional:⁷⁷

Atender el desequilibrio vertical, es decir, la enorme dependencia de los gobiernos estatales y municipales de las transferencias federales. Es importante considerar que la autonomía estatal y municipal se concibe en buena medida en lograr su capacidad de generar ingresos propios de forma constante y creciente. Atender el desequilibrio horizontal, es decir, la desigualdad en el monto de las aportaciones y participaciones que recibe cada estado y municipio. El problema no radica en que un sistema federal deba asignar la misma cantidad de fondos a todos sus integrantes, sino que la actual distribución de aportaciones y participaciones es irracional desde el punto de vista de que los estados y municipios en igualdad de condiciones y circunstancias, reciban transferencias diferenciadas.

⁷⁷ En **Dáz Cayeros, Alberto**. *"Importancia y retos del federalismo fiscal"*. www.cidac.org.mx

La ausencia en la rendición de cuentas y la falta de transparencia en el quehacer de los gobiernos locales, provoca que no exista información suficiente para evaluar el desempeño gubernamental. Sería pertinente, conocer sus avances en materia de provisión de bienes y servicios públicos y en generación de recursos propios.

3.4.3 Problemas en la orientación de los recursos

El Banco Mundial señala que la descentralización provoca algunos riesgos, entre ellos: Las responsabilidades locales no siempre aumentan en la misma proporción que los recursos adicionales que reciben; los gobiernos locales no siempre están bien preparados para ejercer nuevas responsabilidades y la aplicación de recursos y selección de proyectos no es por definición socialmente óptima ni económicamente eficiente.

Cuadro 5
Matriz de argumentos y posibles fuentes de conflicto entre niveles de Gobierno
Ramo 26

	Respecto al nivel FEDERAL	Respecto al nivel ESTATAL	Respecto al nivel MUNICIPAL
Nivel FEDERAL		<ul style="list-style-type: none"> - Su función es normativa, de información, asesoría y evaluación. - No existen reglas claras en la asignación de funciones y de recursos. - Realiza muchas veces funciones de competencia estatal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa comunicación. - Insuficiencia en los diagnósticos para elaborar programas. - Asistencia en cuanto a la transferencia de montos federales al municipio. - Poco interés en participación social.
Nivel ESTATAL	<ul style="list-style-type: none"> - El gobierno estatal presenta poca capacidad frente a la federación. - El estado no cuenta con un plan estatal de desarrollo social. - No se respetan cabalmente los acuerdos del CDS. 		<ul style="list-style-type: none"> - Insuficiencia en la definición de objetivos, metas y asignación de recursos. - Ajustes de calendario para la asignación de recursos. - Separar funciones asignadas a los estados y municipios.
Nivel MUNICIPAL	<ul style="list-style-type: none"> - Insuficiencia en la ejecución y contraloría de los programas. - Falta de control a los gobiernos estatales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Poca capacidad frente al gobierno del estado. - Actualizar la Ley Orgánica Municipal. - Responsabilidad en la provisión de los servicios públicos. - La existencia de municipios muy pequeños y dispersos. 	

Elaboración propia en base a información de la Secretaría de Desarrollo Social.

Uno de los problemas más importantes que enfrentan los municipios radica en que muchos de ellos no pueden operar los Fondos por ellos mismos, ya sea por que los estados limiten su actuación, ya que en varios casos los Ayuntamientos estuvieron en desacuerdo con la normatividad que emitía el estado; o simplemente porque no tienen la capacidad técnica ni humana para hacerlo.

El calendario de ministración de los recursos ha sido otra dificultad para muchos municipios, principalmente los "rurales de alta marginación", los cuales han tenido problemas en la programación de las obras y el calendario del suministro de recursos.

Otro problema ha sido el de la distribución misma de los recursos, en un principio existió gran descontento a pesar del principio de equidad en la fórmula, la cual en municipios de iguales características en entidades diferentes, recibían cantidades de recursos desiguales.

El siguiente problema para los municipios es la generación de participación ciudadana que exige la Ley para gestionar los recursos, de acuerdo al tipo de municipio cambian los intereses y la dinámica de participación.

Finalmente, luego de la descentralización de los recursos, es en el municipio donde recae la función de mantenimiento de las obras realizadas con los Fondos, sin embargo, gran parte de los municipios enfrenta dificultades para llevar a cabo esta labor. Esto conlleva al dilema de realizar las obras de acuerdo a las decisiones de la ciudadanía o de aplicar los recursos de acuerdo a las prioridades de desarrollo del municipio.⁷⁸

Además hay que considerar que la capacidad administrativa y fiscal de las entidades federativas es muy distinta. Para 1997 sólo tres estados contaban con una Ley de Coordinación Fiscal, una Ley de Gasto Público, Contabilidad y Presupuesto y una Ley de Deuda Pública; siete entidades no contaban con ninguna de estas Leyes. Actualmente, todas las entidades cuentan con estas Leyes, aunque su eficacia varía.⁷⁹

⁷⁸ En **Rodríguez Gómez, Katia** "La descentralización del gasto social destinado a la construcción de infraestructura básica y su repercusión en la gestión municipal en México" mimeo. Guadalajara JAL. México. 1999. Págs. 9-11.

⁷⁹ En **Giugale Marcelo**. *Op. Cit.* Pág. 49.

3.4.4 Problemática general de las finanzas municipales

La Constitución le otorga a la federación una competencia financiera amplia, la cual centraliza excesivamente facultades y atribuciones en detrimento de las correspondientes tanto a los estados como a los municipios.

Son varios los municipios del país que manejan con dificultad un catastro actualizado, no cobran los impuestos, contribuciones ni demás derechos que les corresponden; no administran los servicios públicos, o si lo hacen, es con un nivel mínimo de eficiencia. Estos argumentos son los que amenazan para poner freno a los reclamos de la autonomía municipal. Si bien, las reformas Constitucionales dotaron al municipio de nuevos instrumentos para cumplir con sus obligaciones específicas, la realidad ha demostrado que en materia de autonomía financiera su capacidad todavía es limitada. La modernización de los catastros estatales y de los registros públicos de la propiedad han sido el punto de partida para que las administraciones hacendarias comiencen su camino a la profesionalización. Sin embargo, aún existen algunos problemas por resolver:

- Existen cálculos estatales de distribución de participaciones inequitativas.
- No existe una política interestatal ni intermunicipal de estímulos fiscales y mecanismos compensatorios.
- Las haciendas municipales aún dependen en mucho de los gobiernos estatales.

Finalmente, pero no menos importante se ubican los trabajos realizados en la pasada Convención Nacional Hacendaria, en la que los dirigentes de las distintas asociaciones de municipios en del país, coinciden en señalar entre sus demandas las siguientes:

- Mayores facultades recaudatorias propias.
- Distribución equitativa de recursos federales.
- Evitar la creación de nuevos impuestos.
- Mejorar los mecanismos de recaudación.
- Cambio hacendario con sentido municipalista.
- Poner fin al centralismo financiero.⁸⁰

⁸⁰ Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), Asociación de Municipios de México (AMMAC), Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC), Federación Nacional de Municipios de México (FEAMM)

CONCLUSIONES

La descentralización, a partir de sus muy diversas manifestaciones, forma parte del debate sobre el papel del Estado en la economía y la búsqueda de la eficiencia y equidad.

A partir de la década de los ochenta, los países latinoamericanos han adoptado a la descentralización como parte de su estrategia de desarrollo.

En materia de gasto público, es necesario revisar la distribución de competencias acerca del nivel de gobierno que debe tener la responsabilidad de planear, legislar y administrar.

Si bien existe ahora mayor transparencia en la asignación del gasto en las entidades federativas y municipios, el proceso de descentralización ha sido incompleto y no ha resuelto el problema de falta de fuentes de ingreso, principalmente hacia los municipios.

El principal acierto que ha tenido la descentralización, ha sido la reducción del grado de discrecionalidad en la asignación del gasto hacia los estados y municipios.

El proceso de descentralización del gasto social ha resultado positivo para el municipio como nivel de gobierno, ganando atribuciones para dejar de ser solamente prestador de servicios públicos.

Un monto excesivo de transferencias disminuye los incentivos para que los gobiernos locales incrementen su recaudación; asimismo los municipios no se ocupan de vigilar adecuadamente el ejercicio del gasto, ya que éste se realiza con Fondos federales.

Los problemas de ingresos de los municipios no se resuelven incrementando las participaciones o modificando la fórmula de reparto, lo más adecuada sería recuperar potestades tributarias.

Desde el punto de vista económico, la descentralización se concibe como una reforma de la gestión pública dirigida a reducir las ineficiencias en los procesos de asignación.

El federalismo fiscal se plantea como objetivo fundamental establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en la asignación de competencias entre los tres niveles de gobierno que conforman la federación.

No se trata de desplazar al centralismo y plantear la descentralización como la panacea para lograr mayor calidad y cobertura de servicios ni para aumentar la capacidad político administrativa de los municipios, no obstante, su virtud radica en que puede sustituir en algunas situaciones el orden político centralista, que de facto existió en décadas pasadas.

La descentralización en México se ha entendido más como un proceso en contra del centralismo que a favor del fortalecimiento regional.

A pesar de que cerca del 90% de la población en México vive bajo un régimen municipal, este nivel de gobierno no ha contribuido significativamente al proceso de desarrollo del país.

En los últimos 10 años los gobiernos locales se han venido beneficiando del proceso de descentralización del gasto público, sin embargo el beneficio de este proceso se ha traducido en mayor dependencia para los estados y con mayor razón para los municipios. Los recursos de más de la mitad de los estados, dependen en 80% o más de los recursos federales (vía aportaciones o participaciones), esta dependencia es la prueba fehaciente de que el actual SNCF no permite los esfuerzos locales de recaudación y por lo tanto fomenta la irresponsabilidad de los gobiernos municipales.

Además, durante los más de veinte años del Sistema de Coordinación Fiscal, se aprecian diversas modificaciones que buscan lograr la equidad en los recursos que se distribuyen a las entidades federativas y municipios.

Se puede inferir que entre los múltiples intentos por lograr una verdadera descentralización, ésta se logró en el sexenio de Zedillo, ya que anteriormente se obtuvieron algunas de sus acepciones tales como devolución y desconcentración administrativa, lo cual provocaron paradójicamente fortalecer aún más el centro.

Los esfuerzos por mejorar la eficiencia del gasto social a través de la descentralización ha tenido esencialmente dos factores limitantes, por un lado, el modelo de financiamiento ha seguido estando muy centralizado, y por otro, existe también, aunque en menor medida, una centralización en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos, este patrón se ha venido manifestando de manera similar en países latinoamericanos, incluyendo a México.

Uno de los principales beneficios que se puede esperar de la descentralización del gasto en México, es lograr una mejor distribución de los recursos congruente con las necesidades de la población.

La literatura sobre descentralización en México señala reiteradamente que a partir de la década de los noventa, la nueva geografía política-electoral demandó una redefinición del federalismo centralista que prevaleció en el país, permitiendo a los gobiernos locales disponer de mayores recursos y por lo tanto, de mayor autonomía.

Además, es justamente en el ámbito de la política social (gasto social) donde se han observado los reclamos de traspaso de recursos y de decisiones del gobierno federal a los niveles estatal y municipal. Precisamente, Ley General de Desarrollo Social⁸¹ garantizará las bases para hacer más eficiente la distribución de recursos hacia los municipios y lograr una mejor coordinación entre los tres niveles de gobierno.

La profesionalización de los servidores públicos municipales es una constante preocupación, por lo que una exitosa descentralización depende de la capacidad de los funcionarios electos para asumir sus nuevas responsabilidades.

En México el problema no es tanto la definición de competencias sino de la cantidad y calidad de facultades otorgadas a los estados y municipios.

La descentralización es una decisión de política pública que debe ser dirigida a todos los estados y municipios por igual, a pesar de que su impacto pueda ser diferente.

⁸¹ Diario Oficial de la Federación 20 de enero de 2004.

ANEXO

Cuadros y Esquemas

1. Tipología Municipal: Población y Municipio por Rango. **(cuadro 1)**
2. Gasto Público Programable y no programable en clasificación Administrativa **(esquema)**

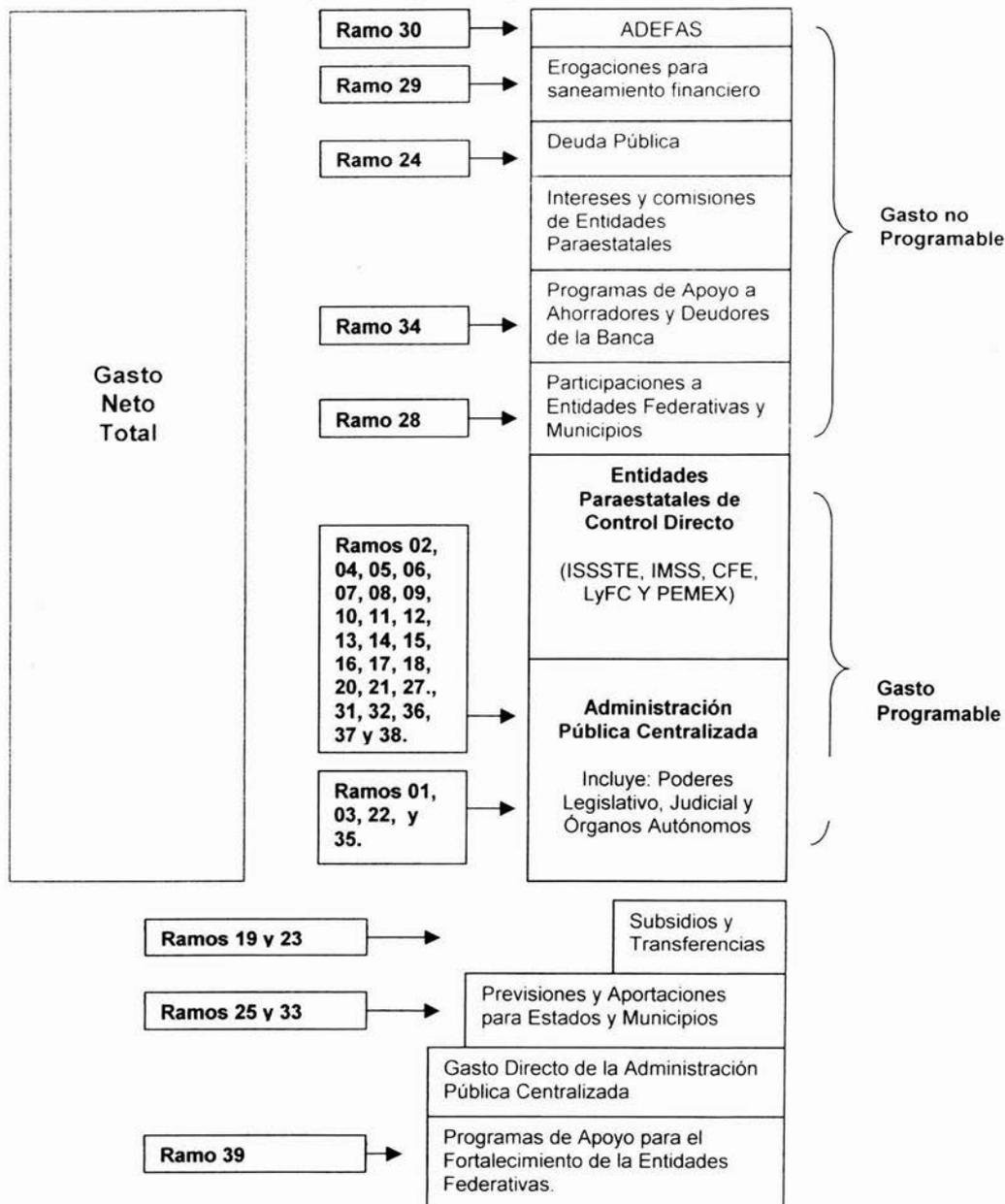
TIPOLOGÍA MUNICIPAL: POBLACIÓN Y MUNICIPIO POR RANGO

ENTIDAD FEDERATIVA	I Rurales de alta marginación				II Rurales			III Urbanos en transición			IV Urbanos		V Metropolis	TOTAL DE MPIOS.
	1 499 Habs.	500 999 Habs.	1,000 2,499 Habs.	2,500 4,999 Habs.	5,000 9,999 Habs.	10,000 14,999 Habs.	15,000 24,999 Habs.	25,000 49,999 Habs.	50,000 99,999 Habs.	100,000 199,999 Habs.	200,000 499,999 Habs.	500,000 999,999 Habs.	1 millón y más Habs.	
Aguascalientes					1	1	3	3	2			1		11
Baja California									2		1	1	1	5
Baja California Sur						1		1	1	2				5
Campeche					2		2	3	2	1	1			11
Coahuila			7	2	5	4	6	4	5	3		2		38
Colima					2		2	2	2	2				10
Chiapas			2	8	23	11	24	30	15	3	2			118
Chihuahua			7	12	18	8	7	9	1	3		1	1	67
Durango			2	4	6	10	6	8		1	2			39
Guanajuato				1	2	5	4	8	14	8	3		1	46
Guerrero					11	14	18	21	8	4		1		77
Hidalgo				2	12	21	23	20	3	2	1			84
Jalisco			2	13	28	17	26	19	11	4	2		2	124
México				3	15	7	20	31	26	6	11	3	2	124
Michoacán				2	14	27	34	20	9	5	1	1		113
Morelos					6	5	6	7	6	2	1			33
Nayarit					1	3	4	8	3		1			20
Nuevo León			7	9	10	5	3	6	4	1	4	1	1	51
Oaxaca	31	74	166	149	79	25	23	16	5	1	1			570
Puebla		6	14	34	58	33	33	24	11	2	1		1	217
Querétaro					1	1	4	6	4	1		1		18
Quintana Roo						1	1	1	3		2			8
San Luis Potosí				2	8	13	14	15	3	2		1		58
Sinaloa							1	7	5	1	3	1		18
Sonora	4	5	24	6	12	4	3	4	4	4	1	1		72
Tabasco								5	6	4	1	1		17
Tamaulipas			3	5	9	5	6	4	2	4	5			43
Tlaxcala			1	14	14	13	8	5	5					60
Veracruz			6	16	32	40	42	43	18	10	3			210
Yucatán		1	19	38	24	7	5	9	2			1		106
Zacatecas			2	8	13	10	10	7	4	3				57
MUNICIPIOS	35	86	262	328	406	291	338	346	186	79	47	17	9	2430
POBLACIÓN	12,694	66,031	444,874	1,196,585	2,940,991	3,636,045	6,563,663	12,174,217	12,632,366	10,889,308	15,461,090	11,339,931	11,518,401	88,876,196

Fuente: Elaboración propia con base a Sistema Nacional de Información Municipal INAFED 2003 e INEGI XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

**ANEXO
(esquema)**

Gasto Público Programable y no programable en clasificación Administrativa



Elaboración propia con base en SHCP. Subsecretaría de Egresos. "Algunos Aspectos del Gasto Público en México", 1998, Guerrero Amparan, Juan Pablo. "Manual sobre la clasificación administrativa del Presupuesto Federal en México". CIDE. Y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004. D.O.F. 31 de diciembre 2003.

BIBLIOGRAFÍA

Libros:

Arellano Cadena, Rogelio, (comp.), "México hacia un nuevo federalismo fiscal" México, Lecturas del trimestre económico Núm. 83. Fondo de Cultura Económica, México. 1996.

Ayala Espino, José, "Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público" Editorial Diana, primera edición, México. 2000.

Ayala Espino, José, "Economía del Sector Público Mexicano" Editorial Esfinge, segunda edición, México. 2001.

Cabrero Mendoza, Enrique, "Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) logros y desencantos", Miguel Ángel Porrúa, México. 1998.

Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia, (coords.) "Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión" Miguel Ángel Porrúa, México. 2000.

Díaz Cayeros, Alberto. "Desarrollo económico y inequidad regional: hacia un nuevo pacto Federal en México", Miguel Angel Porrúa / CIDAC. 1995.

Finot, Iván. "Descentralización en América Latina: teoría y práctica" Serie Gestión Pública No. 12. CEPAL/ILPES. Santiago de Chile. 2001.

García del Castillo, Rodolfo, "Los municipios en México los retos ante el futuro", Miguel Ángel Porrúa, México. 1999.

Giugale, M. & Webb S.B. "Achievements and challenges of fiscal decentralization: lessons from Mexico ". Banco Mundial. Banco Mundial. Washington D.C. 2000.

OCDE, *Serie Perspectivas*, "Descentralización e Infraestructura Local en México: Una nueva política pública para el desarrollo", México. 1998.

--- *Serie Perspectivas*, "Desarrollo Regional y Política Estructural en México", México. 1998.

Ortega Lomelí, Roberto, "Federalismo y municipio", Una visión de la modernización 1e México, Fondo de Cultura Económica, México. 1994.

Rodríguez Victoria E., "Descentralización en México, de la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo", Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1999.

Stiglitz, Joseph E. "La Economía del Sector Público", Editorial Antoni Bosch, Barcelona, España. 2000.

Revistas y documentos:

Ahumada Pacheco, Jaime, "El gobierno y la administración pública local en los escenarios de la descentralización", en Federalismo y Desarrollo, BANOBRAS. Año 8, No. 47, Marzo-Abril, México. 1995.

El Economista Mexicano, "Federalismo fiscal desde estados y municipios", Colegio Nacional de Economistas, No. 2., México, D.F. 1999.

Bartra, Armando, "Federalismo y democracia: el papel del municipio en el desarrollo social," mimeo, México, Instituto Maya A.C. 1996.

Cabrero Mendoza Enrique, "La experiencia descentralizadora en México, problemas y dilemas", Documento de trabajo No. 28, CIDE, México, D.F. 1995.

Eng Gómez, José Luis "La participación del municipio dentro del sistema federal", en Federalismo y Desarrollo, BANOBRAS. Año 11, No. 63, julio-septiembre, México. 1998.

Federalismo Hacendario. Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. No. 128. Abril. Guadalajara. Jal. México. 2002.

--- Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. No. 131. Octubre. Guadalajara. JAL. México. 2002.

--- Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. No. 135. Agosto. Guadalajara. JAL. México. 2003.

García del Castillo, Rodolfo, "*Análisis del municipio mexicano: Diagnóstico y perspectivas*", Documentos de trabajo No. 32, CIDE, México, D.F. 1995.

García Petriz, Jorge, "*Los ingresos del municipio mexicano*", en Estudios Municipales, Año IV, Núm. 22, julio-agosto, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México. 1988.

Gómez, Eduardo. "*Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal*" Documento presentado en el XV Seminario de Política Fiscal. CEPAL. Santiago de Chile. 2003.

González García, Andrés, "*Reforzar al municipio para coadyuvar a la descentralización*", en Estudios Municipales, No. 9, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México. 1986.

Guillén López, Tonatiuh Y Marcos S. Reyes Santos, "*Finanzas municipales, federalismo y desarrollo*", (reporte de investigación), CIDE-COLEF, México, D.F. 1995.

Kelsen, Hans, "*Centralización y descentralización*", en Estudios Municipales No. 4, julio-agosto, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México. 1985.

Olmedo Carranza, Raúl, "*Descentralización política y económica de México, el paso a la nueva era*", en Estudios Municipales, Año IV, Núm. 19, enero-febrero, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México. 1988.

Prud' Homme, Remy, "*Los peligros de la descentralización*" en *Federalismo y Desarrollo*, BANOBRAS. Año 10, No. 60, Octubre-diciembre, México. 1997.

Raich, Uri. "*Impactos de descentralización del gasto en los municipios mexicanos*", documento de trabajo. CIDE. 2001

Rebollo Meza, Jorge, "*Descentralización y Cambio*", en *Estudios Municipales*, Año IV, Núm. 21. mayo-junio, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México. 1988.

Rodríguez Gómez, Katia. "*La descentralización del gasto social destinado a la construcción de infraestructura básica y su repercusión en la gestión municipal en México*", ITESO. Guadalajara JAL. México. 1999.

Rowland, Allison y Caire, Georgina, "*Federalismo y federalismo fiscal en México: una introducción*", Documento de trabajo No. 94, CIDE, México D.F. 2001.

----- "*La descentralización y los gobiernos subnacionales en México: una introducción*". Documento de trabajo No. 93, CIDE, México D.F. 2001.

Tijerina, Alfredo y Antonio Medellín, "*La dependencia financiera de los gobiernos locales en México*", Documento de investigación No. 15, Centro de Análisis y Difusión Económica. México. 1999.

Velázquez Garduño, Melchor, "*Descentralización y fortalecimiento municipal*", *El Municipio* No. 26, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México. 1988.

Instituciones:

Banco Mundial, "*Informe sobre Desarrollo Mundial*" Washington. 1997.

Grupo Financiero Bancomer "*Los ingresos estatales y municipales*", Serie Propuestas No. 7. México D.F. 2000.

Instituto de Administración Pública del Estado de México, "*Manual Básico para la Administración Municipal*", Estado de México. 1997.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. CD. ROM. "*Sistema Nacional de Información Municipal*". Versión 7.0. diciembre 2003.

--- "*Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2001-2006*". Versión electrónica.

Secretaría de Desarrollo Social. "*Hacia un nuevo federalismo en México*" Unidad de Descentralización, Coordinación de Asesores. 1996.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público "*Algunos Aspectos del Gasto Público en México*". Subsecretaría de Egresos. México D.F. 1998.

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 2004.

Ley de Coordinación Fiscal.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2004.

Diario Oficial de la Federación. Diciembre 30 y 31 de 2003.

Ley de Planeación.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Páginas Electrónicas

www.cepal.org

www.cidac.org.mx

www.inafed.gob.mx

www.sedesol.gob.mx

www.shcp.gob.mx

www.worldbank.org