

EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN MÉXICO.
EL CASO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA
INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A
CESAR MARCELO BARCEINAS JIMENEZ

AGRADECIMIENTOS

Quiero dedicar este trabajo a mucha gente y, como la familia es primero, en (casi) estricto orden de aparición agradezco a mi abuela. A mi Ela querida.

A mi madre Angelina por su apoyo y por dar el primer paso para que esto fuera posible.

A mi padre, quien inconscientemente me inculcó el interés por la administración pública y quien seguramente habría disfrutado más que yo este momento. Tu recuerdo me motiva todos los días.

Especialmente a mi hermano Daniel, la otra parte de mí. A mi flaco del alma a quien extraño más que a nada en el mundo y cuyo ejemplo intento seguir. Por nuestros sueños.

A Fernando, parte fundamental de esto y de mi vida.

A Armando y Reina, por su cariño y comprensión.

A las pequeñas María José y Ana Belén, que sirva de motivación.

A todos mis profesores de El Colegio. Especialmente a María del Carmen Pardo y a José Sosa.

A mis amigos y colegas:

A Rubén Monroy, por ser tan excepcional.

A Carlos Tamayo, mi segundo hermano.

A Juan Espíndola y Atzimba Baltasar, por su invaluable amistad.

A Erika Hernández e Isaac Arteaga, por su comprensión.

A Daniela Zepeda y a Gerardo Maldonado, por su apoyo.

Finalmente, a Luna con todo mi amor. A ti, por ayudarme a crecer cada día.

A ti, por compartir tu vida conmigo.

INDICE

	Página
Introducción	7
1. Marco teórico	11
Federalismo fiscal y descentralización	11
Descentralización fiscal.	19
Los beneficios de la descentralización	23
La otra cara de la moneda	26
El enfoque de políticas públicas y el papel de las instituciones	28
Relaciones intergubernamentales (RIG's)	37
2. Antecedentes y marco legal	42
Evolución reciente de la descentralización en México	43
La evolución en cifras	60
La referencia internacional y las cifras locales	67
Marco normativo del federalismo fiscal en México	69
La comparación internacional	81
3. El Ramo 33 y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)	87
El origen	87
Trascendencia económica de las aportaciones	91
La evolución de los fondos	94
El funcionamiento del FAISM	98

Mecanismos de distribución y el destino de los recursos	99
4. El FAISM en la práctica	103
Las fórmulas de distribución y la equidad	103
Los mecanismos de distribución	115
El ejercicio del FAISM y su impacto en las finanzas locales	117
El Programa de Desarrollo Institucional Municipal	123
La fiscalización de los recursos	127
5. Las relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM y las instituciones municipales	131
La legislación y los actores involucrados	132
La interacción por estado	139
Dos casos	142
El funcionamiento de los COPLADES	142
Las relaciones intergubernamentales en el ámbito federal	146
Las instituciones municipales	148
Las diferencias	149
Las instituciones comunes	154
La comparación internacional	157
Conclusiones y perspectivas	159
Bibliografía	166

LISTA DE GRAFICAS Y TABLAS

Gráficas

2.1. Participaciones a estados y municipios, 1980-2000 (millones de pesos de 2000)	60
2.2. Participaciones a estados y municipios como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), 1980-2000	62
2.3. Ramo 26, 1983-1997 (millones de pesos de 2000)	63
2.4. Ramo 26 como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), 1983-1997 . . .	63
2.5. Recursos descentralizados como porcentaje de la Recaudación Federal Participable (RFP), 1980-2000	66
2.6. Gasto descentralizado total como porcentaje del Producto Interno Bruto, 1994-2000	67
2.7. Evolución de los ingresos tributarios de los gobiernos locales (% del total nacional)	68
2.8. Transferencias en efectivo como porcentaje de los ingresos totales locales en 2000	69
3.1 Aportaciones federales a estados y municipios, 1998-2002 (millones de pesos de 2000)	91
3.2. Aportaciones y participaciones federales a estados y municipios, 1998-2002 (millones de pesos de 2000)	92
3.3. Estructura porcentual del gasto federalizado total en 2002	93
3.4. Estructura porcentual del Ramo 33, 1998-2002	94
3.5. Estructura porcentual de ingresos propios y FAISM en 2000	99
4.1. FAISM per cápita en 2002 vs grado de marginación por estado en 2000 (pesos de 2000)	104
4.2. FAISM 2002 per cápita en municipios de marginación muy alta (pesos de 2000)	113

4.3. FAISM 2002 per cápita en municipios de marginación media (pesos de 2000)	114
4.4. FAISM 2002 per cápita en municipios de marginación muy baja (pesos de 2000)	115
4.5. Recaudación del predial como porcentaje del PIB, 1989-1998	118

Tablas

3.1. Ramo 33 por fondo, 1998-2002 (millones de pesos de 2000)	95
3.2. Ramo 33 por estado, 1998-2002 (millones de pesos de 2000)	97
3.3. Composición y distribución del FAIS	102
4.1. Distribución del FAISM por estado, 1998-2000 (millones de pesos de 2000).	104
4.2. FAISM per cápita 2002, grado e índice de marginación por estado en 2000 (pesos de 2000)	105
4.3. Indicadores utilizados en las fórmulas de distribución de los recursos del FAISM	108
4.5. Composición porcentual del FAISM por rubro de gasto, 1999 y 2001	120
5.1. Modalidades estatales en la ejecución del FAISM	139

Introducción

Actualmente, el tema del federalismo fiscal y la descentralización forman parte de la agenda de gobierno en muchos países, lo mismo desarrollados que en vías de desarrollo y transición. A su vigencia han contribuido diferentes factores, como los procesos de democratización en América Latina, la transición hacia economías de mercado en las repúblicas ex-soviéticas y en los países de Europa del Este, la tendencia a redefinir la función del sector público en el fomento al desarrollo, así como la necesidad permanente de mejorar la provisión de los servicios públicos.

México no ha sido ajeno a esta tendencia, y marcadamente durante los últimos veinte años el gobierno federal ha impulsado diversas reformas y políticas en este sentido. Con el paso del tiempo, de ser casi enteramente una iniciativa del gobierno central, ante la creciente democratización en los distintos ámbitos de gobierno y en el Congreso de la Unión, la descentralización ha sido también una exigencia.

Además de esta creciente pluralidad política a raíz de la década de los ochenta, en los años previos los esfuerzos descentralizadores en el país también respondieron a las crisis económicas que impidieron al gobierno central responder adecuadamente a las demandas ciudadanas, y a mecanismos de control político.

El análisis del caso mexicano resulta interesante y a la vez complejo dado que, a diferencia de otros países, las políticas de descentralización han tenido lugar en un ambiente de marcada heterogeneidad entre sus regiones. Una misma política puede tener resultados muy diversos dependiendo del estado y el

municipio de que se trate, por lo cual la precisión en el diseño e implementación en un ambiente como este resulta fundamental.

En general, el estudio de las políticas de descentralización en países en vías de desarrollo y con una marcada herencia centralista como el nuestro, obliga a ser más cautelosos en su análisis, pues la simple transferencia de recursos y responsabilidades a los gobiernos subnacionales no necesariamente implica fortalecer la democracia y mejorar la provisión de los servicios públicos.

El objetivo de esta tesis, al analizar el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) del Ramo 33 –aportaciones federales– un fondo explícitamente destinado a la superación de la pobreza y que intenta reducir la brecha entre los municipios más y menos desarrollados, es conocer en qué medida los medios o las etapas de la política han estado de acuerdo a sus fines.

En otros términos, más que evaluar sus resultados, esta tesis se pregunta por el cómo se ha intentado llegar a ellos. Por esta razón, se intentará también conocer los obstáculos o limitaciones que ha enfrentado desde el punto de vista legal y político, y las circunstancias y el ambiente institucional en que se ha llevado a cabo.

El periodo de análisis inicia desde el año de su creación, 1998, hasta el año 2002, aunque es necesario decir que este fondo representa propiamente el ajuste de una política existente.

La hipótesis de esta investigación es que, a pesar del encomiable objetivo de esta política, sus resultados se han visto mermados en primer lugar, por las inadecuadas previsiones en materia de implementación, así como por dar poca

importancia a sus fundamentos legales y a la diversidad institucional, económica y política en que se iba a desarrollar. Pareciera ser que dada la precariedad económica de los gobiernos subnacionales y el marcado centralismo en materia de ingreso y gasto, en un ambiente de pluralidad política se concibió como un fin en sí mismo dotarlos de más recursos, sin poner suficiente atención en la operación de la política y en sus posibles resultados.

Como referencia teórica, en el primer capítulo se hace una revisión de los principios generales del federalismo fiscal, del cual se desprende la teoría de descentralización. A la luz de las políticas recientes de descentralización fiscal, sobre todo en países en vías de desarrollo, se presenta en su penúltimo apartado este enfoque y el papel que tienen las instituciones, para finalizar con una revisión de la teoría de las relaciones intergubernamentales.

En el segundo capítulo, para poner en contexto histórico esta investigación, se hace referencia a la experiencia de descentralización fiscal en México en los últimos treinta años, poniendo especial atención a los dos principales rubros de transferencias hasta 1997: las participaciones federales o Ramo 28 y el Ramo 26, antecedente inmediato del FAISM. Aunque se trata propiamente de antecedentes, este capítulo cobra importancia pues la idea original de esta política es anterior a 1998. Asimismo, en este capítulo se presenta el marco legal fundamental que regula su funcionamiento, lo cual permitirá entender los principios en que se sustenta, si es que existen.

En el tercer capítulo, que es la base del análisis posterior, se presenta el funcionamiento y la evolución reciente de las aportaciones federales y del FAISM. En él se destacarán sus principales características y su trascendencia económica.

En el cuarto capítulo, al analizar en la práctica al FAISM, se hace énfasis en algunos de sus más importantes efectos, como el impacto de las fórmulas de transferencia y su coherencia respecto a sus objetivos, los mecanismos de distribución, su impacto en las finanzas locales y las cuestiones del desarrollo institucional y la fiscalización.

En el quinto capítulo se estudian las relaciones intergubernamentales en su operación y la forma en que las instituciones locales y la diversidad municipal ha incidido en su funcionamiento.

En el sexto y último capítulo, se presentan las conclusiones y algunas perspectivas.

1. Marco teórico

Analizar la descentralización de recursos de la Federación a los estados y municipios tiene múltiples implicaciones económicas, administrativas y políticas. Es por ello que para tener una referencia teórica es necesario remitirse, en primer lugar, a la distribución de facultades de ingreso y gasto entre ordenes de gobierno, que tradicionalmente se ha regido por el principio de subsidiaridad.

Sin embargo, el tema no se agota aquí y es indispensable identificar también de qué tipo de descentralización se habla y qué formas adopta. De manera menos abstracta, la descentralización se refiere propiamente al ámbito de las políticas públicas y a las instituciones que intervienen en su proceso que, como se verá, determinan en buena medida sus resultados.

En última instancia, por involucrar a diversos niveles de gobierno, no puede soslayarse la referencia expresa a las relaciones intergubernamentales.

Federalismo fiscal y descentralización

El federalismo fiscal implica el funcionamiento de un sistema en el que están involucrados los diferentes órdenes de gobierno. Los problemas enfocados por su teoría están relacionados con la organización del sector público y con el nivel administrativo más apropiado para suministrar eficientemente los bienes públicos.

De este modo, la determinación del tamaño y el nivel de la unidad de gobierno apropiada para cada función pública, es un tema que se resuelve por

consideraciones técnicas y por medio de un sistema de compromisos entre las tres instancias de gobierno.

La teoría de federalismo fiscal establece que la provisión de los servicios públicos debe llevarla a cabo el orden de gobierno que más cerca se encuentre de los habitantes que demandan los servicios. Puesto en términos contrarios por Wallace E. Oates –uno de sus más destacados exponentes-

La provisión centralizada de bienes y servicios públicos es indiferente a las diferencias interjurisdiccionales en las preferencias de los individuos, ya que dicha provisión ignora el criterio de incidencia de los costos y beneficios de la provisión de los bienes en las distintas áreas geográficas (...) estableciendo así una política común para todas las jurisdicciones que limita los beneficios que los individuos obtienen de dicha provisión.¹

Así, con base en el criterio de Pareto, el hecho de que el gobierno central diseñe la provisión de sus bienes con base en una fórmula homogénea de distribución, hace que la provisión de un solo bien (en ausencia de externalidades y economías de escala) siempre sea más eficiente si se lleva a cabo por los niveles inferiores de gobierno que por el poder central

Pero esta teoría va más allá de la distribución de recursos y de la provisión de bienes públicos, al señalar que la auténtica descentralización se relaciona también con la capacidad que tienen los gobiernos locales para decidir sobre sus políticas de ingreso y gasto. Al hablar de descentralización en sentido estricto se pone énfasis en la necesidad de transmitir, ceder o delegar las responsabilidades

¹ Fiscal Federalism, New York, Harcourt Brace Jovanovich Inc. 1972, p. 54.

hacia abajo desde el gobierno central o federal hacia los gobiernos estatales y locales.

Sin embargo, dada la complejidad que implica sacar adelante los procesos de coordinación intergubernamental, la teoría considera necesaria la presencia de un ente de gobierno con el poder suficiente para guiar los procesos de coordinación que, por lo general, se acepta que sea el gobierno central debido a que cada orden de gobierno tiene intereses particulares, aunado a la fragmentación política y territorial del poder.

Por ello, el gobierno central se debe de encargar de formular políticas integrales y comprehensivas que doten en primer lugar de capacidades técnicas a los gobiernos subnacionales (para hacerlos responsables de sus actos) y que, en segundo lugar, les reconozcan sus espacios y capacidades de acción –tanto administrativas como políticas- ya que sin la satisfacción de estas dos condiciones, no es previsible que las unidades individuales decidan voluntariamente participar en acciones coordinadas.²

En efecto, al delegar responsabilidades de ingreso y gasto en menores niveles de gobierno se fomenta el principio de correspondencia, induciendo a las autoridades subnacionales a financiar con derechos y tarifas apropiados el suministro de los bienes y servicios a su cargo, fomentando así la eficiencia. Por tanto, la delegación de responsabilidades implica, como menciona Rogelio Arellano, la exigencia por parte de los ciudadanos-contribuyentes de una

² Uri, Raich, El federalismo fiscal desde la óptica de la gestión financiera municipal. tesis de licenciatura, El Colegio de México, México, 1997, p. 24.

administración estatal o municipal eficiente, ya que el pago de impuestos y derechos se ve reflejado en más y mejores servicios locales.³

Por otra parte, la teoría del federalismo fiscal propone que en la medida de lo posible exista una relación de ingreso-gasto clara. Es decir, que el contribuyente perciba la fuente de financiamiento que corresponde a determinado bien o servicio público. En otros términos, bajo el principio de responsabilidad fiscal, es deseable que las comunidades dispongan de fuentes de ingreso propias que les permitan financiar una buena parte de sus gastos.⁴

En cuanto a la distribución de los ingresos, esta teoría considera que a pesar de los pocos impuestos que los gobiernos locales tienen a su cargo, es indispensable que las localidades realicen importantes esfuerzos recaudatorios para elevar sus ingresos. Así, la asignación de recursos intergubernamentales (transferencias) debe ocurrir, sólo hasta que éstos hayan hecho un importante esfuerzo por aumentar sus ingresos propios, ya que de lo contrario las transferencias pueden convertirse en un desincentivo de la recaudación local.

Al mismo tiempo, por razones políticas es conveniente aumentar la responsabilidad fiscal en los estados pues se parte del supuesto de que si éstos únicamente reciben transferencias federales para financiar sus gastos, no tienen alicientes para gastar en forma eficiente. En este caso, el costo político de

³ Rogelio Arellano Cadena (ed.), Federalismo fiscal. Retos y propuestas, México, Fundación Mexicana Cambio XXI, 1994, p.8.

⁴ Jaime Sempere y Horacio Sobarzo (comps.), Federalismo fiscal en México, México, El Colegio de México, 1998, p. 22.

recaudar lo soporta la federación, lo que podría ocasionar que las autoridades estatales utilizaran esos recursos sin ser conscientes de su costo.⁵

Finalmente en materia de gasto, la llamada “regla de oro” de esta teoría sugiere que el gasto gubernamental en servicios públicos debe ser ejercido por aquel gobierno que tenga un mejor conocimiento de las preferencias de la comunidad. Aquí es conveniente hacer la aclaración de que, en la práctica, esta regla se puede aplicar sólo parcialmente, porque no siempre sucede que los beneficios de un bien público coinciden con los límites geográficos de las jurisdicciones.⁶

En cuanto a la descentralización propiamente dicha, es importante destacar que al margen de sus motivaciones que generalmente tienen un trasfondo político, es claro que tiene implicaciones en la distribución de recursos, la calidad de los servicios públicos, la equidad y, aunque menos evidentemente, en la macroeconomía. Asimismo, en el plano de las relaciones intergubernamentales -que se verá más adelante- la descentralización supone procesos de ajuste entre actores políticos, sistemas de relaciones sociales locales, redes institucionales y procesos de decisión que reconfiguran las estructuras de acción gubernamental.⁷

Definir el concepto de descentralización, por tanto, resulta complejo ya que la centralización y la descentralización en general (...) no son instituciones jurídicamente unívocas sino fórmulas que contienen principios y tendencias, modos de ser de un aparato político y administrativo. Son, por lo tanto, directivas

⁵ *Ibid.*, p. 19.

⁶ Sempere y Sobarzo, *op. cit.*, p.20

⁷ Enrique Cabrero Mendoza y José Mejía Lira, “El estudio de la políticas descentralizadoras en México. Un reto metodológico” en Enrique Cabrero M. (coord.), La políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos, México, Miguel Angel Porrúa, 1998, p. 81.

de organización en sentido amplio, no conceptos inmediatamente operativos⁸ y que se oponen sólo teóricamente, ya que en la práctica todos los estados se caracterizan por cierto grado de centralización.

Así, tenemos que en ocasiones la descentralización ha sido considerada un término, un concepto, un proceso, una teoría, una metodología o una política. En un intento por definirla de manera amplia, algunos autores han dicho que la descentralización es la asignación de responsabilidades, fiscales, administrativas y políticas a niveles subnacionales de gobierno⁹, mientras otros de manera más acotada la definen como la transferencia de poder y autoridad del gobierno central a otras instituciones o a los gobiernos locales.¹⁰

Para fines analíticos, es útil partir desde la perspectiva general pues atendiendo al sentido etimológico del concepto, es posible hacer una clasificación más detallada en la cual, sin embargo, tampoco existe consenso. Debido a que la descentralización implica distintos tipos de arreglos intergubernamentales, pueden ser identificadas tres variantes o formas principales que se encuentran presentes en la mayoría de las definiciones:

- Devolución, que es la forma más completa en el que a los gobiernos subnacionales, independientemente establecidos, se les transfiere la responsabilidad para la provisión de un conjunto de servicios públicos, así como la autoridad para establecer cuotas e impuestos para financiarlos.

⁸ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (coords.), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, infra, "Descentralización".

⁹ Richard Bird, Jennie Litvack y Junaid Ahmad, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington D.C., The World Bank, 1998. p. 4.

¹⁰ Cabrero y Mejía, *op. Cit.* P. 19.

- Desconcentración, en donde el gobierno central transfiere responsabilidades para ciertos servicios a sus ramas administrativas regionales y,
- Delegación, que representa un punto intermedio entre la devolución y la desconcentración, e implica que el gobierno central transfiere responsabilidad para la toma de decisiones y la administración de funciones a los gobiernos subnacionales o a organizaciones que no son totalmente controladas por el gobierno central, pero que en última instancia le rinden cuentas.

Como puede notarse, en la desconcentración no existe ninguna transferencia de autoridad a los niveles subnacionales de gobierno, por lo cual en sentido estricto esta forma de descentralización no coincide con ninguna de las dos definiciones citadas. De hecho, es posible encontrar en la literatura sobre el tema que este concepto se presenta como independiente.

Por otra parte, es destacable que mientras la delegación representa una forma de descentralización caracterizada por una relación de Agente-Principal, donde el gobierno central es el principal y el gobierno local el agente, la devolución se identifica propiamente con la definición más acotada de descentralización que implica la transferencia de poder y autoridad hacia los gobiernos locales.

Con respecto a este último concepto (devolución), se ha señalado que un corolario político a la descentralización completa es que los procesos de decisión en materia de impuestos y gasto, se estructuren de tal manera que representen los puntos de vista de los ciudadanos, razón por la cual los conceptos de

democracia, descentralización fiscal y eficiencia del sector público están estrechamente relacionados.¹¹

Desde otro punto de vista, hay quien señala que la descentralización puede llevarse a la práctica en dos ámbitos: a) funcional, cuando se transfieren facultades hacia un organismo público descentralizado, que forme parte de la Administración Pública Federal, y b) territorial, cuando se transfieren programas y recursos hacia niveles estatal o municipal.¹²

Esta clasificación por ámbitos, así como el concepto de desconcentración son relevantes ya que se rompe con el modelo tradicional centro-periferia en el que se sustentan las definiciones citadas, pues introduce una dimensión horizontal de la descentralización que no necesariamente implica una relación entre niveles de gobierno, es decir, vertical.

En una clasificación ulterior y para terminar con la definición del concepto, se suele hacer referencia también a los tipos o aspectos que se encuentran presentes en los procesos de descentralización: administrativo, político, fiscal, burocrático, institucional o por servicios.¹³ En este sentido, es posible decir que estos aspectos determinan en buena medida las variantes antes citadas. De

¹¹ Robert D. Ebel, "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations", Budapest, Central European University Summer Program, 1999, p. 4. Con respecto a la relación entre descentralización y democracia, Francisco Gil Villegas señala que "...para algunos, la descentralización es prerrequisito de la democracia; para otros, la descentralización no es condición necesaria de la prácticas democráticas, pero ayuda a fortalecerlas y desarrollarlas; y para otros más, las tendencias oligárquicas de la vida política moderna han llegado a tal punto que la descentralización sólo puede gestar nuevas estructuras oligárquicas, más pequeñas que la estructura centralizada nacional, pero de carácter más represivo". Para un análisis más detallado sobre el particular, véase: "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica" en Blanca Torres (comp.), Descentralización y democracia en México, México, El Colegio de México, 1986, pp.33-67.

¹² Secretaría de Salud, Programa Nacional de Salud, 1984-1988, México, Subsecretaría de Planeación, 1984, p. 160. Cit. por Ulises Beltrán y Santiago Portilla, "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)" en Blanca Torres, op. Cit. p. 92.

¹³ Cfr. Bobbio, Matteucci y Pasquino, loc. Cit.

hecho, ciertos autores identifican sobre todo los primeros tres aspectos como requisitos de una descentralización completa, al afirmar que “la decisión política de devolver poderes del gobierno central, sólo puede ser traducida en poderes concretos si los gobiernos subnacionales tienen la capacidad fiscal, política y administrativa para hacerse cargo de las nuevas responsabilidades.”¹⁴

Descentralización fiscal

De entre los aspectos antes mencionados, el fiscal es quizá el más relevante ya que tiene la capacidad de determinar en buena medida al resto. La descentralización fiscal, que bien se podría identificar como una derivación del federalismo fiscal, se refiere básicamente a la distribución de funciones de ingreso y gasto entre ordenes de gobierno. Concretamente, más que a quién recauda qué impuestos y quién realiza qué gastos, lo cual es materia del federalismo fiscal, se refiere a cómo se lleva a cabo la transferencia de dichas funciones. De acuerdo a la teoría tradicional de finanzas públicas, las funciones del gobierno se dividen en tres grandes rubros: estabilización, distribución del ingreso y asignación.¹⁵

La función de estabilización se relaciona con el manejo de las variables macroeconómicas, como son el control de la inflación, la prevención del desempleo y el crecimiento económico. Para llevar a cabo esta función, las políticas fiscal y monetaria son fundamentales. Algunas otras áreas relacionadas con esta función son la defensa nacional y el estado de derecho.

¹⁴ Bird, Litvack y Ahmad, op. cit., p. 6.

¹⁵ Richard Musgrave, The Theory of Public Finance, New York, McGraw Hill, 1959.

Por otra parte, derivado de la percepción de que el mercado no mitiga del todo las inequidades en la sociedad y, de que entre más equitativa sea la distribución de la riqueza, mayor es el beneficio social –siguiendo los postulados de la economía de bienestar- el gobierno debe estar encargado de la distribución del ingreso. Instrumentos como las políticas de desarrollo regional y los programas sociales sirven a este fin.

Por último, la función de asignación se refiere a la provisión de bienes y servicios públicos que el mercado no crea o que los produce en cantidades no óptimas. Entre estos bienes y servicios están la infraestructura básica y demás servicios locales como el alumbrado y la seguridad públicas.

Independientemente de que la distribución de funciones entre ordenes de gobierno varía de país a país, según las condiciones políticas y su nivel de desarrollo económico, entre otras razones, existen algunos principios generales que deben ser tomados en cuenta al momento de diseñar o reformar el sistema fiscal intergubernamental.¹⁶

En este sentido, la literatura económica propone considerar en primer lugar el tipo de función, pues permite clarificar cuales deben ser las funciones esenciales de todo gobierno. Existe consenso que dichas funciones deben ser la producción de bienes y servicios públicos o quasi-públicos, como son la educación y la salud, por citar algunos ejemplos. Es aceptado que tal producción debe sustentarse en el principio de subsidiaridad, en el cual se afirma que los mejores

¹⁶ Para un análisis más detallado de estos principios véase Jorge Martínez Vazquez, The assignment of expenditures responsibilities, Washington, The World Bank, 1999.

resultados ocurren cuando las funciones son asignadas al menor nivel de gobierno capaz de llevarlas a cabo.

Derivado de este principio, es útil considerar aquel que tiene que ver con la distribución espacial de los costos y beneficios, es decir, la medida en la cual los límites geográficos de los gobiernos subnacionales coinciden con su área de beneficios netos. En otros términos, este principio sustentaría la asignación de funciones al nivel de gobierno capaz de internalizar los costos de producción y de financiarlo adecuadamente a través de sus beneficiarios.¹⁷

Por otra parte, se encuentra la cuestión de la eficiencia o de economías de escala, que se refiere a la medida en la cual la provisión de un servicio a mayor o menor escala afecta su costo. Esto quiere decir que ciertos servicios, provistos a una escala mayor podrían reducir significativamente sus costos.

Existen otros factores menos objetivos pero que influyen igualmente, como son los valores culturales y el tamaño y diversidad del país. Con respecto al primero, en algunos países al momento de distribuir las responsabilidades de gasto subyace un objetivo de equidad. Así, países que otorgan un valor alto a asegurar el acceso universal a ciertos servicios como la educación, podrían ser menos proclives a descentralizar estos servicios que otros países en los que se otorga un mayor valor a la autonomía local. Baste decir con respecto al tamaño y la diversidad, que la distribución de responsabilidades de gasto tiende a ser diferente en un país grande y con población dispersa, que en uno pequeño.

¹⁷ Como ejemplo podría citarse el tratamiento de aguas residuales, pues esta actividad se caracteriza por la generación de externalidades más allá de los límites geográficos de un municipio, por lo cual, sería propiamente una función regional.

Al igual que en la teoría de federalismo fiscal, no debe soslayarse que paralelamente a estas consideraciones, debe ponerse particular atención a la claridad con la que se asignan las funciones, pues sólo mediante una clara distribución es posible incentivar la rendición de cuentas y evitar los traslapes improductivos.

Esta misma consideración de claridad cobra aun más importancia cuando se trata propiamente de las políticas de descentralización, pues para que la descentralización sea efectiva se requiere de adaptaciones complementarias en una variedad de arreglos institucionales intergubernamentales como son la coordinación, planeación, presupuestación, implementación y evaluación.

Con base en estas funciones y principios, es comúnmente aceptado que las dos primeras funciones –estabilización y distribución del ingreso- deben ser asignadas al gobierno central o federal, dado que los gobiernos subnacionales dentro de sus propios límites geográficos tienen un efecto limitado en las condiciones macroeconómicas. Así, se establece que para que las políticas fiscal y monetaria puedan mantener tanto la estabilidad de precios como un alto nivel de empleo y de crecimiento económico, deben llevarse a cabo por el gobierno central. Igualmente se argumenta que la limitante geográfica impide a los gobiernos subnacionales promover la equidad entre las regiones de un país. Es destacable que en el caso de la función de distribución se parte del supuesto de la llamada “migración fiscal”, la cual supone que los individuos se moverán hacia las jurisdicciones en que puedan maximizar sus ingresos, por lo que se sugiere que la distribución del ingreso se lleve a cabo de manera centralizada. Finalmente, partiendo del supuesto de que los gobiernos subnacionales pueden proveer de

manera más eficiente los servicios públicos e identificar a los beneficiarios, existen consenso en que deben llevar a cabo la función de asignación. Esta última función se sustenta en el concepto de “incidencia de costos y beneficios” el cual supone que éstos se encuentran restringidos a un área espacial limitada. Como se mencionó, existen bienes de incidencia nacional como la política monetaria, la defensa, la migración o el medio ambiente y, de incidencia local, como el alumbrado, alcantarillado o vialidad.

Los beneficios de la descentralización

Aunque los beneficios de la descentralización están implícitos en su teoría, vale la pena hacer un recuento de los principales argumentos a favor. Por principio, desde un punto de vista político se dice que la descentralización es fundamental para fortalecer la capacidad de decisión autónoma de los municipios y gobiernos estatales y que el desarrollo de fórmulas descentralizadas de concertación social con la comunidad, permiten forjar representaciones sociales con mayor capacidad de gestión a nivel local y regional.¹⁸

Se dice también que la descentralización incentiva la rendición de cuentas del gobierno y que los gobiernos subnacionales son más sensibles que el gobierno central a las demandas de la ciudadanía. Sobre este punto, un estudio llevado a cabo en 80 países encuentra una correlación positiva entre indicadores de estabilidad, libertad política y participación ciudadana, y el grado de descentralización fiscal. El estudio sugiere por tanto que la participación ciudadana

¹⁸ Manuel Camacho Solís, “Palabras inaugurales del Seminario sobre Descentralización y Democracia”, en Blanca Torres, *op. cit.*, p. 20.

y la rendición de cuentas del sector público van de la mano con la toma descentralizada de las decisiones.¹⁹

Algunos autores asumen incluso que la descentralización es intrínsecamente buena y lo ponen de la siguiente manera:

La gente de estados y municipios puede tomar malas decisiones desde la perspectiva del gobierno central o de observadores externos. Pero si ellos las toman, las decisiones tienen, por definición, que ser asumidas como correctas por ellos. Desde esta perspectiva, por tanto, la descentralización es intrínsecamente buena porque institucionaliza la participación de aquellos afectados por las decisiones. Los resultados de un buen proceso, tienen que ser buenos.²⁰

Desde un punto de vista económico, a decir de algunos autores el beneficio más general que ofrece la descentralización de las decisiones en cualquier organización vertical, sea de gobierno (...) o de empresa privada, es una división del trabajo óptima entre los niveles de decisión en función estricta de sus ventajas comparativas.²¹

Además de incentivar la división del trabajo, existen argumentos como el de Oates en su “teorema de descentralización” que afirma que los gobiernos locales tienen mejor información que el gobierno central acerca de las preferencias ciudadanas, por lo cual proveerán más eficientemente los bienes públicos.²² Siguiendo esta idea, tal conocimiento acerca de las preferencias de los

¹⁹ Jeff Huther y Anwar Shah, “A simple Measure of Good Governance and its Application to the Debate on the Appropriate Level of Fiscal Decentralization” en World Bank Policy Research Papers Series, No 1894, Washington, DC, World Bank, 1998.

²⁰ Richard Bird y F. Villancourt (eds.), Fiscal Decentralization in Developing Countries, Cambridge, CUP, p. 4. Cit. por Uri Raich Portman, “Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments”, México, CIDE, Documento de Trabajo núm. 102, 2001, p. 4.

²¹ John Scott, Descentralización y pobreza en México, México, CIDE, 1999, p. 11.

²² Op. cit., p. 35. Es importante mencionar que dicho teorema asume que el gobierno central está restringido a adoptar políticas más uniformes entre la población que los gobiernos subnacionales, así como que las preferencias de los individuos son más homogéneas entre más pequeñas sean las comunidades.

ciudadanos permitiría asimismo el ajuste de los presupuestos a las necesidades locales. Se argumenta también que con respecto a los ingresos, los gobiernos subnacionales en general son capaces de acceder de manera más fácil a ciertas bases de impuestos, como son cargos a usuarios e impuestos a la propiedad.

Asimismo, partiendo del supuesto de que los ciudadanos estarían dispuestos a gastar en bienes que los beneficien, independientemente de que éstos sean provistos pública o privadamente, Robert D. Ebel señala que la descentralización de las fuentes de ingresos tiene la ventaja de que la gente está dispuesta a pagar más por aquellos servicios que respondan a sus prioridades, especialmente si ellos han sido incluidos en los procesos de decisión para la provisión de tales servicios.²³

Por otra parte, descartando la idea de que los políticos y los servidores públicos están motivados por maximizar una función de bienestar social y siguen más bien sus propios intereses, hay quien afirma que la descentralización minimiza los costos organizacionales –el costo de identificar las preferencias, de movimiento entre jurisdicciones, de coordinación intergubernamental y de administración de las estructuras de gobierno- dado que fomenta la competitividad entre gobiernos que tratarán de satisfacer los deseos de sus ciudadanos.²⁴

²³ Op. cit. p.17.

²⁴ Véase Albert Breton, Competitive governments, Cambridge, Cambridge University Press. 1996.

Finalmente, se ha llegado incluso a establecer que, bajo ciertas circunstancias, los gobiernos subnacionales cumplen más eficientemente con los objetivos de equidad y distribución del ingreso que los gobiernos centrales.²⁵

La otra cara de la moneda

Así como existen enérgicos defensores de la descentralización, hay también quien afirma que no existe evidencia suficiente para relacionar en forma positiva a la descentralización con la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la calidad y cobertura de los servicios públicos, y que puede tener efectos negativos en la distribución del ingreso y la estabilidad macroeconómica.

Con respecto a este último punto, los críticos de la descentralización sostienen que en muchos países los gobiernos locales tienden a ser deficitarios en su manejo financiero e incumplidos con los adeudos que tienen. Se dice también que los gobiernos locales tienden a ser más corruptos que el gobierno central, lo cual originaría desatinadas decisiones de gasto y mal uso de los recursos públicos.²⁶

Se dice también que las elites locales en muchas ocasiones dominan el proceso de toma de decisiones limitando la participación ciudadana a los procesos electorales, y que la participación ciudadana tiende a ser desarticulada y poco

²⁵ Véase Mark Pauly, "Income Distribution as a Local Public Good" Journal of Public Economics, 2, 35-37.

²⁶ Vito Tanzi, "Fiscal Federalism and Decentralization. A review of Some Efficiency and Macroeconomics Aspects", Washington, Annual Conference on Development Economics, 1995 y R. Prud'Homme, "The dangers of decentralization", World Bank Research Observer, Vol.10, No 2, 1995.

informada,²⁷ así como que los gobiernos locales son todavía en muchos casos, no responsables ante sus ciudadanos y la toma de decisiones es rara vez transparente y predecible. En resumen, las medidas básicas de rendición de cuentas a nivel local que se asumen en la mayoría de las discusiones sobre descentralización, podrían no estar presentes en muchos países en desarrollo.

En cuanto a la provisión de los servicios públicos, tampoco existe evidencia sustantiva que demuestre que la descentralización necesariamente mejora el nivel y la calidad de dichos servicios. Un estudio realizado en 75 países por lo menos en sectores como carreteras, electricidad y agua, muestra que la descentralización no tiene un impacto estadísticamente perceptible y que mientras la provisión de tales servicios es mejor a nivel central, su operación es menos costosa y más efectiva a nivel local.²⁸

En este sentido, se afirma que el mayor obstáculo para la expansión de los servicios locales a través de la descentralización, parece ser el desfase existente entre las fuentes de ingreso (incluyendo transferencias) y las funciones de servicio asignadas a los gobiernos locales.²⁹

En otros términos, a raíz del análisis de experiencias de descentralización sobre todo en países en desarrollo como el nuestro, es posible establecer las limitaciones de la teoría tradicional. La principal crítica es que la literatura tradicional, además de concentrarse eminentemente en las políticas económicas, se ha basado en supuestos sobre el funcionamiento de instituciones que

²⁷ En este sentido, un estudio reciente sugiere que los ciudadanos consideran a los gobiernos locales como el nivel de gobierno que menos rinde cuentas. H Taylor y R. Mattes, Public Evaluations of and Demands on Local Governments, Cape Town, Public Opinion Center, 1998.

²⁸ Paul smoke, Fiscal Decentralization in Developing Countries. A review of Current Concepts and Practice, s.c., United Nations Research Institute for Social Development, 2001, p. 17.

²⁹ Loc. Cit.

generalmente son endeble en los países en desarrollo. Por este motivo, en años recientes se ha puesto énfasis en el funcionamiento de instituciones que han mostrado ser comunes en los procesos de descentralización exitosos.

Aunque es un debate inacabado, la conclusión a la que se arriba después de esta breve revisión es que la descentralización no tiene efectos intrínsecamente positivos o negativos y que sus resultados están más bien relacionados con las instituciones existentes en cada país, mismas que influyen tanto en el procesos de diseño y planeación, como de implementación de las políticas de descentralización. Es decir, que el éxito de la descentralización depende del diseño institucional específico.

El enfoque de políticas públicas y el papel de las instituciones

En un nivel de agregación menor, dado por hecho que la descentralización no posee efectos inherentes y que se encuentra presente en una gran cantidad de países, lo que se ha tratado de identificar en los estudios recientes son aquellas instituciones y políticas de descentralización que contribuyen a su éxito, así como las circunstancias y contextos nacionales y regionales en los que han tenido lugar.

Con respecto a este último punto, Bird, Ahmad y Litvack, de manera similar a los factores que influyen en las RIG's, identifican los siguientes factores o contextos nacionales que determinan la forma que la descentralización adopta:

- El número de unidades subnacionales, así como su tamaño –absoluto y relativo- y su riqueza.
- La distribución de funciones.
- La naturaleza de la instituciones “comunes” (con particular atención en sus efectos sobre la competencia gubernamental).

- El papel y estatus de la Constitución (por ejemplo con respecto a la independencia del poder judicial y a los derechos colectivos).
- Características técnicas y los objetivos de política de servicios públicos específicos y,
- La situación política actual.³⁰

El peso específico que cada uno de estos factores tiene, varía de país a país. Así, mientras en algunos países la descentralización puede ser fundamental para mantener unido a un país étnica o religiosamente distinto, en otros puede ser innecesaria dado el tamaño del país y/o el número e importancia de los gobiernos subnacionales.

Esta consideración acerca del tamaño sustentaría, por ejemplo, la provisión centralizada de servicios públicos en países pequeños dado el principio de economías de escala antes citado. Por otro lado, las características técnicas de ciertos servicios públicos y el número y tamaño de las unidades subnacionales de gobierno tenderían a favorecer la descentralización en países desarrollados y de mayor tamaño, donde los gobiernos locales hayan alcanzado cierto nivel de independencia financiera y desarrollo humano y tecnológico.

Finalmente, en cuanto al aspecto legal, un ambiente propicio para la descentralización fiscal podría comenzar con el establecimiento de una ley de descentralización y/o con ciertos mandatos constitucionales acerca del nivel mínimo de autonomía y los derechos y responsabilidades de los gobiernos subnacionales. Desde luego, este tipo de preceptos no garantizaría en modo alguno el éxito de la descentralización; en cambio, serviría como referente o meta

³⁰ Op. Cit. P. 7

a alcanzar, sobre todo si tomamos en cuenta que por lo general las entidades del gobierno central tienen pocos incentivos para descentralizar pues existe la creencia de que hacerlo significaría una pérdida de prestigio y poder.

Con respecto al último punto en torno a la situación política, suele hacerse referencia también a aquellos factores que impiden el progreso de las reformas, como pueden ser una marcada historia burocrática-centralizada. En este tenor, hay quien afirma que la clave de su éxito ha estado en la conjunción de una voluntad política que la encuentra necesaria y su respaldo social que implica cambio en la participación y la cultura de una sociedad.³¹

Por otro lado, en lo que se refiere a las instituciones que estarían vinculadas con el éxito de la descentralización, Shah afirma que las estructuras fiscales descentralizadas son más convenientes en países en desarrollo siempre y cuando se preste especial atención a

... el estado de derecho, resolución de conflictos y coordinación, asignación de derechos (*charter of rights*), limitaciones efectivas a la autoridad de los gobiernos más allá de sus esferas de influencia designadas y la rendición de cuentas y capacidad institucional para la evaluación en todos los niveles.”³²

De acuerdo con Shah, la efectiva descentralización requeriría del fortalecimiento o creación de instituciones de coordinación, participación ciudadana y rendición de cuentas, así como del fomento de instituciones de evaluación, independencia del poder judicial y libertad de prensa. Asimismo, del

³¹ Camacho S., *op. Cit.* P. 19

³² “Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about decentralization”, Washington, The World Bank”, 1998, p.1.

consenso sobre las funciones de los ordenes de gobierno y límites a su autoridad, con el fin de evitar conflictos intergubernamentales.

Es destacable que en este estudio se intenta acabar con el falso dilema entre fortalecer primero las capacidades locales y luego descentralizar recursos o viceversa, afirmando que capacidad administrativa importa, pero no debe ser considerada como un impedimento para la descentralización, pues ésta puede ser provista por niveles superiores de gobierno.

En este mismo sentido, presenta la llamada “paradoja de la descentralización” que establece que:

La centralización requiere de un nivel más alto de competencia y capacidad institucional local y una mayor sofisticación e integridad en los sistemas de monitoreo e información sobre finanzas, en tanto que con estructuras descentralizadas, su éxito estaría determinado en mayor medida por mecanismos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.³³

Analizando con más detalle el asunto de la rendición de cuentas y la participación ciudadana, se considera indispensable el establecimiento de sistemas de información pues a decir de Bird, entre más información se tenga y más pública sea, mejor será el resultado de la descentralización, sin importar sus razones y las circunstancias en las que ocurra.³⁴ Para tal fin, el instrumento fundamental es un sistema de información que otorgue la facilidad a los gobiernos subnacionales de proveer la información requerida en formatos uniformes que el gobierno central pueda comparar y evaluar.

³³ Op.cit., pp. 12-13

³⁴ Bird, Litvack y Ahmad, op. cit. p. 22.

Suele subrayarse también el papel que el gobierno central debe desempeñar en el aseguramiento y monitoreo del proceso de descentralización, sobre todo cuando se trata de objetivos nacionales como la educación, salud, el combate a la pobreza y la construcción de infraestructura.

Como puede observarse, en este punto se sostendría que la mejor manera de llevar a cabo la descentralización en los países en desarrollo es a través de la delegación, en donde el gobierno central transfiere responsabilidad para la toma de decisiones y la administración de funciones a los gobiernos subnacionales, pero mantiene la facultad para exigir cuentas.³⁵ Finalmente, otro aspecto a considerar sin importar la forma que la descentralización adopte, es cómo asegurar que las instituciones centrales tengan los incentivos adecuados para monitorear la actividad subnacional.

Ligado al tema de la coordinación intergubernamental, cobra especial importancia para los fines de este estudio el tema de las transferencias intergubernamentales. Derivado el hecho de que por lo general los gobiernos estatales y municipales no alcanzan a cubrir sus necesidades de gasto, prácticamente en todos los países se ha adoptado algún sistema de transferencias intergubernamentales.

En teoría, todos los sistemas de transferencias intentan cumplir con tres objetivos: 1) fortalecer los ingresos de los gobiernos subnacionales con recursos

³⁵ Sobre este punto, se ha argumentado que la mayoría de los frutos de la descentralización pueden ser mejor alcanzados a través de la delegación o desconcentración, subrayando la desconfianza mutua entre ámbitos de gobierno. Véase Judith Tandler, Good Government in the Tropics, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997. En este mismo tenor, para el caso mexicano, se ha llegado a la conclusión que el esquema de delegación adoptado en el país es más adecuado que el devolutivo. Véase Fausto Hernández T. Federalismo Fiscal en México ¿Cómo vamos?, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997.

adicionales que les permitan cumplir con sus responsabilidades de gasto; 2) redistribuir el ingreso entre las localidades y 3) incentivar el gasto en ciertos servicios públicos con externalidades positivas o que atiendan necesidades básicas.

A decir de Smoke³⁶, hay que poner especial atención en cinco aspectos cuando se diseña un sistema de transferencias:

- Idoneidad del tipo de transferencia de acuerdo a las circunstancias
- Ecuilización fiscal
- Aspectos macroeconómicos
- Establecimiento de objetivos
- Transparencia y objetividad

Con respecto al primer punto, es posible decir que mientras las transferencias no condicionadas sirven mejor a propósitos redistributivos, las transferencias condicionadas incentivan el gasto en ciertos servicios. El aspecto de la ecuilización es el más complejo, pues una misma cantidad de recursos podría tener diferentes resultados dependiendo del contexto en el que se aplique. Asimismo, es complejo dada la dificultad de determinar una distribución de ingresos óptima entre jurisdicciones.

Como se vio, los críticos de la descentralización destacaban el riesgo macroeconómico de descentralizar cantidades sustantivas de recursos a los gobiernos estatales y municipales. Con el fin de evitar este riesgo, se propone iniciar un esfuerzo de descentralización fiscal con programas modestos de transferencias que involucren un control y monitoreo sustancial por parte del

³⁶ Op. cit. pp. 25-27.

gobierno central e incrementar paulatinamente su monto en la medida que los gobiernos locales desarrollen la capacidad de proveer servicios y de adoptar un manejo fiscalmente responsable.³⁷

En lo concerniente a los objetivos, es fundamental establecerlos explícitamente y fijar aunque sea de manera tentativa, los tiempos en los que deben ser alcanzados. Por otra parte, a través de la evaluación sistemática deben ser reconocidos aquellos resultados no deseados o incentivos contrarios que el sistema de transferencias pueda provocar, con el fin de evitar la conducta estratégica.

En este mismo sentido, el establecimiento con claridad de los criterios y mecanismos de distribución de transferencias evitaría conflictos intergubernamentales y permitiría avanzar en la dirección correcta de acuerdo a lo inicialmente planeado.

Sobre este mismo punto, John Scott³⁸ al analizar la descentralización del gasto social en México, sugiere considerar cinco criterios básicos de asignación de transferencias:

- *Justificación normativa*: criterios públicos y normativamente defendibles ante los tres niveles de gobierno y ciudadanía.
- *Medición objetiva*: criterios medibles en forma objetiva, sistemática y actualizada
- *Coordinación*: criterios coordinados verticalmente –entre los tres ordenes de gobierno- y horizontalmente –entre agencias gubernamentales independientes.
- *Flexibilidad*: criterios adaptables a prioridades locales específicas consistentes con los objetivos centrales.
- *Eficiencia*: criterios que se puedan condicionar en función de la implementación efectiva de las asignaciones

³⁷ Loc. Cit.

³⁸ Op. Cit. P. 13

Aquí habría que notar que dentro de estos principios, algunos de ellos podrían ser contradictorios. Como el mismo autor señala, en particular la condición de coordinación con la de flexibilidad, pues al coordinar los criterios vertical y horizontalmente, se disminuiría la posibilidad de adaptación de las prioridades locales específicas.

Para concluir, quizá el trabajo más detallado para analizar las políticas de descentralización en México y que nos introduce al tema de la relaciones intergubernamentales sea el esquema propuesto por Enrique Cabrero. De manera general, este autor propone:

“...vincular el análisis del proceso y los resultados observados a las características intrínsecas de la región, es decir, que no se puede analizar el grado de avance del proceso de descentralización exclusivamente como una política emanada del centro, sino que se debe enriquecer el análisis con los rasgos propios de la región, estableciendo relaciones entre los aspectos del proceso y la especificidad regional, su historia y problemática cultural, económica y social.”³⁹

En una primera fase que llama de “diagnóstico regional”, sugiere situar el análisis en el ambiente político, económico y social de la región. Citando el estudio de Keselman y Rosenthal⁴⁰ propone que para analizar la descentralización desde la perspectiva política, además de considerar el contexto en la que tiene lugar, es importante distinguir, en primer lugar, el tipo de instituciones que participan en el proceso, es decir, si se trata de instituciones que derivan su poder del centro como delegaciones u oficinas estatales; instituciones de intermediación que derivan su

³⁹ *Op. Cit.* pp. 81-97.

⁴⁰ M. Kesselman y D. Rosenthal, Local Power and Comparative Politics, Sage, 1974.

poder del centro para negociar con las bases como ramificaciones de centrales obreras o campesinas o instituciones independientes, como serían los ayuntamientos o gobiernos estatales, es decir, aquellas que en principio tienen un poder independiente porque manejan recursos propios.

Asimismo, propone tener en cuenta las articulaciones institucionales que se refieren a las alianzas, compromisos, conflictos y rupturas entre las instituciones participantes. En esta primera fase de diagnóstico hace hincapié en los procesos de decisión, con lo cual se buscaría detectar la dinámica de los procesos, quienes son los participantes, cual fue su grado de influencia o peso específico en el proceso, así como cuáles fueron los grupos favorecidos o perjudicados como resultado del proceso.

Finalmente, en una segunda fase de “diagnóstico y análisis de políticas específicas”, a través del seguimiento o reconstrucción de las políticas, propone abarcar:

1. Aquellas áreas sustantivas que por su naturaleza pudieran tener un mayor efecto demostrativo
2. Las acciones realizadas o en marcha durante el periodo sujeto a la investigación y,
3. La identificación de las políticas, es decir si corresponde a una política del gobierno federal o si es estatal; cómo se generó la política en el ámbito estatal; quienes deberían participar y participaron tanto a nivel de la definición de la política como en su implementación y quienes fueron los proveedores de los recursos necesarios para la implementación de la política.

Relaciones intergubernamentales (RIG's)

Como se ha visto, el tema de las relaciones intergubernamentales es fundamental al analizar cualquier política de descentralización, dada la intensa y constante interacción entre órdenes de gobierno. La teoría de RIG's se ocupa básicamente de estudiar los nexos que se establecen entre los distintos órdenes de gobierno. El concepto nace de una crítica al federalismo norteamericano e intenta trascender las relaciones entre nación y estados, así como los aspectos estrictamente legales y las relaciones jerárquicas, al tiempo que implica un enfoque empírico y orientado a resultados.

Así, mientras la teoría del federalismo fiscal se encarga de explicar por qué es necesario distribuir las funciones de ingreso y gasto entre los distintos órdenes de gobierno, la teoría de las relaciones intergubernamentales se ocupa, en buena medida, de explicar cómo han de estructurarse las relaciones entre los órdenes de gobierno para asegurar que cada uno de ellos cumpla eficientemente con sus responsabilidades.

Tomando en cuenta la definición amplia de William Anderson, las RIG's son un importante contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación".⁴¹ Es decir, esta definición abarca desde la comprensión de estructuras e instrumentos hasta el análisis de procesos y conductas de los participantes.

⁴¹ Cit. por Rodolfo García del Castillo, Los municipios en México. Los retos ante el futuro, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1999, p.30.

Otra definición más acotada es la realizada por Deil S. Wright.⁴² De acuerdo con este autor, podemos mirar a las RIG's a partir de cinco rasgos distintivos. En primer lugar, que las RIG's trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional, el nivel intermedio (estatal, regional o provincial) y el local, al tiempo que se encarga también de estudiar las relaciones al interior de tales instancias de gobierno.

En segundo lugar, que toma en cuenta la importancia del factor humano, el cual está constituido por las actividades y actitudes del personal al servicio de las unidades de gobierno. Así, sostiene que “no existen relaciones entre los gobiernos y que únicamente se dan relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno”.

La tercera característica es que las relaciones entre los empleados públicos suponen continuos contactos e intercambios de información y de puntos de vista. En este sentido, una de las preocupaciones centrales de los participantes en las RIG's es la de conseguir que los asuntos “salgan adelante” mediante el uso de diversos mecanismos informales, prácticos y orientados a fines concretos, inscritos dentro del marco formal y legal en que se desenvuelven los distintos actores.

La cuarta característica se refiere a que cualquier tipo de empleado público es, al menos potencialmente, un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones; es decir, se toma en cuenta

⁴² Deil, Wright, Understanding intergovernmental relations, California, Brooks/Cole Publishing Co., 1988, passim.

tanto los cargos electos como los designados. Con esto se explica que no sólo los tomadores de decisiones o altos mandos tienen la capacidad de influir en las decisiones, pues en los procesos de elaboración de las políticas y acciones gubernamentales participan también los funcionarios medios y bajos.

En última instancia las RIG's se caracterizan por su dimensión política. Por ser el "conjunto de las intenciones y acciones de los empleados públicos, así como las consecuencias de dichas acciones". En términos de políticas públicas, las RIG's destacan la intervención de los actores en todos los ámbitos de gobierno tanto en la formulación, como en la implementación y evaluación.

La trascendencia de la RIG's está pues en que intenta explicar con mayor precisión el funcionamiento del gobierno desde una óptica que va más allá de los enfoques legales respecto a las divisiones entre gobiernos. En este sentido el concepto de RIG's tiene una clara orientación no jurídica porque contempla una amplia variedad de individuos y organizaciones que interactúan con base en diversas motivaciones y conductas.

Es por ello que desde esta perspectiva dinámica, las RIG's se constituyen en un complemento a los estudios sobre federalismo que, necesariamente, se han vinculado a una fuerte tradición jurídica, ya que después de todo, la discusión del federalismo no puede remitirse únicamente al ámbito de lo formal (legal, administrativo y fiscal) si se considera que el ejercicio concreto de gobernar incluye procesos políticos, conflictos y relaciones de intercambio que adquieren diariamente una expresión local dentro de un juego de poder entre los distintos actores. Por ello, una perspectiva estrictamente legalista agota su capacidad explicativa cuando se aplica a situaciones dinámicas, pues durante el estudio de

políticas concretas aparecen los problemas asociados al poder y los procesos decisorios como piezas claves para el funcionamiento del sistema político.

Wright, basándose en la evolución histórica del federalismo norteamericano y tomando las relaciones y el patrón de autoridad como elementos clave, sugiere tres modelos de RIG. El primero es el de autoridad coordinada, en el cual se da una distinción y separación clara entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales, asumiendo que las unidades locales de gobierno dependen de los gobiernos de los estados.

El segundo modelo es el de autoridad inclusiva, en el que las relaciones son jerárquicas y, por lo tanto, los municipios dependen de los estados y éstos, a su vez, del gobierno nacional. Supone también que el gobierno nacional busca expandir su poder frente a los estados y sus localidades, ya sea reduciendo los poderes o competencias de los estados y localidades o haciendo crecer el poder del gobierno nacional más allá de las competencias estatales.

En el tercero, conocido como de autoridad traslapada que representa el punto medio entre los dos modelos anteriores, existen áreas que implican la acción simultánea de unidades locales, estatales y nacionales. Este modelo supone un fuerte contacto interjurisdiccional donde las áreas de autonomía están limitadas al igual que el poder, de modo que sean necesarios los acuerdos negociados para realizar los programas y actividades del gobierno.

A estos modelos teóricos hay que agregar que según Thomas:

“... en el federalismo la presencia de múltiples gobiernos con objetivos distintos conduce naturalmente a conflictos intergubernamentales. El reparto de autoridad y

recursos es, en el fondo, una distribución de poder y como tal no puede concebirse como exenta de conflictos y fricciones. En algunos casos la autoridad es difícil de establecer y surgen problemas de concurrencia y coordinación por lo que es necesario buscar las formas para alcanzar una convivencia fundada en el consenso”.⁴³

Finalmente, siguiendo a Cabrero y García hay que considerar que:

“... la intensidad y rasgos de las RIG's se ven influidos por distintos elementos como: la dimensión del país y características demográficas; la composición racial, religiosa, lingüística y cultural de un país; la solidez de la tradición y la experiencia política común de una federación para mantener y reorganizar sus RIG's; la cantidad y la relativa dimensión de las unidades en una federación, el grado de desproporción entre ellas; el tipo de sistema electoral; la naturaleza del sistema de los partidos políticos; el grado de centralización o descentralización; y las relaciones hacia el exterior y su papel en la globalización”.⁴⁴

⁴³ Antón Thomas, American Federalism & Public Policy: How the system works, Random House, New York, 1989. Cit por Enrique Cabrero Mendoza y Rodolfo García del Castillo, “Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios”. Ponencia presentada en el 2º Congreso del IGLOM “Gobiernos Locales: Democracia y reforma del Estado”. Para consultar la ponencia completa véase www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa8/relgobnuevoescenarioyagenda.html.

⁴⁴ Ibid, p. 2.

2. Antecedentes y marco legal

El tema de la descentralización en México ha estado presente en la agenda de gobierno marcadamente en las últimas décadas. De manera general, los diferentes esfuerzos descentralizadores desde la década de los setenta se han visto enmarcados por procesos de reforma del estado, cambio democrático y crisis económicas. Es por ello que al analizar una política de descentralización tan reciente como lo es el Ramo 33 y en especial el FAISM, vale la pena mencionar explícitamente sus antecedentes, así como el marco legal fundamental en el que opera.

En este capítulo, sin el afán de ser exhaustivos se intentará mostrar las grandes tendencias e ideas que la descentralización ha seguido en las últimas tres décadas, haciendo énfasis en los principales procesos de descentralización fiscal constituidos por las participaciones federales (Ramo 28) y el Ramo 26, antecedente directo del FAISM.⁴⁵

Se buscará asimismo situar los esfuerzos descentralizadores en el contexto en el que tuvieron lugar para poder entender a manera de hipótesis sus motivaciones. Finalmente, se presenta esta evidencia desde una perspectiva comparada.

Es importante decir que, aunque ciertamente la evolución de la descentralización se puede analizar de manera continua, para fines analíticos se presenta la información por sexenios.

⁴⁵ Desde su creación en 1983, este Ramo ha tenido cinco nombres: “Promoción Regional” (1983-1984); “Desarrollo Regional” (1984-1989); “Solidaridad y Desarrollo Regional” (1990-1995); “Superación de la Pobreza” (1996-1997), y finalmente “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza” (desde 1998). Véase John Scott, *op. cit.*, p. 20.

En la segunda parte de este capítulo se hace referencia a los principios del federalismo fiscal contenidos en nuestra constitución y a la distribución de facultades de ingreso y gasto entre ordenes de gobierno, así como una descripción de la ley fundamental que regula las relaciones fiscales intergubernamentales en nuestro país.

Evolución reciente de la descentralización en México

Aunque durante la mayor parte del siglo XX en México la descentralización no figuró propiamente como una política de gobierno, pueden identificarse ciertas propuestas en este sentido a partir de la década de los setenta, las cuales servirían al objetivo del desarrollo regional y territorial más balanceado.

Estos primeros esfuerzos se ubican en momentos de profundas transformaciones administrativas y cambio en el modelo de desarrollo. Los objetivos de esta estrategia incluían la corrección de los problemas de la distribución del ingreso y desempleo, la elevación del nivel de vida de la población, la reducción de la dependencia externa, el estímulo a la industria nacional y el crecimiento del comercio internacional, todos los cuáles requerían de un desarrollo territorial más balanceado.⁴⁶

En este sentido, con el fin de reubicar tanto a la población como a la actividad industrial fuera del Valle de México, se podrían citar diferentes programas. En el ámbito rural, el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) –sustituido posteriormente por el Plan Nacional para las Areas

⁴⁶ Victoria E. Rodríguez, La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo, México, Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 142

Deprimidas y los Grupos Marginados (COPLAMAR)- y el Programa de Zonas Áridas, en tanto que en el ámbito urbano entre los programas más destacados se encontraban el complejo siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas y el desarrollo del programa de plantas manufactureras a lo largo de la frontera con Estados Unidos.⁴⁷

En el ámbito legal destaca, por una parte, la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo objetivo era coordinar los tres niveles de gobierno en su regulación de los asentamientos humanos del país mediante una planeación cuidadosa del desarrollo de los centros de población, así como la promulgación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978, cuyos objetivos explícitos eran la descentralización de la industria, los servicios públicos y actividades del sector privado.⁴⁸

Los primeros esfuerzos por institucionalizar organismos de coordinación se remontan a la creación de los Comités de Promoción para el Desarrollo Económico (COPRODES), extendidos a todo el país en 1975 y cuya función era de la promover en los gobiernos subnacionales los proyectos de desarrollo regional del gobierno federal.

Durante la década de los setenta, que bien se podría identificar como de coordinación intergubernamental⁴⁹ más que de descentralización, tuvo lugar también la firma del primer convenio de coordinación fiscal en 1973, que dio origen al actual sistema de participaciones o transferencias, con lo cual los gobiernos

⁴⁷ Loc. cit.

⁴⁸ Ibid., pp. 143, 144.

⁴⁹ Véase Mauricio Merino, "La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas", Foro Internacional, El Colegio de México, vol.XXXVI, núm. 1-2 (143-144), enero-junio 1996,pp. 372-399.

subnacionales empezaron a participar más activamente en las decisiones del gasto y se logró contar con un sistema de recaudación más eficiente.

Para finales del sexenio 1970-1976, los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADES) sustituyeron a los COPRODES e, Iniciado el siguiente sexenio, además de hacer menos vertical la operación de estos comités, se permitió a esta institución firmar acuerdos de coordinación para la transferencia de fondos federales a los Estados, a través de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) creados en 1977, los cuales representaron los primeros instrumentos formales de coordinación del gasto entre órdenes de gobierno.

Citando a Gómez de la O, la celebración de estos convenios constituyó dos hechos importantes en el proceso de descentralización de la función pública: el primero, la participación directa del ámbito estatal en la realización de obras de infraestructura social y económica en beneficio local, y el segundo, las transferencias de recursos económicos y técnicos realizadas desde el gobierno federal a los estados para la realización de los proyectos de infraestructura básica y de servicios.⁵⁰

Durante la siguiente década se dio un paso fundamental en materia de coordinación fiscal intergubernamental con la creación en 1980 de la Ley de Coordinación Fiscal, que permitió sentar las bases de un esquema de coordinación más amplio.

Estrechamente ligado a la creación Ley de Coordinación Fiscal, tuvo lugar también en 1980 el acuerdo fiscal intergubernamental más significativo en materia

⁵⁰ Eduardo Gómez de la O, La descentralización Fiscal en México, ponencia presentada por el INDETEC en el XV Seminario de Política Fiscal, Santiago de Chile, CEPAL, 2003, pp. 2,3.

de ingresos, que fue la transformación del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el cual quedó establecido exclusivamente para el ámbito federal por tratarse de un impuesto de base amplia. Al mismo tiempo, surgió el Convenio de Colaboración Administrativa, a través de cual se le asignó a los estados la facultad de vigilar y monitorear la recaudación de los impuestos federales en su territorio, a cambio de ciertos incentivos.

Teniendo como marco institucional para el desarrollo regional el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), que institucionalizaba la planeación en un sistema que pretendía ser más democrático, el proceso de descentralización cobró mayor importancia en el sexenio 1982-1988. De hecho, la descentralización fue una de las siete tesis fundamentales del programa de gobierno del candidato del PRI a la presidencia de la República en 1982. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se reconoció abiertamente que la centralización era una “grave limitante a la realización del proyecto nacional”.

Como forma de combatir al centralismo, en dicho Plan de puso como objetivo, entre otros, “descentralizar y distribuir competencias entre las tres instancias de gobierno”, para lo cual se propuso:

- Promover el desarrollo estatal y municipal integral mediante la creación de un sistema de planeación democrática;
- Desconcentrar la zona metropolitana de la ciudad de México mediante la relocalización industrial y la descentralización administrativa del gobierno federal; y
- Estimular la integración regional por medio de programas regionales estratégicos.

Los lineamientos para la operación descentralizada de los programas federales y para el fomento al desarrollo regional, se llevarían a cabo mediante el

Convenio Único de Desarrollo (CUD) que, en sustitución del Convenio Único de Coordinación se convirtió en el instrumento básico por medio del cual los ejecutivos federal y estatales establecieron compromisos sobre acciones de competencia concurrente y de interés común.⁵¹

El valor primordial de los CUD residía en su carácter de acuerdos formales diseñados para la transferencia de recursos federales a los estados. Desde una perspectiva de descentralización, este era un primer paso importante hacia un federalismo más eficaz.⁵²

Como se podrá apreciar, fue hasta entonces cuando el tema de la descentralización se asumió como una política de Estado y, en este sentido, hubo diversas decisiones que demostrarían la voluntad política del gobierno entrante. Entre las más destacadas está sin duda la reforma al artículo 115 constitucional de 1983, pues por primera vez en la historia del país se reconocieron en el máximo ordenamiento jurídico las fuentes de ingresos propios y exclusivos de los municipios. Mientras en el texto anterior sólo se señalaba que los municipios administrarían su hacienda formada por las contribuciones que la legislatura de su estado les asignara, con la reforma se precisaron claramente las fuentes de ingresos de los municipios que no necesitaban ser otorgadas por las legislaturas estatales.

Asimismo, se reconoció por primera vez dentro del ámbito de la política de desarrollo regional, la necesidad de descentralizar de manera formal funciones y

⁵¹ Para un análisis detallado de este convenio, véase María del Carmen Pardo, "La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo" en Blanca Torres, *op. cit.* pp-119-133.

⁵² Victoria E. Rodríguez, *op. cit.*, p, 155.

facultades a Estados y Municipios atendiendo a las características geográficas y sectoriales, a fin de los servicios se brindaran de manera más eficiente y de forma más cercana a los ciudadanos.⁵³

Por otra parte, en junio de 1984 el gobierno federal expidió un decreto con el fin de que todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal elaboraran sus programas de descentralización con base en las propuestas de los gobiernos estatales. De la reunión de todos estos programas en enero de 1985 se presentó el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal que fue coordinado por la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), y cuyas acciones fueron de tres tipos: a) de transferencia de entidades paraestatales administradas por el gobierno federal, a los gobiernos estatales; b) de coordinación para la ejecución y operación de programas de desarrollo, cuya responsabilidad se transfiere a los gobiernos de los estados a través del Convenio Únicos de Desarrollo, y c) de desconcentración de funciones administrativas.

Finalmente, durante este sexenio fue cuando se dieron los primeros pasos para la descentralización de los servicios de salud y educación con la creación de las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USED), y el decreto que expidió las Bases para la Descentralización de los Servicios de Salud.

⁵³ Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral (Resumen), México, PRI, 1981.

Siguiendo a Beltrán y Portilla, a manera de conclusión se podrían señalar tres grandes líneas de acción para la descentralización es este sexenio:

1. Una reforma municipal que se propuso una redistribución de facultades y atribuciones entre los tres ordenes de gobierno.
2. Un programa de descentralización de la Administración Pública Federal, en donde destaca la transferencia de la educación básica y normal y de los servicios de salud a los estados.
3. Una política regional que, para descentralizar, se propuso utilizar el gasto público federal para revertir el desarrollo regional desequilibrado.⁵⁴

Es importante mencionar que dichos esfuerzos descentralizadores, sobre todo los de la década de los setenta, se vieron obstaculizados en buena medida por las crisis económicas que desviaron la atención hacia la recuperación, así como por la oposición de grupos industriales que reaccionaron a la reubicación reduciendo las inversiones.

A decir de Merino, los primeros esfuerzos descentralizadores de principios de los setenta tuvieron como motor principal al agotamiento del modelo de desarrollo. Aunque no se trataba de una crisis, pues el modelo de desarrollo hacia adentro aun funcionaba, el sistema político se vio impedido a seguir respondiendo con eficacia a las demandas planteadas por una sociedad cada vez más participativa y más renuente a los conductos políticos señalados por el partido oficial, por lo cual, una de las primeras salidas que encontró el régimen para abrir el camino de la liberalización política fue el del reforzamiento de las capacidades de respuesta de los gobiernos estatales y municipales.⁵⁵

⁵⁴ Op. cit., pp. 91-117.

⁵⁵ Op. cit., p. 375.

Sin embargo, desde mediados de los setenta y principios de los ochenta, ahora sí ante las crisis,

“...la descentralización ya no sólo se concibió como un instrumento para el mantenimiento del viejo control político corporativo, sino como una opción eficaz para paliar los efectos sociales más duros de la crisis económica que estalló en 1982. Si el proceso comenzó como una forma de mantener la estabilidad política del país, sin quebrantar sin embargo las redes del sistema político en su conjunto, después de la llamada “crisis de la deuda” se concibió además como una vía para hacer más eficiente el aparato administrativo federal ante los desafíos planteados por la quiebra definitiva del modelo de desarrollo. Fue la crisis la que disparó en definitiva el proceso, en busca del incremento de la capacidad de respuesta administrativa de todos los niveles de gobierno”.⁵⁶

Sobre este mismo punto, Lorenzo Meyer señala que, “en efecto, desde antes de que las devaluaciones y caídas del Producto Interno Bruto (PIB) de los años 1976 y 1982 hicieran inevitable la admisión del fracaso del tipo de arreglo económico imperante, la presidencia mexicana estaba experimentando una pérdida paulatina de control sobre las variables centrales tanto económicas como políticas y culturales.”⁵⁷

Al iniciarse el siguiente sexenio, aunque quizá de manera menos evidente, la descentralización siguió presente en la agenda nacional. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la descentralización y, de manera más general el federalismo, fue incluido dentro del llamado “Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática”, en donde se reconocía ahora a la centralización como un “obstáculo para el desarrollo de la democracia en lo político y lo administrativo”.

⁵⁶ Loc. cit.

⁵⁷ “La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996.” en Foro Internacional, El Colegio de México, vol.XXXVI, núm. 1-2 (143-144), enero-junio 1996,p. 12.

En otra parte de este Plan, dentro del llamado “Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios”, se establecieron como medidas para fortalecer el federalismo: 1) Una política de coordinación fiscal para fortalecer el sistema impositivo federal, estatal y municipal, estimulando la capacidad recaudatoria de cada entidad federativa y poniendo énfasis en el impuesto predial y, 2) Una mayor colaboración del gobierno federal en la consolidación de las haciendas locales tanto en materia de ingreso como de gasto. Con respecto a este último punto se planteaba la necesidad de contar con una política de gasto que “fomentara la descentralización” a través del Convenio Único de Desarrollo.

En la práctica, este nuevo gobierno continuó con el proceso de descentralización realizando reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como una nueva modificación de la fórmula de distribución de participaciones, y fortaleciendo la descentralización de los servicios de educación y salud.

Pero indudablemente el eje de la política descentralizadora de este sexenio, sobre todo en el ámbito social, lo constituyó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Este programa se distinguió de las anteriores políticas descentralizadoras al incluir abiertamente a la sociedad en el proceso. Visto así, parecería que esta nueva estrategia iba un paso delante de las anteriores pues intentaba llegar a los beneficiarios directos. Sin embargo, en la práctica, este programa produjo efectos perversos al pasar por alto a los gobiernos locales.

Ciertamente, como afirma Cabrero, si bien el Pronasol no tuvo como objetivo explícito el impulsar a la descentralización, fue –junto con la federalización de la educación- de los únicos programas de gobierno que (...) se referían a

orientar acciones para compensar los desequilibrios regionales y fortalecer los ámbitos estatal y municipal.⁵⁸

Paradójicamente, para su operación el programa se sustentaba en las mismas instituciones que en el sexenio anterior, pues era a través de la firma de los Convenios de Desarrollo Social entre el ejecutivo federal y los estatales como se determinaban las decisiones de inversión y transferencia de subsidios. Dichos convenios que se firmaban en el seno de los COPLADES, fueron definidos como “...el conducto por medio del cual se apoya la descentralización de importantes funciones a las entidades y municipios”, aunque tuvieron como función adicional la de “...definir, controlar, y evaluar los proyectos productivos y sociales en que participan las comunidades mediante los comités de solidaridad.”⁵⁹

Con respecto al papel de los municipios en este programa, a pesar de que los objetivos de los programas con participación municipal estaban vinculados con importantes asuntos relacionados con el bienestar social de sus comunidades, en los hechos la normatividad otorgó a los municipios un modesto papel en la implementación de estos importantes programas. En términos generales, la intervención del municipio se restringió a la organización de los comités de Solidaridad, la transferencia de recursos a los representantes de los comités (quienes lo administraban y aplicaban), y a servir como gestores de las solicitudes de obra y acciones de las comunidades ante las dependencias federales.⁶⁰

⁵⁸ “Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional” en Cabrero (coord.), “Las políticas descentralizadoras...”, *Op. cit.*, p. 111.

⁵⁹ SEDESOL, La solidaridad en el Desarrollo Nacional, SEDESOL, México, 1993. Cit. por Cabrero, *ibid.* pp. 111,112.

⁶⁰ Alejandro Vega Godínez, El FAISM desde la perspectiva municipal. Importancia financiera del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: un acercamiento desde la perspectiva municipal, México, CIDE, 2000, p. 14.

Pasada esta experiencia *sui generis* de descentralización, el gobierno de Ernesto Zedillo en 1995 volvió a situar como prioritario el tema, según se observa en el del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el posterior decreto de agosto de 1997 que creó el Programa para un Nuevo Federalismo.⁶¹

Nuevamente, aunque quizá con un tono más autocrítico, en el PND 1995-2000 se proponía auspiciar el federalismo como una forma de limitar el centralismo que “ha entorpecido el desarrollo económico del país”.

Este “nuevo federalismo” que ciertamente quedó plasmado en la mayoría de los programas de mediano plazo elaborados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tuvo como objetivo redistribuir responsabilidades y recursos del gobierno central a los subnacionales, bajo el objetivo explícito de fortalecer la capacidad de provisión de los bienes y servicios públicos con responsabilidad fiscal y de acuerdo con las preferencias de los grupos sociales de las regiones del país.⁶²

Hay que destacar que en el Programa para un Nuevo Federalismo se abordó de manera más consistente el tema de la descentralización, pues ésta se sustentó en el análisis de funciones que la ley otorgaba a cada orden de gobierno, como paso previo a su reasignación. Así, este programa planteaba que el propósito de gobierno federal era impulsar un proceso de descentralización que trascendiera el ámbito administrativo y que incidiera concretamente en la

⁶¹ Es digno mencionar que además de la creación de este programa hacia el final del sexenio tuvo lugar el primer esfuerzo de evaluación explícito de las políticas de descentralización, con la publicación del balance sexenal de este programa.

⁶² Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Presidencia de la República, 1995. pp. 59-60.

redistribución de aquellas facultades y recursos susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos estatales y municipales.

En la práctica, uno de los primeros pasos en materia de ingresos fue la decisión de que el gobierno federal entregara directamente a los gobiernos estatales el 20% de lo recaudado por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicio (IEPS) -de bebidas alcohólicas y cerveza- y 8% por concepto de tabaco, ambos en 1996.

Asimismo, se modificó la Ley de Coordinación Fiscal con el objetivo de permitir a las entidades federativas establecer en sus municipios derechos por licencias a establecimientos que vendían bebidas alcohólicas y por la colocación de anuncios.

Pero más importante fue la decisión de eliminar la exclusividad de la federación para establecer gravámenes sobre servicios de hospedaje, tenencia y uso de vehículos de más de 10 años de antigüedad y la firma de un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades, mediante el cual se les otorgaron incentivos adicionales para que ejercieran las funciones de vigilancia sobre la recaudación de impuestos federales como el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

Para el tema que nos ocupa, otro paso trascendente fue la continuación del proceso de descentralización de los recursos del Ramo 26, pues se aumentó el porcentaje descentralizado a 25% en 1995; a 50% en 1995 y, finalmente a 65% durante 1996 y 1997.

Destinado al abatimiento de los rezagos en infraestructura, su objetivo principal sería el de dotar de mayores recursos a aquellas regiones del país que presentaran mayores rezagos. En este sentido, el Fondo de Desarrollo Social Municipal que constituía el 65% del Ramo 26, se comenzó a distribuir entre los estados mediante una fórmula que utilizaba indicadores de pobreza. A su vez, los estados tenían la facultad de diseñar su propia fórmula para distribuir los recursos entre sus municipios.

A partir de 1997, la determinación de la asignación correspondiente a cada entidad federativa estuvo dividida en dos etapas. En la primera se aplicó un criterio de “equidad” a través de cual se garantizó que cada entidad recibiera al menos 1% del monto total del fondo, en tanto que el 69% restante se distribuyó mediante el calculo del Índice Global de Pobreza en cada entidad federativa. Con este tipo de distribución la Federación quería evitar que existieran cambios drásticos en la asignación de aquellas entidades federativas que tuvieran un bajo nivel de marginación.⁶³

De la modalidad que adoptó el gasto social destinado a la construcción de infraestructura durante 1996 y 1997, resaltan tres características fundamentales para las relaciones entre niveles de gobierno en México, y especialmente para la función desempeñada por el municipio: 1) la decisión sobre las inversiones a realizar recaía exclusivamente en los municipios; 2) el estado, sin embargo, ganó amplio poder en la definición de los recursos destinados que a cada uno de sus

⁶³ Katia Rodríguez Gómez, “La descentralización del gasto social destinado a la construcción de infraestructura básica y su repercusión en la gestión municipal en México”, Guadalajara, ponencia presentada en el seminario “Gobiernos Locales: el futuro político de México, 1999. p. 4. Véase www.iglom.iteso.mx/krodriguez.pdf

municipios, ya que tenía la potestad de construir la fórmula de pobreza según sus prioridades políticas y sociales y 3) la Federación, por su parte, hacía transparentes las transferencias de recursos pero seguía manteniendo el control de los mismos a través de la SEDESOL, con lo que esta Secretaría confirmaba su supremacía en los aspectos relacionados con el diseño y orientación general de la política.⁶⁴

Por otra parte, en materia de participaciones es destacable el incremento del Fondo General de Participaciones, el cual pasó de 18.51% a 20% de la Recaudación Federal Participable⁶⁵ en 1996.

En materia de salud y educación, que han sido históricamente los dos principales procesos, se continuó impulsando su descentralización a través de la firma del Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, que permitió la transferencia a los estados de los servicios de salud para la población abierta. De la misma manera se inició en 1997 la descentralización del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción

⁶⁴ Loc. cit.

⁶⁵ Según el Artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la Recaudación Federal Participable está constituida por los ingresos que obtiene la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre extracción de petróleo y de minerías, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismo conceptos. Lo que no incluye son: 1) los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; 2) derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo; 3) incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; 4) impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos; 5) la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3º-A de la misma ley (donde se establece que corresponde a las entidades federativas el 20% de la recaudación por cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y el 8% de la recaudación de tabacos labrados); 6) la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3º-B de la misma Ley; y 7) el excedente que obtenga la federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

de Escuelas y la transferencia –un años más tarde- de los planteles del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

Habría que mencionar también el establecimiento del Programa de Coordinación Hacendaria con las Entidades Federativas, que permitió a estas últimas reducir el saldo y la carga financiera de sus deudas, producto de la crisis de 1994-1995, y la descentralización de recursos en 1996 del Programa Alianza para el Campo.

A partir de la segunda mitad del sexenio, indudablemente la decisión más importante en materia de descentralización del gasto la constituyó la creación del Ramo 33, “Aportaciones para estados y municipios”, en 1998. Sin el afán de entrar en detalle sobre este punto que será el objetivo del siguiente capítulo, baste decir que este ramo, en sustitución del Ramo 26, permitió institucionalizar conceptos de gasto social desconcentrados, federalizados o en proceso de desconcentración, que estaban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos.⁶⁶ Así también, en los años que siguieron a su creación se consolidó como una fuente de ingresos casi igualmente importante que las participaciones.

Con respecto a este mismo punto, no debe soslayarse el papel desempeñado tanto por el poder Legislativo, como por gobiernos estatales y municipales, ya que de origen la propuesta del Poder Ejecutivo sólo consideraba tres de los siete fondos que actualmente constituyen las aportaciones. Fue al interior de la Cámara de Diputados que en las reformas de 1998 y 1999 se integraron cuatro fondos más.

⁶⁶ David Colmenares Páramo, “El federalismo fiscal y las transferencias condicionadas (Ramo 33)” en *El Economista Mexicano. federalismo Fiscal desde estados y municipios*, México, Colegio Nacional de Economistas, 1999, p.189.

Finalmente, aunque no como iniciativa de la administración central debe mencionarse, por su incidencia directa en el federalismo fiscal mexicano, la reforma al Artículo 115 constitucional de 1999. Con esta reforma presentada por el Partido Acción Nacional en el Congreso de la Unión, se impulsó decididamente el fortalecimiento de la capacidad recaudatoria municipal, así como la seguridad jurídica en el cobro del impuesto predial en lo que respecta a bienes del dominio público. Asimismo, se reconoció al municipio como ámbito de gobierno, se robustecieron sus capacidades reglamentarias y se establecieron competencias exclusivas a favor de los municipios, entre otras medidas.⁶⁷

Con respecto al contexto y las posibles motivaciones que tuvieron las políticas descentralizadoras durante estos dos últimos sexenios, hay que notar que a diferencia de los sexenios anteriores, el factor político representado por el ánimo democratizador y la alternancia partidista cobró mayor importancia desde finales de los años ochenta. Dada la creciente competitividad electoral, la presión sobre los gobiernos locales para dar resultados y rendir cuentas fue en aumento, lo cual se tradujo necesariamente en una exigencia creciente por modificar la distribución de facultades y recursos entre los tres ámbitos de gobierno. De esta forma, se cuestionó la formulación y aplicación de las políticas públicas en el ámbito local, así como el peso excesivo del gobierno central en la toma de decisiones. Desde luego, esta pluralidad también quedó reflejada en el Congreso

⁶⁷ Para un análisis detallado de la reforma y su proceso, véase Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh Guillén, Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional, México, CIDE-Miguel Angel Porrúa, 2000.

de la Unión y jugó un papel importante en las modificaciones a la legislación fiscal.⁶⁸

Este hecho, aunado al deterioro económico acumulado, pues el gobierno de salinas – y también el de Zedillo- iniciaron sus mandatos ante la crisis, hizo que el gobierno no quisiera ni pudiera recurrir más al discurso revolucionario para legitimarse. En cambio buscaría:

“... remodelar su coalición de apoyos y establecer lazos con los nuevos aliados. Esta nueva coalición excluiría a los viejos miembros, empleados del sector público, ejidatarios, la clase obrera tradicional, empresarios protegidos por la égida estatal que producían para el mercado doméstico (...) En el viraje de la sustitución de importaciones a la economía de mercado, la élite estatal se enfrentaba a viejas coaliciones establecidas y sus potenciales aliados (aquellos grupos que se beneficiarían de las nuevas reformas) aún no estaban plenamente consolidados.”⁶⁹

En otros términos y para finalizar, se puede agregar una tendencia mundial hacia el redimensionamiento del estado y sus funciones que se extendió durante estos dos últimos sexenios. En este sentido, el gobierno de Salinas continuó con la política de privatización de entidades paraestatales, sólo que ahora el objetivo no era únicamente el saneamiento de las finanzas públicas. A decir de Luis F. Aguilar:

La cuestión de fondo era poner fin a un estado propietario y empresario, cuyos límites habían sido exhibidos en el momento de su crisis fiscal y en su impotencia

⁶⁸ Por citar sólo el dato municipal, mientras que en 1993 el PRI gobernaba 89% de los municipios, el PAN 8.4% y el PRD 7.4%; para el año 2000 el porcentaje de municipios gobernados por el PRI había descendido a 57%, el PAN había aumentado su participación a 13.4% - gobernando sin embargo a 37.1% de la población- y el PRD gobernaba 9.78% de los municipios – 15.1% de la población nacional.

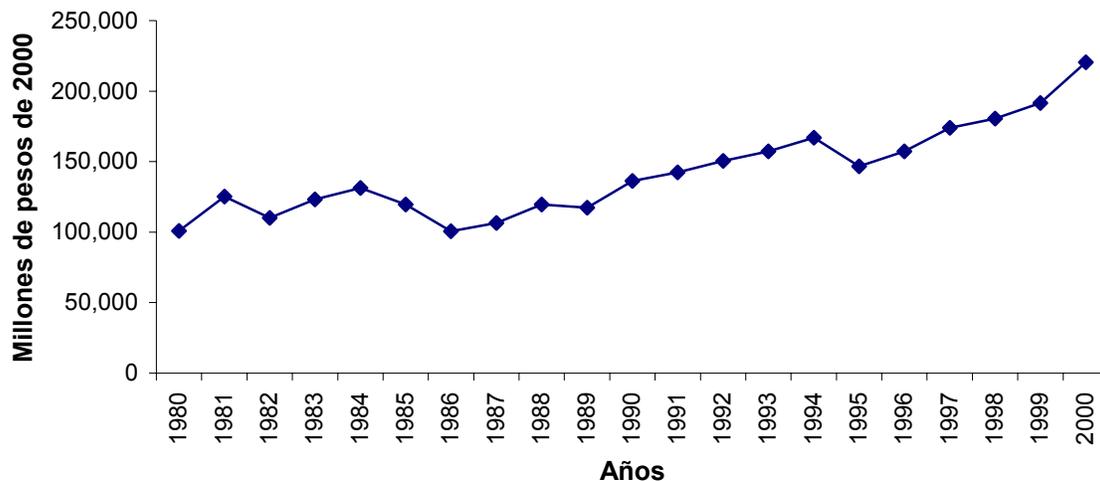
⁶⁹ Denise Dresser, “Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad”, *El Cotidiano*, UAM, julio-agosto de 1992, p. 55. Cit. por María del Carmen Pardo, “La política social como dádiva del Presidente”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol.XXXVI, núm. 1-2 (143-144), enero-junio 1996, p. 303.

para dinamizar el crecimiento económico y resolver la inequidad social. La desincorporación de la empresa pública constituyó la nueva manera de concebir las funciones, ámbitos y modos de la intervención estatal. La privatización se concibió, además, como una manera de devolver el Estado a sus funciones públicas y sociales básicas.⁷⁰

La evolución en cifras

La principal transferencia hacia los gobiernos estatales y municipales de 1980 a 2000, fueron por mucho las participaciones (Ramo 28). La importancia de este tipo de transferencia proviene no sólo de su monto, sino de que se trata de recursos soberanos, es decir, de recursos que son transferidos a estados y municipios sin ningún tipo de restricción para su gasto, bajo criterios resarcitorios.

Gráfica 2.1
Participaciones a estados y municipios, 1980-2000 (millones de pesos de 2000)



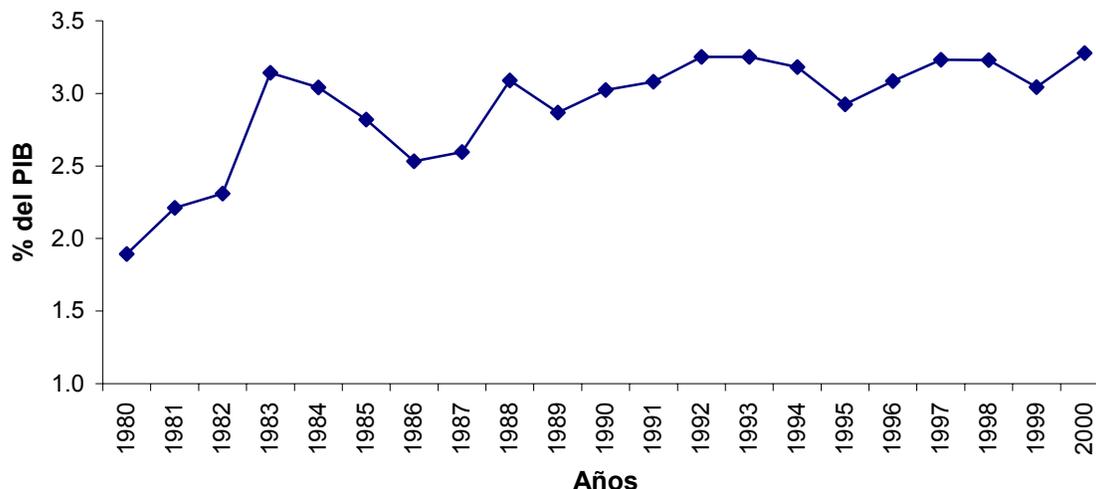
Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público e INEGI.

⁷⁰ “Reformas y restos de la administración pública mexicana (1988-1994)”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XXXVI, núm. 1-2 (143-144), enero-junio 1996, p. 194.

En términos generales, si tomamos en cuenta el año de 1982 como inicial se observa un incremento real de 80% hasta el año 2000 (gráfica 2.1). Sin embargo, cuando se considera su evolución por sexenio existen diferencias considerables. Durante el sexenio 1982-1988 las participaciones mostraron un crecimiento de 8.5%, aunque durante el periodo no hubo un claro patrón. Este incremento contrasta con la tendencia a la alza a partir de 1989, en donde hubo un incremento real de 39%, en tanto que en el sexenio 1994-2000, el crecimiento fue de 32 %.

Con respecto al Producto Interno Bruto (gráfica 2.2) el monto de las participaciones pasó de 1.9% a 3.3% de 1980 al 2000. Destaca, en primer lugar las marcadas fluctuaciones durante el sexenio de Miguel de la Madrid, así como una participación relativamente constante durante los siguientes dos sexenios. Si se toma como referencia el promedio durante todo el periodo que fue de 3%, se observa que durante el sexenio 1982-1988 las participaciones fueron menores (2.8%), en tanto que en los dos periodos siguientes, el porcentaje fue de 3.1%.

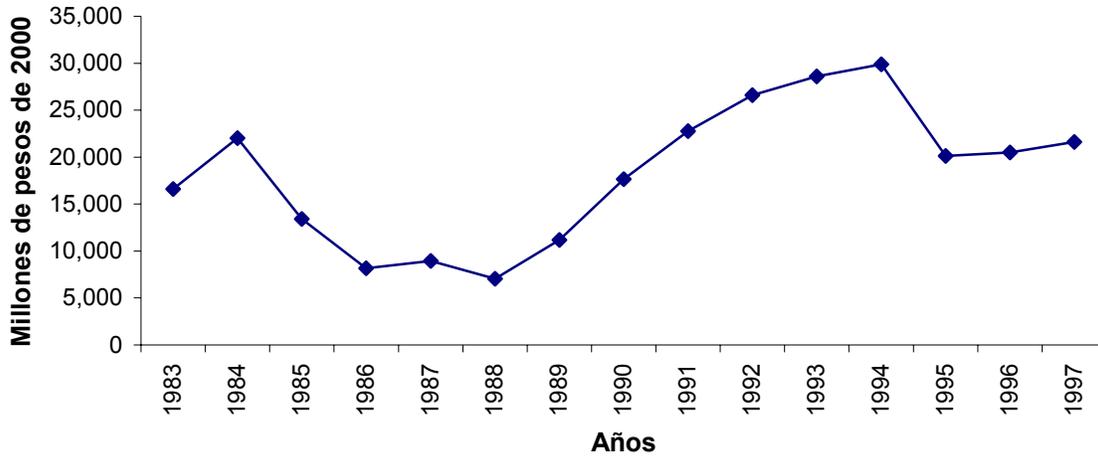
Gráfica 2.2
Participaciones a estados y municipios como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), 1980-2000



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI.

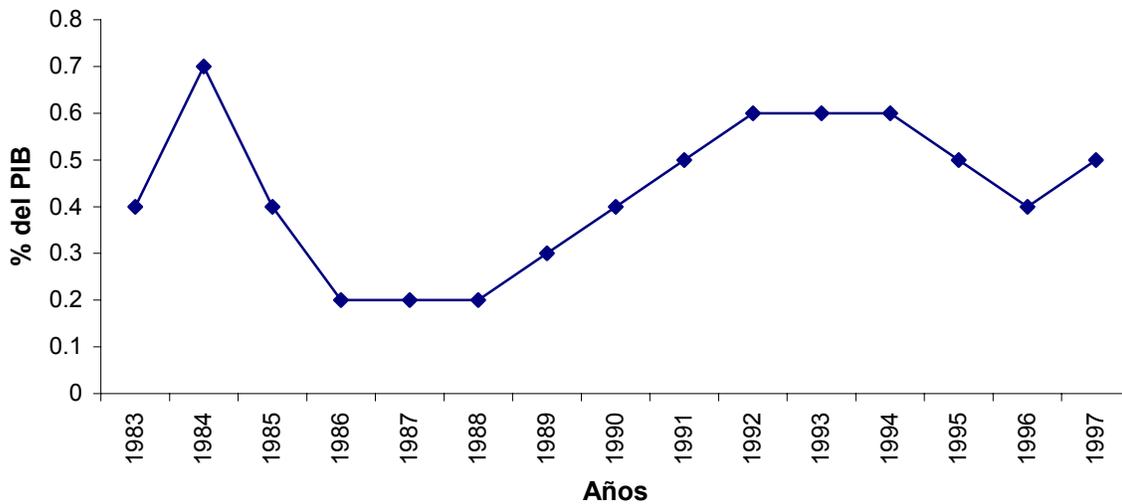
La otra fuente importante de transferencias hacia los gobiernos subnacionales fue el Ramo 26 que operó de 1983 a 1997. A diferencia de las participaciones, con este ramo se transfirieron recursos bajo criterios compensatorios, es decir, el objetivo era dotar de mayores recursos a aquellas regiones más atrasadas. Por otra parte, el ejercicio de estos recursos sí estaba determinado con anterioridad por el gobierno federal hacia aquellos rubros que consideraba prioritarios como la construcción de infraestructura básica, apoyos directos a productores agrícolas, desarrollo institucional y proyectos especiales en materia de salud, educación y alimentación, entre otros.

Gráfica 2.3
Ramo 26, 1983-1997, (millones de pesos de 2000)



Fuente: Elaboración propia con base en, Poder Ejecutivo Federal, Sexto informe de gobierno (anexo), Carlos Salinas de Gortari, México, Presidencia de la República, 1988, p. 636.

Grafica 2.4
Ramo 26 como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), 1983-1997



Fuente: Elaboración propia con base en, Poder Ejecutivo Federal, Sexto informe de gobierno (anexo), Carlos Salinas de Gortari, México, Presidencia de la República, 1988, p. 636.

Como se puede apreciar en las gráficas 2.3 y 2.4, a diferencia de las participaciones este ramo mostró fluctuaciones sustantivas a lo largo de todo el periodo tanto en términos reales como en porcentaje del PIB, aunque por lo general en ambos casos tuvieron el mismo comportamiento. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, la tendencia en general fue a la baja, a pesar del incremento entre el año 1983 y 1984. De este modo, durante los últimos tres años de este periodo, los recursos transferidos se ubicaron en su punto más bajo: 8050 millones de pesos de 2000 y 0.2% del PIB.

De ser un programa poco importante, los recursos de este ramo comenzaron a incrementarse de manera constante durante el sexenio de Carlos Salinas. La explicación radica en que en dicha partida se incluyeron los recursos utilizados para financiar el Programa Nacional de Solidaridad.

Contrasta que aunque en términos reales creció durante todo el sexenio, se mantuvo constante como porcentaje del PIB (0.6%) en los tres últimos años. Finalmente, durante la primera mitad de la administración de Ernesto Zedillo, se observó una tendencia a la baja, para ubicarse en 1997 como 0.5% del PIB.

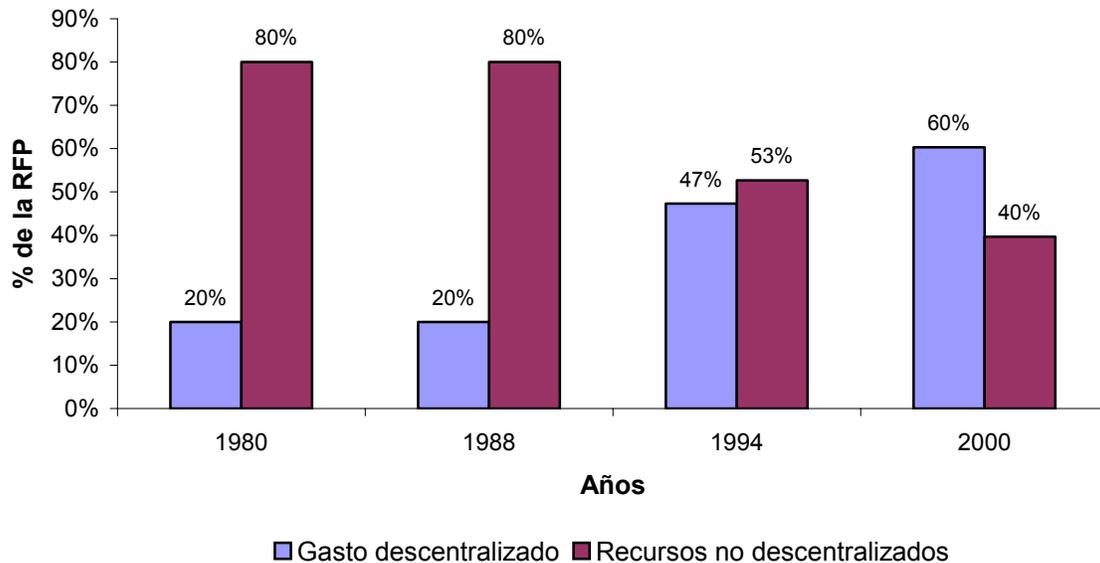
En otros términos, al analizar ambos tipos de transferencias, lo primero que salta a la vista es que mientras en términos reales las participaciones tendieron a aumentar durante los dos últimos sexenios, con respecto al Producto Interno Bruto no hubo diferencias sustantivas. Asimismo, en lo que se refiere a los recursos transferidos para el combate a la pobreza hasta 1997 a través del Ramo 26, destaca comparativamente con las participaciones su limitado monto. En su punto más alto registrado en 1984 con respecto al PIB: 0.7%, el monto tan sólo

representó poco más de la tercera parte de los recursos transferidos vía participaciones en su punto más bajo: 1.9% en 1980. Esta situación es aún más evidente cuando se comparan los montos de recursos transferidos en millones de pesos de 2000, ya que mientras en su punto más alto (1994) el monto ascendió a 29,899 millones, esta cantidad tan solo representó 30% de los recursos por participaciones en su punto más bajo: 100,826 millones en 1980.

Por otra parte, es destacable que a pesar del poco énfasis que se puso a la descentralización durante el sexenio 1988-1994, fue precisamente en este periodo cuando se incrementaron de manera más sustantiva los recursos vía participaciones y Ramo 26. Resulta paradójico con respecto a éste último Ramo que mientras en el sexenio de Ernesto Zedillo uno de los mayores logros expuestos haya sido su descentralización, paralelamente, el monto de sus recursos haya ido a la baja.

Es importante mencionar que, a pesar de ser las fuentes más importantes de transferencias hacia estados y municipios –por lo menos hasta 1997- las participaciones y el Ramo 26 no son las únicas. Paralelamente, se destinaron recursos a los gobiernos subnacionales a través de convenios; del Programa Alianza para el Campo, descentralizado en 1996; vía aportaciones federales (Ramo 33) desde 1998; otras aportaciones (Ramo 25) y, desde el año 2000, mediante el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Entidades Federativas (PAFEF). Así, con el fin de tener una visión más completa en la gráfica 2.5 se pondera el total de recursos descentralizados, como porcentaje de la Recaudación Federal Participable.

Grafica 2.5
Recursos descentralizados como porcentaje de la Recaudación Federal Participable (RFP), 1980-2000*



*Incluye aportaciones ISSSTE y Fovissste
 Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional para un Nuevo Federalismo (Balance sexenal), México, Secretaría de Gobernación, 2000, pp. 10, 23.

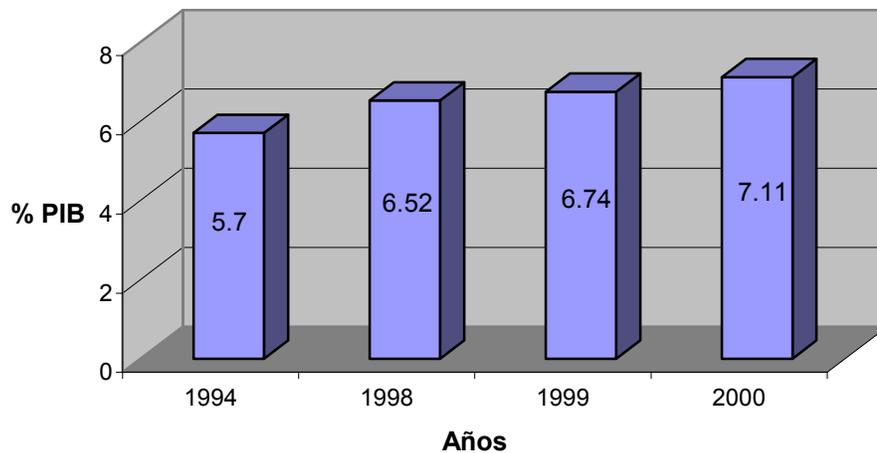
De manera consistente con las gráficas anteriormente mostradas, hasta 1988 se observa un estancamiento de los recursos descentralizados con respecto a la RFP. A partir de ese año, dados los incrementos en el Ramo 28 y 26, hacia el final del periodo de Carlos Salinas la proporción de recursos descentralizados había variado sustancialmente. En el año 2000 se puede observar un cambio radical al ser los recursos descentralizados 20% mayores a los no descentralizados. Como se mencionó, este cambio radicó principalmente en el surgimiento de los fondos de aportaciones federales en 1998 y su posterior fortalecimiento mediante la adición de otros fondos.

Por otra parte, aunque en términos agregados el resto de las transferencias no alcanzan el 10% de los recursos totales descentralizados, debe tenerse

presente que, con respecto al total de las fuentes de ingresos de los estados y municipios, su monto es importante.

Finalmente, tomando en cuenta el total de recursos descentralizados como porcentaje del Producto Interno Bruto durante el último sexenio (gráfica 2.6), se puede observar incremento de 1.4% del PIB.

Gráfica 2.6
Gasto descentralizado total como porcentaje del Producto Interno Bruto, 1994-2000*



*Incluye aportaciones ISSSTE y Fovissste.

Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional para un Nuevo Federalismo (Balance sexenal), México, Secretaría de Gobernación, 2000, p. 23

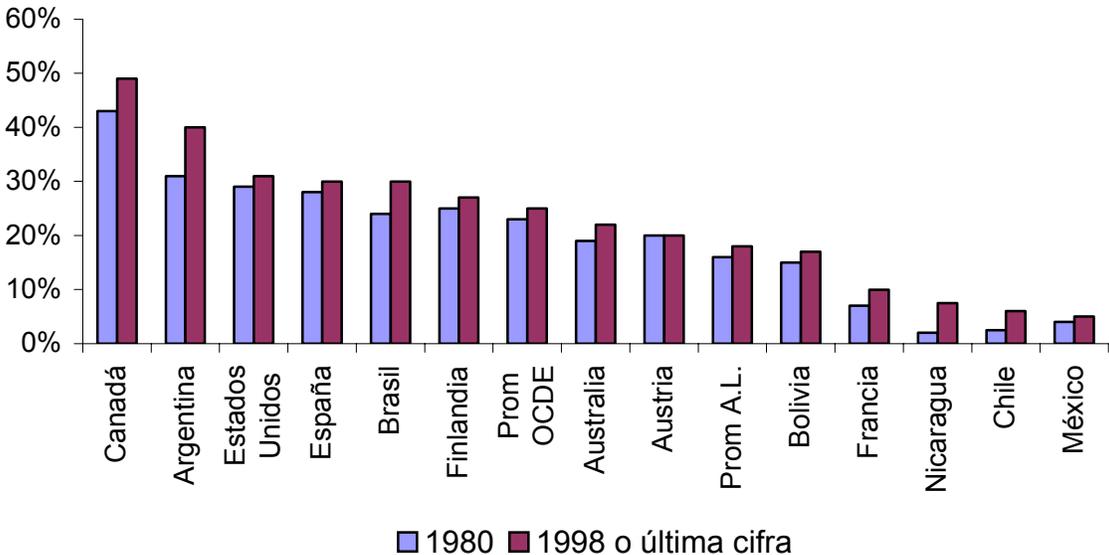
La referencia internacional y las cifras locales

Analizada aisladamente parece claro que sobre todo hacia el final del periodo, la descentralización de recursos ha tenido avances significativos. Pero ¿cómo se ubica México en el contexto internacional? ¿son significativas en monto las transferencias hasta este momento? ¿cómo han incidido en las finanzas locales?

Según se desprende de las siguientes gráficas, las transferencias hechas a los gobiernos locales, con respecto a la evolución de sus ingresos tributarios y sus

ingresos locales son sin duda muy importantes. Sin embargo, resulta también claro que dichas transferencias no han ido acompañadas de un fortalecimiento de los ingresos propios. México no sólo está lejos de los países desarrollados en materia de ingresos tributarios, sino también de los países de América Latina (Gráfica 2.7).

Gráfica 2.7
Evolución de los ingresos tributarios de los gobiernos locales (% del total nacional)

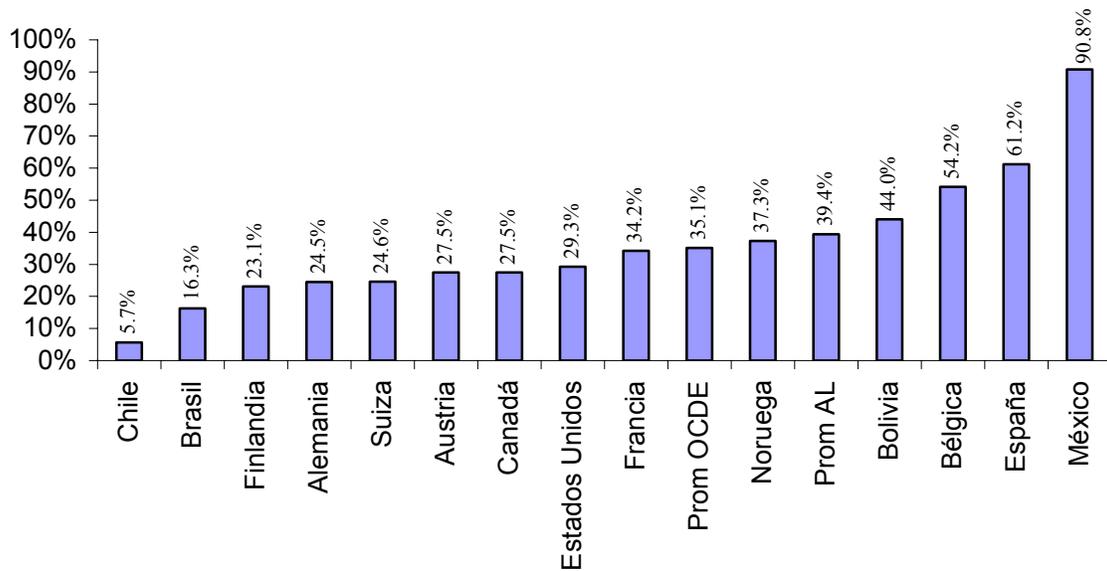


Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Programa para un Auténtico Federalismo 2002-2006, México, Secretaría de Gobernación, 2002, p. 224. (con datos de la SHCP).

Esta situación es aún más clara cuando se analizan las transferencias como porcentaje de los ingresos totales locales.

Gráfica 2.8

Transferencias en efectivo como porcentaje de los ingresos totales locales en 2000



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Programa para un Auténtico Federalismo 2002-2006, México, Secretaría de Gobernación, 2002, p. 224. (con datos de la SHCP).

En otras palabras, es evidente que en términos generales los gobiernos estatales y municipales han visto incrementar sus recursos de manera considerable, pero también es cierto que hoy en día son altamente dependientes de los recursos federales.

Marco normativo del federalismo fiscal en México

La distribución de competencias en materia de ingreso y gasto antecede a la descentralización. Desde el siglo XIX, en las Constituciones de 1824 y de 1857, se encuentra ya presente la distribución de ingresos públicos entre ordenes de gobierno. En aquel entonces, sin embargo, no se delimitaron las competencias entre órdenes de gobierno y se optó por un sistema de coincidencia de facultades tributarias, que la Constitución de 1917 mantuvo y que posteriormente se sustituyó por la separación y asignación de competencias tributarias.⁷¹

Siguiendo a Sergio Valls⁷², la distribución de recursos durante el siglo XX ha evolucionado por un proceso conocido como federalización de los impuestos, que se puede dividir en tres etapas:

1. *Los años veinte y treinta*, en que hubo separación y asignación de competencias tributarias, a pesar de que se establecía la participación de la entidades federativas en el producto de los impuestos especiales (párrafo último de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional).
2. *Los años cuarenta a setenta*, en que la participación federal sustituye a la separación y asignación de competencias tributarias, mediante los diversos intentos de coordinación fiscal. Asimismo, las fuentes de ingresos tributarios exclusivos de la Federación aumentan con la adición de los supuestos a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.
3. *Los años ochenta*, en que se consolida la participación federal a los estados mediante la Ley de Coordinación Fiscal.

⁷¹Cfr. Marcela Astudillo Moya, La distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios en el siglo XX, México, Miguel Angel Porrúa, 2001, pp. 38-43. *passim*

⁷² "Aspectos jurídicos del federalismo Fiscal" en El Economista Mexicano. Federalismo Fiscal desde estados y Municipios, México, Colegio Nacional de Economistas, No 2, 1999, p. 17.

Desde el punto de vista constitucional, para examinar los actuales aspectos jurídicos del federalismo fiscal y la descentralización en México es necesario considerar en primer lugar el Artículo 40 de la Constitución, en donde se señala que:

“es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Lo que subyace en la letra de este artículo es la voluntad originaria de los estados para constituirse en una república federal, teniendo como principio la división de competencias. En este tenor, el artículo 41 constitucional otorga la facultad a los estados para darse su propia constitución.

Sobre la materia fiscal en particular, el Artículo 124 constitucional establece la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas al sustentar que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”. Considerando que en el Artículo 73 de este mismo ordenamiento se enlistan las facultades de la Federación, tenemos un sistema de facultades expresas a nivel federal, y residuales para los gobiernos de los estados.

Más aún, y hay que decir que también de acuerdo con los criterios para la distribución de competencias de la teoría del federalismo fiscal, en los artículos 117 y 118 se enlistan una serie de prohibiciones para los gobiernos de los estados y en algunos casos para los municipios.

Entre otras:

- Acuñar moneda o emitir papel moneda;
- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- Prohibir ni gravar, directa o indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales;
- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras;
- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional;
- Gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.
- Establecer derechos de tonelaje, no otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Con respecto a los municipios, el Artículo 115 constitucional hace también mención expresa de las facultades de este ámbito de gobierno. En materia fiscal, la fracción IV de este artículo establece que “los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan a su favor los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas locales de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Producto de la reforma a este artículo en 1999, quedó establecido en esta misma fracción que “las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas”. Tampoco podrán -las leyes estatales- “establecer exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones” quedando exentos únicamente “los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público”

Asimismo, se dice que “los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”.

Finalmente, se establece que “las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revirarán y fiscalizarán sus cuentas públicas”, que “los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles” y que “los recursos que integran la hacienda

municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley”.

De lo establecido en nuestra Constitución, es posible tener una idea acerca de la distribución de facultades en materia fiscal entre órdenes de gobierno, donde lo primero que se aprecia es una alta concentración de facultades en el gobierno central, sobre todo si se toma en cuenta que en la práctica las prohibiciones para los estados y municipios de los artículos 117 y 118, no son sino facultades exclusivas igualmente concedidas al gobierno federal.

Destaca por otra parte que en lo concerniente a las facultades concurrentes -donde es necesaria la coordinación fiscal- la constitución sólo haga referencia a que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales señaladas en el párrafo XXIX-A del artículo 73 “en la proporción que la ley secundaria federal determine”.

La legislación secundaria en la materia fue evolucionando paralelamente a los cambios constitucionales y a raíz de la realización de las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947, aunque en las leyes de coordinación fiscal de 1948 y 1953 sólo existía posibilidad de coordinación de los sistemas fiscales, federal, estatal y municipal en cuanto a participaciones. No fue sino con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 que se sentaron las bases de un esquema de coordinación más amplio.

En su Artículo 1º la Ley de Coordinación Fiscal establece que su objeto es

“... coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios y el Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar

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

La Ley se compone de cinco capítulos:

- I. De las participaciones de los estados, municipios y el Distrito Federal en ingresos federales
- II. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
- III. De la colaboración administrativa entre las entidades y la federación
- IV. De los organismos en materia de coordinación
- V. De las aportaciones federales.

Con respecto al primer capítulo, la ley prevé cómo se constituyen las participaciones, cuáles son los mecanismos de distribución tanto de la Federación a los estados, como de éstos hacia los municipios y su calendario de entrega. Así, mientras que para distribuir los recursos hacia los estados, la fórmula utilizada es la misma, los estados tienen la prerrogativa de establecer su propia fórmula a nivel estatal para hacer llegar los recursos a los municipios, con la única limitante de transferir por lo menos el 20% de lo recibido por el estado.

También se establece la participación de los municipios en el rendimiento de ciertas contribuciones y la participación de las entidades federativas en la recaudación de impuestos especiales. Finalmente, por estar sujetas a la Recaudación Federal Participable, se hace referencia hacia el final del capítulo que dichas participaciones se ajustarán a la recaudación efectivamente realizada, por lo que los montos a distribuir podrán variar con respecto a lo estimado al inicio del año.

Un paso importante en la creación de esta ley fue el surgimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), contemplado en el capítulo dos. Es importante, pues con este sistema se consolidó la actual distribución de competencias entre ámbitos de gobierno. Su objetivo explícito fue el de evitar la doble tributación al delimitar las competencias impositivas para cada ámbito de gobierno y distribuir a los estados miembros una proporción de la recaudación federal, mediante el establecimiento de convenios de adhesión que se suscriben entre poderes soberanos: la Federación y los estados.

Con este sistema que opera actualmente, los estados renunciaron a gravar algunas de sus fuentes impositivas no prohibidas en la Constitución, a cambio de participaciones federales que incluyen ingresos tributarios, ingresos derivados de los derechos federales y aquellos obtenidos de la producción y venta de petróleo.

En otros términos, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal logró establecer un orden fiscal homogéneo, lo cual redujo sus costos de administración haciéndolo más eficiente y otorgó mayores recursos a los gobiernos subnacionales, a costa de limitar, sin embargo, sus facultades tributarias.

En el capítulo tercero que es el más corto de la ley, se hace referencia de manera general a las condiciones y actividades a desarrollar por las entidades y en su caso los municipios que celebren convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, quedando establecido en tales convenios “los ingresos de que se trate, las facultades que se ejercerán y las limitaciones de las mismas”.

En el penúltimo capítulo de la ley se hace mención de aquellos organismos de coordinación que “participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, así como su composición y atribuciones. Destaca que en tales organismos sólo participan el gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades por medio de su órgano hacendario, sin ningún tipo de representación municipal, no obstante el papel que estos últimos tienen tanto en la recaudación como en el ejercicio de recursos federales y estatales.

Finalmente, en el capítulo quinto de esta ley, que fue incluido en 1998 a raíz del surgimiento de los fondos de aportaciones federales, se establece cómo estarán constituidos cada uno de sus siete fondos, sus mecanismos de distribución, calendario de entrega y mecanismos e instituciones de fiscalización.

Con estos fondos, que fueron también incluidos en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, se transfirieron recursos del presupuesto federal a los estados, destinados a la atención de responsabilidades que la Federación había trasladado a éstos con anterioridad por la vía de convenios (educación y salud), así como responsabilidades que a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal asumieron los estados. Igualmente se incluyeron recursos que eran canalizados a los gobiernos subnacionales para la construcción de infraestructura básica por medio de los Convenios de Desarrollo Social. Finalmente, se añadieron recursos para la atención de problemas de seguridad pública, educación tecnológica y de adultos.

La inclusión de estos fondos en la ley, significó el paso de un sistema fiscal intergubernamental basado exclusivamente en participaciones cuyo objetivo es

esencialmente resarcitorio, a otro que incluye una cantidad equivalente de recursos federales delegados a los gobiernos subnacionales con un espíritu compensatorio, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados integrantes de la Federación.

En suma, al analizar el federalismo fiscal en la legislación mexicana actual, se aprecia en primer lugar una distribución de competencias relativamente clara, aunque ciertamente de corte centralista. Más aún, Citando a Courchene y Díaz-Cayeros, “con excepción de la educación hay muy poco en la Constitución acerca de la deseada igualdad de condiciones entre las unidades constitucionales y no se menciona la manera en la cual la Federación debe beneficiar a los ciudadanos. Esto es, que la mayoría de las referencias al federalismo se relacionan con la división de poderes más que con las condiciones de vida de los ciudadanos dentro de ella”, dejando también de lado la naturaleza y los objetivos del sistema de transferencias.⁷³

Por otra parte, es evidente que en la legislación secundaria ha habido avances importantes en cuanto a transparencia. No obstante que aún hay mucho por hacer en cuanto a la información utilizada para distribuir los recursos y la utilización generalizada de mecanismo claros, es notorio que paulatinamente se ha pasado de un sistema eminentemente discrecional a otro cuyo funcionamiento esencial está basado en fórmulas y criterios de distribución.

⁷³ Thomas Courchene y Alberto Díaz-Cayeros, “Transfers and the Nature of the Mexican Federation”, en Marcelo M. Guigale y Steven Webb, (ed.), Achivements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico, Washington D.C., The World Bank, 2000, pp. 201-205.

Sin embargo, a decir de algunos analistas, si bien es cierto que la Ley de Coordinación Fiscal permite el ordenamiento del sistema, no puede dejar de señalarse que carece de base constitucional expresa pues:

“No esta prevista en la Constitución la expedición de la ley, además de que los mecanismos de coordinación dispuestos, consistentes en la suspensión de la potestad de las entidades federativas para la imposición de tributos mediante su adhesión al sistema a través de convenios de coordinación, tampoco tiene expresión constitucional.”⁷⁴

Por otra parte, se señala que la inclusión las aportaciones federales incorporadas en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal no obedecen propiamente ni a la naturaleza ni al sistema que la propia ley originalmente regulaba, pues comprende disposiciones que previenen reglas de carácter presupuestario que atañen exclusivamente a la Federación, aunque de ellas se desprendan beneficios para las entidades federativas y para los municipios, en cuanto se refieren a la integración de los fondos mediante los cuales se asignan recursos para atender el ejercicio de facultades que, como consecuencia de la descentralización, se transfirieron desde la Federación.⁷⁵

En este mismo sentido, llama la atención que incluso un organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como es el Instituto para el Desarrollo Técnico de la haciendas Públicas (INDETEC), esté impulsando una propuesta para establecer las “bases constitucionales del federalismo Fiscal”.

⁷⁴ Cuauhtémoc Reséndiz Núñez, “Aspectos jurídicos del federalismo fiscal”, en volumen colectivo, Federalismo Fiscal en Estados y Municipios, El Economista Mexicano, Colegio Nacional de Economistas, México, Número 2 p. 11.

⁷⁵ Ibid. p. 12.

El argumento central de este Instituto, que tiene entre sus funciones la de “sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades” y en el que participan tanto la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, como la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, es que se debe integrar a la Constitución un capítulo que muestre las bases de la distribución que corresponda a cada ámbito de gobierno en todas las materias de la hacienda pública; sus competencias, recursos; fuentes impositivas; responsabilidades de gasto; modalidades de acceso al crédito y la deuda; incluyendo una definición clara de cuáles se deben compartir y cuáles se tendrán como facultad exclusiva y, desde luego los aspectos relacionados con el control, la rendición de cuentas y la fiscalización.⁷⁶

Entre otros señalamientos concretos, esta propuesta cree necesario:

1. Considerar la salvaguarda constitucional de la hacienda pública de todos los ámbitos de gobierno, para que estos no comprometan sus haciendas públicas mediante acuerdos o determinaciones que establezcan su no ejercicio, derogación o suspensión de potestades tributarias y atribuciones de gasto, dado que su ejercicio descansa en el principio de soberanía financiera y equilibrio intergubernamental.
2. Suprimir de la Constitución la exclusividad impuesta a favor del ámbito federal, que impide a las haciendas de Estados y Municipios gravar las actividades económicas más importantes de sus regiones, contrariando el principio tributario fundamental de eficiencia.
3. Contemplar el principio de no afectación de un ámbito de gobierno a la Hacienda de otro, ya sea a través de su legislatura o cualquier otro medio.
4. Fijar las bases de la Coordinación Hacendaria Intergubernamental, que serán igualitarias e individualizadas, de modo que los acuerdos de coordinación,

⁷⁶ Gómez de la O, *op. cit.*, pp. 14, 15.

convenios, o resoluciones que se celebren o establezcan entre algunas haciendas, requerirán el consentimiento expreso de aquéllas haciendas a las que pudiera afectar.

5. Definir en la norma constitucional el carácter de los organismos intergubernamentales que sean creados entre varios ámbitos en el marco de sus relaciones hacendarias, asegurar su integración, funcionamiento, financiamiento y dirección paritarios, así como la imposibilidad de que una sola de las partes que los integran imponga su legislación para regularlos.
6. Definir en la Constitución las normas básicas sobre las cuales la administración hacendaria de un ámbito de gobierno puede realizar la colaboración administrativa en materia hacendaria en favor de otro.
7. Otorgar a los municipios la facultad Constitucional para determinar por sí las bases, tasas y tarifas de sus contribuciones (EAU. Brasil, Canadá, Argentina, Perú, etc.) así como un referente mínimo de lo que deban representar sus ingresos propios frente a su gasto total.

Se busca pues, dar las bases para la Ley reglamentaria de este capítulo constitucional sobre el Federalismo Hacendario, cuya denominación podría ser precisamente “Ley de Federalismo Hacendario”.

La comparación internacional

Establecer las bases constitucionales del federalismo fiscal, es una idea que ha generado controversia entre especialistas y funcionarios de los tres ámbitos de gobierno. Es por ello que teniendo presente estas propuestas, es pertinente hacer una breve revisión de las bases constitucionales del federalismo fiscal en otros países, sobre todo en lo que toca al tema de las facultades concurrentes no previstas en nuestra Constitución.

Respecto a los dos primeros puntos, la referencia al caso español es especialmente pertinente, pues aunque también se enlistan aquellas facultades

que no podrán ser ejercidas por los gobiernos subnacionales (comunidades autónomas) y se tiene un sistema de facultades residuales, el artículo 148 constitucional establece sus “competencias mínimas”. Citando a López Rodó, la competencia exclusiva del Estado en el caso de este país es propiamente una competencia compartida ya que en la constitución se menciona la facultad de transferir o delegar a las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.⁷⁷

En cuanto a los aspectos propiamente financieros, es destacable que a diferencia del caso mexicano, en la constitución española los criterios sobre la distribución de competencias entre órdenes de gobierno es variable. A decir de un estudioso del tema,

La Constitución ni precisa cuántas Comunidades Autónomas habrán de constituirse ni cuál haya de ser la cantidad y calidad de las competencias que asuman... Sin perjuicio de dejar abierta la posibilidad de que todos los territorios que lo deseen puedan alcanzar el máximo de autonomía constitucionalmente admisible (...) autonomías máximas y autonomías más modestas, con menor número de responsabilidades, que sólo tras un periodo de rodaje mínimo de cinco años puedas acceder al techo disfrutado por otras (...) cuantitativo y no cualitativo, esto es, por función de la cantidad de competencias que se puedan asumir...⁷⁸

En otros términos, lo rescatable de este caso es que se hace referencia expresa en el texto constitucional a la posibilidad de descentralizar ciertas funciones que puedan ser llevadas a cabo de manera más eficiente por los

⁷⁷ Laureano López Rodó, Las autonomías, encrucijada de España, Madrid, Aguilar, 1980, p. 86

⁷⁸ Eduardo García de Enterría, (coord.), La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la constitución española, Madrid, IEE, 1980, p. 355.

gobiernos subnacionales, teniendo como principal criterio lo que efectivamente “puedan” –en futuro- ejercer. Lo que subyace entonces es un sistema que en la práctica incentiva a los gobiernos subnacionales a desarrollar mejor sus funciones.

Siguiendo con el caso de los países europeos, la constitución alemana también prevé el caso de las facultades concurrentes, de modo que con base en esta disposición, la Federación tiene poderes enumerados que de no ser otorgados al gobierno federal, corresponden a los estados (Länders).⁷⁹

Por otra parte, es notorio que contrario a lo que sucede en nuestro país, si bien la mayoría de la legislación tributaria es federal, los estados participan en la elaboración de las leyes que regulan la distribución de los ingresos provenientes de los impuestos más importantes, como el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre sociedades y el impuesto sobre las ventas.

Respecto a los puntos 4 y 5 de la propuesta mencionada, es destacable que los ingresos tributarios que corresponden enteramente a la Federación son administrados únicamente por las autoridades federales, en tanto que los ingresos de los impuestos que son compartidos (impuestos sobre la renta, sobre sociedades y sobre ventas) son administrados por las autoridades tributarias de los Länder, quines actúan en nombre de la Federación. Asimismo, las autoridades fiscales locales administran los impuestos locales y municipales, a menos que el Länder haya delegado dicha tarea a los municipios. Por último, para la coordinación en la administración de los ingresos compartidos por la Federación y

⁷⁹ La referencia al caso alemán se basa en el documento: Las base fundamentales del federalismo en Alemania, elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación. La versión completa puede consultarse en: <http://www.inafed.gob.mx> .

los Länder, existe una autoridad intermedia común, la Oficina Financiera Regional, cuyo director es designado por acuerdo mutuo de la Federación y el Länd respectivo.

Para finalizar con este caso, en cuanto al punto 6 de la propuesta, referente a las normas básicas sobre las cuales la administración hacendaria de un ámbito de gobierno puede realizar la colaboración administrativa en materia hacendaria en favor de otro, la constitución alemana, también llamada “Ley Fundamental” ofrece un buen ejemplo. En este ordenamiento están consideradas las bases para un sistema de igualación financiera que tienda a corregir los resultados del sistema de distribución de competencias. El objetivo es reducir la desproporcionada desigualdad financiera de los Länder, medida a través de su “capacidad financiera” o el ingreso tributario per cápita. Así, el deber de un Länd de hacer pagos compensatorios a otros, o su derecho de exigir dichos pagos, es avaluado con base en la medida en que la capacidad financiera de un Länd individual se desvía hacia arriba o hacia debajo de la capacidad financiera promedio de los Länder.

En resumen, es claro que en estas disposiciones constitucionales se ha procurado que exista transparencia en cuanto a los recursos transferidos de un estado a otro y, aun más importante, que exista una meta a alcanzar.

Pero quizá un punto de referencia más cercano a México, por sus similitudes tanto políticas como económicas, lo constituye la experiencia latinoamericana. Tomando en cuenta las disposiciones constitucionales en torno al federalismo fiscal y la descentralización, llama la atención que en Venezuela el artículo 165 constitucional menciona que las facultades concurrentes serán

reguladas con base en los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiaridad. Por otro lado, previene que los estados descentralizarán y transferirán a los municipios los servicios y competencias que gestionen y tengan capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos dentro de las áreas de competencia concurrente.⁸⁰

Por otra parte, en el artículo 185 se hace referencia expresa a la creación de Consejo Federal de Gobierno, como el “...órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencias de competencias del Poder nacional a los estados y municipios”.

De manera similar, en el caso argentino el artículo 75 constitucional prevé que el Congreso tiene entre sus atribuciones la de imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias; proponiendo una ley convenio en donde haga copartícipes a las provincias de los fondos recaudados, siendo esta distribución equitativa, solidaria y provocando el desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en el territorio; estableciendo un organismo fiscal federal, para vigilar lo mencionado.⁸¹

Finalmente, contrasta con el caso mexicano la existencia del sistema residual de facultades que, sin embargo, no está dirigido a los estados sino a la Federación. En el artículo 121 se establece que “Las provincias (estados) conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y

⁸⁰ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, Talleres Gráficos de la Comisión Legislativa Nacional, 2002.

⁸¹ Constitución de la Nación Argentina, Buenos Aires, Astrea, 2002.

el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

Como ya se dijo en el marco teórico, la existencia en la constitución y leyes secundarias de ciertos principios en torno al federalismo fiscal y la descentralización no garantizan su éxito, sobre todo si tomamos en cuenta la reciente experiencia latinoamericana. Sin embargo, sí son un referente fundamental cuando se trata de establecer un lenguaje común entre las diversas entidades y ámbitos de gobierno, al tiempo que sirven como referente o meta a alcanzar. Contar con este tipo de consideraciones, por otra parte, coadyuvaría a despersonalizar los esfuerzos en torno al federalismo fiscal y la descentralización si desde el ámbito constitucional se contemplaran las instituciones y sus principios rectores.

3. El Ramo 33 y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)

El objetivo de este capítulo es poner en contexto al FAISM. Para ello se hace énfasis en describir de manera general el funcionamiento del Ramo 33 al que pertenece, destacando su origen, trascendencia económica y evolución desde diferentes ángulos. En la segunda parte se presenta el funcionamiento del FAISM en particular.

El origen

El surgimiento de los fondos de aportaciones federales, a diferencia de otras iniciativas descentralizadoras tuvo lugar en un contexto caracterizado por la pluralidad política, tanto entre ámbitos de gobierno como en el poder legislativo federal. Si bien se trató inicialmente de institucionalizar la transferencia de recursos del gobierno central a los estados y municipios que ya estaban en marcha, la presión de los partidos de oposición y los gobiernos subnacionales permitió incluir nuevos fondos.

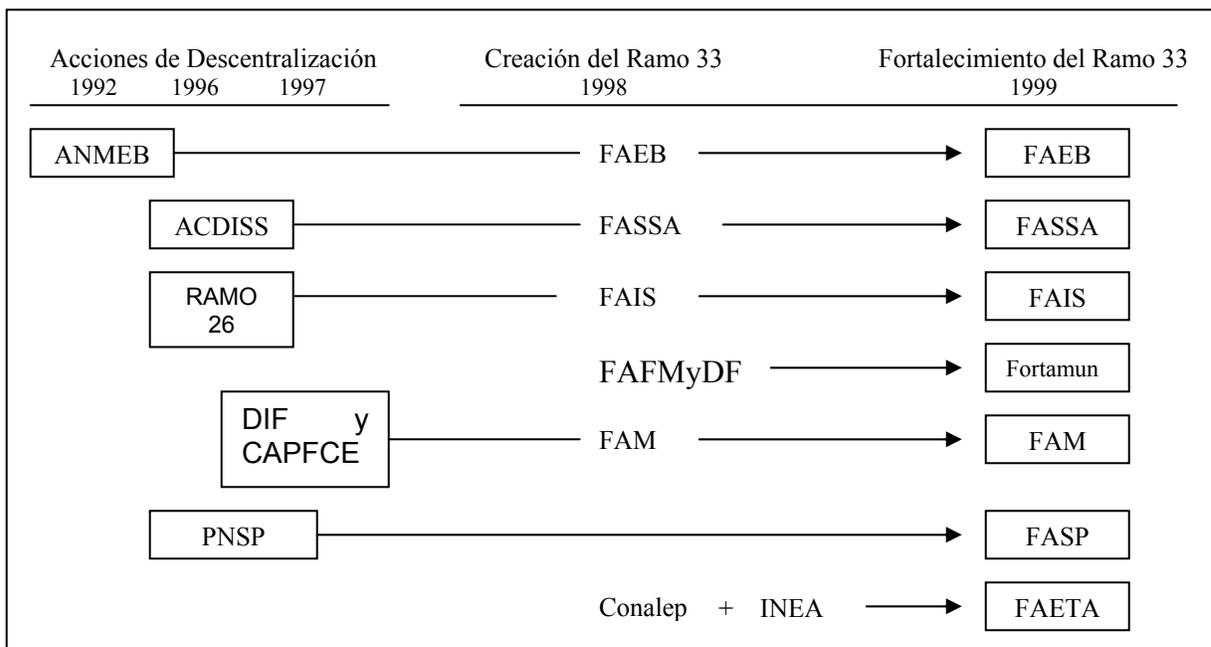
La iniciativa del gobierno federal en 1997 era la de establecer reglas más claras para el ejercicio de los recursos descentralizados. En materia de educación básica, El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), canalizaría los recursos que se habían ejercido desde 1992 a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). En cuanto a los servicios de salud, que operaban mediante el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud (ACDISS), se creaba el Fondo

de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y, para la construcción de infraestructura básica cuyos recursos se destinaban mediante el Ramo 26, se instituyó el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). En otras palabras, se trató inicialmente de regular de manera más eficaz el ejercicio de las transferencias existentes y no de dotar con mayores recursos a estados y municipios.

Sin embargo, producto de la negociación política, sobre todo al interior del Congreso de la Unión, fueron añadidos en el año de su creación –1998- dos nuevos fondos: El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que aglutinó recursos tanto del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), como del Programa de Desayunos Escolares del DIF y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FAFM y DF).

Un año más tarde también fueron incluido el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), cuyos recursos se ejercían mediante el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), con los recursos destinados a los Colegios Nacionales de Educación Profesional Técnica (CONALEP's) y los ejercidos por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). En la siguiente gráfica se aprecia la evolución.

Cuadro 3.1
Proceso de conformación del Ramo 33



Fuente: SHCP. Tomado de Poder Ejecutivo Federal, Programa para un Nuevo Federalismo. (Balance sexenal), México, Secretaría de Gobernación p. 21.

La propia exposición de motivos dice que dichos fondos son la “institucionalización de la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas” y por lo tanto dan lugar a la propuesta de incorporación de un nuevo ramo, el 33, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 1998, por medio del cual se transferirán los recursos para la constitución de los repetidos fondos de aportaciones federales.

Su integración, administración, distribución y supervisión quedó establecida en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, donde en su artículo 25 se señala que:

“Con independencia de lo establecido en los capítulo I al IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la

recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley...”

Sintetizando, si se toma en cuenta que son recursos federales, se observa en primer lugar que se trata de un proceso de delegación de facultades en materia de gasto, pues a pesar de ser ejercidos por los gobiernos subnacionales, en última instancia le tienen que rendir cuentas a la Federación. Asimismo se trata del tipo de transferencias condicionadas que tienen como objetivo fortalecer el gasto en rubros considerados como prioritarios por el gobierno federal.

Dado que el Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación transfiere los recursos del Ramo 33, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la misma ley, cada uno de los fondos que lo conforman toma en cuenta criterios diferentes para determinar su monto, distribuir sus recursos, y especificar los rubros en los que dichos recursos pueden ser utilizados.

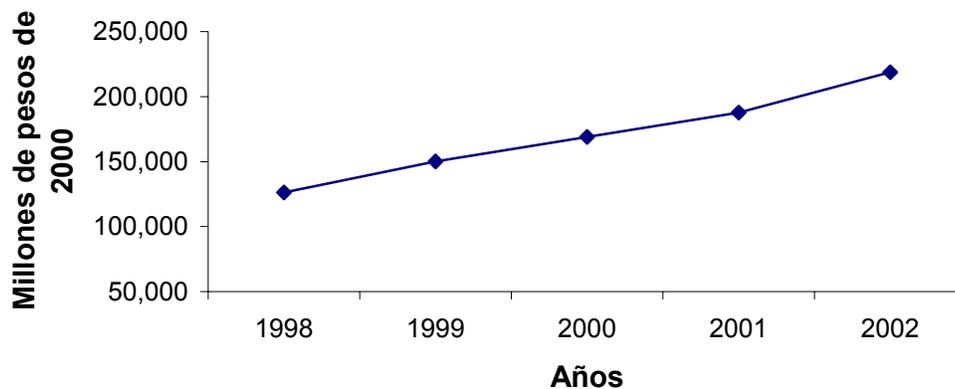
Por citar dos casos, el del FAEB y el FASSA, la Ley establece que para el primero de estos su monto se determinará tomando en cuenta el registro común de escuelas, las plantillas de personal y los recursos transferidos mediante el ejercicio inmediato anterior. Con respecto al destino de los recursos, estos pueden ser utilizados en servicios de educación básica, normal y especial, formación de maestros e Investigación científica y tecnológica, entre otros.

De manera similar, el FASSA utiliza para determinar su monto el inventario de infraestructura medica, las plantillas de personal, los recursos transferidos durante el ejercicio anterior y los recursos destinados a promover la equidad en los servicios de salud. A diferencia del FAEB, para este fondo sí existe una fórmula de distribución. Finalmente, sus recursos pueden ser utilizados para la formación de recursos humanos, para la prevención de enfermedades y para el control sanitario.⁸²

Trascendencia económica de las aportaciones

Los recursos transferidos a estados y municipios vía aportaciones se han constituido desde su creación en una fuente muy importante de ingresos para los gobiernos estatales y municipales.

Gráfica 3.1
Aportaciones federales a estados y municipios, 1998-2002 (millones de pesos de 2000)

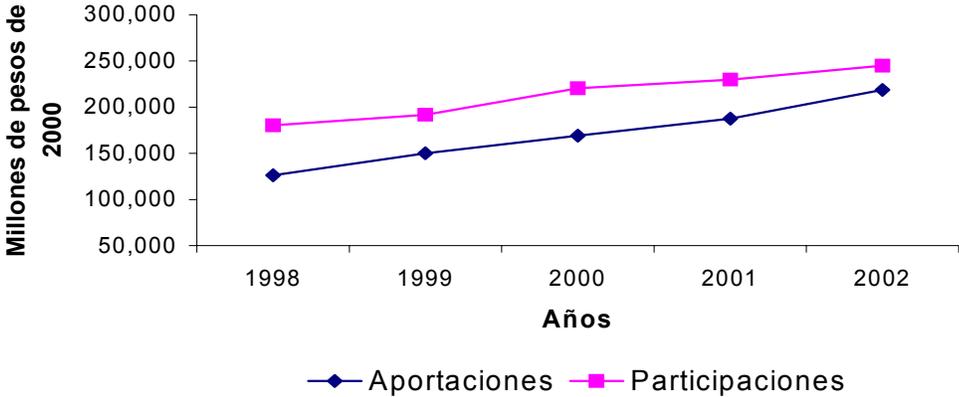


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Diario Oficial de la Federación e INEGI.

⁸² Para conocer a detalle como se determinan los montos, los criterios de distribución y el destino de los recursos de todos los fondos del Ramo 33, véase, José de Jesús Guízar Jiménez, "Evolución de los fondos de aportaciones federales a entidades federativas y municipios". www.indetec.gob.mx.

Medido en términos reales (Gráfica 3.1), se observa un incremento de 1998 a 2002 de 73%, con una tasa media de crecimiento anual de 18%. Comparado con la otra fuente fundamental de recursos para los gobiernos subnacionales, las participaciones, se observa que la brecha entre ambas se ha ido cerrando paulatinamente, dado que la tasa de incremento de éstas últimas ha sido de 35% durante este periodo. Así, tenemos que para el año 2002 las cantidades que reciben los gobiernos subnacionales por ambos rubros son muy similares (Gráfica 3.2). Es decir, la cantidad de recursos que actualmente reciben los estados y municipios, vía transferencias condicionadas y no condicionadas es prácticamente la misma.

Gráfica 3.2
Aportaciones y participaciones federales a estados y municipios, 1998-2002
(millones de pesos de 2000)

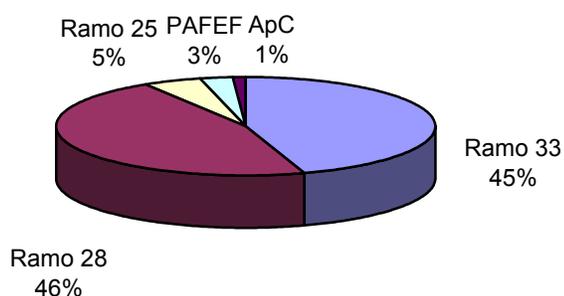


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Diario Oficial de la Federación e INEGI.

Como porcentaje del gasto federalizado total para el 2002, que incluye también el Ramo 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación, “Previsiones y

Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos”; el Programa de Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), que fue creado en el año 2000 y los Convenios de Descentralización, a través de los cuáles se transfieren los recursos de “Alianza para el Campo”, el Ramo 33 representa el 45% (Gráfica 3.3).

Gráfica 3.3
Estructura porcentual del gasto federalizado total en 2002



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto de egresos de la Federación 2002.

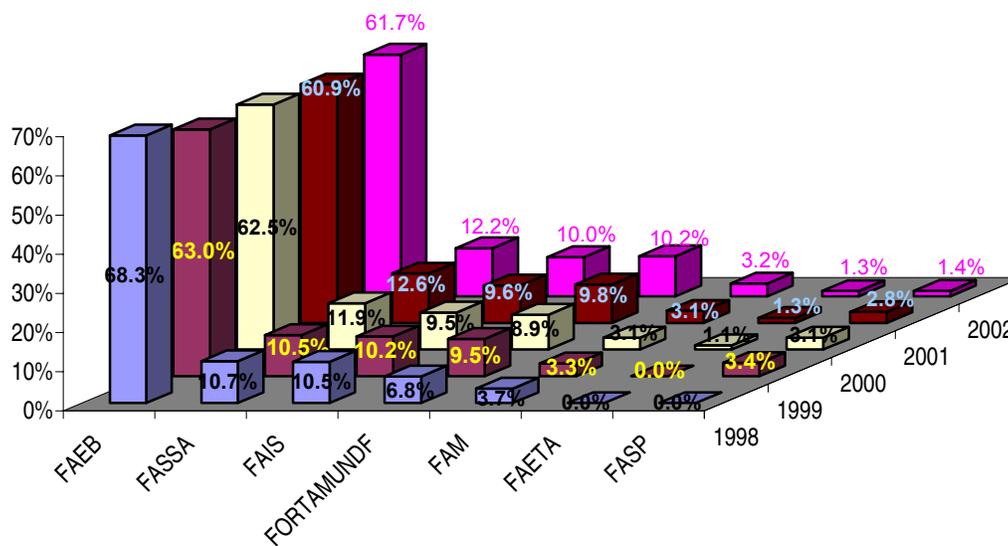
También para el 2002, como porcentaje del total de gasto gubernamental, el Ramo 33 equivalía al 15%, y al 65% del gasto de la administración pública centralizada.⁸³

⁸³ El gasto neto total del gobierno federal en 2002 fue de 1,463,334,300,000 en tanto que las aportaciones federales fueron de 218,673,007,922. Véase Poder Ejecutivo Federal, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002.

La evolución de los fondos

En cuanto su estructura porcentual, puede apreciarse en la siguiente gráfica que desde su creación, destacan en importancia el fondo 1 y 2, destinados a educación básica y salud. En promedio, ambos fondos han concentrado 74% del total de los recursos del Ramo 33, con 63.28% y 11.50% respectivamente, seguidos en importancia por los fondos destinados a municipios que son el 3 y 4 -infraestructura social municipal y fortalecimiento municipal- con 19% del total, 9.96% y 9.04% respectivamente.

Gráfica 3.4
Estructura porcentual del Ramo 33, 1998-2002



Fuente: José de Jesús Guízar Jiménez, *op. cit.*, p. 12.

Analizado en términos reales (Tabla 3.1), la evolución que cada uno de los fondos ha tenido muestra marcadas diferencias con respecto al crecimiento total del Ramo. El fondo que por mucho ha superado al resto es el FORTAMUN, pues desde su creación se ha incrementado 159%, seguido por el FASSA con 98%. Contrastan por otro lado los fondos que no fueron considerados inicialmente como el FAETA y el FASP. Con respecto a éste último, después de haberse mantenido prácticamente sin cambios de 1999 a 2001, fue severamente recortado en el 2002, en tanto que el FAETA ha distribuido históricamente la menor cantidad de recursos del ramo desde el año 2000.

Tabla 3.1
Ramo 33 por fondo, 1998-2002 (millones de pesos de 2000)

	1998	1999	2000	2001	2002	variación real 1998-2002
FAEB	86180.92	94689.28	105652.00	114238.14	134847.50	56.47%
FASSA	13460.78	15839.03	20023.00	23639.79	26758.82	98.79%
FAIS	13276.97	15255.44	15992.00	17922.80	19,497.73	46.85%
FORTAMUN	8594.73	14340.09	15030.00	18366.55	22326.75	159.77%
FAM	4665.64	4964.34	5208.00	5838.26	7092.84	52.02%
FAETA	0.00	0.00	1886.00	2434.96	2862.18	51.76%
FASP	0.00	5146.10	5170.00	5191.07	3000.00	-41.70%
TOTAL	128177.04	152233.27	170961.00	189632.57	216385.82	71.49%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Diario Oficial de la Federación.

Con respecto a la distribución por entidad federativa (Tabla 3.2), también se encuentran diferencias aunque ciertamente son menos pronunciadas. Los cinco estados que más han visto incrementados sus recursos vía Ramo 33 son: Distrito Federal (88.98%); México (87.95%); Oaxaca (87.27%); Baja California (85.83%) y Chiapas (81.41%), en tanto que los cinco estados con menores incrementos

reales son: Nuevo León (54.63%); Baja California Sur (56.93%); Tlaxcala (60.19%); Campeche (60.67%) y Durango (61.77%).

En cuanto al monto de recursos, de manera consistente con los criterios eminentemente compensatorios del Ramo, los estados que mayor cantidad reciben son: México, Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Jalisco y Guerrero, en tanto que los que menos recursos reciben son: Baja California Sur, Colima, Tlaxcala, Aguascalientes y Campeche. Como puede notarse, también el componente poblacional tiene un papel importante en la distribución de los recursos, sobre todo si se tiene en cuenta que para distribuir los fondos de educación y salud, los criterios se basan en la infraestructura existente, la cual tiende a responder a la demanda por el servicio.

Tabla 3.2
Ramo 33 por estado, 1998-2002 (millones de pesos de 2000)

ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	Variación real 1998-2002
Aguascalientes	1,652	1,871	2,081	2,295	2,673	61.82%
Baja California	2,987	3,949	4,579	5,012	5,536	85.33%
Baja California Sur	1,185	1,375	1,552	1,682	1,859	56.93%
Campeche	1,679	1,962	2,156	2,360	2,697	60.67%
Coahuila	3,364	3,936	4,496	4,836	5,535	64.56%
Colima	1,154	1,281	1,447	1,599	1,896	64.30%
Chiapas	6,956	8,315	9,407	10,373	12,618	81.41%
Chihuahua	3,711	4,433	4,901	5,388	6,363	71.47%
Distrito Federal	2,331	1,890	2,177	3,950	4,405	88.98%
Durango	2,845	3,307	3,599	3,922	4,603	61.77%
Guanajuato	5,098	6,172	7,008	7,631	9,005	76.62%
Guerrero	6,416	7,579	8,556	9,478	11,091	72.87%
Hidalgo	4,001	4,720	5,261	5,744	6,788	69.68%
Jalisco	6,663	7,975	9,047	9,973	11,470	72.14%
México	11,260	14,700	16,889	18,760	21,163	87.95%
Michoacán	6,080	7,162	8,047	8,777	10,246	68.52%
Morelos	2,309	2,688	2,991	3,308	3,948	70.97%
Nayarit	1,924	2,196	2,421	2,684	3,163	64.42%
Nuevo León	4,297	5,036	5,549	6,001	6,644	54.63%
Oaxaca	6,218	7,425	8,489	9,534	11,644	87.27%
Puebla	5,779	7,015	7,958	8,848	10,410	80.14%
Querétaro	2,099	2,480	2,735	3,049	3,618	72.40%
Quintana Roo	1,617	1,857	2,080	2,391	2,798	73.00%
San Luis Potosí	3,784	4,490	5,000	5,476	6,459	70.71%
Sinaloa	3,365	3,964	4,421	4,863	5,747	70.79%
Sonora	3,293	3,936	4,347	4,782	5,451	65.51%
Tabasco	3,060	3,626	4,046	4,450	5,245	71.42%
Tamaulipas	4,294	5,053	5,731	6,357	7,375	71.74%
Tlaxcala	1,736	1,975	2,166	2,387	2,781	60.19%
Veracruz	9,888	11,812	13,189	14,314	16,852	70.43%
Yucatán	2,577	3,038	3,405	3,824	4,306	67.08%
Zacatecas	2,559	2,977	3,229	3,581	4,275	67.03%
Total	126,179	150,197	168,960	187,629	218,664	73.16%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Diario Oficial de la Federación.

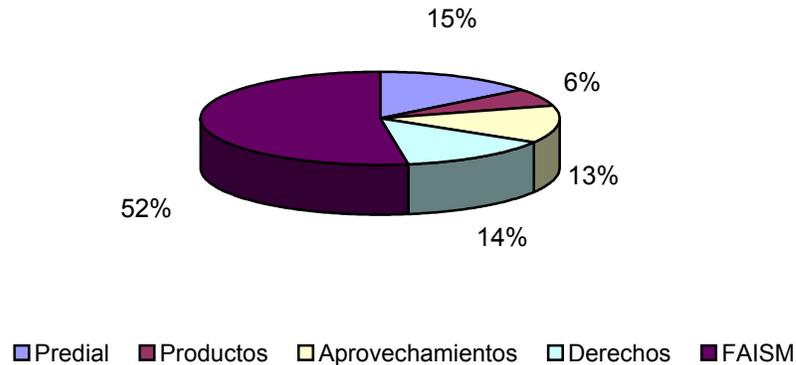
El funcionamiento del FAISM

Los recursos del FAIS se dividen en dos fondos: uno destinado a los estados y otro a los municipios. El primero se conoce como Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAISE) y el segundo como fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM). De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, el FAIS se compone con el 2.5% de la Recaudación Federal Participable, de los cuales el 0.303% corresponde a las entidades federativas, mientras que el restante 2.197% se destina a las administraciones municipales. Como se puede inferir, el grueso de los recursos del FAIS corresponden a los municipios con el 87.8% de los mismos.

El FAIS representa la continuación de una serie de recursos destinados al combate a la pobreza, bajo el supuesto de que el fomento a la construcción de infraestructura básica promueve el crecimiento económico y por tanto la disminución de los rezagos sociales. En este sentido, el FAISM contiene desde su concepción un sentido de promoción a la equidad interregional e intermunicipal.

No obstante su relativamente limitado monto dentro del Ramo 33, el FAISM es una fuente fundamental de ingresos para los municipios. Con respecto a las principales fuentes de ingresos propios de los municipios para el año 2000, representó el 52%, como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 3.5
Estructura porcentual de Ingresos propios y FAISM en 2000



Fuente: Elaboración Propia con base en datos de Sistema Nacional de Información Municipal. www.inafed.gob.mx.

Comparado contra el tipo de gasto, el FAISM representó en el año de su creación, 58.34% del los gasto corriente y 153.80% de su gasto de inversión, porcentajes que se incrementaron un año más tarde a 71.22% y 183.19%, respectivamente. Esto quiere decir que por cada peso erogado por los municipios en gasto de inversión, los municipios recibieron en promedio 1.83 pesos en 1999.⁸⁴

Mecanismos de distribución y destino de los recursos

El artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que el destino de los recursos queda exclusivamente restringido al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Para el caso de los municipios, los rubros son: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de

⁸⁴ Véase, Alejandro Vega, *op. cit.*, p. 40.

colonias pobres, infraestructura básica de salud y educación, mejoramiento de viviendas, caminos rurales e infraestructura productiva rural y, para el caso de los estados, de manera más general, en obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. Adicionalmente, los municipios tienen la facultad de disponer hasta de un 2% del FAISM para un programa de desarrollo institucional.

Para distribuir los recursos entre los estados, el gobierno federal realiza cálculos para obtener el Índice Global de Pobreza (IGP) de los hogares, que sirve de base para determinar la Masa Carencial por Hogar (MCH), la Masa Carencial Estatal (MCE) y la Masa Carencial Nacional (MCN), con lo cual es posible estimar la participación de cada estado en el total de los recursos del FAIS. La fórmula del IGP es:

$$IGP_j = P_{j1}\beta_1 + P_{j2}\beta_2 + P_{j3}\beta_3 + P_{j4}\beta_4 + P_{j5}\beta_5$$

En ella se toman en cuenta cinco necesidades básicas que son:

- a) Ingreso per cápita por hogar
- b) Nivel educativo promedio por hogar
- c) Disponibilidad de espacio de la vivienda
- d) Disponibilidad de drenaje
- e) Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar

Una vez obtenido este índice, se eleva al cuadrado para atribuir mayor peso a los hogares más pobres y se multiplica por el tamaño (T_j) del hogar que lo constituye sus habitantes en pobreza extrema. De esta manera se obtiene la Masa Carencial por Hogar cuya fórmula es:

$$MCH_j = IGP_j^2 \cdot T_j$$

Para obtener la Masa Carencial Estatal (MCE) basta con sumar el valor de la MCH para todos los hogares en pobreza extrema de un estado y, consecuentemente, para obtener la MCN se requiere sumar la masa carencial de los estados. Finalmente, la división de la MCE entre la MCN determina la participación porcentual del estado en el monto de recursos del FAIS.

A su vez, los estados como lo marca el artículo 35 de esta misma ley, tienen la obligación de distribuir el FAISM entre sus municipios mediante una fórmula igual a la anterior, haciendo énfasis también en el carácter redistributivo de las aportaciones hacia aquellos municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. En caso de que la información requerida para realizar los cálculos no se encuentre disponible se utilizarán las siguientes cuatro variables ponderadas cada una con igual peso (25%):

- a) Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto a la población del estado en similar condición
- b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto a la población del estado en igual situación
- c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo servicio
- d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición.

En la siguiente tabla se sintetiza lo expuesto.

Tabla 3.3
Composición y distribución del FAIS

Monto	Composición del FAIS	Criterio de distribución a estados	Criterio de distribución a municipios	Destino de los recursos en municipios y estados
F A I S 2.5% de la RFP	F A I S M 87.8% del FAIS	Índice General de Pobreza estatal (Aportación estatal a la pobreza nacional en términos porcentuales)	Índice General de Pobreza Municipal (Aportación municipal a la pobreza estatal) o Cuatro criterios alternativos	<ul style="list-style-type: none"> • Agua potable y alcantarillado • Drenaje y letrinas • Urbanización municipal • Electrificación rural y de colonias pobres • Infraestructura básica de salud y educación • Mejoramiento de viviendas • Caminos rurales • Infraestructura productiva rural
	F A I S E 2.197% del FAIS			Obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Es innegable pues, que la creación y el fortalecimiento del Ramo 33 ha beneficiado a las haciendas públicas de estados y municipios, aunque también es cierto que su operación es compleja y muy diversa, ya que cada uno de los fondos que lo componen sigue criterios diferentes tanto para la determinación de sus montos, como para su ejercicio.

4. EL FAISM en la práctica

Las fórmulas de distribución y la equidad

Como se vio en el capítulo anterior, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en dos tiempos. De manera agregada, la Federación distribuye el FAIS entre los estados mediante la fórmula que estima el Índice Global de Pobreza por estado y, a su vez, los estados destinan a los municipios 87.8% de este fondo a través del FAISM mediante una fórmula igual o alternativa, quedando a discreción del ejecutivo estatal la utilización y distribución del componente estatal del FAIS (el FAISE).

Tabla 4.1
Distribución del FAISM por estado, 1998-2002 (millones de pesos de 2000)

Estado	1998	1999	2000	2001	2002	Variación real 1998-2002
Aguascalientes	149.06	105.75	57.07	63.56	63.81	-57.19%
Baja California	160.27	122.09	76.39	85.85	126.29	-21.20%
Baja California Sur	126.65	74.02	17.56	19.81	26.41	-79.15%
Campeche	206.22	187.46	156.28	174.99	164.09	-20.43%
Coahuila	195.01	171.12	136.09	152.71	136.75	-29.88%
Colima	134.49	84.60	31.61	35.49	41.26	-69.32%
Chiapas	874.20	1147.83	1321.39	1480.84	1969.92	125.34%
Chihuahua	254.42	256.68	240.57	269.92	355.93	39.90%
Durango	247.69	248.02	229.16	256.71	281.11	13.49%
Guanajuato	543.58	672.93	745.42	835.35	864.72	59.08%
Guerrero	801.35	1044.01	1195.84	1340.52	1351.82	68.69%
Hidalgo	397.87	463.36	490.80	549.74	551.93	38.72%
Jalisco	435.98	518.16	556.65	624.03	546.35	25.32%
México	759.89	984.41	1122.96	1258.80	1398.97	84.10%
Michoacán	574.96	718.12	799.86	896.43	891.60	55.07%
Morelos	191.65	167.27	131.70	147.75	194.67	1.57%
Nayarit	181.57	152.85	114.14	127.94	145.00	-20.14%
Nuevo León	243.21	241.30	221.26	247.63	164.02	-32.56%
Oaxaca	762.13	988.25	1127.35	1263.75	1667.98	118.86%
Puebla	758.76	983.45	1121.21	1257.15	1340.39	76.65%
Querétaro	235.36	229.76	208.09	232.77	230.61	-2.02%
Quintana Roo	172.60	139.39	98.34	109.78	120.77	-30.03%
San Luis Potosí	393.39	457.60	483.78	542.32	598.79	52.21%
Sinaloa	228.64	220.15	196.67	219.57	276.79	21.06%
Sonora	193.89	170.16	135.21	151.88	163.95	-15.44%
Tabasco	311.58	338.39	339.79	380.53	457.54	46.85%
Tamaulipas	265.62	273.02	259.89	291.38	277.69	4.54%
Tlaxcala	187.17	160.54	122.92	137.85	140.40	-24.99%
Veracruz	1061.37	1417.01	1648.01	1847.34	1882.13	77.33%
Yucatán	335.11	373.00	381.93	427.58	356.92	6.51%
Zacatecas	273.47	283.59	273.06	306.24	330.41	20.82%
TOTAL	11657.18	13394.28	14040.98	15736.22	17119.00	46.85%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Diario Oficial de la Federación.

Como se aprecia en la tabla 4.1, en la distribución de este fondo existen marcadas diferencias entre estados. Doce de ellos muestran disminuciones a lo largo del periodo, destacando el estado de Baja California Sur (79.15%), Colima (69.32) y Aguascalientes (57.19%). Por otro lado, hay estados en donde los

incrementos en términos reales son igualmente significativos: Chiapas (125.34%), Oaxaca (118.86%) y el estado de México (84.10%).

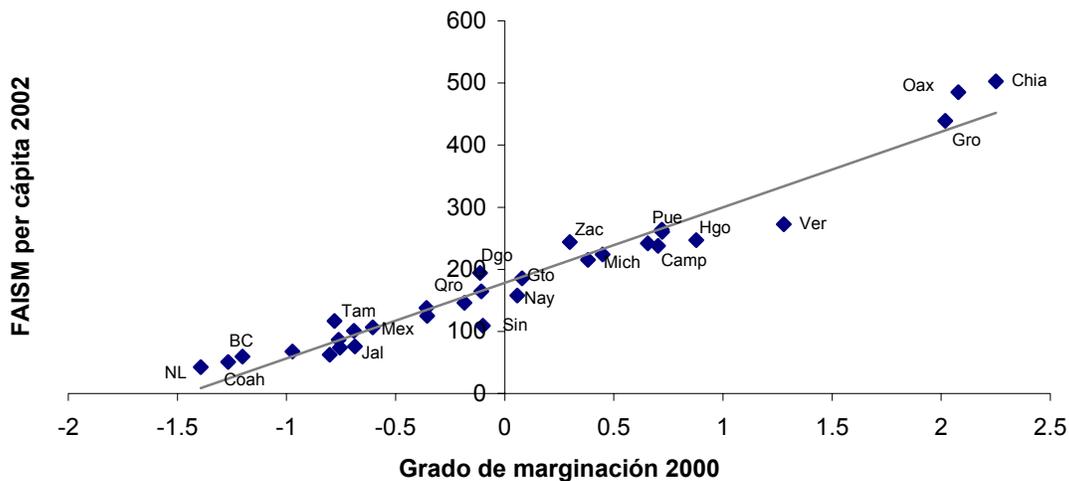
Con el fin de ser más precisos en la interpretación de la tabla anterior, en la cual de acuerdo a sus objetivos, ya se observa la tendencia a dotar de mayores recursos a los estados más marginados, en la tabla 4.2 y gráfica 4.1 se presenta la distribución en términos per cápita, comparándola con el índice de marginación por estado en 2002, cuyos componentes reflejan las variables utilizadas en las fórmulas de distribución.

Tabla 4.2
FAISM per cápita 2002, grado e índice de marginación por estado en 2000 (pesos de 2000)

Estado	FAISM per cápita	Grado de marginación	Índice de marginación	Estado	FAISM per cápita	Grado de marginación	Índice de marginación
Aguascalientes	67.58	-0.973	bajo	Nayarit	157.57	0.058	alto
Baja California	50.77	-1.268	muy bajo	Nuevo León	42.78	-1.393	muy bajo
Baja California S.	62.27	-0.802	bajo	Oaxaca	485.05	2.079	muy alto
Campeche	237.58	0.702	alto	Puebla	264.03	0.720	alto
Coahuila	59.50	-1.202	muy bajo	Querétaro	164.22	-0.107	medio
Colima	76.04	-0.687	bajo	Quintana Roo	138.03	-0.359	medio
Chiapas	502.42	2.251	muy alto	San Luis P.	260.41	0.721	alto
Chihuahua	116.59	-0.780	bajo	Sinaloa	109.11	-0.100	medio
Durango	194.05	-0.114	medio	Sonora	73.95	-0.756	bajo
Guanajuato	185.44	0.080	alto	Tabasco	241.85	0.655	alto
Guerrero	438.95	2.018	muy alto	Tamaulipas	100.86	-0.691	bajo
Hidalgo	246.88	0.877	muy alto	Tlaxcala	145.84	-0.185	medio
Jalisco	86.42	-0.761	bajo	Veracruz	272.42	1.278	muy alto
México	106.82	-0.605	bajo	Yucatán	215.24	0.381	alto
Michoacán	223.70	0.449	alto	Zacatecas	244.09	0.298	alto
Morelos	125.16	-0.356	medio				

Fuente : Elaboración propia con base en datos del Diario Oficial de la Federación e INEGI.

Gráfica 4.1
FAISM per cápita 2002 vs grado de marginación por estado en 2000 (pesos de 2000)



Fuente : Elaboración propia con base en datos del Diario Oficial de la Federación e INEGI.

Ciertamente, a juzgar por los datos anteriores puede decirse que de acuerdo con los objetivos compensatorios del fondo, existe una tendencia a dotar de mayores recursos en términos per cápita a aquellos estados cuyo grado de marginación es más alto.

Esta situación es clara en los extremos de la gráfica anterior, pues Oaxaca, Chiapas y Guerrero, cuyos índices de marginación son los más altos del país, son los que más recursos recibieron en 2002, al tiempo que los únicos tres estados con índice de marginación “muy bajo”, Nuevo León, Coahuila y Baja California, fueron los que menor participación tuvieron.

Sin embargo, descontando estos casos extremos la situación se vuelve menos clara. Visto desde los dos ángulos, estados con índice de marginación prácticamente idéntico como son: Durango (-0.114), Querétaro (-0.107) y Sinaloa (-0.100) reciben cantidades considerablemente diferentes: 194.05, 164.22 y 109.11, respectivamente. Por otro lado, estados que reciben cantidades muy

similares como son: Zacatecas (244.09) e Hidalgo (246.88), tienen grados de marginación distintos: 0.298 y 0.877, respectivamente.

Pero sin duda la conclusión más importante es la que se desprende de la evolución de los recursos por estado. Si tomamos en cuenta dos condiciones fundamentales: 1) que la fórmula de distribución está ligada a indicadores de marginación y 2) que no ha variado a lo largo del periodo de análisis, es claro que ha tenido efectos perversos o contrarios con el objetivo inicial que era la disminución de la marginación en ciertos estados, pues paradójicamente aquellos estados más marginados, a juzgar por el incremento de sus recursos vía FAISM, han visto aumentar su marginación o, en el mejor de los casos, no la han logrado revertirla de manera considerable.

Puesto en otros términos, aquellos estados cuyo incremento en recursos haya sido superior al 46.85% -que es el porcentaje en que ha aumentado el fondo por efecto del incremento en la Recaudación Federal Participable- han aumentado su nivel de marginación y, aquellos estados por debajo de dicho porcentaje han logrado abatir –en diferentes grados- la marginación y, por tanto, han recibido menos recursos. Algunos alcaldes han caracterizado este fenómeno como un “incentivo a la pobreza”, aunque también podría definirse como un castigo a aquellos estados que han sido eficaces en el abatimiento de los rezagos.

Como comentario final sobre este punto, habría que mencionar que el FAISM no es la única política federal y estatal enfocada a la superación de la pobreza y que tal “incentivo a la pobreza” sería más estatal que municipal en todo caso, ya que si los municipios de cierto estado están más marginados de un año a otro y, por lo tanto reciben más recursos, el gobierno del estado también se

beneficia pues recibe el 12.2% de los recursos del FAIS, que pueden utilizar directamente y con menos limitaciones que los municipios.

Con respecto a las dos fórmulas de distribución que pueden ser utilizadas para hacer llegar los recursos de los estados a los municipios, llama la atención en primer lugar que hasta 2002, de los 31 estados del país, sólo 6 – Aguascalientes, Colima, Coahuila, Guanajuato, Michoacán y Tamaulipas- utilizaban la misma fórmula –Índice Global de Pobreza- en tanto que el resto de los estados prefirió utilizar los cuatro criterios alternativos que permite la Ley de Coordinación Fiscal “en aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada” (art. 35).

Tabla 4.3
Indicadores utilizados en las fórmulas de distribución de los recursos del FAISM

Índice Global de Pobreza (IGP)	Cuatro criterios alternativos
Ingreso per cápita por hogar (46.16%)	Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto a la población del estado en similar condición (25%)
Nivel educativo promedio por hogar (12.50%)	Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto a la población del estado en igual situación (25%)
Disponibilidad de espacio de la vivienda (23.86%)	Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo servicio (25%)
Disponibilidad de drenaje (6.08%)	Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición (25%)
Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar (11.14%)	

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Coordinación Fiscal

Las fórmulas que pueden ser utilizadas no sólo difieren en los indicadores, sino también en la ponderación que se otorga a cada uno de ellos. En la fórmula

del IGP, el componente más importante es el ingreso per cápita por hogar (46.16%), en tanto el que tiene una ponderación menor es la disponibilidad de drenaje (6.08%). En esta misma fórmula se otorga un mayor peso a los indicadores de vivienda, en tanto que los cuatro criterios alternativos ponderan más los indicadores poblacionales.⁸⁵

Aunque ciertamente el rezago en infraestructura básica suele ir de la mano con la pobreza, bien se podría argumentar que los indicadores incluidos en ambas fórmulas no son del todo adecuados o se encuentran poco focalizados, pues a pesar de ser un recurso destinado a infraestructura, este tipo de indicadores se encuentran poco ponderados en las fórmulas de distribución. No sería sorprendente encontrar municipios cuya población sea pobre pero sus niveles de infraestructura sean satisfactorios o viceversa.

Con respecto a la asignación en dos tiempos, John Scott se pregunta si la asignación de los estados a sus municipios es consistente con la fórmula de la Federación. La conclusión a la que se llega en este estudio es que “...las asignaciones municipales no son consistentemente proporcionales con la participación relativa de los municipios en la pobreza estatal. En otros términos, la intervención de los estados ha desviado en distintas medidas la asignación federal de los recursos para los municipios”, aunque se reconoce que esto no es forzosamente negativo.⁸⁶

⁸⁵ Para un análisis más detallado desde el punto de vista matemático, tanto de los componentes de la fórmula como de su procedimiento de cálculo, véase Adolfo Sanchez Almanza, Marginación e ingreso en los municipios de México. Análisis para la asignación de recursos fiscales, México, UNAM- Miguel Angel Porrua, 2000, pp. 173-177.

⁸⁶ Op. cit., p. 31, cit, por Juan Pablo Guerrero, et. al., La descentralización de los fondos de aportaciones federales (Ramo 33). Análisis preliminar de sus efectos y riesgos, México, CIDE, 1999, p.10

Al analizar por grupos de estados la distribución del fondo aplicando una u otra fórmula, la conclusión es una ligera tendencia a distribuir de manera más equitativa –FAISM per cápita vs grado de marginación- los recursos utilizando la fórmula del IGP. El coeficiente de correlación entre los datos utilizando dicha fórmula fue de 0.9829 en 2002, contra un coeficiente de 0.9718 encontrado en aquellos estados que utilizan los cuatro criterios alternativos.

Por otro lado, en el análisis a diversos municipios dependiendo de su grado de marginación, no se observó sin embargo tendencia alguna al utilizar una u otra fórmula, aunque las cantidades que un municipio recibe pueden variar significativamente. Según cálculos propios, mientras que el municipio de Atarjea, de alta marginación en el estado de Guanajuato recibió en el 2002, \$3,670,535 utilizando la fórmula del IGP, habría recibido \$2,998,788 de haber aplicado los cuatro criterios alternativos. Contrario a este resultado, un municipio como Contepec, de alta marginación en el estado de Michoacán recibió \$8, 901, 804 pesos aplicando la fórmula del IGP y habría recibido 12, 743,100 pesos mediante los cuatro criterios. Finalmente, el municipio de Minatitlán de marginación media en el estado de Colima recibió \$1,266,862 en 2002, contra \$1, 440,663 que hubiera obtenido utilizando los cuatro criterios alternativos.

Hechas estas comparaciones, puede descartarse que los estados prefieran utilizar una u otra fórmula con el fin de favorecer a cierto grupo de municipios, lo cual fortalecería la hipótesis de que los estados en su gran mayoría prefieren utilizar los cuatro criterios alternativos dada la complejidad de la fórmula del IGP y la disponibilidad de información.

Conviene recordar que a diferencia de lo que ocurría con el Ramo 26 hasta 1997, los estados perdieron a partir de 1998 la facultad de elaborar sus propias fórmulas y criterios en la distribución de los recursos hacia los municipios.

En otros términos, la aplicación de las fórmulas previstas en la Ley de Coordinación Fiscal tuvo dos efectos principales. Por una parte, hizo que se redujera la flexibilidad en el diseño de las fórmulas en función de las prioridades locales y, por otra minimizó la injerencia de los factores políticos en la asignación de los recursos.

Sin embargo, los gobiernos estatales ganaron en la medida en que la operación y el control de FAISM quedó sujeto a las leyes locales, pues desde 1998 SEDESOL ya no tuvo la facultad de establecer líneas de política nacional en el establecimiento de estrategias para atender la pobreza.⁸⁷

Con respecto a la equidad intermunicipal en la distribución del FAISM, por tratarse de una distribución que se realiza en dos tiempos, no resulta extraño que se reproduzcan las conclusiones de la distribución estatal. Sin embargo, al distribuir los recursos entre los municipios, la inequidad tiende a ser más pronunciada.

Para analizar la distribución municipal se seleccionaron 18 municipios de 13 estados del país (Tabla 4.4). El primer criterio de selección fue el de incluir estados con distintos grados de marginación. Los estados son: 1) De marginación muy alta: Chiapas, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo; 2) marginación alta: Yucatán; 3) marginación media: Durango y Querétaro; 4) marginación baja: Jalisco, México, Chihuahua y Tamaulipas y 5) de marginación muy baja: Coahuila y Nuevo León.

⁸⁷ Katia Rodríguez, *op. cit.*, p. 6

El segundo criterio de selección y más importante, fue el de incluir municipios con grados de marginación muy alto, medio y muy bajo, los cuales se procuraron que fueran muy similares, y agruparlos por categoría con el fin de analizar las cantidades per cápita que recibieron en términos reales del FAISM para 2002.

Tabla 4.4
Grupos de municipios por grado de marginación y FAISM 2002

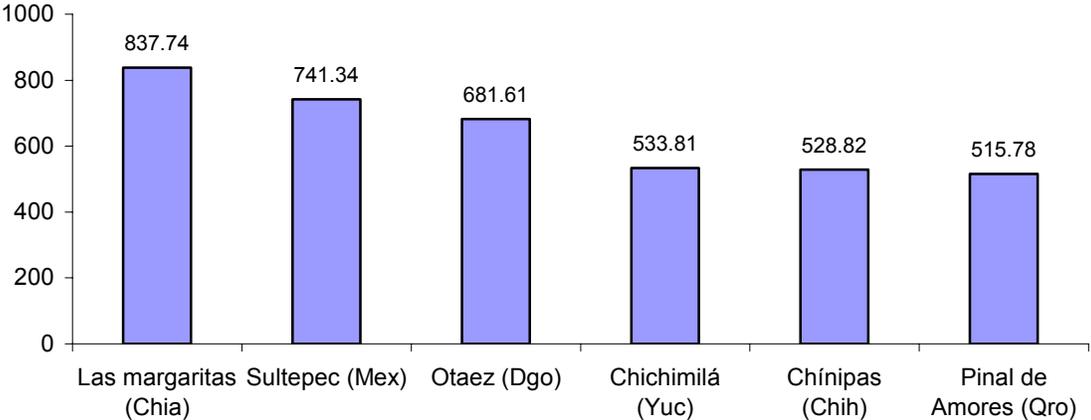
Municipio	Estado	Indice de marginación	Grado de marginación	Población	FAISM 2002
Chínipas	Chihuahua	Muy alta	1.050	6768	3579085.94
Las Margaritas	Chiapas	Muy alta	1.135	86413	72391661.60
Chichimilá	Yucatán	Muy alta	1.106	6561	3502359.78
Sultepec	México	Muy alta	1.007	27592	20455063.56
Pinal de Amores	Querétaro	Muy alta	1.159	27290	14075682.18
Otaez	Durango	Muy alta	1.081	5093	3471442.26
Sotuta	Yucatán	Media	0.294	7633	2550399.86
Mineral del Chico	Hidalgo	Media	0.293	7013	2910405.55
Peñamiller	Querétaro	Media	0.289	16557	5459935.54
Soledad de Doblado	Veracruz	Media	0.292	27198	7775713.52
San Juan Yatzona	Oaxaca	Media	0.291	496	181594.45
Mainero	Tamaulipas	Media	0.292	2830	1262479.86
Antigua, La	Veracruz	Muy baja	-1.366	23389	3044381.38
Gómez Palacio	Durango	Muy baja	-1.379	273315	30295068.93
Etzatlán	Jalisco	Muy baja	-1.379	17342	1322094.90
Marín	Nuevo León	Muy baja	-1.377	4719	325235.45
Frontera	Coahuila	Muy baja	-1.375	66579	3608251.57
Guelatao de Juárez	Oaxaca	Muy baja	-1.374	754	123703.67

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información Municipal (CD), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal 2001 y Diario Oficial de la Federación 2002.

Para municipios de muy alta marginación (Gráfica 4.2), es evidente que las cantidades que recibieron en términos per cápita, registraron diferencias sustanciales. Mientras el municipio de Las Margaritas recibió 837.74 pesos, el municipio de Pinal de Amores recibió 515.78 pesos. De entre los municipios

analizados contrasta igualmente que este último municipio es el de más alta marginación. Por otra parte, el municipio de Sultepec que es el menos marginado dentro de la muestra, fue el segundo municipio que más recursos recibió.

Gráfica 4.2
FAISM 2002 per cápita en municipios de marginación muy alta (pesos de 2000)

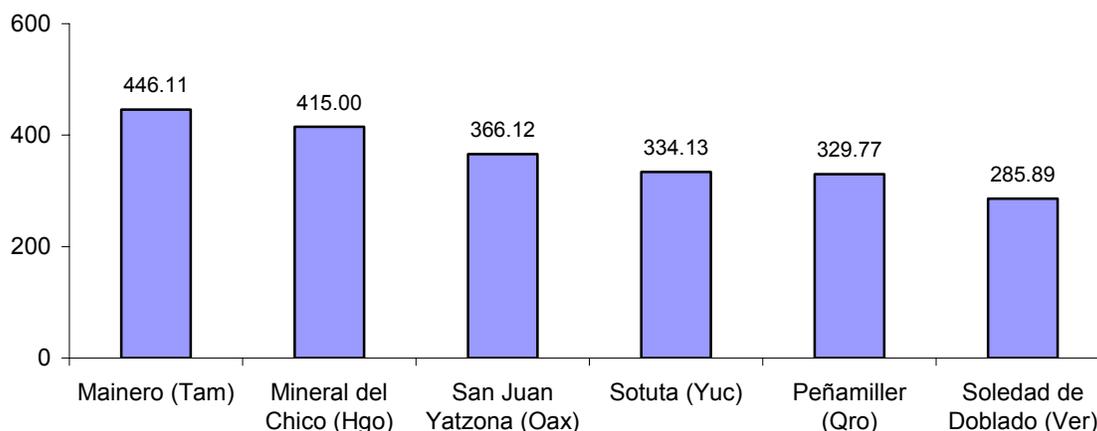


Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información Municipal (CD), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal 2001 y Diario Oficial de la Federación 2002.

En municipios de marginación media (Gráfica 4.3), las diferencias fueron menos importantes, aunque hay que destacar que de los tres grupos de municipios analizados, este es el más homogéneo con respecto a su grado de marginación, pues son prácticamente idénticos. Destaca también que el municipio que menos recursos recibió, Soledad de Doblado, esté ubicado en un estado de muy alta marginación, en tanto que el municipio que más recursos recibió, Mainero, se ubique en el estado menos marginado de esta muestra.

Gráfica 4.3

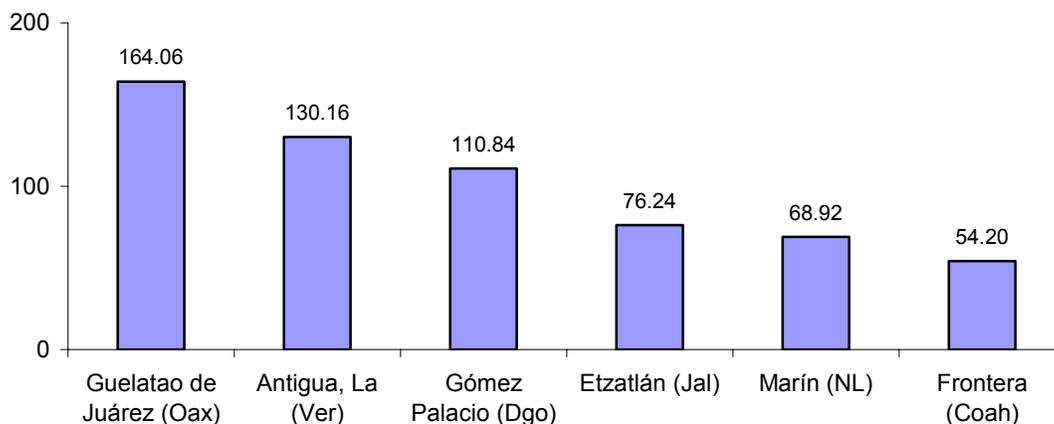
FAISM 2002 per cápita en municipios de marginación media (pesos de 2000)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información Municipal (CD), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal 2001 y Diario Oficial de la Federación 2002.

Los resultados más contrastantes se registran en los municipios de muy baja marginación (Gráfica 4.4). De inicio, es en este grupo de municipios donde las diferencias en las asignaciones per cápita son más pronunciadas. Guelatao de Juárez obtuvo 164.06 pesos, en tanto que el municipio de Frontera registró únicamente 54.20 pesos, es decir, menos de una tercera parte. Esta diferencia cobra aún más importancia cuando se compara su grado de marginación: -1.374 de Guelatao vs -1.375 de Frontera. En esta gráfica también llama la atención que son los municipios que se encuentran en estados más marginados los que recibieron más recursos. A manera de hipótesis podría decirse que, dado que para distribuir los recursos de la Federación a los estados se toma en cuenta el grado de marginación estatal, se estaría sobreestimando la marginación en municipios de muy baja marginación ubicados en estados relativamente más rezagados.

Gráfica 4.4
FAISM 2002 per cápita en municipios de marginación muy baja (pesos de 2000)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información Municipal (CD), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal 2001 y Diario Oficial de la Federación 2002.

Los mecanismos de distribución

Con respecto a los mecanismos de distribución de los recursos, la Ley de Coordinación Fiscal establece que los estados deberán entregar a los municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los estados; es decir, mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales. La entrega deberá hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones que las correspondientes a los fines que se establecen en el Artículo 33 de la misma Ley.

Por otra parte, los estados están obligados a publicar los cálculos que se utilicen para distribuir los recursos del fondo, así como la fórmula y su respectiva metodología a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable.

Ciertamente, los lineamientos legales establecidos en la ley otorgan certidumbre a los gobiernos municipales, al garantizarles el flujo de recursos. Sin

embargo, en la práctica dicho calendario de entrega ha resultado restrictivo para el financiamiento de las obras.

Según resultados de una encuesta realizada por la SEDESOL a presidentes municipales en 2002, cuando se les cuestionó a los alcaldes cuáles eran los principales problemas que enfrentaban en el ejercicio de los recursos federales que les eran transferidos, 21.8%% de ellos respondió que la calendarización.⁸⁸

Entre las razones que esgrimieron, estaban que esta manera de repartir los recursos tenía más que ver con el ejercicio del gasto corriente que de inversión, pues las inversiones que requerían realizar se concentraban en los primeros meses del ejercicio fiscal, por lo que al ser entregadas en partes iguales durante los primeros diez meses del año, las obras necesariamente tenían que retrasarse –en el mejor de los casos.

Por otra parte, una cantidad importantes de alcaldes –41%- mencionaron que a pesar de que la ministración de los recursos estaba claramente establecida, existía atraso en la aprobación de los recursos y en la ministración por parte de las autoridades estatales. Ambas limitantes obligaron a algunos municipios a contratar financiamiento comercial a elevados costos.

A esta situación se suma el hecho de que, según la misma encuesta, 410 alcaldes (16.88%) dijeron no tener conocimiento sobre la calendarización mensual de los recursos.⁸⁹

Pero indiscutiblemente una de las más severas limitantes que enfrentan los municipios en el ejercicio del FAISM en la excesiva normatividad. En la citada

⁸⁸ SEDESOL, Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social 2002, México, SEDESOL, 2002, p. 30

⁸⁹ Ibid., p. 29.

encuesta, los alcaldes expresaron con claridad que la cantidad y complejidad de los ordenamientos legales a los que deben atenerse es el principal problema. Concretamente, 32.11% (780) de los municipios hicieron referencia a los problemas que enfrentan con la normatividad estatal, en tanto que 25.20% (620) mencionó la normatividad federal.⁹⁰

Ello se refleja en que muchos municipios no tengan posibilidad de operar el fondo por ellos mismos. Si bien la Ley de Coordinación Fiscal menciona que el fondo es municipal, y sólo deben decidir sobre las obras el ayuntamiento y los órganos de participación ciudadana, el situar su operación en los términos de las leyes locales ha provocado que algunos estados limiten totalmente a los municipios y el fondo sea aprobado por el ejecutivo estatal o por el COPLADE.⁹¹

El ejercicio del FAISM y su impacto en las finanzas locales

Como se vio en el capítulo anterior, los recursos que los municipios reciben por concepto de FAISM constituyen sin duda la mayor fuente de ingresos para proyectos de infraestructura básica que los municipios han tenido hasta el momento. Pero ¿a qué se han destinado los recursos? ¿cuál ha sido su efecto en las finanzas locales? ¿se ha convertido en un complemento a los ingresos propios de los municipios? ¿ha desincentivado su recaudación?

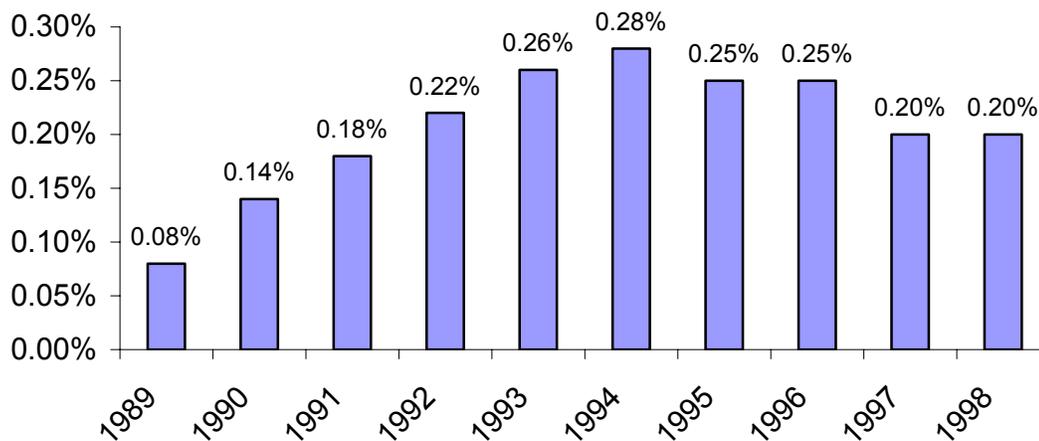
⁹⁰ *Ibid.* p. 30.

⁹¹ Katia Rodríguez, *op. cit.*, p. 9.

En un estudio realizado de 1978 a 1997 –un año antes de la aparición del Ramo 33 y el FAISM- Cabrero y Orihuela habían ya mostrado algunas tendencias en el ejercicio de los recursos transferidos y las finanzas locales.⁹²

Tomando en cuenta el incremento de los recursos municipales vía participaciones y Ramo 26, una de las primeras conclusiones fue que, sobre todo a partir de 1994 –sin descartar el impacto de la crisis de 1995- los municipios habían paulatinamente reducido la recaudación de ingresos propios.⁹³ En este sentido, para municipios urbanos mencionaban que el sano comportamiento fiscal mostrado hasta 1994 –medido en la recaudación de ingresos propios- pareciera desactivarse debido muy posiblemente también a la expansión del rubro de transferencias federales vía Ramo 26.

Gráfica 4.5
Recaudación del predial como porcentaje del PIB, 1989-1998



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2000.

⁹² Enrique Cabrero e Isela Orihuela, “Expansión financiera y gestión hacendaria en Municipios de México (1978-1997): los nuevos restos”, México, CIDE, Documento de trabajo núm. 87.

⁹³ *Ibid.* p. 4

En cuanto a la composición del gasto, se observó también que a partir de 1988 el incremento promedio anual de los gastos corrientes había superado por mucho al gasto de inversión, “lo cual podría estar significando una expansión irracional de estructuras administrativas y burocráticas”.⁹⁴

Cabe mencionar que el FAISM al igual que el Ramo 26 en 1997, no contribuye directamente a la expansión del gasto corriente, al estar predeterminados sus rubros de gasto, aunque ante el incremento de recursos los municipios podrían disponer de mayores recursos vía participaciones y/o ingresos propios para aumentar su gasto de operación.

Con respecto a los rubros de gasto, destaca que según información de los dos únicos años disponibles, el rubro más ambiguo, “Urbanización municipal”, concentre la mayor parte del gasto y sea el que más se ha incrementado durante el periodo, en tanto que los rubros de “Infraestructura productiva rural” y “Electrificación de colonias pobres” hayan descendido.

⁹⁴ Ibid. p. 13. Sobre este punto los autores son cautelosos en la interpretación al señalar que tal aumento de los gastos corrientes podría deberse “ a las necesidades de los municipios por mejorar las condiciones salariales (...) las cuales estaban muy rezagadas; o incluso debido a la contratación de más personal en áreas con muy bajo niveles de atención ciudadana (...); o incluso también a la necesidad de dar un mejor mantenimiento a la infraestructura de prestación de servicios públicos...”.

Tabla 4.5
Composición porcentual del FAISM por rubro de gasto, 1999 y 2001

	1999	2001	Variación
Urbanización Municipal	21.59%	26.87%	5.28%
Infraestructura básica educativa	13.60%	12.68%	-0.92%
Mejoramiento de caminos rurales	11.21%	12.02%	0.81%
Agua potable	15.39%	11.93%	-3.46%
Electrificación rural y de colonias pobres	11.54%	10.38%	-1.16%
Alcantarillado, Drenaje y Letrinas	8.60%	9.54%	0.94%
Infraestructura básica de salud	5.62%	4.46%	-1.16%
Infraestructura productiva rural	3.49%	3.45%	-0.04%
Apoyos a la educación		2.02%	
Mejoramiento de vivienda	3.45%		
Otros	5.55%	4.03%	-1.52%

Fuente: SEDESOL, Encuesta nacional a presidentes..., op. cit., p. 30 y SEDESOL, Encuesta nacional sobre desarrollo institucional municipal, México, 2000, p. 26.

Ligado al punto anterior, en lo que toca a la asignación territorial de los recursos, 49.88% fue ejercido en la cabecera municipal, en tanto que 50.12% se destinó al resto del municipio.⁹⁵ Este dato es trascendente pues generalmente la mayor cantidad de rezagos no se encuentran en la cabecera municipal.

⁹⁵ SEDESOL, Encuesta nacional a presidentes..., op. cit., p. 28.

En otros términos, parecería que el objetivo de combatir la pobreza tiende a desvirtuarse, pues "...el FAISM carece de mecanismos a nivel municipal que garanticen su focalización a las comunidades más marginadas dentro de cada municipio. Es por ello que más que una estrategia de superación de la pobreza actualmente parece un componente de la descentralización en su vertiente de creación de infraestructura, sin necesariamente servir a los grupos más pobres de país".⁹⁶

Sobre el impacto en las finanzas locales de los recursos transferidos a los municipios, no obstante el relativamente poco tiempo de existencia del FAISM, existen ya ciertos estudios que fortalecen la percepción de Cabrero y Orihuela, en el sentido de que la recaudación de ingresos propios efectivamente ha disminuido a raíz de su surgimiento.

En un estudio realizado por Carlos Moreno en 1998 a nivel estatal, en donde analizó el efecto de las transferencias condicionadas –Ramo 33- en la recaudación de ingresos propios, se llegó a la conclusión de que las transferencias condicionadas "tienen un impacto negativo en la recaudación de impuestos locales".⁹⁷

Este autor comprobó que no sólo estadísticamente los resultados fueron significativos, sino que su magnitud fue grande: "la recaudación de ingresos

⁹⁶ Katia Rodríguez, "La descentralización del gasto social..." *op. cit.*, pp. 11,12.

⁹⁷ Carlos L. Moreno, "Municipal fiscal performance in Mexico: the role of federal transfers", Austin, Documento de trabajo, LBJ School, University of Texas at Austin, 2002, p. 12. Véase www.utexas.edu/academic/uip/research/docstuds/coll/moreno.rtf

propios decreció más de uno por ciento por cada punto de incremento porcentual en transferencias condicionadas per cápita (...),⁹⁸ incluso en municipios urbanos.

En este mismo tenor, tomando concretamente el caso del FAISM, Uri Raich llegó a conclusiones similares. Comparando la recaudación por concepto de predial y derechos de agua en 217 municipios del estado de Puebla de 1993 al año 2000, una de las primeras observaciones fue que, a pesar de que en términos reales los municipios habían recaudado más desde que se creó el FAISM, cuando se analizaba el incremento porcentual anual, la tasa de crecimiento fue mayor en el periodo previo.⁹⁹

Otro resultado interesante de esta investigación, fue que al analizar los cambios porcentuales anuales en la recaudación por categorías poblacionales y niveles de bienestar, se observó que “ha habido una baja generalizada en la recaudación de impuestos en municipios grandes y chicos y en municipios desarrollados y subdesarrollados”¹⁰⁰, aunque, lógicamente fueron los municipios menos desarrollados los que disminuyeron su esfuerzo fiscal en mayor proporción.¹⁰¹

Estos hallazgos no llevan sino a concluir que la transferencia de este fondo a los municipios en términos generales ha provocado un efecto sustitución con respecto a los ingresos propios; es decir, ha desincentivado su recaudación.

⁹⁸ Loc. cit.

⁹⁹ “Impacts of Expenditure Decentralization ...” op. cit., p. 23.

¹⁰⁰ Ibid. p. 25.

¹⁰¹ Con respecto a estos resultados, el autor deja en claro otros factores podrían estar incidiendo en la baja de la recaudación, al decir que los “...los municipios enfrentan obstáculos estructurales, inercias locales e incluso estrategias políticas que también determinan sus niveles de recaudación...” y que su análisis se basó en el supuesto de que “...los gobiernos locales se comportan como actores racionales perfectamente informados que ajustan sus políticas financieras para maximizar sus beneficios y minimizar sus costos”, lo cual no necesariamente aplica para todos los municipios, en especial para los rurales y semiurbanos. Ibid. pp. 31-32.

El programa de desarrollo Institucional municipal

Un tema que generalmente se pasa por alto cuando se analiza la operación del FAISM, es aquel que tiene que ver con el desarrollo Institucional. En el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece que los municipios "...podrán disponer hasta de un 2% del total de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo Institucional" el cual "...será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate".

Llama la atención en primer lugar, que la participación en este programa sea formalmente opcional, sobre todo si consideramos que en los municipios más rezagados es donde hay también mayores carencias de información.

Asimismo, que a pesar de tratarse de recursos municipales, cuyo ejercicio ya se encuentra regulado por la misma ley, la SEDESOL haya establecido reglas de operación para dicho programa al cual denomina "Programa de Fortalecimiento Institucional para la Gestión Social Municipal". De manera expresa, la SEDESOL a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) opera dicho programa aportando alguna cantidad de recursos no precisada del Ramo 20 "Desarrollo Social", con el fin de "convenir con los estados y municipios, proyectos que orienten el 2% del Fondo de Infraestructura Social Municipal (...) al desarrollo institucional" y se erige "conforme a estas reglas de operación" como la instancia normativa del programa.¹⁰²

¹⁰² INDESOL-SEDESOL, "Programa de Fortalecimiento Institucional para la Gestión Social Municipal", México, 2002, pp.1,5.

Aunque en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal no se establece que sea responsabilidad de algún ámbito de gobierno convenir la operación del programa, la SEDESOL ha interpretado el texto de manera diferente, al afirmar que es “responsabilidad” de la Secretaría convenir con estados y municipios su realización.¹⁰³

Más aún, en su carácter de “Coordinador General” del programa, el INDESOL tiene entre sus responsabilidades:

- Definir los objetivos estratégicos del Programa;
- Establecer la líneas de acción y los criterios generales para la instrumentación y operación del Programa;
- Definir las vertientes del Programa, así como las acciones y proyectos que podrán incorporarse al mismo;
- Validar y autorizar las propuestas de inversión, y
- Formular y convenir con los gobiernos estatales los “Acuerdos de Coordinación”, entre otras.

Pero dejando de lado el papel preeminente que se ha adjudicado la SEDESOL, del análisis de dichas reglas de operación se desprenden algunas inconsistencias o imprecisiones.

1) *Elegibilidad*. En cuanto a la cobertura del programa, para el año 2002 se establece que se atenderá “...a los servidores públicos de los municipios del país, preferentemente a las microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación, establecidas en el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2002.” Este criterio se contradice, sin embargo, cuando se hace referencia a la población objetivo, en donde se

¹⁰³ Ibid. p. 7.

menciona que el programa esta dirigido “a las autoridades locales y servidores públicos de los tres órdenes de gobierno que requieran una profesionalización y fortalecimiento para la gestión social municipal”.

Asimismo, se consideran elegibles a “todos aquellos municipios que presenten debilidades en sus capacidades técnicas, operativas, organizacionales y de gestión”, así como aquellos municipios “que del 2% del FAISM o cualquier otra fuente aporten recursos complementarios a los federales y estatales para conformar el Programa de Desarrollo Institucional Municipal”.

Además de la ambigüedad de tales criterios, lo que se deduce de ellos es que eventualmente se podría financiar la capacitación a autoridades de los tres órdenes de gobierno con recursos municipales y que inclusive aquellos municipios que no hayan aportado el 2% de FAISM, puedan participar en el programa.

2) *Financiamiento y mecanismo de aprobación de proyectos.* Para la aprobación de los proyectos a financiar, al igual que el resto de las inversiones del FAISM, estas tienen que ser discutidas en el COPLADE del estado correspondiente que, como se verá en el siguiente capítulo, son instituciones en las que generalmente han predominado las instancias federales y estatales.

Se establece también que en todos los proyectos habrá aportaciones de los tres ámbitos de gobierno y que debido a que “en muchos casos los proyectos son financiados sin mezcla de recursos, los órganos internos de control de cada orden de gobierno, serán las instancias que en sus respectivos ámbitos de competencia vigilen y controlen la aplicación y comprobación del gasto”, pero en ningún momento se menciona cual será la instancia de control y vigilancia cuando exista mezcla de recursos.

Destaca igualmente que dentro de los proyectos a financiar, además de las acciones que de manera general se enumeran, tales como la “capacitación y desarrollo de los servidores públicos”, la “sistematización de las experiencias exitosas” y “servicios técnicos especializados”, sólo haya un subprograma de carácter permanente que es la “Red Nacional de Teleaulas”, creado y operado enteramente por el INDESOL. Esta situación cobra importancia cuando entre los criterios para que el INDESOL autorice las propuestas, se hace referencia a la “continuidad de las acciones y proyectos específicos ejecutados durante el año 2001”.¹⁰⁴

Por otra parte, en ningún lugar se menciona que para aportar el 2% del FAISM, deba haber aprobación expresa de los municipios, cuando esto debería ser la principal prerrogativa municipal al tratarse de sus recursos.

En suma, conocer con precisión qué municipios han participado en el programa, bajo qué criterios, con cuanta cantidad de dinero, así como cual ha sido el beneficio obtenido, es prácticamente imposible debido a la escasa información proporcionada por el INDESOL. Sin embargo, como se aprecia, este instituto ha jugado un papel predominante y hasta cierto punto discrecional en el ejercicio de estos recursos.

A pesar de esto, no debe soslayarse que de haberse aplicado los criterios que otorgan preferencia “a las microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación”, ciertamente estas regiones habrán resultado beneficiadas,

¹⁰⁴ Es importante mencionar que, a pesar del impulso que el INDESOL ha dado a su programa de teleaulas, sólo 56.11% de los municipios dijo conocer la “teleaula más cercana (...) perteneciente a la Red Nacional en donde se recibe el programa de capacitación”. Véase, SEDESOL, Encuesta nacional a presidentes, p. 29.

dado que la cantidad que por ley pueden aportar del FAISM es muy pequeña, aunque hubiese resultado interesante analizar la conveniencia que este programa tiene para municipios medios y grandes y cuantos de ellos han participado.

La fiscalización de los recursos

Las instancias encargadas de fiscalizar el ejercicio de los recursos del Ramo 33 y de imponer sanciones por su aplicación indebida, dependen de la etapa en la que se encuentre su ejercicio.

De acuerdo al artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, el control y supervisión del manejo de los recursos del Ramo 33 quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM);

II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas y los Municipios, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las Entidades Federativas y a las autoridades de los Gobiernos Municipales según corresponda.

III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los municipios, será efectuada por el Congreso local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley; y,

IV.- La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados¹⁰⁵ al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales, y por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos del Ramo 33.

Este artículo menciona igualmente que cuando las autoridades estatales o municipales conozcan que los recursos no han sido aplicados a los fines previstos, deberán informar a la SECODAM, y que cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de un Congreso Local lo detecte, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Se establece finalmente que las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo indebido de los recursos, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones.

A pesar de estas previsiones legales, es destacable que para las autoridades estatales y municipales no es del todo claro cuáles son las funciones de los organismos de fiscalización, en especial los federales, pues para conocer con precisión dichas funciones es necesario remitirse a la legislación secundaria. Por otro lado, es claro que son muchas las autoridades que tienen facultades, en diferentes tiempos de la política, para vigilar la asignación y uso adecuado de los

¹⁰⁵ Desde el año 2000 la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados fue sustituida por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación que es la Auditoría Superior de la Federación

recursos, con lo cual se crea confusión y tiende a desvirtuarse el principio de rendición de cuentas.

Existe asimismo ambigüedad en cuanto a la naturaleza de los recursos, pues en este mismo artículo se establece que las aportaciones que reciban los estados y municipios deberán registrarse como ingresos propios, pero en la fiscalización y aplicación de sanciones por el uso indebido intervienen autoridades federales.

Aunque ciertamente es un problema menor si se le compara con los provocados por la calendarización –13.26% de los municipios dijo tener problemas con la fiscalización de los recursos¹⁰⁶- no debe soslayarse que la cuestión de la fiscalización está estrechamente relacionada con los problemas de normatividad, que fue mencionado como uno de los principales obstáculos.

Otro de las limitantes en esta materia lo constituye el hecho de que el control de los recursos tiene marcadamente una orientación cuantitativa, pues tanto la contraloría local (de manera preventiva) como el congreso local (en la revisión de la cuenta pública controlan mayormente que no exista desviación de recursos, pero una evaluación rigurosa con respecto a los objetivos no parece corresponder a nadie.¹⁰⁷

Es justo decir, sin embargo, que si bien la complejidad en el sistema de fiscalización y la falta de capacidad en muchos municipios del país podría estar obstaculizando su seguimiento, no debe descartarse que también exista

¹⁰⁶ SEDESOL, *Encuesta Nacional a Presidentes...*, *op. cit.* p. 30.

¹⁰⁷ Katia Rodríguez, "La descentralización del gasto social...", *op. cit.* p. 13.

negligencia o consciente incumplimiento por parte de las autoridades municipales al momento de rendir cuentas.

Según datos de la propia SEDESOL, sólo 31% de los municipios envían información sobre las obras realizadas con los recursos del FAISM y “es difícil sancionarlos dado que tales recursos se contabilizan como ingresos propios”.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Entrevista con asesor de la Secretaría de Desarrollo Social.

5. Relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM y las instituciones municipales

Las relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM están presentes en prácticamente todas sus etapas. Desde la determinación del monto hasta su fiscalización. El análisis de las RIG's en el caso del FAISM tiene lugar en un ambiente político caracterizado por la alternancia partidista en los tres niveles de gobierno tanto en el ámbito ejecutivo como legislativo, lo cual sin duda ha multiplicado las relaciones intergubernamentales y, sobre todo, su intensidad.

Por otra parte, como se mencionó en el primer capítulo tales relaciones son influidas por variables económicas, políticas, culturales y demográficas, entre otras y, por ser México un país federal, los conflictos intergubernamentales tienden a ser más recurrentes.

La teoría de las RIG's intenta trascender los marcos formales o legales de relación entre las distintas unidades de gobierno e intenta describir las motivaciones y conductas individuales. El objetivo de este apartado será, sin embargo, menos ambicioso al hacer referencia a aquellos ordenamientos más importantes que de alguna manera determinan los vínculos entre ordenes de gobierno, así como los mecanismos generales de interacción entre instituciones para las etapas más significativas de la política. Ello, con el fin de encontrar y explicar tendencias de relación en la operación del FAISM. Este tipo de enfoque se justifica, en primer lugar, dado que en México existe una fuerte tradición de derecho escrito, contrariamente a lo que sucede en Estados Unidos y, en segundo

lugar, por que para los fines de esta investigación tendría poco poder explicativo describir a detalle las relaciones entre individuos en cierto estado.

La legislación y los actores involucrados

Desde el punto de vista legal, las relaciones entre órdenes de gobierno en la operación del FAISM está prevista en múltiples ordenamientos. Como ya se mencionó, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen los lineamientos básicos de la distribución de competencias entre ordenes de gobierno, y en la Ley de Coordinación Fiscal se regulan los recursos transferidos desde el gobierno federal, y se describe el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Sin embargo, cuando se trata de la puesta en práctica de los recursos del Ramo 33 y, en especial del FAISM por incorporar a los tres ámbitos de gobierno, la legislación es aún más amplia. Además de aquellas de carácter anual y presupuestario, como son las leyes de ingresos y los presupuestos, existe otro tipo de legislación de carácter permanente. A continuación se hace una síntesis.¹⁰⁹

Ley Federal de Planeación

- Coordina a la Federación y a las entidades federativas en materia de planeación y prevé la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución estipula.
- Establece entre sus principios el fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.

¹⁰⁹ Para el análisis de la legislación y las instituciones involucradas y sus funciones fue fundamental el libro de Katia Rodríguez, Gómez, Las relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM, México, Centro de Investigación y Docencias Económicas, 1999.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000¹¹⁰

- Recoge las propuestas de los sectores de la Administración Pública Federal y de la sociedad civil.
- Estipula que la política social deberá enfocarse a la superación de la pobreza, privilegiando la atención a los grupos y comunidades de mayor rezago social. Las estrategias consideradas en el plan son: dotación de servicios básicos, incorporación a actividades productivas y promoción de empleos que eleven el ingreso familiar, para lo cual concibe la “acción coordinada de la federación, los estados, los municipios y la participación activa de la sociedad”

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

- Establece las funciones y atribuciones que corresponden a los sectores de la Administración Pública Federal y otorga a la Secretaría de la Función Pública – anteriormente Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo- la facultad para organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.
- Otorga a la Secretaría de Desarrollo Social la facultad de evaluar la política social para el combate a la pobreza, así como coordinar las acciones que incidan en ella en colaboración con los estados y municipios

Constituciones estatales

- Estipulan la expedición de leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior de los estados en todos los sectores y la facultad de las legislaturas para legislar en materia municipal.
- Prevén para el ejecutivo estatal las siguientes atribuciones: planear y conducir el desarrollo estatal y establecer procedimientos de participación y consulta popular; convenir con la federación la asunción del ejercicio de funciones, ejecución de obras y prestación de servicios públicos.

¹¹⁰ Aunque el periodo de análisis también incluye a la Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, me permito presentar su análisis en el último capítulo.

- Prevé que el ejecutivo del estado podrá convenir a favor de los ayuntamientos la asunción de funciones que originalmente corresponden a aquel, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal

- Faculta a la secretaría de finanzas –o su equivalente- para coordinar los programas de desarrollo socioeconómico de la entidad con los programas de la Administración Pública Federal y los municipales, promoviendo la participación de los sectores social y privado.

Ley Orgánica Municipal

- Estipula la organización y el funcionamiento del ayuntamiento, la planeación municipal y prevé la coordinación con los gobiernos estatales y federal.
- Establece los organismos auxiliares del ayuntamiento como: comisiones, consejos de participación ciudadana y organizaciones sociales
- Prevé la existencia y composición de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), que tendrán entre sus funciones: proponer al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación del plan de desarrollo municipal; proponer la creación obras y formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de servicios públicos.

Ley de Adquisiciones y Obra Pública del Estado

- Regula las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública que contraten las entidades federativas cuando se realicen con cargo parcial o total a fondos federales, conforme a los convenios que se celebren entre el ejecutivo federal y los municipios.

Ley Estatal de Planeación

- Norma el proceso de planeación y la conducción del desarrollo estatal y establece las bases para la integración y el funcionamiento del sistema de planeación democrática. Asimismo, faculta a los ayuntamientos a elaborar sus propios planes de acuerdo a lo establecido en aquél y en esta ley.

- Otorga un papel preponderante e los Consejos de Planeación para el Desarrollo de los estados (COPLADE), en la coordinación de acciones de inversión de la federación en el estado relativas a los programas de desarrollo socioeconómico.

Plan Estatal de Desarrollo

- Recoge los objetivos general de desarrollo del estado en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo

Convenios de Desarrollo Social

- Se suscriben entre el ejecutivo federal a través de la SEDESOL y el ejecutivo estatal. Son el principal instrumento jurídico, administrativo y financiero de la coordinación intergubernamental, entre los tres ámbitos de gobierno en materia de planeación y ejecución de acciones e inversiones conjuntas para la realización de obras y proyectos orientados a promover el desarrollo social y económico de la entidad y sus municipios.

Plan de Desarrollo Municipal

- Contiene los lineamientos del desarrollo municipal para el periodo de gobierno, tomando en cuenta las prioridades de la ciudadanía. Para su formulación y aplicación el ayuntamiento se auxiliará por las COPLADEMUN.

Como puede apreciarse, la legislación que incide en las relaciones entre los tres ordenes de gobierno, no sólo es extensa, sino compleja. Puede apreciarse, por otro lado, el papel preponderante que la legislación federal le confiere a las entidades de la Administración Pública Federal, como aquella de coordinar, controlar y evaluar la política social que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le confiere tanto a la SEDESOL como a la Secretaría de la Función Pública, dejando a los estados y municipios el papel de colaboradores.

De manera similar, la legislación estatal en la materia tiende a reproducir el esquema centralista de la legislación federal. Se otorga en las constituciones

estatales la facultad a los congresos estatales para legislar en materia municipal y se establece a favor de los ejecutivos estatales la atribución de transferir funciones que originalmente corresponden a aquel en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos.

Destaca, asimismo el papel fundamental que las leyes estatales de planeación otorgan a los COPLADES en la coordinación de acciones de inversión de la federación en el estado, así como el papel secundario que tiene los municipios en la firma de los Convenios de Desarrollo Social.

Ni en la legislación federal ni en la estatal está previsto mecanismo alguno por medio del cual los gobiernos de estados y municipios puedan hacerse cargo de nuevas funciones y/o responsabilidades, a no ser por la voluntad del ámbito gobierno que las detente.

Con respecto a los actores que tienen alguna injerencia en la operación de la política y sus respectivas facultades, están:

En el ámbito federal,

Secretaría de Desarrollo Social

- Encargada de diseñar y ejecutar la política social y de establecer las reglas de operación de los programas federales.
- Tiene la facultad de diseñar y suscribir el Convenio de Desarrollo Social con los estados y de diseñar la operación de la política social mediante el impulso de acciones para fortalecer la participación social, desarrollar la capacidad institucional de los municipios y fortalecer el papel de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADE), del cual es su secretario técnico.
- Realiza los cálculos para la distribución del FAISM y concerta acciones de evaluación y seguimiento de la política social.

Secretaría de la Función Pública (anteriormente Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo)

- Encargada de llevar a cabo la fiscalización y evaluación periódica de los programas y acciones ejecutadas en los estados con recursos federales, para lo cual se coordina con los gobiernos estatales.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Controla la asignación de los recursos del FAISM de la Federación a los estados.

Congreso de la Unión

- Aprueba y puede realizar modificaciones tanto al Presupuesto de Egresos de la Federación como a la Ley de Coordinación Fiscal.
- Fiscaliza la cuenta pública federal

En el ámbito estatal,

Ejecutivo estatal

- Suscribe el Convenio de Desarrollo Social con el gobierno federal
- Realiza el cálculo de la pobreza municipal para distribuir los recursos del FAISM entre los municipios
- Aunque no en todos los casos, establece manuales de operación para la operación del FAISM, de acuerdo con las prioridades estatales.

Comité de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADE)

- Es el organismo coordinador del desarrollo social y regional del estado, que se coordina con la Federación y los municipios, y tiene la atribución de formular, instrumentar, controlar y evaluar los planes y programas de desarrollo.
- Está encargado de la elaboración, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y tiene la capacidad de sugerir al ejecutivo estatal y federal el contenido del Convenio de Desarrollo Social.
- Con respecto al FAISM, tiene como funciones la de atender, a través del Subcomité para el Desarrollo Institucional Municipal, los planes de desarrollo institucional municipal, evaluar los programas que se ejecutan en la entidad en coordinación con la Secretaría de la Gestión Pública y validar la creación de los Consejos de Desarrollo Municipal.

Contraloría del estado

- Tiene la función de controlar y fiscalizar –con carácter preventivo- los recursos ejercidos por las dependencias estatales. Asimismo, vigilar que los recursos federales y estatales se ejerzan directamente en los municipios conforme a los convenios respectivos.

Congreso del estado

- Se encarga del control y vigilancia de la cuenta pública estatal y de los ayuntamientos, en donde está incluido el FAISM, así como de su evaluación, a través de su órgano de fiscalización.

En el ámbito municipal,

Ejecutivo municipal (cabildo municipal)

- Ejecuta el FAISM en coordinación con las organizaciones ciudadanas beneficiadas, es decir, toma las decisiones sobre el tipo de obras que se van a realizar y controla los recursos una vez que entran a su hacienda.

Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)/ Consejos de Desarrollo Municipal (CDM)

- De acuerdo con los principios estructurales del COPLADE, el COPLADEMUN es un organismo auxiliar del ayuntamiento en donde se analizan y promueven ante las instancias estatales y federales los proyectos y programas municipales.
- Ambos participan en el seguimiento y evaluación de los programas federales y estatales que se realicen en su territorio y, formalmente, son los órganos de participación ciudadana en donde se discuten las obras a realizar.

Sin el afán de ser exhaustivos en el análisis de sus respectivas funciones, baste decir que siguiendo los ordenamientos legales anteriormente mencionados, las instancias federales ocupan un lugar central al establecer las reglas de operación de los programas federales, diseñar los Convenios de Desarrollo Social

y evaluar y fiscalizar su ejercicio, desde luego, con la colaboración de los gobiernos subnacionales.

La interacción por estado

Al margen de que las instancias de gobierno federal tengan un papel preponderante en la determinación de los rubros de gasto, los montos a distribuir, y su fiscalización, corresponde a los gobiernos de estados y municipios coordinarse para su puesta en práctica. En este sentido, según un estudio realizado por la SEDESOL en 1998, existen marcadas diferencias entre estados en cuanto a las instituciones que intervienen en las etapas más importantes de la política. En la tabla 5.1 se presentan los resultados.

Tabla 5.1
Modalidades estatales en la ejecución del FAISM

Estado	Aprobación	Ejecución	Seguimiento	Comprobación
Aguascalientes	Ayuntamiento y COPLADE	Comunidades y CDM	Ayuntamiento y COPLADE	Ayuntamiento
Baja California	Ayuntamiento mediante COPLADEMUN/CDM	Comunidades y en ocasiones estado y/o federación	COPLADE y estado	Ayuntamiento
Baja California Sur	COPLADE	Ayuntamiento	COPLADE	Ayuntamiento
Campeche	COPLADE y COPLADEMUN/CDM	Ayuntamiento y/o contratos con empresas	COPLADE, Ayuntamiento y federación	Ayuntamiento y dependencias ejecutoras
Coahuila	COPLADE	No se especifica (Comité Pro-obra si lo decide el COPLADEMUN)	Ayuntamiento	Ayuntamiento
Colima	COPLADE y COPLADEMUN/CDM	Comité comunitario	Ayuntamiento	Ayuntamiento
Chiapas	COPLADEMUN	COPLADEMUN y Comités Comunitarios	COPLADEMUN	Comités comunitarios
Chihuahua	COPLADE	Comunidades	Comunidad, Ayuntamiento y dependencias ejecutoras	Ayuntamiento
Durango	Ayuntamiento y CDM	Comité Pro-obra	COPLADE y Ayuntamiento	Ayuntamiento

Guanajuato	Ayuntamiento	No se especifica	COPLADEMUN	Ayuntamiento
Guerrero	COPLADE	Comunidades y COPLADEMUN	COPLADEMUN	Ayuntamiento
Hidalgo	Ayuntamiento	Comunidades y COPLADEMUN	estado	Comités comunitarios
Jalisco	Ayuntamiento mediante COPLADEMUN	Ayuntamiento mediante COPLADEMUN	Ayuntamiento, COPLADEMUN y Comités comunitarios	Ayuntamiento
Edomex	Ayuntamiento mediante CEDEMUN	Comunidades y ayuntamiento	Comunidades y ayuntamiento	Ayuntamiento
Michoacán	No se especifica	No se especifica	COPLADE	No se especifica
Morelos	COPLADE y COPLADEMUN	Comunidades y ayuntamiento	COPLADE y SEDESOL	Ayuntamiento
Nayarit	COPLADEMUN y estado	Comunidades	Comunidades, ayuntamiento y CDM	Ayuntamiento
Nuevo León	Ayuntamiento	No se especifica	estado	Ayuntamiento
Oaxaca	Ayuntamiento	Comités comunitarios y CDM	CDM y los ayuntamiento	Ayuntamiento
Puebla	Ayuntamiento y COPLADEMUN	Ayuntamiento y en ocasiones estado y/o federación	COPLADEMUN	Ayuntamiento
Querétaro	COPLADE	Ayuntamiento	COPLADE	Ayuntamiento
Quintana Roo	COPLADE	Comités Comunitarios mediante convenios con Ayuntamientos	COPLADE, estado y SEDESOL	COPLADE
San Luis Potosí	Ayuntamiento (validación de obras con dependencias normativas)	No se especifica	estado y contraloría federal	Ayuntamiento
Sinaloa	Ayuntamiento	Ayuntamiento y CDM	Ayuntamiento	Ayuntamiento
Sonora	estado	Ayuntamiento y/o contratos con empresas	CDM	No se especifica
Tabasco	estado	Comunidades y CDM	CDM	Ayuntamiento
Tamaulipas	No se especifica	Comités de Bienestar Social	CDM	Ayuntamiento
Tlaxcala	Ayuntamiento y CDM	No se especifica	Ayuntamiento	Ayuntamiento
Veracruz	Ayuntamiento	Comunidades y en algunos casos CDM	Ayuntamiento	Ayuntamiento
Yucatán	Ayuntamiento	Ayuntamiento	CDM	Ayuntamiento
Zacatecas	COPLADE	Comunidades y CDM	COPLADE y ayuntamiento	Comités comunitarios

Fuente: Información proporcionada por la SEDESOL con base en los manuales de operación de cada estado. Tomado de Katia Rodríguez, "Las relaciones...", *op. cit.* (anexo).

Al interpretar estos resultados, llama la atención en primer lugar que en cuanto a la aprobación de las obras a realizar, en nueve estados la decisión corresponda al gobierno del estatal a través de COPLADE. Asimismo, que en otros ocho estados dicha aprobación se lleve a cabo mediante el acuerdo de los ayuntamientos y el gobierno del estado. Es decir, en poco más de la mitad de los estados –descontando a Michoacán y Tamaulipas en donde no hay información- el gobierno del estado tiene alguna injerencia.

Contrasta por otra parte que mientras en sólo seis estados la aprobación de las obras cuenta con algún tipo de participación de las comunidades involucradas, en la ejecución de los recursos, dichas comunidades tengan un papel tan importante al estar prevista su participación en 21 estados.

Con respecto al seguimiento de los recursos asignados, los gobiernos estatales tienen un papel más discreto al participar en sólo 12 casos, contra 21 en donde tanto los ayuntamientos como las comunidades y comités de planeación municipales tiene responsabilidades.

Finalmente, la comprobación de los recursos del FAISM está a cargo, casi por entero, de los gobiernos municipales. Sólo en 5 estados participan los ejecutivos correspondientes.

En otros términos, además de las diversas modalidades en el ejercicio de FAISM en los estados, se observa también un papel determinante de éstos en la primera etapa de la política, desligándose de su seguimiento y comprobación

Dos casos

Como se ha visto, en términos formales y prácticos las relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM han estado caracterizadas por el predominio tanto de la federación como de los estados. Por esta razón, resulta interesante destacar, en primer lugar, el funcionamiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), dada su importancia como instituciones donde formalmente tiene lugar la coordinación entre las tres instancias de gobierno para la aprobación de las obras y, en segundo lugar, hacer una somera revisión a las relaciones intergubernamentales entre aquellas instancias federales involucradas en la operación de los recursos federalizados.

El funcionamiento de los COPLADES

Es pertinente recordar que los COPLADES, surgidos hacia el final del sexenio 1970-1976 en sustitución de los Comités de Promoción para el Desarrollo Económico (COPRODES), tuvieron como función sentar las bases de la coordinación sectorial y regional de los gobiernos subnacionales y el gobierno federal, y que en el sexenio 1976-1982, debido a la presión de los gobiernos subnacionales, dejaron de estar presididos por el Secretario de la Presidencia de la República, para ser encabezados por los ejecutivos estatales.¹¹¹

Tomando como referencia los reglamentos internos de estos comités en tres estados: Jalisco, Durango y Aguascalientes, destaca primeramente que tanto su estructura interna como sus funciones son prácticamente idénticas.

Los comités –o su Comisión Permanente- están integrados por:

¹¹¹ Cfr. Eduardo Gómez de la O., *op. cit.* p. 2

- Un presidente, que será el gobernador del estado
- Un coordinador general, nombrado por el gobernador del estado
- Un secretario Técnico, que será el titular de la Secretaría de Desarrollo Social en el estado
- Titulares de las dependencias del ejecutivo estatal, cuyo ámbito de competencia coincida con el área de acción del Comité
- Delegados estatales de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

Como se aprecia, en el máximo órgano de decisión de los comités no existe representación municipal permanente. En este sentido, la participación de los alcaldes está prevista, en el caso de Jalisco, sólo mediante invitación formal del comité, lo mismo que para el sector social y privado. En el estado de Aguascalientes, los presidentes municipales podrán participar en las actividades del Comité, sólo cuando la Comisión Permanente lo “considere necesario”.

Esta situación contradice las funciones que tiene encomendadas el COPLADE, pues además de la anteriormente mencionadas están las de “propiciar la coordinación de los planes, programas y proyectos estatales con los federales y municipales”, por tomar el caso del estado de Jalisco o, aquella de “proyectar y coordinar la participación del gobierno de estado y los municipios en la planeación para el desarrollo regional, a través del Fondo para la Infraestructura Social”, según el reglamento interno del estado de Durango.

Continuando con la estructura interna, se prevé en todos los casos la existencia de subcomités que funcionan como “instancias auxiliares” de la Comisión Permanente. Es en este nivel cuando la participación de los gobiernos municipales se encuentra prevista, lo mismo que la participación de los Comités

de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), cuya existencia y funcionamiento están regidos por los mismos reglamentos internos.

Resulta paradójico, sin embargo, que la coordinación de dichos subcomités recaiga igualmente en algún funcionario designado “por el C. gobernador del estado” y que la agenda a tratar en las sesiones sea una prerrogativa de los respectivos coordinadores. Los demás miembros de los subcomités –entre ellos las autoridades municipales- podrán presentar por escrito, a través de su Secretario Técnico, sus sugerencias con respecto al orden del día.

La periodicidad de las sesiones, tanto de la Comisión Permanente como de los subcomités, no en todos los reglamentos internos se encuentra prevista. En donde sí lo está, como en el caso de Aguascalientes, las sesiones extraordinarias sólo podrán ser convocadas por el presidente del Comité –el gobernador de estado- cuando lo considere conveniente.

Ligado a los resultados de la tabla anterior, con respecto a las obras que se aprueban en el seno del COPLADE, en un análisis realizado por Enrique Cabrero en cuanto al mecanismo de elaboración de los Convenios de Desarrollo Social en los estados de Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas, se observó de manera general que el mecanismo diseñado para la participación de los municipios no parece haber tenido un grado importante de eficacia, ya que en ningún caso las propuestas municipales representaron siquiera el 40%.¹¹²

Entre otros resultados relevantes de esta investigación, se llegó a la conclusión de que existían procesos de decisión “paralelos a los establecidos por

¹¹² “Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional. análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales (1983, 1993)” en Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras ...*, op. cit., p. 156.

el sistema formal de planeación y que, en ocasiones había una interferencia del ámbito federal para programas las obras, aun cuando no hubiesen sido planteadas ni priorizadas por el municipio.¹¹³

En este mismo sentido, según Katia Rodríguez,

“... encontramos que muchos municipios del país se encuentran probablemente en una situación más desventajosa de la que se tenía antes de 1998. En aquellos momentos si bien la política era controlada por la SEDESOL, los municipios tenían una participación importante en la priorización de acciones del fondo y en la organización de la participación ciudadana. Después de 1998 la capacidad de operar los recursos que tengan los municipios depende mucho de los factores políticos locales, como las prioridades del gobernador, las capacidades del COPLADE y la posibilidad el congreso local de ejercer contrapesos.”¹¹⁴

Más aún, se llega a afirmar que “el COPLADE en su funcionamiento cotidiano era más formal y de protocolo que una instancia de discusión, negociación y acuerdos y que, efectivamente, el ejecutivo estatal era el ente regulador de los acuerdos del COPLADE y las dependencias estatales y federales seguían linealmente sus disposiciones y, a lo más, señalaban obstáculos normativos o técnicos...”¹¹⁵

Sintetizando, se afirma que el caso mexicano se ha caracterizado por una muy *débil funcionalidad del marco legal* que regula las relaciones intergubernamentales, dado que si bien constitucionalmente el pacto federal es relativamente equilibrado, en la práctica este pacto ha sido dominado por el nivel federal en detrimento de los subnacionales.¹¹⁶

¹¹³ *Ibid.* p. 160.

¹¹⁴ “La descentralización del gasto social...”, *op. cit.*, p. 9.

¹¹⁵ “Las políticas descentralizadoras...”, *op. cit.*, p. 172.

¹¹⁶ “Relaciones intergubernamentales en México...” *op. cit.*, pp. 2,3.

Por otra parte, es claro que a pesar de que existen estructuras administrativas enfocadas a la coordinación intergubernamental, como los COPLADES, formal y prácticamente son más un organismo de coordinación entre el nivel, estatal y federal –en el mejor de los casos- con una precaria participación de los municipios y las organizaciones sociales beneficiadas.

Siguiendo a Juan Pablo Guerrero, la efectividad en la operación de este organismo ha dependido mucho de la voluntad política de los gobernadores, que por razones de índole política han sido generalmente centralistas y poco inclinados a la concertación social para el diseño de las políticas.¹¹⁷

Las relaciones intergubernamentales en el ámbito federal

Además de las instituciones anteriormente mencionadas, en la distribución y operación de los recursos descentralizados a estados y municipios intervienen de cierta forma otras instituciones, como desde 2000 la Presidencia de la República a través de oficinas como de la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, la de Políticas Públicas y la de Innovación Gubernamental.

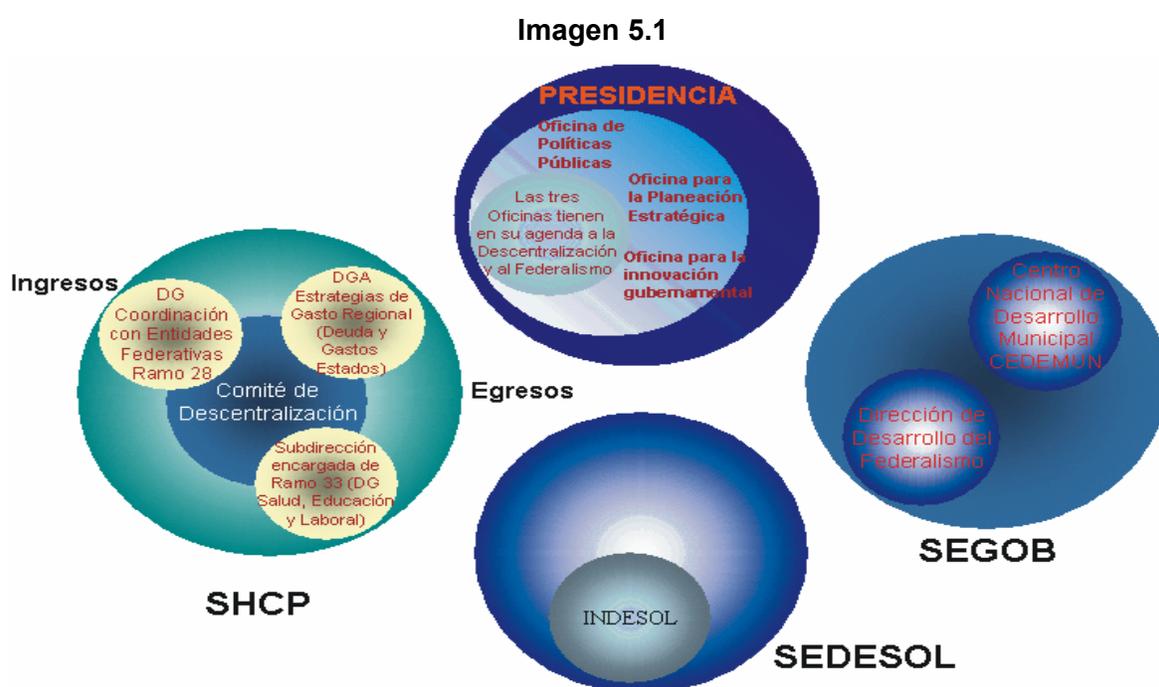
Basados en el diagnóstico hecho por el gobierno de Vicente Fox en el Programa para un Auténtico Federalismo 2002-2006, las relaciones entre las diversas instancias del gobierno federal involucradas en la descentralización del gasto, se han caracterizado más por la desvinculación y la desconfianza, que por la cooperación y entendimiento.¹¹⁸

¹¹⁷ Juan Pablo Guerrero et. al, Estudio sobre coordinación interinstitucional y desarrollo sustentable, México, Banco Mundial, 1998. p. 50.

¹¹⁸ Op. cit., pp. 46-47.

Ente las debilidades político-institucionales detectadas se hace referencia a la “ausencia de una instancia que facilite el proceso de federalización, promueva la coherencia dentro del gobierno federal en sus políticas federalistas y la comunicación entre los tres ámbitos de gobierno”.¹¹⁹

En la siguiente imagen tomada del mismo programa se presentan de forma esquemática aquellas instancias involucradas en el proceso.



Fuente: SEGOB, Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, México, Secretaría de Gobernación, 2002, p. 48.

La primera observación que se desprende de esta imagen es la fragmentación. Tanto al interior de la SHCP como de la Presidencia de la República, existen según se aprecia tres instancias relacionadas al tema, que en el caso de esta última, establecen de manera independiente su agenda en torno a

¹¹⁹ SEGOB, Programa Especial para un Auténtico Federalismo..., Op. cit., p. 32.

la descentralización y el federalismo. Asimismo, puede notarse que entre secretarías y Presidencia de la República no existen canales institucionalizados que fomentan la cooperación.

Esta situación al interior del gobierno federal, ha propiciado que en el programa de federalismo de esta administración se busque “cambiar las estructuras fragmentadas en el Poder Ejecutivo por estructuras subsidiarias y solidarias con redes de política”.¹²⁰

Se podría concluir entonces que, a pesar del destacado papel que desempeña el gobierno federal en su conjunto en materia de descentralización, no existe una línea clara, ni objetivos compartidos.

Instituciones municipales

Un análisis sobre la operación descentralizada de recursos federales como es el FAISM, sería engañosa si no se hace referencia expresa a los diferentes contextos regionales y locales en que ha tenido lugar, aunque tales diferencias se han dejado ver a lo largo de este texto.

Pero no sólo las diferencias entre municipios tienen la capacidad de determinar los resultados de una misma política. Existen también instituciones locales comunes que impactan sus resultados. A pesar de que como se verá ambos factores están estrechamente relacionados, en este apartado se presentan independientemente.

Aunque es casi de sentido común, no está de más decir que las carencias legales, de infraestructura, de personal calificado y, de todo tipo, inciden

¹²⁰ Ibid. p. 48.

negativamente en la implementación de cualquier política. No puede esperarse, por tanto, que los municipios provean servicios adecuados si carecen, por ejemplo, de vehículos o computadoras, como tampoco debe esperarse que se diseñen programas efectivos, si los funcionarios municipales tienen un bajo nivel educativo, por no mencionar el conocimiento de técnicas de contabilidad o presupuestación. La focalización de las políticas también está determinada por los mecanismos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas existentes en los municipios.

Las diferencias

Cuando se habla de los municipios en México nos estamos refiriendo a realidades muy distintas, tanto en el ámbito geográfico y poblacional, como económico, político y administrativo. Por mencionar sólo algunos datos, existen nueve municipios en el país cuya población en el año 2000 excedió el millón de habitantes¹²¹, en tanto que en 7 estados la población no alcanzó tal cantidad.¹²² Existen, por otro lado, municipios como Santa Magdalena Jicotlán, en Oaxaca, cuya población en el mismo año fue de 109 habitantes o, geográficamente, municipios como el de Tocatlán, en Tlaxcala, cuya extensión territorial es de 5.90 kilómetros cuadrados.

En el ámbito administrativo y tecnológico las diferencias son también importantes. Para el año 2001, de los 2429 municipios existentes, en sólo 1032 los

¹²¹En orden descendente: Guadalajara, Ecatepec, Puebla, Nezahualcóyotl, Juárez, Tijuana, León Monterrey y Zapopan. Todos los datos poblacionales y geográficos son con base en datos de INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2000,

¹²²Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Nayarit, Quintana Roo y Tlaxcala.

presidentes tenían grado universitario completo, en tanto que en 120 contaban con un postgrado. En términos generales, a medida que en nivel jerárquico desciende, lo hace también el nivel de educación.¹²³

Asimismo, si se considera la estructura administrativa del total de los municipios, en poco más de la mitad (1286) había un responsable del área de desarrollo urbano, en 610 había una unidad de planeación, en 908 un área de desarrollo social y en 675 un responsable del área de participación ciudadana.¹²⁴

Finalmente, según datos de octubre de 2001, 27% de los municipios no contaban con una computadora y, entre los que sí tenían, sólo 17% tenía internet y 6% página Web.¹²⁵

Los efectos de esta diversidad son múltiples. Según datos proporcionados por los presidentes municipales y la SEDESOL, con frecuencia los municipios pequeños no utilizan todos los recursos que les fueron asignados, lo cual rara vez se debe a la satisfacción de las necesidades de sus pobladores, sino a la falta de capacidad para administrar eficazmente. En otras ocasiones ocurren desvíos o simplemente se le dan usos que resultan absurdos desde el punto de vista del desarrollo socioeconómico local y la disminución de la pobreza, dado que los recursos llegan sin un aumento paralelo de las capacidades de administración y gestión de los recursos.¹²⁶

Con respecto a la emisión de normatividad estatal y federal, ampliamente mencionada por los alcaldes como una severa limitante en la operación del

¹²³ SEDESOL, Encuesta nacional a presidentes municipales..., op. cit., p. 4.

¹²⁴ Ibid. p. 3.

¹²⁵ SEGOB, Progama Especial para un Auténtico Federalismo ..., op. cit., p. 235.

¹²⁶ Testimonio de algunos gobernadores en la reunión del 5 de febrero de 1998 con el Presidente de la República –comunicado No 689, <http://www.presidencia.gob.mx>. Cit por Juan Pablo Guerrero, et. al., La descentralización de los fondos..., op. cit., pp. 11,12.

FAISM, esta incide también de manera diferente dependiendo del nivel de desarrollo municipal. Citando a Rodríguez, en la operación del FAISM los municipios urbanos del país estuvieron en desacuerdo al considerar que viola la Ley de Coordinación Fiscal. La consideraban una traba para el libre ejercicio del fondo. Por su parte, otros municipios no comenzaron a ejercer los recursos hasta que no salió la norma estatal, porque no sabían qué hacer con ellos,¹²⁷ aun cuando estaría por verificarse si dicha normatividad estatal no contradice las leyes federales.

Llama la atención sobre este mismo punto que si bien algunos alcaldes esperan conocer la normatividad estatal para ejercer los recursos, hay una buena cantidad de ellos que desconocen los ordenamientos legales. En una consulta aplicada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) de la Secretaría de Gobernación a 160 municipios de 26 estados del país, cuando se les cuestionó si conocían la Ley de Coordinación Fiscal, 37% dijo no conocerla. Este porcentaje fue menor cuando entre los alcaldes que conocían dicha ley se les preguntó si tenían alguna propuesta para mejorarla: sólo 29% respondió afirmativamente.¹²⁸

A esta situación se suma que la legislación municipal en muchos casos o es inexistente o no se encuentra actualizada, lo cual los vuelve aún más dependientes de las normas de otros ámbitos de gobierno. Para el tema que nos

¹²⁷ “La descentralización del gasto social ...”, *op. cit.*, p. 9

¹²⁸ INAFED-SEGOB, Consulta “Los municipios en la reforma Fiscal., México, SEGOB, 2001, p. 28.

ocupa, destaca que sólo 1179 municipios contaban en 2001 con reglamento de obras, dentro de los cuáles 74% dijo tenerlo actualizado.¹²⁹

En lo relativo al calendario de ministración de los recursos del FAISM, como puede intuirse, ha representado un obstáculo sobre todo para los municipios menos desarrollados, al tener generalmente menores fuentes de ingresos propios con los cuales hacer frente a los compromisos iniciales de cualquier inversión. Es decir, la inflexibilidad en la utilización de los recursos afecta principalmente a los municipios que más necesitan de las inversiones.

Poco flexible resulta asimismo el establecimiento de los rubros de gasto del FAISM. A pesar de que se encuentra en su sexto año de operación, los ocho rubros en los que se pueden ejercer sus recursos han permanecido sin cambios. Si se analizan tales rubros, no sería difícil pensar que para los municipios más desarrollados estos sean cada vez menos adecuados, al utilizar criterios de marginación. Según se desprende de un análisis realizado por Alejandro Vega, ciertos municipios grandes como Toluca, tuvieron que reorientar el ejercicio de sus recursos a raíz del surgimiento del FAISM, pues mientras con los recursos del Ramo 26 invertía más en proyectos productivos, desde 1998 tal rubro perdió importancia ante los proyectos de infraestructura básica.¹³⁰

Un ejemplo en cuanto a los rubros de gasto lo constituye el tema del mantenimiento, pues en ningún lugar hace referencia a ello. En otras palabras, si los proyectos se destinaran a infraestructura básica de salud y educación o a infraestructura productiva rural, en los años siguientes a dicha inversión los

¹²⁹ SEDESOL, Encuesta nacional a presidentes municipales..., op. cit. p. 13.

¹³⁰ El FAISM desde la perspectiva..., Op. cit., pp. 58-63.

municipios tendrían que destinar recursos de otras fuentes para mantenerlos –en el caso en que decidan hacerlo.

Otro asunto dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal y que es gestionado de manera diferente por los municipios es la participación ciudadana. Como se vio, en menos de la tercera parte de los ayuntamientos existe un área formal encargada de este asunto. Hay que considerar también que:

“...Para los municipios urbanos la dinámica de participación ciudadana suele ser (...) más complicada (pues) los intereses resultan más dispersos y especializados y las demandas son más difíciles de priorizar (y) en los municipios rurales compuestos por muchas comunidades aisladas, la tarea de inducir participación ciudadana también encuentra muchas dificultades. Además, se hace todavía más complejo si la propia instancia municipal de gobierno es la primera que está aprendiendo de este proceso. No es fácil que la instancia municipal realice entonces un adecuado proceso de promoción del FAISM...”¹³¹

Sobre este mismo punto, un análisis realizado en municipios mexicanos, llega a la conclusión de que las organizaciones locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, se caracterizan por ser espacios de dominación de un grupo dirigente privilegiado, en donde la dimensión de la dominación en las representaciones individuales y colectivas es mucho más fuerte que la dimensión de la cooperación.¹³²

Por esta razón, se dice igualmente que las propuestas descentralizadoras, al margen de haber sido débilmente inducidas desde arriba, tampoco han aterrizado en un contexto favorable y propicio en el nivel local, el cual

¹³¹ Ibid. p. 10

¹³² Enrique Cabrero, “La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas.” México, CIDE, Documento de trabajo núm. 28, 2001, p. 6.

generalmente se encuentra enraizado en esquemas paternalistas de relación, lo cual provocaría que, salvo en algunos casos, no se haya promovido una participación de otras instancias locales, o de la propia comunidad.¹³³

Las instituciones comunes

En cuanto a las instituciones que son comunes entre los municipios y que inciden directamente en la operación del FAISM, destaca claramente el periodo de gobierno. Como es sabido, los alcaldes en este país permanecen en el cargo por tres años, sin posibilidad de reelección inmediata. Entre los efectos más importantes de dicha condición, está la escasa experiencia que se puede acumular en un periodo de tiempo tan corto, sobre todo si se toma en cuenta que 60% de los alcaldes carecen de experiencia en la administración pública antes de asumir el cargo y 89%, de experiencia en la administración pública municipal.¹³⁴

Porcentajes similares se registran para los principales mandos de administración pública municipal, como son los tesoreros y los responsables de las áreas de planeación, evaluación y desarrollo social –en donde existen.

En este mismo tenor, la experiencia acumulada por los funcionarios de las administraciones municipales tiende a perderse dada su alta movilidad y la inexistencia de un servicio profesional de carrera que garantice la continuidad en el puesto a aquellos funcionarios con méritos suficientes.

En otros términos, la inexistencia al menos de un sistema de certificación de funcionarios municipales, estaría limitando igualmente el efecto de la capacitación,

¹³³ Loc. cit.

¹³⁴ SEDESOL, Encuesta nacional a presidentes municipales..., op. cit. p. 7.

pues asistir a cursos de capacitación –y aprender algo- tampoco es una condición suficiente para permanecer en el puesto.

Al margen de ello, es claro que necesariamente cuando se proyectan acciones y obras por parte de las autoridades municipales, en general tiende a prevalecer una visión de corto plazo que en muchas ocasiones es contraria a los objetivos sexenales de los gobiernos estatales y federal. A este hecho se suman las limitantes legales que enfrentan los ayuntamientos para llevar a cabo presupuestos multianuales o para contraer endeudamiento.

Pero quizá el efecto más negativo que se presenta como resultado del periodo de gobierno, es la falta de incentivos para aumentar la recaudación de ingresos propios. Aunque como se vio en el capítulo 4, la obtención de mayores recursos vía FAISM es un desincentivo por sí mismo a la recaudación, hay que tomar en cuenta también que desde una óptica “racional”, los presidentes municipales no tienen incentivos suficientes para actualizar sus catastros y cobrar más impuesto predial si los resultados de dichas acciones se verán reflejadas hacia el final de su periodo de gobierno. Esta limitante se agudiza en los municipios menos desarrollados en donde las bases tributarias son muy limitadas.

Estrechamente ligado con el punto anterior está el hecho de que los municipios no cuentan con la facultad para actualizar sus bases y tasas impositivas, pues requieren de la aprobación de los congresos estatales, que tampoco están dispuestos a asumir el costo político de tal acción, sobre todo si ellos no serían los directamente beneficiados.

En este sentido, a pesar de que desde 1999 se reconoció al municipio como nivel pleno de gobierno, la imposibilidad para el municipio de legislar y su

dependencia de acuerdo a otros artículos constitucionales del gobierno estatal, hacen pensar frecuentemente en un federalismo dual. Tan es así que los gobiernos estatales insisten en la obligación por parte de la federación de establecer colaboración y mandatos con los municipios sólo a través de los gobiernos estatales.¹³⁵

Asuntos como los aquí mencionados se presentan en todas las etapas de la política y, aunque tal heterogeneidad ha sido indudablemente un obstáculo para su adecuado funcionamiento, el principal problema estriba en soslayarla. Como se ha visto, en ninguna ley o ordenamiento secundario que la regula se hace referencia a ello. En otros términos, se ha partido de considerar a los municipios como un conjunto relativamente homogéneo. Se ha dado un trato igual a los desiguales, cuando desde el mismo artículo 115 constitucional se debería reconocer tal diversidad.

A decir de algunos investigadores, en la actualidad, las normas federales no clasifican a los municipios por tamaño y capacidad para diferenciar la autoridad responsable del gasto, la autoridad fiscal, la autoridad para solicitar créditos, los requisitos para la presentación de informes, o la elegibilidad para contar con apoyo técnico.¹³⁶

Esta grave situación ha generado que necesariamente la transferencia de recursos vía FAISM incida de manera diferente en los municipios y que prácticamente en cada municipio del país se opere de manera diferente el fondo, lo cual tiende a desvirtuar los objetivos inicialmente planteados.

¹³⁵ Cabrero y García, "Las relaciones intergubernamentales en México...", *op. cit.*, p. 4

¹³⁶ Marcelo Giugale, Vinh Nguyen, Fernando Rojas y Steven B. Webb, "perspectiva general" en Marcelo M. Guigale y Steven Webb, (ed.), *op. cit.*, p. 48.

Ante la precariedad de un buen número de municipios en el país, es lógico pensar que sólo aquellos con mayores recursos y conocimientos, económicos, legales y políticos han aprovechado y operado de mejor manera en fondo, aunque paradójicamente donde se requeriría un ejercicio mejor focalizado es en los municipios más rezagados.

A decir de algunos investigadores, al analizar de manera agregada las transferencias del Ramo 33 a estados y municipios, la conclusión a la que se arriba es que la descentralización (...) hizo a los estados ganadores por encima de los municipios; y a los municipios grandes y desarrollados, ganadores sobre los municipios pequeños y pobres.¹³⁷

La comparación internacional¹³⁸

Con respecto al trato diferenciado de los gobiernos subnacionales, La experiencia latinoamericana demuestra que si no se establece una diferencia categórica en las responsabilidades de los órganos inferiores de gobierno conforme a su capacidad de gestión y fiscal, o de ambos tipos, la diferenciación tiene lugar de hecho, a menudo en forma caótica. Por lo tanto, es aconsejable establecer una diferencia rotunda entre los órganos inferiores de gobierno, mientras al mismo tiempo se fijan estándares para ascender de una categoría a otra. El proceso colombiano de certificación es un ejemplo de clasificación flexible que estimula a los gobiernos locales y regionales para habilitarlos a fin de que asuman responsabilidades en los sectores de educación y la salud. Para obtener

¹³⁷ Juan Pablo Guerrero, et. al., La descentralización de los fondos ..., op. cit., p. 1.

¹³⁸ Reproduzco esta experiencia de Marcelo Giugale, et. al, op. cit., p. 49.

la certificación, los departamentos tiene que demostrar al gobierno nacional que pueden asumir las nuevas responsabilidades y que han adquirido la capacidad requerida en programación, supervisión y presentación de informes. Después de certificar a un departamento, sus municipios pueden solicitar a éste que haga lo mismo con ellos.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Con la transferencia de recursos a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, sin duda los municipios han resultado beneficiados. Como nunca antes reciben recursos que les permiten hacer frente a sus más apremiantes necesidades. En este sentido, puede decirse que la política ha resultado eficaz.

Sin embargo, cuando se analizan sus diversas etapas la conclusión es que la política es perfectible. Desde el punto de vista legal, esta política y en general el Ramo 33 ha carecido de principios que orienten su funcionamiento y que establezcan con certeza el lugar a donde se quiere llegar. En ninguna parte de la legislación están establecidos los tiempos de esta política como si se asumiera que el problema del rezago social irremediablemente seguirá estando presente. En este mismo ámbito, no sólo con el Ramo 33, sino las anteriores políticas descentralizadoras, se ha poco por generar un ambiente propicio para la descentralización que podría comenzar con el establecimiento de una ley de descentralización y/o con ciertos mandatos constitucionales acerca del nivel mínimo de autonomía y los derechos y responsabilidades de los gobiernos subnacionales

Haberla planteado indiscriminadamente, es decir, sin considerar de inicio las diferencias regionales ha hecho que, como siempre, la realidad se imponga y los objetivos de la política tiendan a desvirtuarse en su funcionamiento cotidiano. En este sentido, se puede decir que la política no ha sido eficiente.

Entre los principales problemas que ha enfrentado en su implementación, destaca la complejidad que se extiende desde el diseño de las fórmulas de distribución hasta la fiscalización, y los esquemas de relaciones políticas poco orientados a la efectiva coordinación. La marcada historia burocrática-centralizada parece jugar todavía un papel importante.

Paradójicamente, una política orientada a la disminución de los rezagos sociales ha encontrado en su objetivo a su principal problema, pues lógicamente los municipios menos desarrollados se han enfrentado a un sistema que los supera. La falta de esquemas coherentes de capacitación ha impactado también su funcionamiento.

Sin el afán de ser repetitivos en las conclusiones de los capítulos que anteceden, quiero destacar algunos de los puntos más importantes expuestos en el marco teórico, a la luz de los resultados de esta investigación.

Como comentario general, hay que decir que en la transferencia de recursos y responsabilidades a los gobiernos subnacionales, el principio de subsidiaridad o se entendió mal, o simplemente no se tomó en cuenta. Según este principio, los mejores resultados de la descentralización ocurren cuando las funciones son asignadas al menor nivel de gobierno capaz de llevarlas a cabo y, como se aprecia, muchos municipios carecen de tal capacidad.

De acuerdo con los postulados de la teoría de federalismo fiscal, el FAISM es una forma de delegación en el que, en última instancia el gobierno federal es el responsable. Llama la atención en este tenor que en el gobierno federal no exista un ente con el poder suficiente para regular los procesos de coordinación, lo cual

ha ocasionado que en muchas ocasiones los intereses particulares de los estados y los municipios imperen, aunque esto no sea necesariamente negativo.

Es claro asimismo que el gobierno central no se ha encargado de formular políticas integrales y comprensivas que doten en primer lugar de las capacidades técnicas a los gobiernos subnacionales y que asignen los recursos sólo hasta que estos hayan hecho un importante esfuerzo recaudatorio. En otros términos, no se ha hecho caso al principio de responsabilidad fiscal, según el cual se debe procurar que los municipios dispongan de fuentes de ingreso propias que le permitan financiar una buena parte de sus gastos. Sin importar el municipio del que se trate y su estructura financiera, la receta es igual para todos. La decisión política de devolver poderes del gobierno central no se ha traducido en poderes concretos en muchos municipios dada la falta de capacidad fiscal, política y administrativa para hacerse cargo de sus nuevas responsabilidades.

En materia propiamente de descentralización fiscal, desafortunadamente se ha visto que la participación ciudadana y la rendición de cuentas son aún muy limitadas y que los gobiernos locales son poco transparentes y predecibles al momento de tomar las decisiones. En este sentido habría que recordar que según algunos estudios, con estructuras descentralizadas, el éxito de las políticas estaría determinado en mayor medida por mecanismos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas que capacidad institucional local.

Aunque es difícil catalogar el sistema de relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM, siguiendo los modelos planteados por Wright parecería que el caso mexicano se caracteriza se asemeja más al de “autoridad inclusiva” en

el que las relaciones son jerárquicas y, por lo tanto, los municipios dependen de los estados y éstos, a su vez, del gobierno federal.

Finalmente, con respecto al diseño del sistema de transferencias ciertamente ha cumplido con los objetivos generales de fortalecer los ingresos de los gobiernos subnacionales, redistribuir el ingreso entre las localidades e incentivar el gasto en ciertos servicios públicos. Sin embargo, no se consideró del todo la idoneidad del tipo de transferencias con respecto a las circunstancias, el establecimiento de objetivos y la transparencia y objetividad.

Perspectivas

La actual administración del presidente Vicente Fox ha reconocido las limitaciones y los obstáculos que enfrenta el sistema de transferencias y, en general, el funcionamiento del sistema federal mexicano.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Federalismo se estableció como una de las cinco normas básicas de acción gubernamental. El gobierno se comprometió a fortalecerlo, teniendo como eje a la descentralización. Según el Plan:

En el mundo moderno y globalizado en el que vivimos, es cada vez más evidente que la descentralización responsable y cuidadosa, basada en criterios de eficacia, respeto a la autonomía y equidad, rinde mayores frutos que la concentración de funciones, facultades y recursos, al mismo tiempo que facilita el ahorro de recursos, la eficacia y el desarrollo sustentable.¹³⁹

¹³⁹ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, Presidencia de la República, p. 45.

En el área de “orden y respeto”, el objetivo recto número 4 se propone “construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo”, para lo cual entre las estrategias están:

- Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios.
- Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública.
- Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas
- Impulsar el federalismo en materia económica e,
- Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.¹⁴⁰

Al igual que en la administración de Ernesto Zedillo, el gobierno federal ha elaborado un programa de federalismo, aunque a diferencia de aquel, este es “auténtico” y no “nuevo”. En el mensaje de introducción el Presidente afirma que:

Hoy, es ineludible avanzar en la descentralización de la función pública, y fortalecer a las entidades federativas y a los municipios de manera diferenciada y gradual. De lo contrario, se corre el riesgo de propiciar un desarrollo aislado y desequilibrado de las regiones y localidades del país, cancelando las oportunidades de progreso material, social y cultural para las y los mexicanos. El auténtico federalismo plantea nuevas formas de interacción y coordinación entre los órdenes de gobierno, así como mecanismos efectivos de rendición de cuentas y participación ciudadana, orientadas a la atención eficaz de las demandas sociales, en un marco de cooperación y respeto recíproco.¹⁴¹

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 141.

¹⁴¹ SEGOB, Programa Especial para un Auténtico Federalismo..., Op. cit., (Mensaje del Presidente de la República).

En concreto, con respecto a las aportaciones federales, este programa reconoce que, 1) la descentralización no ha incorporado mecanismos de subsidiariedad y solidaridad para fortalecer las funciones económicas y sociales estatales y municipales; 2) Las transferencias federales no han contribuido a disminuir la brecha entre las regiones de mayor y menor desarrollo; 3) el proceso de descentralización ha carecido de una estrategia coherente, permanente, institucionalizada y con metas claras y 4) no se conocen con certeza los impactos de las aportaciones federales en el desarrollo nacional equitativo, es decir, el grado de compensación que se está otorgando.¹⁴²

No obstante lo anterior, a casi la mitad de su periodo de gobierno ha quedado claro que el tema del federalismo y la descentralización no son prioritarios. El Programa para un Auténtico Federalismo 2002-2006 se publicó a inicios de su tercer año de gobierno y, a la fecha, no se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Destaca igualmente que, a pesar del acertado diagnóstico hecho en tal programa, el gobierno federal no haya impulsado reforma alguna al actual sistema de transferencias. En otros términos, falta el elemento detonador; la voluntad política.

La reforma a este sistema enfrenta, sin embargo, otro grave obstáculo pues es la Cámara de Diputados la encargada de discutir y aprobar las modificaciones tanto a la Ley de Coordinación Fiscal como a la Constitución.

En otras palabras, lo que al inicio se vio como una virtud, incluir el Ramo 33 no sólo en el Presupuesto de Egresos de la Federación sino también en la Ley de

¹⁴² Ibid., pp- 33-37.

Coordinación Fiscal con el fin de dar certidumbre al flujo de recursos hacia los gobiernos subnacionales, se ha convertido con el paso del tiempo en un defecto al momento de plantear modificaciones. A este hecho se suma que en un asunto como este, prácticamente cada estado y cada municipio tienen una visión diferente.

Como se ha intentado mostrar con el análisis del FAISM, los retos en materia de transferencias federales a estados y municipios son muchos, aunque parece ser que se dejarán para un mejor momento.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar V., Luis F., "Reformas y restos de la administración pública mexicana (1988-1994)", Foro Internacional, El Colegio de México, vol.XXXVI, núm. 1-2 (143-144), enero-junio 1996.
- Arellano C., Rogelio (ed.), Federalismo fiscal. Retos y propuestas, México, Fundación Mexicana Cambio XXI, 1994.
- Astudillo M., Marcela, La distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios en el siglo XX, México, Miguel Angel Porrúa, 2001.
- Beltrán, Ulises y Santiago Portilla, "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)" en Blanca Torres (comp.), Descentralización y democracia en México, México, El Colegio de México, 1986.
- Bird, Richard, Jennie Litvack y Junaid Ahmad, Rethinking Decentralization in Developing Countries, Washington D.C., The World Bank, 1998.
- Bird, Richard y F. Villancourt (eds.), Fiscal Decentralization in Developing Countries, Cambridge, CUP.
- Bobbio, Norberto, Niccola Matteucci y Gianfranco Pasquino (coords.), Diccionario de Política, México, Siglo XXI Editores, 1983.
- Breton, Albert, Competitive governments, Cambridge, Cambridge University Press. 1996.
- Cabrero Mendoza, Enrique y José Mejía Lira, "El estudio de la políticas descentralizadoras en México. Un reto metodológico" en Enrique Cabrero M. (coord.), La políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos, México, Miguel Angel Porrúa, 1998.
- Cabrero M., Enrique y Rodolfo García del Castillo, "Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios". Ponencia presentada en el 2º Congreso del IGLOM "Gobiernos Locales: Democracia y reforma del Estado".
www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa8/relgobnuevoescenarioyagenda.html

- Cabrero, Enrique e Isela Orihuela, "Expansión financiera y gestión hacendaria en Municipios de México (1978-1997): los nuevos restos", México, CIDE, Documento de trabajo núm. 87.
- Cabrero, Enrique, "Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional. análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales (1983, 1993)" en Enrique Cabrero (coord.), Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), México, CIDE-Miguel Angel Porrúa, 1998.
- , "La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas." México, CIDE, Documento de trabajo núm. 28, 2001.
- Camacho S., Manuel, "Palabras inaugurales del Seminario sobre Descentralización y Democracia", en Blanca Torres (comp.), Descentralización y democracia en México, México, El Colegio de México, 1986.
- Colmenares P., David, "El federalismo fiscal y las transferencias condicionadas (Ramo 33)" en El Economista Mexicano. federalismo Fiscal desde estados y municipios, México, Colegio Nacional de Economistas, 1999.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 20001.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, Talleres Gráficos de la Comisión Legislativa Nacional, 2002.
- Dresser, Denise, "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", El Cotidiano, UAM, julio-agosto de 1992.
- Constitución de la Nación Argentina, Buenos Aires, Astrea, 2002.
- Ebel, Robert D., "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations", Budapest, Central European University Summer Program, 1999.
- García del C., Rodolfo, Los municipios en México. Los retos ante el futuro, México, CIDE-Miguel Angel Porrúa, 1999.
- García de E., Eduardo (coord.), La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la constitución española, Madris, IEE, 1980.

- Gil V., Francisco, “Descentralización y democracia: una perspectiva teórica” en Blanca Torres (comp.), Descentralización y democracia en México, México, El Colegio de México, 1986.
- Giugale, Marcelo, Vinh Nguyen, Fernando Rojas y Steven B. Webb, “perspectiva general” en Marcelo M. Guigale y Steven Webb, (ed.), Achivements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico, Washington D.C., The World Bank, 2000.
- Gómez de la O, Eduardo, La descentralización Fiscal en México, ponencia presentada por el INDETEC en el XV Seminario de Política Fiscal, Santiago de Chile, CEPAL, 2003.
- Guerrero, Juan Pablo y Tonatiuh Guillén, Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional, México, CIDE-Miguel Angel Porrúa, 2000.
- Guerrero, Juan Pablo., et. al, Estudio sobre coordinación interinstitucional y desarrollo sustentable, México, Banco Mundial, 1998.
- , La descentralización de los fondos de aportaciones federales (Ramo 33). Análisis preliminar de sus efectos y riesgos, México, CIDE, 1999.
- Guízar J., Jesús, “Evolución de los fondos de aportaciones federales a entidades federativas y municipios”. www.indetec.gob.mx
- Hernández T., Fausto, Federalismo Fiscal en México ¿Cómo vamos?, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997.
- INAFED-SEGOB, Consulta “Los municipios en la reforma Fiscal, México, SEGOB, 2001.
- INDESOL –SEDESOL, “Programa de Fortalecimiento Institucional para la Gestión Social Municipal”, México, 2002.
- INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2000, México, INEGI, 2000.
- Kesselman, M. y D. Rosenthal, Local Power and Comparative Politics, Sage, 1974.
- “Ley de Coordinación Fiscal, 2002”.
- López R., Laureano, Las autonomías, encrucijada de España, Madrid, Aguilar, 1980.
- Martínez V., Jorge, The assignment of expenditures responsibilities, Washington, The World Bank, 1999.

- Merino, Mauricio, "La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas", Foro Internacional, El Colegio de México, vol.XXXVI, núm. 1-2 (143-144), enero-junio 1996.
- Meyer, Lorenzo, "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996." en Foro Internacional, El Colegio de México, vol.XXXVI, núm. 1-2 (143-144), enero-junio 1996.
- Moreno, Carlos, "Municipal fiscal performance in Mexico: the role of federal transfers", Austin, Documento de trabajo, LBJ School, University of Texas at Austin, 2002.
www.utexas.edu/academic/uip/research/docstuds/coll/moreno.rtf
- Musgrave, Richard, The Theory of Public Finance, New York, McGraw Hill, 1959
- Oates, Wallace, Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich Inc. 1972.
- Pardo, María del Carmen, "La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo" en Blanca Torres, (comp.), Descentralización y democracia en México, México, El Colegio de México, 1986.
- , "La política social como dádiva del Presidente", Foro Internacional, El Colegio de México, vol.XXXVI, núm. 1-2 (143-144), enero-junio 1996.
- Pauly, Mark, "Income Distribution as a Local Public Good" Journal of Public Economics, 2, 35-37.
- Partido Revolucionario Internacional, "Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral (Resumen)", PRI, México 1981.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Presidencia de la República, 1995.
- Poder Ejecutivo Federal, Sexto informe de gobierno (anexo), Carlos Salinas de Gortari, México, Presidencia de la República, 1988.
- Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional para un Nuevo Federalismo (Balance sexenal), México, Secretaría de Gobernación, 2000.
- Poder Ejecutivo Federal, Programa para un Auténtico Federalismo 2002-2006, México, Secretaría de Gobernación, 2002.
- "Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 1998", México, 1998.
- "Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 1999", México, 1999.
- "Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2000", México, 2000.

- “Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2001”, México, 2001.
- “Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2002”, México, 2002.
- Prud’Homme, R. “The dangers of decentralization”, World Bank Research Observer, Vol.10, No 2, 1995.
- Raich P., Uri, El federalismo fiscal desde la óptica de la gestión financiera municipal, tesis, El Colegio de México, México, 1997.
- Raich P., Uri, “Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments”, México, CIDE, Documento de trabajo núm. 102, 2001.
- Reséndiz N., Cuauhtemoc, “Aspectos jurídicos del federalismo fiscal”, en volumen colectivo, Federalismo Fiscal en Estados y Municipios, El Economista Mexicano, Colegio Nacional de Economistas, México, Número 2, 1999.
- Rodríguez G., Katia “La descentralización del gasto social destinado a la construcción de infraestructura básica y su repercusión en la gestión municipal en México”, Guadalajara, ponencia presentada en el seminario “Gobiernos Locales: el futuro político de México, 199. www.iglom.iteso.mx/krodriguez.pdf
- , Las relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM, México, Centro de Investigación y Docencias Económicas, 1999.
- Sanchez A., Adolfo, Marginación e ingreso en los municipios de México. Análisis para la asignación de recursos fiscales, México, UNAM- Miguel Angel Porrúa, 2000.
- SEDESOL, La solidaridad en el Desarrollo Nacional, SEDESOL, México, 1993.
- , Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social 2002, México, SEDESOL, 2002.
- Secretaría de Salud, “Programa Nacional de Salud, 1984-1988”, Subsecretaría de Planeación, Secretaría de Salud, 1984.
- SEGOB, Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, Secretaría de Gobernación, 2002.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo (comps.), Federalismo fiscal en México, México, El Colegio de México, 1998.
- Scott, John, Descentralización y pobreza en México, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999.

- Shah, Anwar, "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about decentralization", Washington, The World Bank, 1998.
- Shah, Anwar y Jeff Huther, "A simple Measure of Good Governance and its Application to the Debate on the Appropriate Level of Fiscal Decentralization" en World Bank Policy Research Papers Series, No 1894, Washington, DC, World Bank, 1998.
- Smoke, Paul, Fiscal Decentralization in Developing Countries. A review of Current Concepts and Practice, s.c., United Nations Research Institute for Social Development, 2001.
- Tanzi, Vito, "Fiscal Federalism and Decentralization. A review of Some Efficiency and Macroeconomics Aspects", Washington, Annual Conference on Development Economics, 1995.
- Taylor, H. y R. Mattes, Public Evaluations of and Demands on Local Governments, Cape Town, Public Opinion Center, 1998.
- Tendler, Judith, Good Government in the Tropics, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997.
- Thomas, Antón, American Federalism & Public Policy: How the system works, Random House, New York, 1989.
- Valls H., Sergio, "Aspectos jurídicos del federalismo Fiscal" en El Economista Mexicano. Federalismo Fiscal desde estados y Municipios, México, Colegio Nacional de Economistas, No 2, 1999.
- Vega G., Alejandro, El FAISM desde la perspectiva municipal. Importancia financiera del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: un acercamiento desde la perspectiva municipal, México, CIDE, 2000.
- Wright, Deil Understanding intergovernmental relations, California, Brooks/Cols Publishing Co., 1988.

