

I. ÓRDENES DE GOBIERNO Y FEDERALISMO

El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA*

Resumen: *El diseño de un nuevo federalismo representa una solución institucional y políticamente posible a una variedad de problemas públicos. Después de elaborar un diagnóstico sobre las condiciones prevalecientes del federalismo mexicano en relación a los ámbitos constitucional, fiscal y administrativo, este artículo enuncia cuatro retos a enfrentar: la tarea político-administrativa (distribución de competencias entre el gobierno nacional, los estados y los municipios), la tarea fiscal (distribución de las contribuciones), la tarea administrativa (equiparación de las necesidades de gobernación y gestión con las capacidades técnicas y profesionales) y la tarea económica (desarrollo regional promovido por el gobierno federal con la cooperación de los sectores privado y social).*

Abstract: *The design of a new form of federalism represents an institutional solution, that is also politically feasible, to a variety of public problems. After producing a diagnostic of the prevailing conditions of Mexican federalism in relation to the constitutional, fiscal and administrative spheres, the article identifies four challenges to be addressed: politico-administrative duties (the distribution of authority between the national government, the states and the municipalities), fiscal duties (the distribution of taxes), administrative duties (balancing the needs of government and management with technical and professional capacities) and economic duties (regional development promoted by the federal government with the cooperation of the private and social sectors).*

INTRODUCCIÓN

LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS institucionales y políticas del federalismo mexicano tienen su origen en los planteamientos y debates que tuvieron lugar al inicio de la vida independiente de México y que buscaron definir cuál debía ser la organización política que garantizara la soberanía y la integridad territorial del Estado mexicano naciente, así como un gobierno estable y eficaz en el cumplimiento de sus funciones públicas. Todavía en la segunda mitad del siglo XIX, liberales y conservadores protagonizaron luchas intelectuales y políticas que tenían como propósito instaurar su respectivo proyecto de nación. Los primeros insistían en una república federal, basada en el reconocimiento y la garantía de las libertades individuales. Los segundos consideraban, por el contrario, que el nuevo estado debía construirse en continuidad con las instituciones coloniales y las corporaciones sociales establecidas.

Esta lucha, que alguna vez José María Luis Mora definió valorativamente como “una marcha política de progreso o de retroceso”, finalizó con la guerra de reforma y la derrota del proyecto institucional de los conservadores. Con el triunfo de los liberales, el federalismo se consideró como la única solución para preservar

* Dirigir correspondencia a la Secretaría de Gobernación, Abraham González #48, 1er. Piso, Col. Juárez, Deleg. Cuauhtémoc, C. P. 06600, tel. 566-0409, 566-1048.

la unidad nacional en formación y detener el ánimo separatista de varias provincias del territorio mexicano, acosadas por presiones externas y conflictos internos.

A pesar de que la Constitución de 1857 respetó la existencia de dos esferas soberanas, federación y estados, conforme a lo establecido por el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, la práctica política y administrativa fue adquiriendo cada vez más rasgos centralistas con la intención de consolidar la integridad territorial y la identidad nacional. La meta última era la construcción de un verdadero Estado nacional. Posteriormente, en el siglo XX, la configuración post-revolucionaria del sistema político y la necesidad de modernizar la vida social y económica del país acentuaron el predominio del gobierno federal (en particular, de la presidencia) sobre los otros órdenes de gobierno en el diseño institucional del Estado mexicano. La centralización administrativa, política y económica —tendencia natural de los sistemas federales, incluidos los más equilibrados y de mayor tradición— ha sido la característica dominante del arreglo federal mexicano a lo largo del siglo. El resultado actual es evidente: el gobierno federal se ubica por encima de la soberanía de los estados y de la autonomía de los municipios.

A mediados de la década de los setenta, se dieron los primeros pasos, administrativos más que institucionales y políticos, que buscaron aminorar la tendencia centralista y reactivar el federalismo mexicano. Se crearon, primero, los Comités Promotores del Desarrollo de los Estados (Coprodes), organismos que definían y coordinaban la colaboración de los estados en las tareas emprendidas por el gobierno federal. Más tarde, en 1980, se introdujo, por un lado, el Convenio Único de Coordinación (CUC), instrumento jurídico que formalizaba las relaciones intergubernamentales en el marco de las políticas de desarrollo de los estados y, por el otro, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), instrumento de coordinación intergubernamental orientado a promover el uso racional y la distribución equitativa de los recursos públicos en toda la nación.

A raíz de la crisis fiscal y administrativa del gobierno mexicano en 1982, el gobierno federal enfrentó serios problemas para sostener los promedios históricos de inversión y gasto en los estados y financiar el desarrollo de las regiones del país. Se reconoció, por tanto, la necesidad de aligerar la sobrecarga fiscal y administrativa del gobierno federal y, en consecuencia, también la necesidad de profundizar las medidas que fortalecieran la capacidad económica, administrativa y política de estados y municipios. En este sentido, la reforma constitucional del artículo 115, en 1983, redefinió el papel asignado al municipio en la estructura del sistema federal mexicano mediante la definición de sus fuentes de ingreso, la enumeración de los servicios públicos a su cargo y el reconocimiento explícito de su autonomía. También se estableció, con la modificación al artículo 26 de la Constitución, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y la obligación de gobernar conforme a un Plan Nacional de Desarrollo (Planade), con el propósito de recobrar el carácter público, socialmente consultado y pactado de la acción del gobierno, así como establecer el ejercicio de la planeación como condición e instrumento de una acción gubernamental racional, coherente entre objetivos, medios y recursos. Los Coprodes y el CUC se transformaron respectivamente

en Comités para la Planeación del Desarrollo de los Estados (Coplades) y en el Convenio Único de Desarrollo (CUD), como los nuevos mecanismos institucionales y administrativos para mejorar la cooperación intergubernamental en las tareas del desarrollo. También en la década de los ochenta se impulsaron, sin gran éxito, los procesos de descentralización educativa y de salud.

En la administración del presidente Carlos Salinas, la llamada "reforma del Estado" introdujo formas novedosas de política social asistencial y de desarrollo, cuya intención declarada fue la de incorporar la corresponsabilidad y la participación de las comunidades en la solución de sus problemas comunes. Dentro de este buscado nuevo estilo de gestión pública, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se convirtió en el principal instrumento de gobierno para combatir la pobreza extrema y promover el desarrollo social. Sin embargo, Solidaridad no fue sólo una política de gasto focalizado; quiso ser también un mecanismo de colaboración intergubernamental y ciudadana. A través del programa, el gobierno federal aportó los recursos públicos programados para el ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación (Solidaridad y Desarrollo Regional), pero también se canalizaron recursos a los estados y municipios, y la ciudadanía aportó mano de obra y/o los bienes y servicios a su alcance. El gobierno salinista también pudo concretar la descentralización de los servicios de educación primaria, secundaria y normal a las entidades federativas.

Dos propósitos animan este estudio. Por un lado, describir y analizar el funcionamiento y los límites del actual federalismo mexicano (secciones I, II y III); por el otro, proponer una agenda de cuestiones pendientes en la construcción de un nuevo federalismo, que reconozca claramente la autonomía propia de los distintos órdenes gubernamentales, propicie la cooperación sistemática entre ellos y favorezca la atención eficiente y equitativa a las demandas de la sociedad mexicana de fin de siglo.

En la primera sección se analizan las bases constitucionales de las competencias y facultades de cada uno de los órdenes de gobierno que integran el sistema federal mexicano. En la segunda, se estudian los mecanismos institucionales que posibilitan las relaciones fiscales intergubernamentales mexicanas (SNCF y SNPD). La tercera sección tiene como objetivo describir e interpretar los límites y alcances de ciertas políticas que han comenzado a reactivar prometedoramente la coordinación intergubernamental y la autonomía administrativa de los estados y municipios del país en los últimos años.

A partir del diagnóstico de la situación constitucional, fiscal y administrativa del sistema federal mexicano, en el cuarto apartado se señalarán las tareas pendientes en la construcción de un nuevo federalismo. Dadas las actuales circunstancias y la evidente desigualdad económica y administrativa de las regiones y localidades de México, considero que, respetadas y consolidadas las autonomías de los gobiernos, el *federalismo cooperativo*, en el que los tres órdenes gubernamentales participan de manera articulada (vertical y horizontalmente) en la atención de los viejos y nuevos problemas públicos del país, es una solución políticamente factible e institucionalmente deseable.

I. LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO

1. *El federalismo dual mexicano*

El estado federal, como forma de organización política, ocupa un lugar intermedio entre el estado unitario y la confederación de estados. En el estado unitario, la estructura política es homogénea e indivisible, las regiones no tienen ni leyes ni gobiernos propios, y todas las normas y decisiones importantes son formuladas por un solo centro de decisión. En la confederación, por el contrario, los estados mantienen sus libertades originales y su autonomía decisoria, en tanto adoptan en su marco de competencia las decisiones del centro únicamente cuando éstas favorecen de alguna manera sus intereses. Además, los miembros de una confederación pueden tener relaciones con el exterior, lo que no sucede en un estado federal, donde los estados miembros no poseen facultades en materia de relaciones exteriores y sólo pueden relacionarse con naciones extranjeras a través de la mediación del gobierno central. Hacia el interior de los estados federados, las normas creadas legalmente por el gobierno central obligan a todos los ciudadanos y autoridades del territorio nacional, siempre y cuando se respeten las esferas de actuación de los gobiernos subnacionales.

En el sistema federal mexicano, la Constitución Política, expresión suprema de la soberanía popular, prevé en su artículo 40 la existencia de dos órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados miembros. El primero se aplica a todo el territorio nacional. El segundo sólo tiene validez en la jurisdicción territorial de cada uno de ellos. En ambos casos se reconoce la división básica de poderes para el cumplimiento de la soberanía del pueblo: legislativo, ejecutivo y judicial.

De esta manera, la distribución de competencias y facultades entre los órdenes de gobierno¹ constituye el tema y problema principal del federalismo mexicano. Más preocupados en la organización política del estado que en la definición de las atribuciones de sus órdenes gubernamentales, los constituyentes de 1857 reprodujeron en el artículo 124 un principio de la Constitución de Estados Unidos: facultades expresas para los poderes federales y atribuciones implícitas para los estados federados. Este principio se refrendó en la Constitución vigente, donde se identifican también ciertas áreas de concurrencia entre los poderes federal y locales.

1.1. Facultades de la federación

Las facultades del gobierno federal están establecidas en diversos artículos de la Constitución. El artículo 73 enlista las facultades y materias en las que puede legislar

¹ Al integrarse por estados miembros soberanos, los sistemas federales no tienen "niveles" de gobierno. No hay, en principio, un gobierno superior a los demás. Todos gozan del mismo estatus y no hay entre ellos ninguna relación de subordinación formal. En estas circunstancias, y siempre que se respeten las normas contenidas en el pacto constitucional, cada estado es libre de establecer sus propias leyes y elegir a sus gobernantes en el ámbito de competencia que le corresponde. De ahí que resulte mejor referirse a las instancias políticas que conforman a la federación como *órdenes*, y no como niveles de gobierno.

el Congreso de la Unión; el 89 establece las facultades del presidente de la república; el 104 describe las atribuciones de los tribunales de la federación; los artículos 117 y 118 establecen ciertas prohibiciones a los estados en materia política, económica y tributaria; y por último, los artículos 25 y 28 prevén las áreas estratégicas de competencia federal.

En términos generales, el gobierno federal es el responsable de las relaciones exteriores, defensa, acuñación de moneda, política interior y las políticas de estabilización macroeconómica y de redistribución de la riqueza. También es el rector del desarrollo nacional (artículo 25), elabora planes nacionales (artículo 26), resuelve conflictos entre dos o más estados y lleva a cabo actividades que un solo estado no es capaz de resolver con eficiencia (regulación y control ecológicos, por ejemplo), debido a la complejidad y extensión del problema.

La Constitución prevé, cuando la unidad política del estado federal mexicano esté en peligro, los casos en que los poderes de la Unión pueden intervenir en el gobierno interior de los estados. Así, conforme al artículo 29, el presidente de la república puede suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías individuales. En casos de invasión o violencia exterior y, a solicitud del congreso local o del gobernador, el gobierno federal puede también asumir el papel de protector y garante de la unidad y la paz en las entidades federativas. De igual manera, el Senado de la república tiene la facultad exclusiva de declarar desaparecidos todos los poderes constitucionales de un estado.

1.2. Facultades de los estados

De acuerdo con el artículo 124 de la ley fundamental, las facultades no concedidas expresamente a la federación se entienden reservadas a los estados. De acuerdo con esta lógica, las entidades federativas son soberanas en cuanto a su régimen interior. Este artículo otorga a cada estado la capacidad de darse su propia Constitución, para organizar su gobierno y administración pública, así como para regular las actividades de los particulares y dictar leyes y disposiciones jurídicas en las materias de su competencia.

En los artículos 5º, 18, 115, 123 y 130 se establecen las facultades de los estados para expedir títulos profesionales, administrar sus sistemas penales, elaborar convenios con los municipios para la prestación de servicios públicos y en materia de relaciones laborales entre el gobierno estatal y sus trabajadores. Además, los gobiernos de los estados pueden establecer contribuciones en favor de los municipios, así como fijar las directrices generales para que este orden de gobierno pueda reglamentar la vida local.

En cuanto a prohibiciones, los estados no pueden celebrar alianzas, coaliciones o tratados con otras entidades federativas o con potencias extranjeras, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado; tampoco pueden gravar las mercancías nacionales o extranjeras que entren a su territorio, establecer contribuciones sobre importaciones y exportaciones, ni contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones o con particulares extranjeros. Los gobiernos estatales tampoco pueden tener tropa permanente, buques de guerra ni declarar la guerra a una nación.

El artículo 115 obliga a los estados a adoptar, al igual que la federación, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Este mismo precepto define al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. En la escala de los estados también se reproduce la clásica división horizontal de poderes. El gobernador representa el poder ejecutivo del estado, es elegido por votación directa cada seis años y no puede ser reelegido. Además, los gobernadores sustitutos o interinos no pueden ser reelectos en el período inmediato. El poder legislativo está representado por un Congreso local unicameral, elegido popularmente. Los diputados locales, salvo ciertas excepciones, no pueden ser reelegidos para el periodo inmediato siguiente. Finalmente, cada estado de la república cuenta, dentro de su jurisdicción territorial respectiva, con un Tribunal Superior de Justicia que representa el máximo poder judicial.

1.3. La concurrencia entre órdenes de gobierno

Si bien el federalismo mexicano se sustenta en la idea de repartir competencias entre la federación y los estados, lo cierto es que existen zonas muy difíciles de delimitar y ámbitos comunes de actividad intergubernamental. Las principales áreas constitucionales donde concurren ambos órdenes de gobierno son: educación (artículo 3°), sistema penitenciario (artículo 18), administración de la reforma agraria (artículo 27), tratamiento de los asentamientos humanos (artículo 73), expropiación por causa de utilidad pública (artículo 27) y vigilancia y protección de asociaciones o sociedades cooperativas (artículo 28).

Las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución introdujeron un nuevo criterio para llevar a cabo la idea de la planeación: la coordinación. A diferencia de la concurrencia, que no supone subordinación de una instancia de gobierno a la otra, la coordinación es una estrategia de racionalidad administrativa o de gobierno que implica la suma de esfuerzos de los gobiernos para aumentar su eficiencia en el logro de los objetivos públicos.

2. El municipio y la reforma al artículo 115 constitucional

La Constitución, en su artículo 115, coloca al municipio libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. La principal función de este orden de gobierno es atender las necesidades comunitarias y preservar el orden público. Como su actuación ocurre a la vista de todos y en contacto directo con la vida comunitaria, es el mejor capacitado para responder con rapidez y eficacia a las necesidades cotidianas de la comunidad, o bien para organizar y conducir las demandas locales cuya respuesta está fuera del alcance municipal hacia los órdenes superiores de gobierno. No obstante, su capacidad real de acción ha estado limitada por los escasos recursos (materiales y humanos) con los que cuenta. El municipio mexicano se ha caracterizado por constituir una organización administrativa subordinada y dependiente de los otros órdenes de gobierno.

En 1982-1983 el presidente Miguel de la Madrid realizó —con las modificaciones al artículo 115 constitucional— el intento más serio de modificar el papel asignado al municipio en la estructura nacional. Los cambios en el marco jurídico fortalecieron las bases de la autonomía municipal, al definir con precisión el ámbito de sus funciones públicas y otorgarle nuevos instrumentos para el cumplimiento de sus funciones. Se reglamentaron las causas por las cuales un ayuntamiento puede ser suspendido por la legislatura de los estados. También se le ofreció, al menos formalmente, el derecho de audiencia; es decir, tienen la posibilidad de defenderse frente a la decisión estatal de suspender un ayuntamiento. Se enlistaron, por primera vez, los servicios públicos a su cargo: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. Estos servicios pueden ampliarse o reducirse en función de sus condiciones territoriales y socioeconómicas así como de su capacidad administrativa y financiera. También se estableció la posibilidad de que dos municipios dentro de un mismo estado puedan asociarse para mejorar la prestación de los servicios públicos.

La reforma constitucional otorgó al municipio atribuciones en materia de desarrollo urbano y ecología. Para cumplir con estas funciones se facultó al gobierno municipal para formular, aprobar y administrar planes de desarrollo urbano, participar en la creación y administración de reservas territoriales y zonas de reservas ecológicas, controlar y vigilar el uso del suelo, otorgar licencias de construcción, así como intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Los principales instrumentos para llevar a cabo el papel asignado al municipio son, desde 1983, la ampliación y garantía de las capacidades reglamentarias y financieras. El reformado artículo 115, en su fracción II, determina que “los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, el bando de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.² Además, la fracción IV determina tanto la libertad municipal para administrar su hacienda, como las fuentes de ingresos municipales. Estas últimas se componen de los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos.³ También se determinó la facultad de los ayuntamientos para aprobar ellos mismos sus

² El bando de policía y buen gobierno es el conjunto de disposiciones que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción. Haciendo una superficial comparación, éste puede ser visto como la Constitución del municipio, y de él se desprenden todos los reglamentos que expide el ayuntamiento.

³ Además, el penúltimo párrafo de la fracción IV establece que las “leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones”. De tal forma, la falta de precisión en lo relativo a los bienes de dominio público permite al municipio cobrar siempre y llevar a juicio solamente los casos en que existan inconformidades.

presupuestos de egresos municipales; es decir, que los ayuntamientos pueden asignar libremente su gasto.

En México, el desarrollo ha sido impulsado desde el centro, bajo el supuesto muy explicable en los años cuarenta y cincuenta de que los cambios económicos y sociales eran políticamente más estables y técnicamente mejor sustentados si estaban bajo el control de un único centro de mando. Por ello, entre otras razones, las relaciones intergubernamentales en el país se han caracterizado por el predominio de la federación sobre las entidades federativas. Este rasgo se reproduce y acentúa en la relación entre estados y municipios. Así, el municipio ha funcionado bajo la vigilancia estricta del orden estatal y, en consecuencia, ha terminado por funcionar como un instrumento de control político más que como instancia para el gobierno democrático y la participación de la comunidad.

A pesar de que el municipio, por ser el gobierno más cercano a la vida real de los ciudadanos, puede ser una instancia de organización eficaz y un vehículo para el desarrollo social y democrático de las comunidades, en la mayoría de las ocasiones carece de poder real para definir e instrumentar sus políticas y atender las demandas comunitarias. Si bien las reformas constitucionales hicieron posible la existencia de un nuevo municipio, con obligaciones específicas y dotado de nuevos y poderosos instrumentos para cumplirlas, la realidad ha demostrado que los cambios constituyen sólo un primer paso. La autonomía y, en particular, la capacidad financiera todavía son limitadas.

Las leyes estatales restringen las facultades municipales descritas. Esta afirmación es más evidente cuando se analiza la competencia estatal en la promulgación de la Ley Orgánica, la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos Municipales. La primera establece las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios; la segunda determina las fuentes y conceptos tributarios municipales; y la tercera señala el monto de las cuotas y tarifas que se deberán cobrar por concepto de los diferentes impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.⁴ Además, todos los ingresos municipales provenientes del ramo XXVI del presupuesto de egresos de la federación están sujetos al control federal. Los municipios no pueden administrar libremente estos recursos y deben utilizarlos para realizar los programas autorizados por el gobierno federal. En síntesis, los nuevos recursos van acompañados de nuevas formas de control. Esto confirma la tradición del sistema político mexicano: la distribución del poder es un privilegio del centro.

No debe perderse de vista que en México existen 2 392 municipios, de los que sólo unos cuantos, particularmente los urbanos, están realmente en posibilidades de cumplir con el papel que el art. 115 constitucional les reconoce correctamente. La subordinación del municipio se acentúa en áreas rurales donde la capacidad de los ayuntamientos se basa en una fuerte dependencia financiera respecto de las participaciones federales. Incluso, en muchos casos, los municipios rurales se ven obligados a firmar convenios con los gobiernos estatales —por los cuales obtienen recursos para la prestación de servicios públicos indispensables— a cambio de

⁴ En la práctica, los continuos cambios en la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos se traducen en un comportamiento errático de los ingresos municipales.

una mayor subordinación. En los municipios urbanos la problemática es distinta. Si bien en este caso las necesidades también rebasan los recursos disponibles, el problema radica en la forma como se administran los ingresos; generalmente se intenta prestar muchos más servicios de lo que permite la capacidad técnica y financiera municipal. No obstante, es importante subrayar que el control y la dependencia encuentran su justificación en la actual heterogeneidad municipal: existe la necesidad de cubrir las incapacidades técnicas de un alto porcentaje de municipios, evitar abusos de los propios ayuntamientos y no dejar a los municipios sumidos en la pobreza extrema al destino de su suerte.

II. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

La distribución de competencias en materia de ingreso y gasto entre los diferentes órdenes de gobierno es uno de los aspectos más importantes y problemáticos de los sistemas federales. Determinar cuánto corresponde cobrar a cada orden gubernamental y cómo debe gastarlo representa un tema crucial del federalismo. En México, el sistema financiero ha desarrollado instrumentos de coordinación originales: las normas mexicanas permiten la acción dinámica y la concurrencia de las voluntades gubernamentales. No existe un pacto único; por el contrario, el sistema mexicano busca que las relaciones de coordinación fiscal gocen de una flexibilidad que no lograrían darle los rígidos mecanismos tradicionales.

1. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) es el resultado de diversos convenios realizados entre la federación y los estados en un intento por centralizar, homologar y fortalecer el sistema recaudatorio. La ejecución de estos convenios ha uniformado gravámenes, eliminado la doble y triple tributación, y mejorado ampliamente las relaciones técnicas y administrativas entre los distintos órdenes de gobierno en el cobro y aplicación de los tributos. En años recientes ha aparecido un nuevo objetivo: establecer un sistema más equitativo de redistribución hacia los estados y municipios.

Los primeros intentos para definir las relaciones fiscales intergubernamentales mexicanas se expresaron en la Ley de Clasificación de Rentas y las leyes participativas de impuestos federales del siglo pasado. Tiempo después, con la primera convención fiscal, en 1928, se dio inicio a un periodo de reuniones de trabajo y formulación de textos legales que continuó con la segunda y tercera convenciones en 1932 y 1947. El objetivo de las convenciones fue llegar a un acuerdo que uniformara los diferentes esquemas tributarios, puesto que los tres órdenes de gobierno procedían con mayor o menor independencia en la fijación y el cobro de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. En el fondo, lo que se buscaba era poner fin a la anarquía fiscal y a los excesivos traslapes impositivos.

Los resultados de las dos primeras convenciones fueron limitados. Se logró básicamente que la federación se reservara el derecho de recaudar ciertos im-

puestos especiales que gravaban las grandes industrias, al tiempo que se hizo partícipe a los estados de parte de esta recaudación para resarcir su pérdida fiscal. De 1947 a 1979 los esfuerzos por armonizar el sistema tributario alcanzaron mejores resultados. En la Tercera Convención Nacional Fiscal se propuso un impuesto sobre las ventas para sustituir a los distintos tributos que existían sobre el comercio y la industria. Esto dio origen al Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), que entró en vigor el 1 de enero de 1948.

Sin embargo, aunque en el ámbito federal el ISIM sustituyó al Impuesto sobre el Timbre, en las entidades federativas no desapareció la múltiple tributación. Para solucionar este problema se incentivó a los estados para que se coordinaran con la federación en la administración de este tributo y se abstuvieran de imponer gravámenes locales adicionales a las actividades mercantiles. Como compensación, los estados recibirían una participación de los ingresos federales recaudados localmente. Los primeros convenios de coordinación fiscal se celebraron después de 1950, aunque con cierta renuencia de los estados a coordinarse en la recaudación del ISIM, pues los impuestos al comercio y a la industria eran una parte importante de sus ingresos.

Durante la década de los años sesenta, los estados se coordinaron más estrechamente con la federación para recaudar y administrar diversos tributos a cambio de una mayor participación en el ingreso recaudado (sobresalen el impuesto sobre la renta para causantes menores, el impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos y los impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas, aguas envasadas y cigarrillos). Posteriormente, para incentivar a que el total de las entidades se coordinara en el ISIM, en 1973 se incrementó la tasa del impuesto de 3 a 4% y la participación a los estados se elevó a 45% de la recaudación generada en la localidad, al tiempo que se aseguró una tasa mínima de 20% para los municipios. Con la Ley sobre Ingresos Mercantiles y la firma de los Convenios de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados, se logró en buena medida armonizar el sistema tributario.

En la segunda mitad de los años setenta la recaudación se fue deteriorando gradualmente y aparecieron problemas en la administración tributaria. Además, los estados hicieron explícita su inconformidad ante la manera en la que se distribuían los recursos federales asignables, pues argumentaban que: *a*) la mayor parte de los ingresos se concentraban en unos cuantos estados, *b*) se manipulaba la ubicación de los contribuyentes, lo cual permitía a ciertas localidades cobrar los ingresos que podían corresponder a otras, *c*) en la participación del ISIM existían diferencias de distribución de acuerdo con la condición de los causantes —de productor, consumidor o ambos— y de la entidad donde se percibía el ingreso, *d*) había continuos retrasos en el pago de las participaciones a los estados, y *e*) se notaba una pérdida neta en el total de la recaudación.

Ante esta situación, la reestructuración del sistema de coordinación fiscal fue impostergable. En vista del deterioro en el monto de la recaudación, a partir de 1980 se optó por centralizar más el sistema, aprovechando la creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA). La instrumentación de este impuesto, así como la eliminación del ISIM y otros impuestos indirectos federales, estatales y municipales,

presionó para crear un nuevo sistema de reparto. El nuevo sistema, además de simplificar la administración tributaria, debería asegurar un mínimo suficiente de recursos federales a los estados y municipios. Por ello se estableció un convenio *tipo* (Convenio de Adhesión y Convenio de Colaboración Administrativa), común a todas las entidades para la colaboración intergubernamental en el cobro y administración de los impuestos federales. También se abandonó el sistema que asignaba cuotas distintas para cada impuesto y se adoptó uno de porcentajes sobre el total de los ingresos federales participables.

La creación de estos convenios y el nuevo esquema de distribución de las participaciones fueron los avances de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1980. Con esta ley nació formalmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y las relaciones fiscales intergubernamentales entraron en su etapa más avanzada, pues se redefinieron las responsabilidades tributarias de los tres órdenes de gobierno. Los estados aceptaron limitar su capacidad recaudatoria y la federación se comprometió a fortalecer el nuevo sistema de participaciones bajo el principio de resarcimiento.⁵

En la Ley de Coordinación Fiscal se establece que las entidades que deseen integrarse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para participar de los ingresos de la federación deben firmar el Convenio de Adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este convenio, que deben aprobar las Legislaturas de los estados, incluye todos los ingresos federales y no pueden negociarse impuestos específicos. Lo anterior supone que la entidad que decida no integrarse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sólo podrá participar de los impuestos especiales reservados constitucionalmente para la federación.

En el Convenio de Adhesión se define a los impuestos asignables como aquellos impuestos federales cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable: *a)* el IVA, *b)* algunos impuestos especiales sobre producción y servicios, *c)* el impuesto sobre enajenación de automóviles nuevos, *d)* sobre tenencia o uso de vehículos, y *e)* los impuestos a causantes menores. La recaudación federal participable (RFP), por su parte, se integra de los impuestos federales y los derechos sobre hidrocarburos y minería, sin incluir los impuestos adicionales al comercio exterior, los derechos adicionales y extraordinarios sobre hidrocarburos y el impuesto de tenencia y uso de vehículos.⁶

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no obliga a los estados a colaborar en la administración de los ingresos federales. Este compromiso se asume por separado en un Convenio de Colaboración Administrativa. En estos convenios se establece una serie de funciones que los estados y municipios deben realizar en relación al registro de contribuyentes y la recaudación, fiscalización y administración de los ingresos federales. Con ello, las autoridades de las entidades toman el carácter de autoridades fiscales federales y reciben a cambio ciertos

⁵ Este principio supone el compromiso de la federación para compensar a la entidades que recibieran una participación menor a los ingresos que hubieran obtenido en el esquema impositivo previo a 1980.

⁶ Este último vale sólo para las entidades que firmaron el Anexo Siete del Convenio de Colaboración Administrativa.

ingresos o "incentivos económicos".⁷ Los convenios también hacen explícito que la recaudación y administración de los ingresos que se deriven de la tenencia o uso de vehículos y del cobro a las multas impuestas por las autoridades federales serán realizadas por los estados. Éstos aceptan realizar programas de verificación y de fiscalización y gozan de la facultad de ordenar y practicar visitas de auditoría e inspección en el domicilio fiscal del contribuyente. La federación, en cambio, asume la responsabilidad de planear, regular y evaluar la recaudación y administración tributaria en los estados.

La Ley de Coordinación Fiscal también considera la existencia de diversos organismos intergubernamentales para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Los más importantes son: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la Junta de Coordinación Fiscal y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec).

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales es el órgano máximo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La integran el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y los de los órganos hacendarios de cada entidad federativa, quienes analizan los avances y desviaciones del SNCF, al tiempo que proponen modificaciones. Estas propuestas se turnan a las autoridades competentes para su ulterior aprobación. Hay una Reunión Nacional cuando menos una vez al año.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales vigila el cumplimiento de los lineamientos establecidos en las políticas fiscales. Se forma con un representante de la SHCP y representantes de ocho entidades federativas, uno por cada región en que se organiza la administración tributaria nacional.

La Junta de Coordinación Fiscal, creada en 1990, es la instancia administrativa donde los contribuyentes denuncian las violaciones de disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal. Se integra con representantes de la SHCP y los titulares de las haciendas estatales que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

El Indetec es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado en 1973; realiza estudios sobre el SNCF, la legislación y la administración de los tributos en la federación y los estados. Además, ofrece consultoría técnica y promueve el desarrollo de las haciendas estatales y municipales, capacitando a los técnicos y funcionarios fiscales.

1.1. El sistema de participaciones

Con la aparición de la Ley de Coordinación Fiscal se crearon tres fondos para acumular las cantidades asignables: el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo Financiero Complementario (FFC) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM). Dado que en 1989 el FFC se integró al FGP, sólo éste y el FFM han quedado vigentes.

⁷ Hasta 1994 han sido cuatro distintos convenios los que se han firmado.

CUADRO 1
COEFICIENTE DE INTEGRACIÓN DEL FGP (1980-1987)

<i>Año</i>	<i>Total del coeficiente</i>	<i>Composición del coeficiente</i>	<i>Concepto</i>
1980	16.89	13.00	• Porcentaje fijo que estableció la Ley de Coordinación Fiscal.
		1.58	• Compensación por los impuestos derogados o suspendidos en los estados con la entrada en vigor del IVA.
		1.27	• Compensación por las pérdidas ocasionadas por el apoyo al Sistema Alimentario Mexicano.
		0.69	• Para calcular las participaciones de los estados petroleros.
1981	16.94	0.35	• Compensación por gastos de administración de impuestos federales.
		16.89	• Porcentaje fijo, igual que en 1980.
		0.03	• Compensación por las pérdidas ocasionadas por derogar o suspender impuestos, debido a la reforma al IVA.
1982	17.44	0.02	• Compensación por pérdidas de los estados por la suspensión de la facultad para expedir pasaportes provisionales.
		16.94	• Coeficiente anterior.
1983	16.98	0.50	• Adicional para las entidades coordinadas en materia de derechos.
		16.94	• Coeficiente anterior.
1987	17.48	0.02	• Compensación por la reforma al IVA que amplía su base a servicios profesionales.
		0.50	• Pérdida en la recaudación del DDF por el impuesto sobre pozos artesianos.
			• Adicional para las entidades coordinadas en materia de derechos.

FUENTE: "Evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México", SIICF, México, mimeo., febrero de 1994.

Por el monto de ingresos participables que distribuye, el FGP es el más importante del sistema fiscal intergubernamental. En un principio su objetivo era compensar a las entidades federativas por los ingresos que dejaban de percibir al firmar el Convenio de Adhesión. Después, tuvo el propósito de volver más eficiente la recaudación y la administración de los impuestos federales en las entidades federativas. En los últimos años se ha incorporado el objetivo de una distribución más equitativa y justa de los recursos asignables entre las entidades federativas.

El FGP siempre se ha integrado por un coeficiente fijo de la recaudación federal participable, aun cuando en algunos años su conformación contempló un componente dinámico que estuvo ligado a la recaudación del IVA en las entidades. Sin embargo, la forma como se distribuye el FGP ha variado constantemente desde que se creó. En un principio su distribución se basó en criterios compensatorios de los ingresos estatales absorbidos por la federación. Después se comenzaron a incluir aspectos como el desarrollo económico y demográfico y la recaudación local en los municipios.

CUADRO 2

COMPOSICIÓN DEL COEFICIENTE DE INTEGRACIÓN DEL FONDO AJUSTADO (1988-1989)

<i>Año</i>	<i>Total del coeficiente</i>	<i>Composición del coeficiente</i>	<i>Concepto</i>
1988	17.38	13.09	<ul style="list-style-type: none"> • El Fondo Ajustado, que se calculó aplicando el factor de distribución a la recaudación federal participable bruta menos el 30 por ciento del punto anterior.
		4.29	<ul style="list-style-type: none"> • Devoluciones sobre impuestos en la recaudación federal participable bruta.
1989	17.50	13.09	<ul style="list-style-type: none"> • Igual que el anterior.
		4.41	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento en las devoluciones sobre impuestos definidas para 1988.

FUENTE: *Idem.*

En 1980, el FGP reunió el 13% de los ingresos federales participables, porcentaje que se incrementó a 16.89% con las proporciones de ingresos que las entidades dejaron de percibir al firmar los anexos del Convenio de Adhesión. Con la firma de un nuevo Convenio de Adhesión en 1982, el coeficiente de integración se hizo "dual", pues además del coeficiente general se incluyó un porcentaje adicional (0.5% de la recaudación federal participable) para el caso especial de las entidades federativas que se habían coordinado con la federación en materia de derechos. Así, en 1983 las entidades coordinadas en materia de derechos alcanzaron el 17.48% y las no coordinadas 16.98%. Estos porcentajes permanecieron constantes hasta 1987.

Durante 1988 y 1989 se utilizó un nuevo esquema distributivo con el objeto de promover una mayor eficiencia administrativa en la recaudación de IVA. De esta manera, el FGP constó de dos partes. La primera incluía un componente dinámico, equivalente al 30% de la recaudación del IVA en la entidad. La segunda, mediante la creación de un Fondo Ajustado, se integraba con un porcentaje fijo de 13.09% del total de la recaudación federal participable, que no incluía el 30% de la recaudación local de IVA. En 1989 el coeficiente de integración del FGP sumó 17.50% y se eliminó el medio punto porcentual para las entidades coordinadas en materia de derechos.

A partir de 1990, el coeficiente de integración del FGP tuvo de nuevo un solo componente. La eliminación del componente dinámico del FGP fue resultado del nuevo Convenio de Colaboración Administrativa, donde se devolvió a la federación la recaudación y administración del IVA. En aquel año el coeficiente fue igual a la suma de las proporciones del FGP y del FFC⁸ que representó el 18.26% de la recaudación federal participable del ejercicio anterior; a este porcentaje se adicionó el 0.5% para el caso de las entidades coordinadas en materia de derechos. En 1991, el coeficiente de integración del FGP se incrementó con una reserva de contingencia y, además, se contempló una compensación para los estados por la

⁸ Como ya mencioné, el FFC dejó de existir como tal en 1989 y su monto de ingresos participables se integró al FGP.

pérdida derivada de las reformas al impuesto sobre la renta (ISR).⁹ Tres años después, en 1994, aumentó el porcentaje adicional para las entidades coordinadas en materia de derechos a 1.0%, lo que benefició a 30 de las 32 entidades federativas.

CUADRO 3
COMPOSICIÓN DEL COEFICIENTE DE INTEGRACIÓN DEL FGP (1990-1994)

<i>Año</i>	<i>Total del coeficiente</i>	<i>Composición del coeficiente</i>	<i>Concepto</i>
1990	18.26	17.23	• Porcentaje de la recaudación federal participable neta del FGP en el año anterior.
		1.03	• Porcentaje de la recaudación federal participable neta del FFC en el año anterior.
	18.76	0.50	• Adicional para los estados coordinados en materia de derechos.
1991	18.62	18.26	• Como el anterior.
1993		0.25	• Porcentaje que equivale al 50% de la integración de la reserva de contingencia.
		0.11	• 80% del impuesto recaudado en 1989 por ISR en las entidades federativas por ISR.
	19.12	0.50	• Proporción adicional para los estados coordinados en materia de derechos.
1994	18.62	18.62	• Coeficiente anterior.
	19.62	1.00	• Proporción adicional para los estados coordinados en materia de derechos.

FUENTE: *Idem.*

Una vez establecido el monto de las participaciones asignables, el paso siguiente es determinar la parte que le corresponde a cada estado. El monto de ingresos del FGP que se distribuye a los estados se integra de tres partes. La primera se establece en relación directamente proporcional al número de habitantes. Mientras mayor sea la población, más recibirá un estado de los ingresos federales, independientemente de otros factores sociales o económicos. La segunda se calcula con base en un coeficiente preestablecido que intenta favorecer el criterio de eficiencia, en la medida en que premia a los estados que realizaron una mayor recaudación. El coeficiente es el resultado de aplicar una fórmula que determina el artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal. La tercera parte se determina en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad. Esta parte busca repartir más dinero hacia aquellas entidades que han sido menos favorecidas con el cálculo de las otras dos partes del fondo. En los últimos años los porcentajes para la integración global del fondo han cambiado notablemente.

⁹ La reserva de contingencia se integra, desde 1991, con el 25% de la recaudación federal participable y su propósito es garantizar que las participaciones a los estados (FGP más FFM) crezcan, al menos, en un porcentaje similar a la tasa de crecimiento de la recaudación federal participable en el último año. La reserva de compensación, por su parte, tiene como objetivo resarcir a los estados que resultaron afectados por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta reserva se integró, básicamente, por el 70% del remanente del FFM de aquellas entidades coordinadas en derechos.

CUADRO 4
COMPOSICIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES (%)

	1991	1992	1993	1994
Primera parte	18.05	27.10	36.15	45.17
Segunda parte	72.29	63.24	54.19	45.17
Tercera parte	9.66	9.66	9.66	9.66

FUENTE: *Idem.*

La distribución de las tres partes se hace conforme a una fórmula que refleja los criterios poblacional, de eficiencia y de compensación explicados arriba. La expresión respectiva es la siguiente:

$$P_{j,n} = P_{j,n}^1 + P_{j,n}^2 + P_{j,n}^3$$

Siendo:

$$P_{j,n}^1 = \left[\frac{H_{j,n}}{\sum_{j=1}^{32} H_{j,n}} \right] \alpha_1 FGP_n$$

$$P_{j,n}^2 = \left[\frac{\frac{P_{j,n-1}^1 \cdot RE_{j,n-1}}{RE_{j,n-2}}}{\sum_{j=1}^{32} \frac{P_{j,n-1}^2 \cdot RE_{j,n-1}}{RE_{j,n-2}}} \right] \alpha_2 FGP_n$$

$$P_{j,n}^3 = \left[\frac{\frac{H_{j,n}}{P_{j,n}^1 + P_{j,n}^2}}{\sum_{j=1}^{32} \frac{H_{j,n}}{P_{j,n}^1 + P_{j,n}^2}} \right] \alpha_3 FGP$$

Donde:

$P_{j,n}$ = Participaciones que le corresponden a la entidad j en el periodo n en el FGP.

$RE_{j,n}$ = Participación federal atribuible a la entidad j en el periodo n .

FGP_n = Fondo General de Participaciones en el periodo n .

$H_{j,n}$ = Número de habitantes de la entidad j en el periodo n .

Como complemento al FGP y con el objetivo de fortalecer las finanzas municipales se creó, en 1981, el Fondo de Fomento Municipal. Inicialmente el FFM se conformó con el 96.7%¹⁰ del 95% de la recaudación del derecho adicional sobre hidrocarburos, y por un ingreso adicional de 3% del impuesto general de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural. Actualmente, el FFM se integra con el

¹⁰ El 3.3% restante se entregaba directamente a los municipios donde se localizaban las aduanas fronterizas y marítimas donde se realizaba el comercio.

0.56% de la recaudación local del impuesto predial y de los derechos de agua.¹¹ El 67% del FFM se distribuye entre los municipios de los estados coordinados con la federación en materia de derechos; el restante 33% se distribuye entre todos los municipios, coordinados o no.

El último de los tres fondos, el Financiero Complementario, se creó para redistribuir la recaudación hacia las entidades que recibieran menores participaciones del FGP. Este fondo se integró inicialmente con el 3.5% del FGP y por un monto aportado por la federación equivalente al 3% del FGP. Su distribución se estableció en forma inversa a la asignada en el FGP. Los cambios de 1990 —en particular, el criterio de distribución de una proporción del FGP en términos per cápita— provocó la desaparición de este fondo.

1.2. Inconvenientes del Sistema de Coordinación Fiscal

Si bien el actual Sistema de Coordinación Fiscal ha alcanzado avances importantes, aún existen tres inconvenientes principales: *a)* la fuerte dependencia que los estados y municipios tienen de las participaciones federales; *b)* las fallas en la forma como se distribuyen las participaciones; *c)* el recurrente déficit operacional de los órdenes de gobierno estatal y municipal.

El ingreso efectivo ordinario (IEO) de estados y municipios se compone de impuestos, participaciones, derechos, productos y aprovechamientos. De estas fuentes de ingreso, las participaciones representan, por mucho, la fuente más importante de financiamiento de los gobiernos subnacionales; más de cuatro quintas partes (81.7%) de los recursos financieros estatales y más de la mitad (60.5%) de los recursos municipales provienen de las participaciones federales.¹²

Si analizamos el comportamiento de las participaciones entre 1980 y 1991, podemos observar que las participaciones como porcentaje del gasto de los estados han fluctuado alrededor del 50%. Es decir, de cada peso que gasta un estado, cincuenta centavos pasan antes por la federación. En el cuadro 5 se puede apreciar la evolución de las participaciones a los estados y los municipios. Destaca el incremento que esta proporción ha tenido desde 1980, lo que evidencia la gran dependencia de los estados de estos ingresos.

Sobre la forma como se distribuyen las participaciones, la fórmula tiene aspectos que también han sido duramente cuestionados; destacan: *a)* el porcentaje de distribución per cápita (45.17%) presupone que la necesidad de servicios públicos y el costo de provisión de los mismos son homogéneos en todo el país, y se olvida que existen costos diferenciados en las distintas regiones de México; *b)* el 45.17%, correspondiente a la segunda parte del FGP —que premia los incrementos en la recaudación estatal— favorece a los estados con mercados internos más

¹¹ Los montos asignados a municipios por conceptos diferentes al FFM se han multiplicado: 3.17% del derecho adicional sobre la extracción del petróleo a los municipios donde se realiza la exportación de este producto, y 0.136% de la recaudación federal participable a los municipios fronterizos o con litorales donde se realiza comercio.

¹² Las cifras se refieren a 1991 y no incorporan al Distrito Federal. INEGI, *Finanzas Estatales y Municipales de México, 1989-1990*, México.

desarrollados y perjudica a los estados con un sector primario predominante. Además, los impuestos generados en este renglón se aplican al vendedor y no al consumidor, lo que favorece las zonas donde se concentra la actividad comercial; c) los cambios en la fórmula de participaciones durante el último decenio han arrastrado consigo los errores del esquema anterior (por ejemplo, la participación extraordinaria a los estados productores de petróleo¹³ y las consecuentes ineficiencias económicas que esto provoca).

CUADRO 5
PARTICIPACIONES FEDERALES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
(EN MILES DE NUEVOS PESOS)

	1980	1987	1988	1989	1990	1991
a Gasto Federal	1 926 574	1 074 352 267	227 473 816	179 458 649	226 761 035	322 189 897
b Participación Total	98 817	4 882 237	11 842 116	13 808 287	19 623 506	25 356 358
c Proporción a/b	5%	5%	5%	8%	9%	8%
d Gasto Local (incluye DDF)	238 977	9 408 938	19 170 095	27 567 068	33 938 332	44 282 051
e Proporción b/d	41%	52%	62%	58%	58%	57%
f Participación a municipios	7 245	851 599	1 956 809	2 553 201	3 579 326	4 830 882
g Gasto municipal	27 532	1 486 553	3 370 856	4 915 025	7 281 194	10 254 317
h Proporción f/g	26%	57%	58%	52%	49%	47%

FUENTE: INEGI, *El ingreso y gasto público en México*, México, 1993.

2. El Sistema Nacional de Planeación Democrática

Además del sistema de participaciones (transferencias intergubernamentales no condicionadas), existe otro tipo de subvenciones del gobierno federal a los gobiernos estatales y locales que se caracteriza por una mayor discrecionalidad y condicionalidad en su asignación. Se trata, principalmente, de transferencia de fondos integrados en el Convenio de Desarrollo Social que permiten el funcionamiento de la vertiente de coordinación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

2.1 La planeación nacional

A raíz de la crisis fiscal, administrativa y política del Estado mexicano de 1982, el gobierno se vio obligado a replantear las relaciones entre sociedad y Estado y, en consecuencia, los ámbitos, reglas y estilo de decisión y gestión gubernamentales. Las reformas constitucionales a los artículos 25, 26 y 28, en los primeros años de gobierno del presidente Miguel de la Madrid, definieron el área de intervención económica o rectoría del Estado y un estilo de intervención basado en la idea de *Planeación Democrática* y coordinación intergubernamental. El nuevo estilo consis-

¹³ El caso paradigmático es Tabasco, cuya participación per cápita es sumamente alta.

tía en gobernar conforme a un plan, de alcance nacional, y aspiraba a conciliar racionalidad y consenso. La planeación democrática pretendía recobrar el carácter público y pactado de la acción gubernamental, con el fin de que la sociedad supiera cómo se iba a gobernar, hacia qué objetivos y con qué instrumentos. Desde 1983, el SNPD constituyó el principal mecanismo de coordinación y organización de los gobiernos y de los distintos sectores económicos en las tareas del desarrollo.

Después de diez años de existencia, los preceptos legales que sustentan el SNPD han permanecido casi inalterables. La Constitución otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional (artículo 25), la cual podrá ejercerse mediante la planeación y bajo un sistema democrático de participación (artículo 26). En la legislación secundaria¹⁴ se reconoce que el proceso de planeación se desarrolla a través de las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación. También se señalan las atribuciones que en la materia corresponden a las dependencias y entidades de la administración pública federal. Así, la SHCP coordina las actividades de planeación global, integra el Plan Nacional de Desarrollo (Planade) e impulsa la planeación regional.¹⁵ Además, participa en la definición global de las políticas financieras, fiscal y crediticia. El resto de las secretarías de Estado y departamentos administrativos tienen a su cargo la planeación sectorial mediante la elaboración de programas operativos anuales y de mediano plazo.

La Ley de Planeación también estableció que el SNPD se dividiera en cuatro vertientes: una *obligatoria* para la administración pública federal, otra de *coordinación* que pretende armonizar las acciones y políticas de los gobiernos locales con los objetivos federales, una de *concertación* con la sociedad y una cuarta de *inducción* por parte del gobierno a los grupos sociales y empresariales para realizar obras en las áreas prioritarias establecidas en el Planade y en los programas gubernamentales.

2.2 La coordinación intergubernamental y la planeación regional

La dimensión coordinada de la planeación regional tuvo sus orígenes en los años setenta, mediante la creación de los primeros instrumentos administrativos que más tarde darían forma al SNPD. En efecto, los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados (Coprodes) y el diseño e instrumentación de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) son los antecedentes inmediatos más serios de la gestión coordinada intergubernamental en el campo de la planeación del desarrollo. Los Coprodes no sólo coordinaban la colaboración de los estados con las actividades del gobierno federal, sino que posibilitaron un mayor poder decisorio y participativo de las autoridades estatales y municipales en las negociaciones que, desde la Secretaría de la Presidencia, definían la orientación y destino del gasto público. Pensados en un principio sólo para los estados menos desarrollados en relación con la media nacional, los Coprodes se generalizaron en todo

¹⁴ La Ley de Planeación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983.

¹⁵ Hasta el 21 de febrero de 1992, fecha en la que se decretó la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) con la SHCP, las planeaciones global, nacional y regional correspondían a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

el país a partir de 1975, al tiempo que se incrementó sustancialmente la participación y el poder decisorio de las entidades federativas.

En 1981, ante la necesidad de adecuar su marco jurídico y modificar su estructura y funciones para consolidar la planeación regional, los Coprodes se convirtieron en Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades), cuya presidencia estuvo en manos de los gobernadores de los estados. También se redefinió el Convenio Único de Coordinación con la finalidad de formalizar la actuación coordinada entre las instancias de gobierno para la planeación del desarrollo. Además, la idea de la planeación, impulsada durante el periodo de López Portillo, descansó en la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. La nueva dependencia no sólo fue un instrumento que la administración lopezportillista utilizó para equilibrar el poder de la SHCP, sino también el centro de una profunda reforma que buscó reorganizar la administración pública para darle coherencia a muchas funciones dispersas y manejar eficientemente los recursos.¹⁶

La nueva legislación constitucional y secundaria de 1983 permitió la instauración del SNPD que intentaría abarcar los distintos sectores de la sociedad y los órdenes de gobierno en la planeación del desarrollo regional. El Sistema Nacional de Planeación Democrática buscaba, con la colaboración de los órdenes estatal y municipal, reorientar el gasto social hacia las entidades con mayores demandas y necesidades insatisfechas, sin perder de vista la disciplina y severa vigilancia de los egresos. Para lograr estos objetivos el CUC se transformó en 1983 en el Convenio Único de Desarrollo (CUD) y se otorgaron mayores atribuciones al Coplade.

Durante una década de existencia, el CUD se consolidó como el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la coordinación intergubernamental en la planeación del desarrollo regional. En 1992 se modificó la denominación del CUD por la de Convenio de Desarrollo Social (CDS), pero conservó su característica de instrumento integral a través del cual se sustentan las acciones derivadas de la vertiente coordinada entre los distintos órdenes de gobierno. El nuevo convenio vincula de manera más estrecha la estructura de la planeación con la política de desarrollo social y al mismo tiempo permite, mediante los recursos del ramo XXVI, la ejecución de dicha política. De hecho, los recursos canalizados a este ramo, como se puede observar en el cuadro 6, constituyen una alta proporción en la inversión del gobierno federal en el desarrollo social.

Los Coplades, por su parte, aún mantienen algunas de las características y funciones esbozadas en la legislación de 1983. Son organismos colegiados estatales que coadyuvan en el diseño, instrumentación y evaluación de los planes de desarrollo de los estados. Los órganos que los integran son: la asamblea plenaria (máxima autoridad del Coplade; analiza y aprueba el programa de trabajo y cuya presidencia recae en el gobernador del estado); la Comisión permanente (órgano administrativo que formula el programa anual de trabajo y el informe de actividades del Comité, principalmente); los Subcomités (órganos ejecutivos y auxilia-

¹⁶ Rogelio Hernández Rodríguez, "La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto", *Foro Internacional*, El Colegio de México, 33(1993), p. 150.

res del Coplade) y los grupos de trabajo (creados por la asamblea plenaria o por la comisión permanente, quienes definirán sus propósitos, metas e integración).

Frecuentemente, el Coplade es un organismo burocrático de buena o regular calidad, pero también suele ser una mesa real de negociación, donde los distintos órdenes de gobierno y diferentes organizaciones sociales transforman sus intereses particulares en soluciones y políticas estatales y municipales concretas. Eficaz o ineficaz, formal o real, hoy por hoy es el lugar principal donde se desarrolla la gestión intergubernamental en México. Además de evitar la duplicación de acciones y el traslape de funciones, los Coplades también han sido el mecanismo fundamental del gobierno federal para involucrar a estados y municipios en las tareas del desarrollo económico nacional. Por ejemplo, gracias a su significado político y administrativo, se facilitó el diseño y ejecución de las políticas del Pronasol durante ese gobierno.

CUADRO 6

RECURSOS DEL RAMO XXVI: SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL, 1989-1992
(% DEL TOTAL DEL RAMO)

<i>Concepto</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>
I. Gasto total en Solidaridad y desarrollo regional como proporción del:				
Gasto programable del sector público	1.86	2.80	3.48	3.92
Gasto de desarrollo social	5.23	7.38	7.97	7.94
Producto Interno Bruto	0.326	0.483	0.608	0.687
II. Inversión del gobierno federal en Solidaridad y desarrollo regional como proporción del:				
Total inversión pública federal	4.86	7.84	10.26	12.13
Total inversión gobierno federal	29.19	43.31	42.01	48.85
Inversión pública federal en desarrollo social	17.28	23.93	29.59	29.77
Inversión gobierno federal en desarrollo social	75.44	76.56	82.68	80.33

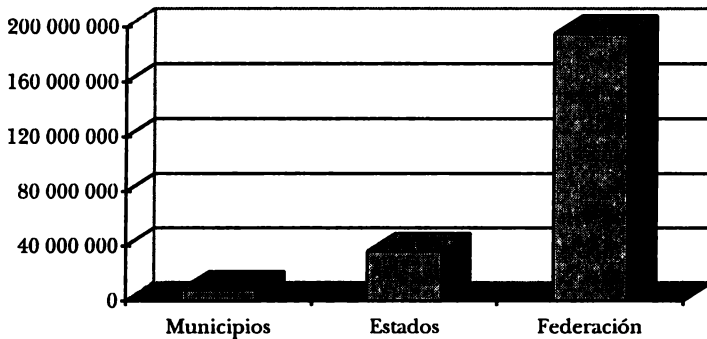
Nota: El cuadro se refiere a los recursos ejercidos a través del ramo XXVI, así como los que se destinan a otras dependencias para apoyar los proyectos del Programa Nacional de Solidaridad. No incluye recursos de apoyos financieros a estados y municipios ni Departamento del Distrito Federal. A partir de 1989 se incluye Solidaridad.

FUENTE: Anexo del *Quinto Informe de Gobierno*, 1993. La información de 1992 se obtuvo de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1992.

La práctica de la planeación arraigó en los años ochenta en todo el país. Todos los estados cuentan con sus respectivos Coplades e incluso muchos municipios han reproducido su estructura en sus respectivas jurisdicciones. Las intenciones fueron muy claras: homologar conceptos, lenguajes y prácticas entre estados y federación, con el resultado de 31 réplicas estatales, con mínimas variaciones de los comités y convenios de desarrollo. El gran problema, sin embargo, radica en el proceso de elaboración de las políticas. Los gobiernos de las entidades federativas participan directamente en el diseño de sus propios planes estatales de desarrollo, pero diversas razones obstaculizan su puesta en práctica, evaluación y control. En efecto,

el hecho de que el gobierno federal tenga gran discrecionalidad en la asignación de recursos presupuestarios y que la capacidad financiera de los estados sea limitada no permite que los programas y políticas formulados con base en los planes estatales de desarrollo se lleven a la práctica y, mucho menos, se evalúen y controlen. De esta manera, en la actualidad los estados y municipios sólo tienen la alternativa de coordinarse subordinadamente con el gobierno federal en la puesta en práctica de los programas y políticas que vienen diseñados y decididos desde el centro. Es impostergable una redefinición de la dinámica de las relaciones intergubernamentales que, aunada a un rediseño institucional que equilibre las posiciones de concertación política, permita un gobierno eficiente y eficaz.

GRÁFICA 1
GASTO PÚBLICO 1990



Nota: Las cifras corresponden al gasto público total. Para el caso del gasto federal se descontaron las participaciones a las entidades.

FUENTE: INEGI, *El ingreso y gasto público en México*, México, 1993.

2.2.3 Planeación democrática y desarrollo regional

El SNPD tiene dos inconvenientes que en parte han imposibilitado el desarrollo equilibrado entre las regiones del país: *a)* está orientado por el plan nacional del gobierno federal y, por ende, es proclive al verticalismo. Esto significa que el sistema funciona de arriba hacia abajo y, en general, es difícil que los asuntos de los estados penetren y logren un lugar significativo en la agenda del gobierno; en consecuencia, las políticas formuladas a través del sistema de planeación tienden a ser de carácter universal uniformador; *b)* tiende a ser burocrático y costoso; entre otras causas, esto se debe a la gran cantidad de información y al gran número de programas que el plan incorpora y maneja; además, a pesar de tratarse de un sistema de coordinación y cooperación, es rígido e inhibe la creación o experimentación de alternativas para el desarrollo regional. No obstante, la causa principal de la desigualdad regional mexicana es la centralización fiscal que, al influir en la eficiencia de la asignación de funciones entre los diferentes órdenes

gubernamentales, ha limitado la participación de las entidades estatales y los municipios en el ejercicio del gasto y particularmente en la promoción del desarrollo regional. En efecto, el desequilibrio en la asignación del gasto ha sido tanto vertical como horizontal.

Respecto a la asignación del gasto entre los diferentes órdenes de gobierno —equilibrio vertical— las cifras del gasto público total de 1990 revelan que únicamente el 3% de dicho gasto fue ejercido en el orden municipal, 14.5% en el estatal y el restante 82.5% en el federal.

A pesar de algunos avances en materia de descentralización de la inversión federal, existe todavía centralización en rubros de gasto que, por su naturaleza y objetivos, deberían corresponder a los órdenes gubernamentales estatal y municipal, dada su estrecha vinculación con los receptores y potenciales contribuyentes de su financiamiento.

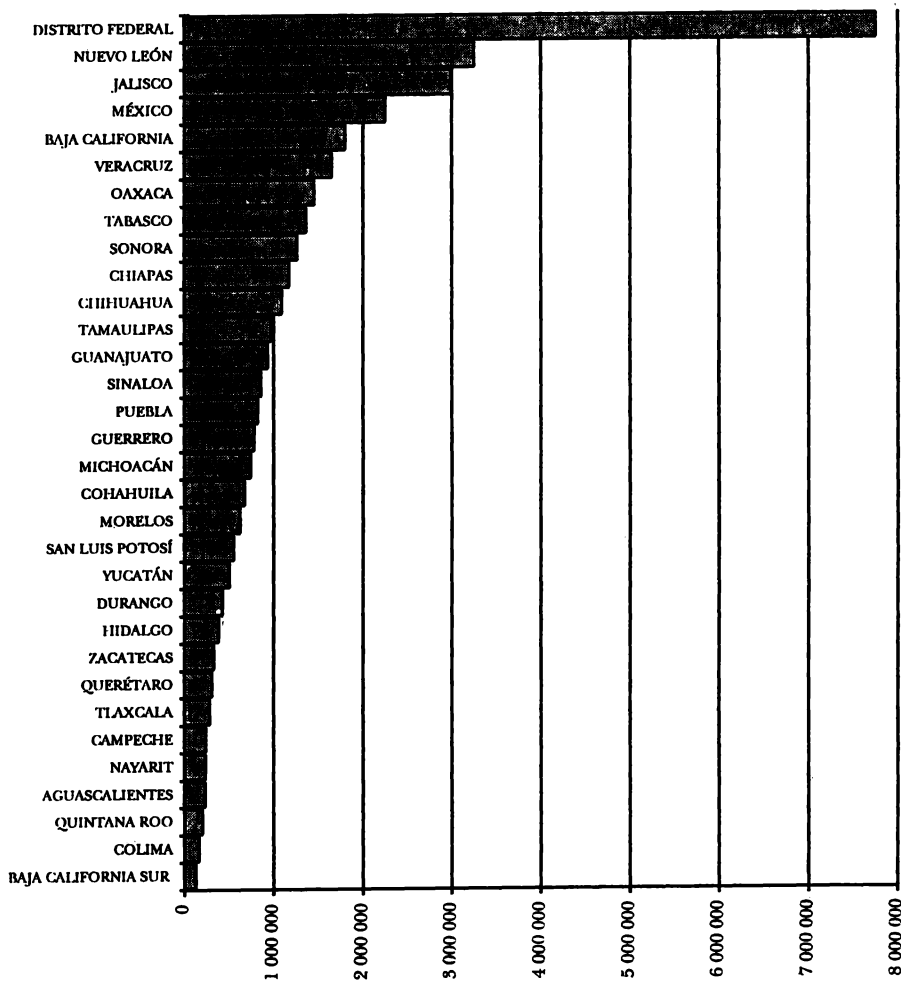
En cuanto a la asignación del gasto entre las diferentes entidades federativas —equilibrio horizontal— también existen severos desajustes que pueden ejemplificarse en la distribución de la inversión federal realizada en los estados y el D.F. y que tal vez obedece al hecho de que la centralización política, económica y cultural en la ciudad de México es efecto y causa del desajuste fiscal entre el “centro” y las “provincias”. Existe un desequilibrio en los rubros de educación, salud e incluso en los recursos del Programa Nacional de Solidaridad de combate a la pobreza. La gráfica 2 permite observar la forma como el Distrito Federal absorbe recursos financieros.

En suma, uno de los efectos (y causas) del patrón de decisión centralizada ha sido la desigualdad regional. Si se considera el PIB promedio por entidad federativa de 1970 a 1988, cinco entidades (D.F., Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz) produjeron más del 50% del PIB nacional. La disparidad también puede verse en la distribución de la población en el país: el Distrito Federal cuenta con una densidad de población cercana a 5 494 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que Baja California Sur apenas sobrepasa los 4.3. El desequilibrio en la distribución demográfica no se limita a casos aislados, también se puede observar si se comparan regiones enteras. Así, la región centro-este absorbe cerca de la tercera parte del total del país, mientras que si sumamos los ocho estados menos poblados apenas se llega a la población del D.F.

Con el centralismo en la toma de decisiones, lógicamente incapaz de atender con políticas públicas eficaces todos los problemas del país, se privilegió durante el proceso de industrialización a algunas regiones y se desatendió a otras. Estas últimas sufren ahora, además de sus rezagos ancestrales, privación de servicios públicos y sociales, escasez de oportunidades y pobreza extrema, con el agravante de que los gobiernos locales carecen de los recursos públicos —tanto económicos como institucionales— para promover un desarrollo autosostenible.

Actualmente, muchos estados y municipios carecen de la mínima posibilidad de enfrentar las necesidades de bienes públicos que tienen sus comunidades y centros urbanos. En 1980, los estados destinaron, en promedio, el 19.64% de sus egresos al rubro de bienes públicos.

GRÁFICA 2
GASTO PÚBLICO



FUENTE: INEGI, *El ingreso y el gasto público en México, México, 1993*.

En 1991 se destinó 15.23% a ese renglón. Los gastos administrativos, en los mismos años y en promedio, representaron 33.54% y 34.33% de los egresos respectivamente. En 1991 la mayor parte de los estados tuvieron déficit operacionales.¹⁷

¹⁷ En efecto, existe un déficit constante en la mayoría de los estados que contrasta con el superávit federal. En 1991, únicamente seis entidades federativas (Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Puebla, Quintana Roo y Yucatán) lograron un saldo positivo en sus finanzas, mientras que las restantes requirieron de ingresos extraordinarios para enfrentar el déficit operacional. El balance operacional se obtiene de la

Además del déficit operacional existe otro hecho que contribuye al desequilibrio financiero de las administraciones estatales: los ingresos propios o autónomos de los estados, en 1991, representaron únicamente el 18% de sus IEO; en el orden municipal esta cifra fue de 48%. Estas reducidas proporciones se vinculan estrechamente con la limitada potestad recaudatoria de los gobiernos subnacionales. Para el caso de los estados, la recaudación se concentra fundamentalmente en impuestos sobre ingresos personales, educación y transmisión de la propiedad, fuentes que representan el 86% de los ingresos autónomos (las cifras no incorporan al Distrito Federal). Bajo estas circunstancias es muy difícil que los estados y municipios, quienes en teoría tienen ventajas para identificar las necesidades de la ciudadanía, puedan tener una participación activa en la política de desarrollo regional.

III. LA COORDINACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. *La descentralización educativa*

A partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en 1923, el sistema educativo nacional se fue centralizando. Si bien los planteles educativos estaban dispersos en todo el país y los servicios de educación llegaron a las comunidades más remotas, la planeación, operación de los servicios y la administración de los recursos estuvieron durante décadas en poder del gobierno federal. En 1977 se administraban desde la capital del país cerca de 50 000 planteles y a más de 300 000 maestros que atendían a 11 millones de educandos.¹⁸ Este centralismo, además de hacer inoperante al sistema, iba en detrimento de la calidad de los servicios educativos. La estructura orgánica de la secretaría en los estados no respondía de manera integral a los problemas administrativos; existían en cada entidad federativa hasta 17 representantes de diferentes direcciones generales, sin comunicación ni coordinación entre ellos, que reportaban unilateralmente a distintas autoridades. La gran mayoría de los problemas que surgían en los estados y municipios eran atendidos en la capital de la república, hecho que restaba autoridad y poder de decisión a los representantes estatales.

Ante tal situación, el gobierno federal decidió emprender —en el marco de la llamada *reforma administrativa* lopezportillista— un proceso de desconcentración dentro de la SEP para racionalizar las decisiones, la gestión y la intervención del estado en la educación, y superar las desigualdades educativas regionales, la desarticulación intergubernamental en la prestación de los servicios educativos y la ausencia de controles sobre los recursos financieros. Esto inevitablemente significaba reducir los espacios políticos e institucionales de la burocracia sindical magisterial. La desconcentración permitió la creación de 31 delegaciones generales de la SEP en cada una de las entidades federativas, las cuales recibieron responsa-

diferencia entre el IEO —suma de las fuentes de ingreso que lo integran— y el egreso efectivo ordinario —suma de los gastos administrativos y de obras públicas y las transferencias.

¹⁸ Yolanda de los Reyes, "Descentralización de la educación", *Foro Internacinal*, México, 29 (1988), p. 112.

bilidades y funciones operativas. La política desconcentradora, sin embargo, produjo una recentralización de las funciones normativas y de decisión.

CUADRO 7

PORCENTAJE DE DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA

<i>Estado</i>	<i>Agua Entubada</i>	<i>Drenaje</i>	<i>Electricidad</i>
Aguascalientes	95.6	86.1	95.1
Baja California	80.5	66.8	89.5
Baja California Sur	88.8	65.7	88.5
Campeche	70.7	47.1	85.3
Coahuila	91.7	68.2	94.5
Colima	92.8	82.3	93.9
Chiapas	58.4	41.2	66.9
Chihuahua	87.7	66.5	87.1
Distrito Federal	96.3	93.8	99.3
Durango	85.3	54.4	87.0
Guanajuato	82.7	58.7	87.6
Guerrero	56.9	37.6	78.4
Hidalgo	70.0	43.5	77.3
Jalisco	86.5	81.2	92.5
México	85.1	74.0	93.8
Michoacán	78.7	57.1	87.2
Morelos	88.5	69.2	95.9
Nayarit	83.5	60.1	91.5
Nuevo León	92.9	80.9	96.2
Oaxaca	58.1	29.9	76.1
Puebla	71.2	48.4	84.5
Querétaro	83.4	56.9	85.0
Quintana Roo	88.6	57.3	84.5
San Luis Potosí	66.7	48.7	73.0
Sinaloa	80.0	54.9	90.9
Sonora	90.7	65.8	90.3
Tabasco	58.3	63.2	85.2
Tamaulipas	81.4	59.8	84.4
Tlaxcala	90.4	57.9	93.8
Veracruz	59.8	53.2	74.4
Yucatán	71.5	46.2	90.4
Zacatecas	75.3	47.0	87.0
Total Nacional	79.4	63.6	87.5

FUENTE: INEGI, *Perfil Sociodemográfico*, Décimo Primer Censo General de Población y Vivienda, México, 1992.

Miguel de la Madrid asumió la presidencia de la república el 1 de diciembre de 1982. Ya en su campaña, el nuevo presidente había manifestado la necesidad de *descentralizar la vida nacional*, pues creía que era una forma de alcanzar el desarrollo económico regional equilibrado y de propiciar una sociedad más igualitaria y participativa. De la Madrid decidió ejecutar inmediatamente, entre otros proyectos, la descentralización de los servicios educativos.

El proyecto consistía en transferir la responsabilidad absoluta de la educación básica y normal federal a los gobiernos estatales; ya no se trataba sólo de desconcentrar la administración educativa, sino de descentralizar constitucional y políticamente la educación desde el gobierno federal a los estados y los municipios. La descentralización real y efectiva, sin embargo, no pudo llevarse a la práctica. Las delegaciones cambiaron su denominación por la de Unidad de Servicios Educativos Descentralizados (USED) y más tarde por la de Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP), pero en esencia siguieron dependiendo del centro. Si para 1986 era claro que el proceso descentralizador había caído en una grave parálisis, también era cierto que dos años después se encontraba detenido en buena medida por las posiciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

En el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari la cuestión educativa se consideró prioritaria en la agenda gubernamental. Se propuso la *modernización del estado y de la educación* que tendría como objetivos iniciales la planeación en las entidades federativas, la formación y actualización de maestros y la reestructuración sindical. Estos propósitos se alcanzaron en los primeros tres años del gobierno de Salinas y dieron paso a la política principal del actual gobierno en materia de educación: la federalización educativa.

Las bases de este nuevo intento por descentralizar los servicios educativos se sustentaron en las reformas al artículo tercero constitucional, en la nueva Ley General de Educación y, sobre todo, en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Este último fue firmado el 18 de mayo de 1992 por la SEP, el SNTE y los gobiernos de los estados que desde 1984 habían quedado al margen del proceso descentralizador. En el acuerdo se establece que el ejecutivo federal traspasa a los gobiernos estatales los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, así como los recursos financieros utilizados en su operación. El ANMEB y la Ley General de Educación amplían el margen de decisión y maniobra de los gobiernos estatales sobre los recursos destinados a la educación básica y normal. Si antes la federación administraba y financiaba directamente los servicios que ofrecía en los estados, ahora les traspasaba los recursos para que fueran los propios gobiernos estatales quienes los administraran y distribuyeran. En ambos documentos se prevé también la función compensatoria del gobierno federal entre estados y regiones para evitar disparidades regionales en el desarrollo educativo nacional.

Las acciones emprendidas en el marco del ANMEB en enero de 1993 fueron muy relevantes: las transferencias realizadas comprendían alrededor de 96 018 bienes inmuebles, 23 millones de bienes muebles, 510 000 plazas docentes, 116 000 puestos

administrativos y se alcanzó la cifra de 700 000 trabajadores de la educación transferidos.¹⁹

No obstante, la política de federalización educativa ha sido incompleta: ni el ANMEB ni la Ley General de Educación abordaron con minuciosidad los mecanismos y modalidades del financiamiento de los servicios educativos descentralizados, lo que actualmente genera conflictos innecesarios entre los gobiernos de los estados y el magisterio. Por ello, en los próximos años, la agenda del gobierno deberá incluir las cuestiones relativas a la insuficiencia financiera y los mecanismos de distribución de recursos, que actualmente dificultan que los estados y municipios cumplan eficientemente con sus responsabilidades.

2. La descentralización de los servicios de salud

En el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, también como parte de la estrategia general de *descentralización de la vida nacional*, se inició el proceso de descentralización de los servicios de salud para población abierta (aquella que no pertenece al Seguro Social y no puede pagar una atención privada). El programa propuso integrar en un solo organismo, el Sistema Estatal de Salud (Sesa), los servicios que antes prestaban el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, este último a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). El objetivo era racionalizar los recursos, coordinar la oferta y acercar los procesos de toma de decisiones al lugar donde se generaban las demandas de salud.

Así, a partir de la reforma de 1982 al artículo cuarto de la Constitución —que sustentó el principio de brindar servicios de salud para todos los mexicanos como derecho y garantía social— y con los decretos presidenciales del 30 de agosto de 1983 y del 8 de marzo de 1984 se inició el proceso de descentralización. También se promulgó la Ley General de Salud, cuyo propósito era definir las facultades propias del gobierno federal y las concurrentes con los gobiernos de los estados y municipios.

En el diseño de la política se establecieron dos etapas básicas que se pondrían en práctica de manera progresiva e irreversible. En la primera, llamada coordinación programática, se buscó desconcentrar hacia los estados la Dirección de los Servicios Coordinados de Salud Pública y se responsabilizó a los ejecutivos estatales de la coordinación de los programas del IMSS-Coplamar y de la Secretaría de Salud (SS). En la segunda, integración orgánica (dirección, coordinación y conducción operativa de la atención médica, la salud pública y el control sanitario), se intentó reunir bajo la dirección de los gobiernos estatales los servicios que se prestaban a la población abierta.

En un principio, la SS y el IMSS coordinaron el proceso de descentralización mediante un solo comité. No obstante, las acciones de este comité fueron limitadas, pues mientras el IMSS alegaba superioridad técnica en la puesta en práctica de

¹⁹ Esteban Moctezuma B., "Avances de la federalización educativa en México", mimeo., p. 10.

la política y recomendaba que la totalidad de la infraestructura destinada para los servicios a población abierta quedara bajo su control, la SS tenía como meta llevar a cabo una descentralización real y efectiva de los servicios de salud a las entidades federativas.

La descentralización del IMSS-Coplamar hacia los ejecutivos estatales no tuvo el éxito esperado, pues al desaparecer el Coplamar regresó la administración de los servicios de este programa al IMSS. Además, al final del sexenio, la SS sólo pudo descentralizar los servicios de salud para población abierta en 14 estados de la república: Tlaxcala, Nuevo León, Guerrero, Jalisco, Baja California Sur, Morelos, Tabasco, Querétaro, Sonora, Colima, México, Guanajuato, Aguascalientes y Quintana Roo. Ante la necesidad de hacer frente a la crisis económica de 1987, el programa de descentralización pasó a un segundo plano.

En el sexenio de Carlos Salinas se mantuvo discursivamente la estrategia descentralizadora contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en el Programa de Salud 1990-1994. En los hechos, sin embargo, no se llevaron a cabo acciones que verdaderamente descentralizaran los servicios de salud. Por el contrario, con la puesta en práctica del Programa Nacional de Solidaridad y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) el gobierno federal centralizó los recursos para financiar, construir y administrar hospitales. Como ejemplo, destaca el programa IMSS-Solidaridad que se ha encargado de proporcionar los servicios de salud pública a población abierta sin tomar en cuenta a los gobiernos de los estados.

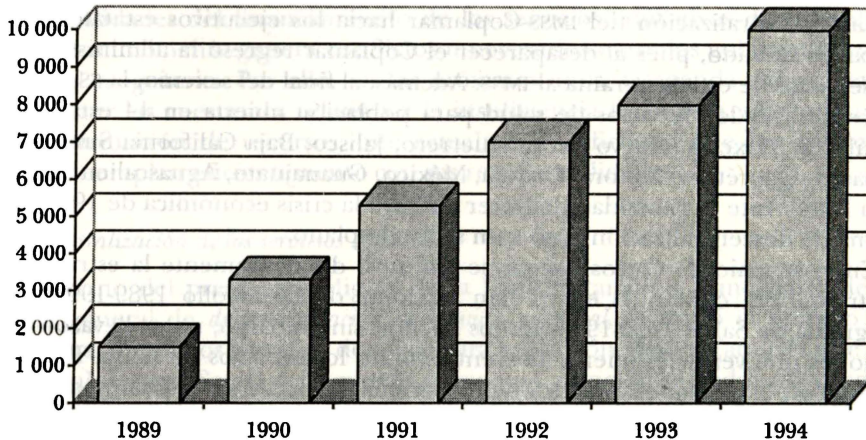
3. Solidaridad: un nuevo mecanismo de coordinación intergubernamental

Uno de los fenómenos que acompañaron a la crisis económica de los años ochenta fue el crecimiento de los sectores más pobres y marginados: comunidades indígenas, campesinos y grupos populares urbanos.²⁰ Frente a esto, en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, el Programa Nacional de Solidaridad fue el instrumento del gobierno para combatir la pobreza, la cual se había convertido en una de las principales preocupaciones gubernamentales debido a su agudización después de una década de crisis, ajuste y cambio del modelo económico.

Las acciones del Pronasol se sustentaron en la participación de las comunidades con el gobierno. Esa participación significó que las comunidades aportaban mano de obra y los recursos a su alcance, y el gobierno el resto de los recursos necesarios para el desarrollo del programa que elegía la comunidad, organizada en un comité. Además de canalizar a las entidades federativas los recursos del ramo XXVI del Presupuesto de Egresos, el gobierno federal descentralizó la ejecución de los programas a los gobiernos estatales y municipales que también colaboraban con el aporte de recursos propios y daban respuesta a las peticiones de los demandantes.

²⁰ A causa de la crisis, en 1988 el salario real disminuyó 50% con respecto a 1982; el 18% de las familias mexicanas percibía menos del salario mínimo y vivían en condiciones de extrema pobreza, y casi el 50% de las familias tenían ingresos mensuales de menos del equivalente a dos salarios mínimos. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1991.

GRÁFICA 3
INVERSIÓN FEDERAL EN PRONASOL Y DESARROLLO REGIONAL
(millones de nuevos pesos)



Nota: El dato para 1993 se obtuvo del cierre estimado al 1 de noviembre de ese año, y el de 1994 es de la inversión del programa.

FUENTE: Cuenta de La Hacienda Pública Federal, 1989-1992; Carlos Salinas de Gortari, *Quinto Informe de Gobierno*, 1993 y Presupuesto de Egresos de la Federación, 1994.

Teóricamente se pensó que las políticas sociales de Pronasol tendrían dos tipos de efectos en el seno mismo de la sociedad: primero, efectos distributivos de la riqueza²¹ y, segundo, efectos socializadores en la transición de una comunidad tradicional a una moderna.²² En el primer grupo de efectos se afirmaba que las políticas públicas puestas en práctica a través de Pronasol facilitarían la producción y el acceso a bienes y servicios públicos, ampliando los beneficios del gasto social. Además, como el gasto en este tipo de políticas es una inversión con rendimientos a largo plazo, se produciría un avance hacia condiciones más adecuadas en la generación de proyectos productivos autofinanciables que posibilitarían una reducción efectiva de la desigualdad y la pobreza. El segundo tipo de efectos estimularía la modernización global en México.

Pronasol fue un programa nacional de enormes dimensiones. Aunque fue criticado como un programa con fines clientelares que buscaba aumentar los votos del partido en el gobierno (PRI), sus efectos tangibles mostraron que la demanda por sus beneficios y el involucramiento de la sociedad aumentaron entre 1989 y 1993. En ese periodo, la población beneficiada por los programas de Pronasol²³ se

²¹ Véase T. González, 1991.

²² Véase mi artículo "Solidaridad: Tres puntos de vista" en *Solidaridad a debate, El Nacional*, 1991, p. 131.

²³ Hasta 1994 se financiaron con los recursos del ramo XXVI los siguientes programas: salud, hospital digno, infraestructura educativa, escuela digna, niños en solidaridad, instalaciones deportivas, so-

incrementó y se esperaba que las cifras crecieran aún más, en la medida y al ritmo que aumentara la inversión gubernamental que se destinaba a sus programas. Como se aprecia en la gráfica 3, la inversión federal en los programas del ramo XXVI fue creciendo desde 1989.

Así, la política de gasto gubernamental indiferenciado que se originó en la vieja política populista de masas, se cambió por una novedosa política de gasto focalizado, dirigido a quienes necesitaban realmente esos subsidios y estaban dispuestos a participar en la puesta en práctica de los programas. Además, Pronasol aspiró a desarrollar una nueva forma de gestión de la demanda social, bajo la premisa de que los recursos son escasos y que el gobierno no es el único actor en la solución de los problemas públicos. En muchos estados, Solidaridad no sólo fomentó la participación de las instancias locales y revitalizó la coordinación intergubernamental, también involucró a la sociedad en el tratamiento de sus necesidades y demandas.²⁴

IV. LAS TAREAS PENDIENTES DEL FEDERALISMO MEXICANO

A pesar de todos los esfuerzos por descentralizar el poder y acercar la toma de decisiones públicas a los problemas concretos de las comunidades políticas y a la participación de las comunidades —ideal siempre válido del federalismo—, los sistemas federales, aun los de más larga historia y mejor equilibrio entre sus órdenes de gobierno, tienden a concentrar el mando en las áreas más sensibles y vitales de la soberanía, la unidad y la prosperidad de un país. En el fondo, el gobierno federal es el gobierno nacional en su conjunto. Los otros órdenes de gobierno son entendidos y llamados gobiernos *subnacionales*. La concentración del mando es frecuentemente inducida por la misma Constitución política y mucho más por el arreglo real del sistema político, es decir, por la correlación de poder existente entre las fuerzas sociales clave y entre los gobiernos. En muchos casos, se desarrolla una diferencia entre el orden institucional de carácter federal y una práctica político-administrativa de corte más centralizado o, como solemos decir, entre el *país legal* y el *país real*.

En el caso mexicano es conocido que, por varias razones históricas, el poder ejecutivo federal, representado esencialmente por la presidencia de la república, un poder unipersonal, ha sido el poder dominante, tanto en el eje horizontal de la división entre los tres poderes clásicos (ejecutivo, legislativo y judicial) como en el eje vertical de la división de poderes o competencias entre la federación, los estados y los municipios. En la dimensión federativa política, en los primeros años de vida del México independiente, sacudido por luchas intestinas, las tendencias (inducidas o espontáneas) a la secesión y las invasiones extranjeras produjeron el efecto de

lidaridad en colonias y comunidades, agua potable y drenaje, electrificación, vivienda digna, fondo nacional para empresas en solidaridad, fondos de solidaridad para la producción, programas de desarrollo regional, caminos rurales y carreteras, fondos municipales de solidaridad, solidaridad para el servicio social, mujeres en solidaridad, comunidades indígenas, abasto y comercialización, entre otros.

²⁴ *Ibid.*, p. 137.

fortalecer al gobierno federal y hacer necesaria su superioridad, situación institucional contemplada de alguna manera desde la primera Constitución Federal (1824). En efecto, en ella hay esmero en determinar los poderes y competencias del orden federal, mientras que para los estados se prescribían obligaciones, prohibiciones y reglas para organizar su gobierno interior. El mérito histórico del predominio del gobierno federal, más allá del marco institucional federal, fue hacer de México un estado nacional, en el triple sentido de lograr la integridad territorial, monopolizar la coacción y generar un sentido de identidad nacional en un tiempo en que la *mexicanidad*, el *ser mexicano*, era una identidad colectiva débil y de poco significado vital frente a las identidades regionales, étnicas, religiosas y estamentales.

El segundo mérito histórico del predominio del gobierno federal mexicano sobre los otros órdenes de gobierno se ubica en la dimensión económica. La modernización, la industrialización y el desarrollo económico del país tuvieron su motor natural en el gobierno nacional ante el atraso de las regiones, su falta de comunicación y su precariedad en recursos de capital y humanos. Fue obligado y realista pensar en un modelo de desarrollo desde el centro a la periferia, con la expectativa de que las ondas modernizadoras se fueran extendiendo a círculos cada vez más amplios de influencia, hasta cubrir todo el territorio del país.

En síntesis, tres procesos históricos interdependientes son clave para explicar el centralismo real en el gobierno federal mexicano: *a)* la formación del estado nacional y del nacionalismo; *b)* la configuración post-revolucionaria del sistema político, estructurada por el liderazgo del presidente y la hegemonía de un partido que organizaba y contenía en su interior a las principales fuerzas políticas y sociales; y *c)* el modelo central-estatal de desarrollo económico y de modernización de la vida social.

Recientemente, a partir de los años ochenta, la insurgencia democrática del país, en conexión causal con la debacle fiscal del Estado mexicano, que había sido el eje central del primer modelo de desarrollo económico, autocontenido y protegido ("hacia adentro" o "sustitutivo de importaciones"), provocó un sismo político-institucional, económico y administrativo, que no sólo ha cuestionado el arreglo del sistema político post-revolucionario, sino que ha denunciado también el desequilibrio a favor de la presidencia en el eje de la división de los poderes del estado y el desequilibrio a favor del gobierno federal en relación con el gobierno estatal y municipal.²⁵

Así, factores de orden político (el reclamo democrático, la alternancia partidista en los gobiernos estatales, un proceso electoral imparcial, una opinión pública libre) y de orden administrativo (la apreciación de que los gobiernos subnacionales son más eficientes, participativos, flexibles y responsables en la gestión públi-

²⁵ Un ejemplo claro de la nueva situación mexicana ha sido la vinculación entre el reclamo democrático y la reivindicación federativa. Paradigmático ha sido el norte del país que, a partir de los años ochenta, aceleró la demanda federativa con la llegada de dos gobiernos de oposición (PAN) en los estados de Baja California y Chihuahua.

ca) presionan fuertemente hacia la ejecución y cumplimiento final del proyecto constitucional fundador de México como *república representativa, democrática y federal*.

Estamos por cerrar el ciclo de la democratización del régimen al tiempo que abrimos el ciclo de la federalización, una empresa política e institucional conectada con el desarrollo regional que será mucho más compleja y no menos turbulenta. La meta de esta empresa será la construcción de un nuevo federalismo en el que los tres órdenes de gobierno, reconocidas y garantizadas sus autonomías recíprocas, participen de manera articulada (ya sea vertical u horizontalmente) y con suficiente capacidad administrativa y económica, en la solución de los problemas públicos y sociales de las regiones y localidades del país. En este sentido, se deben revisar las bases constitucionales, los mecanismos institucionales y los instrumentos administrativos y financieros públicos que sustentan actualmente la relación, coordinación y cooperación intergubernamental. Esto no sólo permitirá identificar los vicios, límites y alcances del federalismo vigente, también nos ayudará a definir las líneas de acción a seguir en la consecución del nuevo federalismo.

De este modo, para la reactivación del federalismo, el punto de partida es la configuración política y administrativa del gobierno federal, todavía muy centralizador, protagónico, controlador y aún repleto de funciones y programas que, en los casos límite, atropellan la autonomía de los municipios y la soberanía de los estados. Esta configuración sigue vigente, no obstante las reformas institucionales emprendidas (el artículo 115 es ejemplar), las políticas de privatización, las desregulaciones, la disminución de programas, organismos y personal federal y la descentralización ("federalización") de los servicios educativos, de salud y de la política urbana, entre otras.

Otro punto de partida es también el efecto no calculado, pero sucedido, que originó el padrón de decisión centralizada, a saber, el de la desigualdad regional (estatal y municipal). En los hechos, por la inercia y distorsiones del proceso de industrialización, así como por el estilo discrecional del gobierno en la asignación de los recursos públicos, el gobierno central no fue ni eficiente ni equitativo en la promoción del desarrollo regional. Incapaz de implantar políticas públicas eficaces en la atención de los problemas sociales, el gobierno central privilegió, obligada o deliberadamente, algunas regiones y desatendió a otras. En consecuencia, existen regiones que carecen de los recursos públicos suficientes, tanto económicos como institucionales, para promover un desarrollo autosostenible, semejante al de las regiones más desarrolladas. Hoy existe un injustificable contraste en infraestructura y disponibilidad de servicios entre los estados del norte y los del sur del país, que podría agudizarse si las oportunidades del Tratado de Libre Comercio no se distribuyeran de manera equilibrada en todo el espacio nacional.

El tercer punto de partida es el desequilibrado federalismo fiscal, un tema tan crucial como el de la igualdad de la competencia democrática en los estados y municipios. Sin una distribución más balanceada de los recursos públicos entre la federación y los estados, no se dispondría de una condición fundamental para llevar a la práctica el federalismo mexicano. Con todo y los efectos benéficos que ha producido el sistema actual de coordinación fiscal (aumento de la base gravable y mayor eficiencia en la recaudación tributaria), a las economías públicas lo-

cales estatales sólo les corresponde el 20% de la recaudación total participable, mientras que el restante 80% queda en poder de la hacienda federal. Esto ocurre en un momento en que han aumentado sustancialmente las cargas y responsabilidades de los gobiernos locales en las actividades de bienestar social (educación, salud, ambiente, desarrollo urbano y servicios públicos), debido a la retracción del gobierno federal en ciertos campos de acción pública y, en ocasiones, como consecuencia de la transferencia de funciones a los gobiernos municipales por la vía legislativa —reforma del artículo 115 y federalización de la educación y la salud— o a través de los convenios de desarrollo. Estos procesos se han dado sin que el aumento de recursos haya sido congruente con el aumento de las funciones y responsabilidades, aun si eran pactadas en convenios. Por ello, sin la redefinición del sistema de coordinación fiscal, que tendría como resultado aumentar efectivamente los recursos de los gobiernos locales, el tránsito a un federalismo activo sería una declaración o una utopía.

Alcanzar un nuevo federalismo, cooperativo entre los órdenes autónomos de gobierno para poder ser eficaz en la solución de los problemas sociales, significa cumplir cuatro tareas pendientes: *a)* la tarea *político-institucional* que, dada la imparable democratización del régimen en todos sus órdenes de gobierno, debe plasmarse en una clara distribución de funciones y competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales; *b)* la tarea *fiscal*, que consiste en encontrar una mejor distribución en materia de ingreso y gasto entre federación, estados y municipios y un mejor balance en la repartición de las contribuciones fiscales; *c)* la tarea *administrativa* que debe encontrar la manera de igualar la capacidad de gestión entre regiones y localidades, de cara a sus desigualdades en equipamiento técnico y profesional; y *d)* la tarea *económica* del desarrollo regional, una empresa común en la que deben participar los sectores público, privado y social, pero en la que el gobierno federal, por su propia naturaleza, ha de ser regulador y promotor con miras a afirmar unidad, paz, justicia y prosperidad nacional. El gobierno central también deberá mostrarse activo y complementario, poniendo en juego todos sus instrumentos (regulatorios, fiscales, políticos, intelectuales...), para reducir desigualdades injustas entre las regiones e inducir oportunidades de desarrollo para todas las localidades.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F., "Solidaridad: Tres puntos de vista", en *Solidaridad a debate*, *El Nacional*, México, 1991.
- Aguilar Villanueva, Luis F., "Gestión gubernamental y reforma del Estado", en Mauricio Merino (comp.), *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1992, pp. 131-147.
- Aguilar Villanueva, Luis F., "Las reformas mexicanas: hechos y agenda", en *El desafío neoliberal*, Norma, Bogotá, 1992.

- Cardozo Brum, Myriam, "La descentralización de los servicios de salud en México", *Gestión y Política Pública*, 2 (1993), pp. 365-391.
- Carpizo, Jorge, "Sistema federal mexicano", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 3, 1981.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El combate a la pobreza. Lineamientos programáticos*, *El Nacional*, México, 1990.
- Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1988.
- Gutiérrez Salazar, Sergio, "El federalismo mexicano y la coordinación intergubernamental", *Revista de Administración Pública*, 54 (1983), pp. 335-358.
- Hernández Chávez, Alicia, "Federalismo y derechos ciudadanos: una mirada histórica", *Gobiernos. Hacia un Nuevo Federalismo*, Secretaría de Gobernación, México, núm. 1, 1993, pp. 42-47.
- Hernández Chávez, Alicia, "Federalismo y gobernabilidad en México", en Marcelo Carmagnani (coord.), *Los federalismos latinoamericanos*, El Colegio de México, México, 1993.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, "La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto", *Foro Internacional*, 33 (1993), pp. 145-173.
- Lee Benson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, El Colegio de México, México, 1954.
- Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, INAP, México, 1985.
- Merino Huerta, Mauricio, *Fuera del centro*, Universidad Veracruzana, México, 1991.
- Merino Huerta, Mauricio, "Obstáculos y promesas de la democracia municipal", *Nexos*, núm. 2, 1994, pp. 47-52.
- Meyer, Lorenzo, "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, 1986.
- Ortega Lomelín, Roberto, *Federalismo y municipio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, INAP, México, 1992.
- Pardo, María del Carmen, "La descentralización administrativa: Decisión para fortalecer el federalismo", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, 1986.
- Ruiz Dueñas, Jorge, "La vía de la planificación mexicana", *Revista de Administración Pública*, 55-56 (1983), pp. 34-93.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 24a. ed., 1990.