

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede México

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

**El federalismo fiscal realmente existente en las administraciones
de los presidentes Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox
Quesada**

Ricardo Luis Antonio Godina Herrera

Directora: Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

Tesis para optar al grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas
Primera Promoción, 2005-2006
Agosto, 2006

*Para: Ana, Mariana
y Ana Luisa*

“Nunca te guíes por la ley del encaje, que suele tener mucha cabida con los ignorantes que presumen de agudos. Hallen en ti más compasión las lágrimas del pobre, pero no más justicia, que las informaciones del rico. Procura descubrir la verdad por entre las promesas y dádivas del rico como por entre los sollozos e importunidades del pobre. Cuando pudiere y debiere tener lugar la equidad, no cargues todo el rigor de la ley al delincuente; que no es mejor la fama del juez riguroso que la del compasivo. Si acaso doblares la vara de la justicia, no sea con el peso de la dádiva, sino con el de la misericordia.”

Miguel de Cervantes

Agradecimientos

Esta tesis es producto de la experiencia de varios años de contacto con los temas del federalismo fiscal y la integración y negociación de presupuestos federales y estatales. Por ello agradezco a quienes me permitieron hacerlo: Aarón Dychter Poltolarek y Manuel Barttlet Díaz. Doy gracias también a Sebastián Lerdo de Tejada, ya que aquí están reflejadas nuestras largas conversaciones y experiencias sobre ambos temas. Gracias a Delfi por su apoyo en los teclados.

Vaya mi agradecimiento a FLACSO por el programa de Maestría en Políticas Públicas Comparadas que nos permitió no solamente actualizarnos, sino intentar obtener un grado académico superior, con base en la metodología semipresencial. Fue muy estimulante hacerlo y combinar la práctica con la teoría. FLACSO, a través de este programa de Maestría, me enseñó a ordenar mis ideas para entender de mejor manera estos temas dejando atrás el empirismo característico de los “operadores” de políticas públicas.

Gracias a Miguel Armando López Leyva por su invaluable tutoría y a Irma Eréndira Sandoval Ballesteros por su asesoría y orientación para este trabajo.

Resumen

El presidencialismo incidió en los resultados de las distintas convenciones fiscales y el proceso de “apropiación fiscal” en detrimento de los estados, experimentado en el siglo XX. Con el advenimiento de la democracia, se generó una paradoja: ni el contrapeso real del Congreso ni la alternancia en el Poder Ejecutivo cambiaron de fondo las reglas del federalismo fiscal en los doce años que abarca este estudio. Los gobiernos del Presidente Zedillo y del Presidente Fox atendieron el reto del federalismo fiscal de manera similar. El trato desigual y la debilidad de las finanzas públicas de las entidades federativas se mantuvieron de una a otra administración.

El objetivo general que se propone esta investigación es analizar la estructura institucional del federalismo fiscal y las restricciones que impone a las entidades federativas para instrumentar una política propia de finanzas públicas, a través de un análisis comparativo entre el federalismo fiscal en los gobiernos de Ernesto Zedillo y de Vicente Fox. La hipótesis a demostrar es que la debilidad institucional del federalismo fiscal no permite que las entidades federativas diseñen, instrumenten, evalúen y fiscalicen una política propia de finanzas pública. Lo anterior se evidencia por la diversidad de criterios que existen para distribuir los recursos, los incentivos contenidos en el marco legal aplicable y la incertidumbre sobre el acuerdo político al que está sujeta la aprobación anual del presupuesto federal.

A lo largo del estudio se demuestra que las instituciones del federalismo fiscal han sido insuficientes para encauzar las diferencias que existen entre las entidades federativas. El mando de la federación es absoluto y los criterios de distribución de fondos se fijan sin la intervención directa de los clientes, es decir, los estados.

Si las cosas continúan como hasta ahora todos pierden: el gobierno federal que no tiene ya los recursos necesarios para solventar a plenitud sus responsabilidades; los estados que no tienen los instrumentos para conducir el desarrollo regional; y los municipios, con poco margen para ejercer de manera eficiente los recursos. El gobierno federal absorbe el costo de la recaudación y los gobiernos estatales y municipales no incrementan sus recursos propios, la razón es sencilla: no existen los incentivos adecuados ni el marco institucional para que lo hagan. La democracia no ha transformado aún el federalismo fiscal mexicano.

Índice

	Página
Resumen	3
Capítulo I. Problemática, objetivos e hipótesis	5
I.1. Problemática	5
I.1.1. Antecedentes	7
I.1.2. La Ley de Coordinación Fiscal de 1979	10
I.1.3. La reforma a la LCF de 1997 - 1998	13
I.1.4. Primera Convención Nacional Hacendaria	17
I.1.5. Conclusiones	18
I.2. Objetivo	19
I.3. Hipótesis	20
Capítulo II. Marco teórico y estado del arte del federalismo fiscal	22
II.1. El Federalismo como modelo	22
II.2. Federalismo fiscal	26
II.3. Federalismo fiscal en México	28
II.3.1 Las instituciones del federalismo fiscal mexicano	31
II.4. Federalismo fiscal en México y gobiernos divididos	35
Capítulo III. El federalismo fiscal centralizante en las administraciones de Ernesto Zedillo y Vicente Fox	37
III.1. Análisis de la gestión y la evaluación de las instituciones del SNCF	37
III.2. Objetivos y resultados de los programas para un Nuevo Federalismo 1995-2000 y Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006	42
III.3. Reforma a la LCF y evolución del Ramo 33: los casos del FAIS y el FAEB	48
III.3.1. El caso del FAIS	49
III.3.2. El caso del FAEB	55
III.4. Respuestas externas al federalismo centralizante	58
III.5. La Cámara de Diputados ante el federalismo fiscal	60
III.5.1. El Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	63
Capítulo IV. Conclusiones	66
Siglas y Abreviaturas	75
Bibliografía	76

Capítulo I. Problemática, objetivos e hipótesis

I.1. Problemática

Los gobiernos del Presidente Zedillo y del Presidente Fox atendieron el reto del federalismo fiscal de manera similar. El cambio no llegó a esta esfera de las políticas públicas y no se aprecian transformaciones sustantivas en la materia. No obstante de que ambas administraciones plantearon programas especiales para atender el tema del federalismo: el *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*¹ y el *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*, el trato desigual y la debilidad de las finanzas públicas de las entidades federativas se mantuvieron de una a otra administración.

Los cambios a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) fueron cosméticos en la administración Fox; en contraste, a lo largo de la segunda mitad del gobierno del Presidente Zedillo, las reformas y adiciones a esta ley fueron parte de los acuerdos para lograr la aprobación del paquete de rescate de la economía en 1995 y del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998 (PEF). Empero, en los dos casos no se consideró a los estados en la toma de decisiones.

Así, en 1996 se incrementa el Fondo General de Participaciones (FGP) de 18.5% a 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP), como parte del paquete de apoyo para solventar la crisis desatada en diciembre de 1994; posteriormente, en 1998 se agrega un nuevo apartado a la LCF que involucra la descentralización de recursos (no de atribuciones ni de facultades) a las entidades federativas y municipios.

En buena medida esta reforma respondió a la nueva realidad de la Cámara de Diputados (en 1997 el Partido Revolucionario Institucional – PRI - perdió la mayoría absoluta en esa Cámara) con ella se logró el voto a favor del Partido Acción Nacional (PAN) para el PEF 1998, ya que uno de los fondos aprobados (el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios – FORTAMUN -) daba recursos a los municipios más poblados en ese entonces gobernados por autoridades emanadas de ese partido.²

En la administración del Presidente Fox, se mantuvo la conformación del Congreso sin mayoría de ningún partido. Se tenían que construir acuerdos para la aprobación anual

¹ Este fue el primer programa sobre federalismo en la historia de la planeación en México.

² En 1998 las ciudades de Guadalajara, León, Monterrey, Puebla y Tijuana, por ejemplo, eran gobernadas por el PAN.

del PEF. Solamente en el año 2000 se reformó la LCF a fin de incorporar al Distrito Federal al FORTAMUN y descentralizar la educación tecnológica y de adultos.

En el resto de los años se experimentó una negociación dominada por la coyuntura en donde los diputados modificaron el proyecto de PEF enviado por el Ejecutivo, haciendo énfasis en el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) y en la distribución de los excedentes derivados de los ingresos de la exportación de petróleo crudo los cuales - dado que la mayor parte de los recursos que reciben las entidades federativas son condicionados o bien son destinadas a cubrir gastos irreductibles - se constituyeron prácticamente en la única fuente de recursos para financiar el gasto de inversión de las entidades federativas.

Las razones descansan fundamentalmente en la incapacidad del Ejecutivo para negociar con el Legislativo, no entendió la nueva realidad y fracasó en la reforma fiscal. En 2004 se llevó a cabo la Primera Convención Nacional Hacendaria (CNH) la cual fue una respuesta tanto a la falta de acuerdos para la reforma fiscal, como a la presión de los gobernadores de los estados a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).³

En ambas administraciones se profundizó la dependencia de las entidades federativas de los recursos federales, y no fue posible dotarlas de atribuciones y responsabilidades en las fuentes de recursos que más aportan a la hacienda pública. Esto nos permite reflexionar sobre una gran paradoja: la alternancia y la transición en el Ejecutivo Federal⁴, no trajeron consigo al menos en la etapa que se analiza, transformaciones de fondo en el arreglo fiscal entre órdenes de gobierno. Con el propósito de abundar en todo lo anterior, en este apartado se reseñan los antecedentes del federalismo

³ La CONAGO se constituye en julio de 2002 en Quintana Roo y se fijó como objetivo ser: "... un espacio libre e incluyente, un foro permanente, abierto al análisis de la problemática de las entidades federativas y la búsqueda de soluciones mutuamente convenientes que permitan articular entre sí, y con la Federación, políticas públicas en beneficio de los mexicanos." (Declaratoria de CONAGO, 2002) La conformación de la CONAGO originó un debate sobre su inconstitucionalidad, ya que nuestra Carta Magna impide en su artículo 117 la alianza, tratado o coalición entre estados, por ello los gobernadores le dieron carácter de "Conferencia" a fin de salvar el impedimento Constitucional. A lo largo de su actuación la CONAGO ha tenido sólo influencia política y evidentemente sus recomendaciones no pueden ser de ninguna manera vinculatorias.

⁴ Me referiré a la federación o gobierno federal como el Ejecutivo Federal, integrado por dependencias y entidades.

fiscal, así como los problemas que enfrenta derivados de la aplicación de la LCF y de la descentralización de gasto para los años que abarca este estudio: 1994-2000 y 2000-2006.

I.1.1. Antecedentes

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece con precisión las atribuciones de cada orden de gobierno en materia tributaria. Según afirma Serna de la Garza (2004), el artículo 124⁵ da pie a la llamada “conurrencia” es decir, la facultad de la federación y de los estados para gravar con los mismos impuestos a los causantes.

A lo largo de las etapas del federalismo fiscal mexicano es posible identificar las opciones que se tenían en cada una de ellas. Al menos apunto cuatro: primera, establecer con precisión qué tributo correspondía a cada orden de gobierno; segunda, sólo la federación tenía la atribución de cobrar impuestos; tercera, a los estados y la federación se les dotaba de facultades concurrentes; y cuarta, ambos órdenes de gobierno se coordinaban a fin de evitar la doble tributación y de que uno podría tener participación sobre los ingresos que generara otro (Oropeza, 1995).

El federalismo fiscal en México a lo largo del siglo XX transitó de la concurrencia a la coordinación y participación, lo cual se colige de las conclusiones de las tres Convenciones Nacionales Fiscales que se llevaron a cabo en la primera mitad de ese siglo.

CUADRO 1: SÍNTESIS DE LAS ATRIBUCIONES EN MATERIA DE IMPUESTOS DERIVADAS DE LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES Y DE CAUSANTES

Año/Convención	Objetivos	Facultades impositivas para la Federación	Facultades impositivas para los Estados	Consecuencias derivadas de la Convención
1925: Primera Convención Nacional Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> Delimitar las competencias locales y federales. 	<ul style="list-style-type: none"> Comercio e industria (pueden participar los estados con una tasa uniforme). 	<ul style="list-style-type: none"> Sobre la tierra y edificios. Actos no mercantiles. Herencia. 	<ul style="list-style-type: none"> Introdujo la participación en impuestos entre órdenes de gobierno.

⁵ La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 124, establece: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

CUADRO 1: SÍNTESIS DE LAS ATRIBUCIONES EN MATERIA DE IMPUESTOS DERIVADAS DE LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES Y DE CAUSANTES

Año/Convención	Objetivos	Facultades impositivas para la Federación	Facultades impositivas para los Estados	Consecuencias derivadas de la Convención
1933: Segunda Convención Nacional Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> Delimitar los poderes tributarios de la federación y los estados. 	<ul style="list-style-type: none"> Comercio exterior e impuesto sobre la renta. (En ambos participan los estados) Industria. Producción y explotación de recursos naturales y sobre concesiones de servicios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Impuestos territoriales. Actos no mercantiles. Herencia y donaciones (puede participar la federación con bases uniformes). 	<ul style="list-style-type: none"> Se reformó la Constitución para regular la participación de los estados en impuestos definidos como federales.
1947: Tercera Convención Nacional Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> Eficiar la recaudación y determinar la participación de los órdenes de gobierno en los costos de los servicios, así como establecer la colaboración entre autoridades fiscales. 	<ul style="list-style-type: none"> Remuneraciones al trabajo. Sobre el producto de las inversiones. 	<ul style="list-style-type: none"> Predial con la participación de los municipios. Actividades locales y derechos por la participación de servicios públicos. Comercio. 	<ul style="list-style-type: none"> En 1948 se aprobó la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que estableció una tasa de 1.8%, los estados que se coordinaran con la Federación podían imponer una tasa adicional de 1.2%. Esto originó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Fuente: elaborado con base en Astudillo (1999) y Serna de la Garza (2004).

El cuadro anterior muestra como durante el siglo XX se dio lo que Astudillo (1999) llama “un proceso de apropiación de las fuentes impositivas por parte de la federación”. Se perfiló una política fiscal dominada por el centro. Por ejemplo la Tercera Convención eliminó una serie de tributos que los estados cobraban a cambio de la coordinación y la participación con la federación, esa Convención “... no significó una variación en las tendencias de reparto de ingresos, observadas en los periodos anteriores, que apuntaron a la limitación de las facultades impositivas de los estados y en ningún caso a las de la federación”. (Astudillo, 1999:123)

Una de las consecuencias de la Tercera Convención fue que las participaciones de recursos federales a las entidades federativas se normaran a partir de 1948, con base en la que se denominó *Ley que Regula el pago de Participaciones* y aplicaba tanto a lo que se repartía a los estados, como a la participación que la federación tenía de los impuestos locales. Posteriormente, fue emitida en 1953 la LCF entre la Federación y los estados, que rigió el arreglo fiscal durante 26 años (Astudillo, 1999).

Sin duda, la Convención que mayor impacto tuvo en la reforma de la hacienda pública es la que se dio en el régimen alemanista ya que eliminó el impuesto al timbre que databa del siglo anterior e introdujo la Ley sobre ingresos mercantiles, asimismo “... el presidente Alemán accedió a la vieja demanda de los estados de abolir la contribución federal. Esa decisión se explica en vista de los cambios en las relaciones entre el centro y las entidades. Así, un centro fuerte otorgaba recursos, vía participaciones, a unas débiles entidades federativas.” Aboites y Jáuregui (2005: 29).

En este proceso, el control del Presidente de la República en turno resultaba total. El mismo partido (PNR-PRM-PRI) mantuvo mayoría absoluta en las Cámaras de Diputados y Senadores hasta 1997; gobernadores de otros partidos llegaron al poder hasta el inicio de la década de los noventa. Las atribuciones constitucionales y metaconstitucionales del Presidente se reflejaron en la centralización de las decisiones en materia de ingreso y de gasto público. La complejidad del sistema impositivo fue la constante en esos años.

La preeminencia del Poder Ejecutivo determinó el comportamiento del arreglo fiscal entre órdenes de gobierno distintos, a lo largo de las últimas tres cuartas partes del siglo XX. Sobre los años del presidencialismo, Rodríguez (1999:56) señala: “El presidente mexicano tiene facultades para actuar como un poder constituyente dotado de autoridad para enmendar la Constitución, actuar como legislador principal, establecerse como la autoridad última...” esta descripción es aplicable a cabalidad en las relaciones fiscales entre la federación y los estados.

El presidencialismo incidió en los resultados de las distintas convenciones fiscales y el proceso de “apropiación fiscal” en detrimento de los estados, experimentado en el siglo XX. El producto de estas tres convenciones se aprecia en el hecho de la disminución de los ingresos locales en el total de la recaudación nacional. En síntesis, el presidencialismo limitó la concurrencia tributaria e impuso la coordinación entre órdenes de gobierno como el eje del arreglo fiscal (Ver cuadro 2).

**CUADRO 2: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL
DE LOS INGRESOS PÚBLICOS POR
JURISDICCIÓN DE GOBIERNO**

AÑO	FEDERACION	ESTADOS	MUNICIPIOS
1900	63.0	24.1	12.9
1923	72.6	14.5	12.9
1930	68.7	22.9	8.4
1935	67.4	25.1	7.4
1940	71.4	23.3	5.3
1945	75.6	19.0	3.4
1950	78.3	18.4	3.3
1955	80.8	16.2	2.9
1960	78.6	18.6	2.8
1965	88.0	10.5	1.5
1970	86.4	12.0	1.6
1975	90.1	8.6	1.3
1980	89.4	9.4	1.1

Fuente: Tomado de: Díaz Cayeros, Alberto (2000:65).

I.1.2. La Ley de Coordinación Fiscal de 1979

A partir de 1980 los gobiernos locales comenzaron a percibir recursos financieros por parte del gobierno federal, con base en un nuevo arreglo que redefinió las participaciones, las cuales se financiaron a partir de entonces mediante un porcentaje fijo de la recaudación impositiva federal y estableció nuevas instituciones para la coordinación fiscal. El propósito de su creación era resarcir a las entidades federativas los ingresos que por la suspensión y derogación de gravámenes propios dejaron de recaudar, al adherirse al sistema de coordinación fiscal. El *trade off* planteado por la federación a los estados fue la coordinación total a cambio de compartir la renta petrolera, la cual hacia finales de la década de los setenta, había provocado la afirmación del entonces Presidente López Portillo de “administrar la abundancia”.

El acuerdo entre federación y estados no se limitó a impuestos señalados en la Constitución, sino que se extendió a otras contribuciones federales de las cuales los estados y municipios recibían participación, a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente, como era el caso del Impuesto sobre la Renta (ISR) y el nuevo Impuesto al Valor Agregado (IVA). La Ley de Coordinación Fiscal consideró también los instrumentos jurídicos para la

integración y funcionamiento del sistema de coordinación -convenios de adhesión y de colaboración administrativa -, los órganos para su desarrollo y el sistema para distribuir la captación de ingresos federales entre los estados.

Los estados manifestaron su voluntad de apoyar la creación de un nuevo esquema rector del sistema impositivo nacional, mediante un Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual, al tiempo que dejó en suspenso gravámenes estatales y municipales, fue aprobado por cada legislatura local como el mecanismo jurídico de coordinación entre federación y estados. La adhesión de los estados al SNCF era integral, es decir que las entidades coordinadas con la federación lo debían hacer en todos los impuestos federales y no sólo en alguno de ellos, como ocurría hasta 1979. El incentivo era contar con mayores recursos y tener certidumbre sobre su disponibilidad.

El Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal es otro instrumento jurídico del SNCF, el cual regula aspectos de recaudación, fiscalización y en general la administración de los impuestos federales por parte de los estados. A través de este mecanismo, los estados pueden delegar algunas funciones administrativas a los municipios, como es el caso del cobro de las multas federales no fiscales impuestas por autoridades federales.

La LCF creó los organismos en materia de coordinación, de los cuales sobresalen la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Coordinador de la propia Comisión que es un funcionario fiscal estatal⁶, entre cuyas facultades están las de vigilar la creación e incremento de los fondos participables, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que deben efectuar la propia SHCP y los estados.

⁶ Secretario de finanzas, hacienda o tesorero, de acuerdo con la legislación de cada entidad federativa.

Los primeros cuatro capítulos de la LCF regulan las participaciones federales y determinan los alcances del SNCF, en ellos se establece que las participaciones en ingresos federales que corresponden a las entidades, se integran con un porcentaje fijo de la RFP. Esta última la LCF la define en su artículo segundo, como “la que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos”.

Existen actualmente en la LCF los siguientes fondos en materia de participaciones en ingresos federales que componen el Ramo Presupuestal 28: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Participaciones Directas a los Estados, Reserva de Contingencia, Puentes de Peaje, Exportación e importación de bienes, y Exportación de petróleo.

Uno de los problemas más serios del arreglo fiscal entre federación y estados es la cantidad de criterios diferentes para establecer los montos de cada fondo. Por ejemplo, la LCF establece que para determinar el monto del Fondo General de Participaciones, se combinen la población de cada entidad federativa con la recaudación de impuestos a la tenencia vehicular, al alcohol o al tabaco; por su parte, en el de Fondo de Fomento Municipal se premia la dinámica recaudatoria de los municipios en materia de agua y predial; en lo que toca al fondo de Participaciones Directas a los Estados, se otorgan más recursos a los estados en los que se consuma más cerveza, alcohol y tabaco.

Por otra parte, la creación y operación del SNCF no impidió la concentración tanto de recursos como de facultades en el gobierno federal, la misma LCF estableció candados para mantener la discrecionalidad de la Secretaría de Hacienda para la determinación de monto mensual y anual de las participaciones⁷. Como señalan Flores y Caballero (1996:

⁷ Lo anterior se refleja por ejemplo en el siguiente artículo de la LCF: “**Artículo 7o.-** El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en *forma provisional* hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren los artículos 2o.-A, fracciones I y III, y 3o.-A de esta Ley.

Las Entidades dentro del mismo mes en que se realice el cálculo mencionado en el párrafo que antecede, recibirán las cantidades que les correspondan conforme a esta Ley, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese período. *Las diferencias resultantes serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes.*

A más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para su revisión, la Federación determinará las participaciones que

159) “...algunos de los logros del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal constituyen en la actualidad sus principales elementos de agotamiento, debido a que los fundamentos del sistema se basan en el acotamiento de las competencias de las entidades federativas, para permitirle al gobierno federal, controlar tributos con mayor potencial recaudatorio.”

I.1.3. La reforma a la LCF de 1997 - 1998

Dentro del ámbito del gasto público, cada uno de los tres órdenes de gobierno cuenta con diferentes competencias, por ejemplo: la federación atiende de manera exclusiva el gasto en defensa nacional, mientras que el de educación y salud puede ser concurrente entre los tres órdenes de gobierno.

Bajo este marco, a lo largo de los años ochenta y noventa se experimentó un proceso de transferencia de recursos de la federación a las entidades federativas. En una primera instancia se trató de recursos para atender la pobreza (el programa Solidaridad, instrumentado entre 1988 y 1994) y en 1992 se emprendió la descentralización de la educación básica. La base de la descentralización eran acuerdos entre la federación y los estados que no tenían fuerza de ley, lo cual permitía a la federación mantener pleno control sobre los recursos en cuanto a montos, plazos y aplicación de los mismos.

Las reformas a la LCF que se dieron en diciembre de 1997 respondieron a una realidad totalmente distinta, ya que en ese año el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (ver cuadro 3), lo que originó el primer gobierno dividido en más de 70 años. Este hecho obligó a una nueva forma de negociar la aprobación del paquete económico anual, como señala Casar (2001:1) “Los enormes cambios en la composición del Congreso que concluyeron con la aparición del primer gobierno sin mayoría en 1997, pusieron de manifiesto las deficiencias en el marco normativo que regula la negociación y aprobación presupuestal en México y la necesidad de reformarlo.”

correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.

Durante los primeros cinco meses de cada ejercicio, las participaciones en el Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o., así como las que se establecen en los artículos 2o.-A, fracciones I y III, y 3o.-A de esta Ley, se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes.” (Las cursivas son mías). Esta disposición genera incertidumbre a los estados y municipios sobre el monto total de los recursos y la disponibilidad de los mismos, lo que impacta sobre todo en sus programas de inversión.

CUADRO 3: COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1994-2006

Legislatura	PRI 1/	PAN	PRD 2/	Otros
1994-1997	60.2	23.6	23.6	0.0
1997-2000	47.6	24.2	26.6	1.2
2000-2003	42.0	41.4	10.4	6.2
2003-2006	44.8	30.4	20.4	4.4

1/ Para la Legislatura 2003-2006 se considera la composición original.

2/ Para la Legislatura 1994-1997 se incluye al grupo parlamentario del Partido de Trabajo en el del PRD.

Fuente: Ugalde (2000:144) y www.cddhcu.gob.mx

En este nuevo escenario, como parte de la negociación para aprobar el PEF de 1998 y sin tomar en cuenta a los gobiernos estatales⁸, se decidió adicionar un Capítulo V a la LCF, en el que se crearon los siguientes fondos que en conjunto dan forma al Ramo 33⁹ del PEF: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para la Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del D.F.¹⁰ (FORTAMUNDF), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y Fondo para la Seguridad Pública (FASP). Estos recursos fueron denominados como aportaciones federales y tienen las características de ser subvenciones condicionadas, por lo que se anula la potestad de los estados sobre los mismos.

Vale decir que si bien Zedillo ejerció una Presidencia más acotada que sus antecesores pudo contar todavía con el apoyo pleno del PRI en ambas cámaras, cediendo ante el PAN a fin de lograr la aprobación del paquete económico para 1998 (FOBAPROA incluido), como señala Dresser (2005:355) “Durante la última década, México experimentó la transición de un régimen presidencialista a un sistema presidencialista. La descentralización política y económica llevó a una transferencia del gobierno federal a los gobiernos estatales, del PRI a los partidos de oposición y de los partidos políticos a la

⁸ En ese año fungía como Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla, tanto el Gobernador como yo nos enteramos de la reforma a la LCF el día de su aprobación. Nunca hubo consulta alguna, fue un acuerdo entre el Ejecutivo y el PAN para aprobar el PEF 1998. Montemayor (2005) en ese entonces gobernador de Coahuila, relata lo mismo.

⁹ La LCF establece que estos fondos se deben integrar a las cuentas estatales como ingresos propios y para su fiscalización, el esquema es el siguiente: desde el inicio del proceso de presupuestación hasta su entrega en los estados es de jurisdicción federal, el ejercicio es de jurisdicción estatal o municipal, si se detectan desviaciones no está claro si la competencia es federal, estatal o municipal.

¹⁰ En el año 2000 se incluyeron las Demarcaciones Territoriales del D.F. a este Fondo y se crea el Fondo para la Educación Técnica y de Adultos (FAETA)

sociedad civil.” Estamos en un proceso que debe pasar de la división del gobierno a un sistema de pesos y contrapesos reales. La experiencia de estos años nos muestra que apenas nos asomamos a esa etapa.

La misma Dresser afirma (2005, 358): “Después de que el PRI perdió su mayoría en la cámara baja en las elecciones de mitad de periodo en 1997, una verdadera revolución en la organización y las prácticas parlamentarias surgió durante la segunda mitad de la administración Zedillo. El legislativo mexicano se convirtió en un campo de batalla, repleto de ataques frontales, retiradas estratégicas, negociaciones al parecer interminables y frecuentes estancamientos.” No obstante, los resultados concretos para el federalismo fiscal no se dieron, ya que la presencia de los estados no fue determinante y tan sólo emitían recomendaciones a los legisladores principalmente a través de CONAGO. Las instituciones que componen el SNCF no se tocaron.

Tan fue así que las entidades federativas enfrentaron un problema básico, consistente en que su participación en la descentralización en muchas ocasiones se circunscribía a funciones meramente operativas, tales como la ejecución o ejercicio de los recursos presupuestales.

Las adiciones a la LCF ocasionaron graves problemas para los estados de la República, de los cuales destacan dos: primero, el hecho de que el Congreso de la Unión determinara los montos, plazos y usos de recursos que serían ejercidos por los estados, más allá de las atribuciones constitucionales de cada congreso local; segundo, la forma que tomó la descentralización de gasto fue sin duda anárquica, cada sector tenía sus formas y fórmulas para distribuir los recursos entre los estados. Esto último dio lugar a que las inercias prevalecieran por encima de una más eficiente canalización del gasto público federal y estatal.

Resulta importante señalar que sólo en la LCF se contemplan 160 criterios distintos para distribuir recursos de la federación a los estados y municipios, los cuales se pueden clasificar de la siguiente manera: criterios de asignación y reparto; de compensación; y de rendición de cuentas.

Por su parte, Vicente Fox tampoco tuvo mayoría en el Congreso. La base de su estrategia fue impulsar la reforma fiscal, misma que se fincaba en aplicar el IVA en

alimentos y medicinas¹¹, esta reforma no pasó en la Cámara de Diputados a pesar de la insistencia del Ejecutivo. La llamada nueva hacienda pública, tenía sólo efectos indirectos para las entidades federativas, ya que la federación mantenía pleno control sobre las fuentes de ingresos públicos más importantes.

A lo largo de la administración del Presidente Fox, para los estados la única nueva fuente de recursos fue el *Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas*, el cual se incluyó en el PEF en el año 2000 y a medida que el precio del petróleo se incrementó, los excedentes de ingresos por exportaciones de petróleo crudo se compartieron entre federación y estados.

El monto y el destino del PAFEF han variado año con año; los criterios para su ejercicio no fueron los mismos de un ejercicio a otro. Este fondo fue el eje de la discusión presupuestal a lo largo de la administración del Presidente Fox. El ejecutivo no lo incluía en su iniciativa de presupuesto, por lo que los legisladores tenían que encontrar los espacios dentro del PEF para incorporarlo. Lo anterior explica en buena medida las modificaciones que los diputados hacían al proyecto de presupuesto que remitía el Ejecutivo.

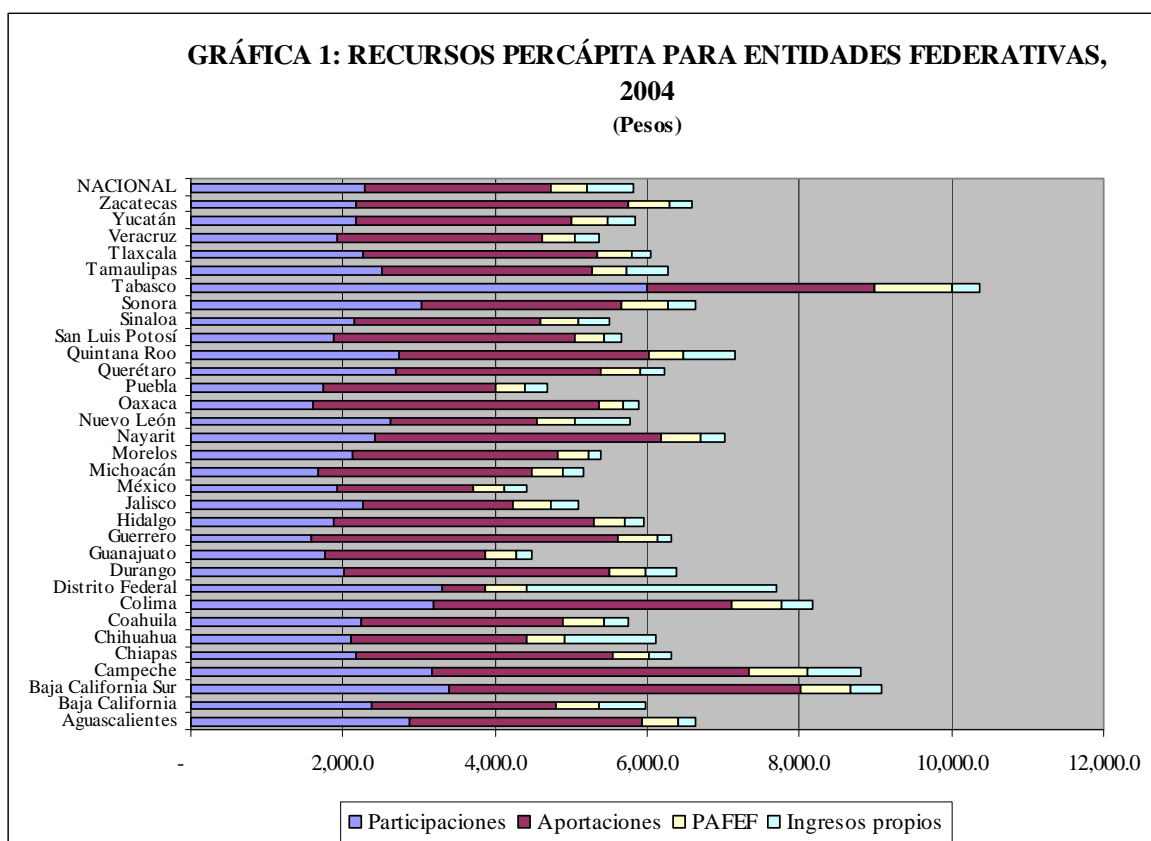
El resultado de este esquema ha sido el debilitamiento de las finanzas locales no obstante que en apariencia ejercen más recursos. Las potestades tributarias de los estados se mantienen prácticamente sin cambio y su margen de maniobra en materia de gasto es reducido.

La distribución de recursos a los estados y municipios no sigue lógica alguna, lo cual se puede observar en la Gráfica 1. Por ejemplo, Tabasco es uno de los estados que están por debajo del promedio nacional en cuanto a PIB per cápita, pero es el primer lugar en el Ramo 28, el 15 en el Ramo 33, el primero en el 39 y 15 en lo que hace a ingresos propios.

¹¹ “A unos cuantos meses del inicio de su administración, en marzo de 2001, el presidente Vicente Fox promovió una reforma fiscal. Era un momento oportuno, pues gozaba de una gran legitimidad y popularidad dada su calidad de primer presidente surgido de la oposición en más de siete décadas. Sin embargo, la iniciativa no tuvo éxito, lo que se explica porque recogía puntualmente el nuevo (pero a la vez viejo) consenso de los fiscalistas que se pronunciaba por los gravámenes indirectos. Para el país fue una experiencia aleccionadora. El cambio fiscal, la reorganización profunda de la Hacienda pública mexicana, tendría que esperar mejores tiempos.” **Aboites y Jáuregui (2005: 32)**

Otro caso es el Estado de México: 21 en PIB per cápita; 24 en Ramo 28; 31 en el Ramo 33, 25 en el Ramo 39 y 22 en ingresos propios.

Lo anterior indica la no existencia de criterios claros y los nulos incentivos de los estados para generar ingresos propios. Más del 90% de sus ingresos provienen del Gobierno Federal y la mitad están condicionados.



Fuente: CONAPO, INEGI, SHCP y AREGIONAL

I.1.4. Primera Convención Nacional Hacendaria

A diferencia de las Convenciones Fiscales celebradas el siglo pasado, la CNH incluyó no solamente la parte tributaria sino también gasto, deuda pública, patrimonio público, modernización y simplificación de la administración hacendaria, colaboración y coordinación intergubernamentales y transparencia, fiscalización y rendición de cuentas. Se realizó un diagnóstico completo sobre la situación actual de cada uno de ellos (Ver

www.cnh.gob.mx)¹², del mismo se desprende un hecho: el arreglo actual está agotado, responde a otra realidad política y social del país, por lo que tiene que readecuarse.

Las principales conclusiones de los trabajos realizados en la CNH¹³ se sintetizan en la Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, por su pertinencia para el desarrollo de esta investigación, destaco las siguientes:

- La reforma hacendaria deberá estar fundamentada en criterios claros y precisos que generen una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los gobiernos federal, estatales y municipales.
- Se requiere la construcción de un sistema nacional de las haciendas públicas, a fin de que el federalismo que se impulsa sea cooperativo, diferencial, gradual y participativo; sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad y participación ciudadana.
- Se debe iniciar la descentralización responsable de la política fiscal y aprovechar la capacidad generadora de recursos fiscales de las entidades federativas y los municipios.

Las propuestas sustanciales de la CNH, no fueron recogidas por los legisladores y el propio Ejecutivo no las incluyó en los paquetes económicos que envió al Congreso en 2004 y en 2005.

I.1.5. Conclusiones

- El presidencialismo fue determinante para el proceso de apropiación de recursos por parte de la federación a lo largo del siglo pasado.
- El gobierno del Presidente Zedillo profundizó la descentralización, pero lo hizo atendiendo más a la negociación política que a la necesidad de reformar las instituciones del federalismo fiscal.

¹² Los trabajos de diagnóstico de la CNH los emplearé en los Capítulos II y III de este trabajo.

¹³ Se presentaron 3,000 ideas de cambio que dieron origen a 341 propuestas ejecutivas lo largo de los siete meses que duró la CNH (www.cnh.gob.mx).

- La administración del Presidente Fox fincó su estrategia en la reforma tributaria, y no en la reforma al arreglo fiscal entre órdenes de gobierno.
- La combinación de los factores anteriores provocó la profundización de la debilidad de las finanzas públicas estatales. Las entidades federativas a pesar de contar con mayores recursos, dependieron de la federación para la aprobación y/o aplicación de más del 90% de los mismos.
- De esta manera se generó una paradoja: ni el contrapeso real del Congreso ni la alternancia en el Poder Ejecutivo cambiaron de fondo las reglas del federalismo fiscal en los doce años que abarca este estudio.¹⁴
- La CONAGO y la CNH no pudieron incidir en aspectos de fondo en el funcionamiento del federalismo fiscal, ya que las prioridades de una fueron cortoplacistas, y las recomendaciones de la otra no fueron impulsadas por el Ejecutivo y el Legislativo.

Con base en lo anterior, la incógnita que pretendo despejar en esta tesis es la siguiente: ¿Cuáles fueron las restricciones institucionales que profundizaron los obstáculos para que los estados no tuvieran la posibilidad de ejercer a plenitud sus facultades en materia de ingreso y gasto público, a lo largo de las administraciones de Zedillo y de Fox?

I.2. Objetivo

El objetivo general que propone esta investigación es analizar la estructura institucional del federalismo fiscal y las restricciones que impone a las entidades federativas para instrumentar una política propia de finanzas públicas¹⁵, a través de un análisis comparativo entre el federalismo fiscal en los gobiernos de Ernesto Zedillo y de Vicente Fox. Los objetivos específicos son:

- Revisar la LCF y los fondos que la integran a fin de identificar diferencias en su aplicación a lo largo de los años que cubre este estudio.

¹⁴ En su conclusión sobre el proceso de tributario en el siglo XIX y XX, Aboites y Jáuregui (2005: 24) señalan: “En todo caso, la dislocación entre las ideas y la realidad llevó a una práctica fiscal meramente recaudatoria y a un conjunto de leyes, decretos y reglamentos con lo que, si siguiéramos su evolución cronológica, concluiríamos que el sistema fiscal mexicano pasó “de lo caótico a lo intrincado”; un adjetivo este último que aún se puede aplicar al erario mexicano de inicios del siglo XXI.” Lo suscribo plenamente.

¹⁵ Me refiero a una política propia de finanzas públicas como la capacidad de las entidades federativas para planear, presupuestar, evaluar y fiscalizar de manera autónoma los recursos que ingresan a su tesorería.

- Analizar las restricciones que impone el PEF al gasto descentralizado en ambas administraciones.
- Revisar el caso de los recursos destinados a la educación y a la infraestructura social como ejemplos de incentivos inadecuados para impulsar una política propia de finanzas públicas en las entidades federativas.
- Revisar los criterios bajo los cuales se distribuyó el PAFEF entre 2000 y 2006, así como la evolución de los ingresos petroleros en ambas administraciones.
- Analizar el Decreto del PEF en los años seleccionados, a fin de ilustrar el control de la federación en los recursos que se aprueban para las entidades federativas.
- Revisar el impacto de los gobiernos divididos en el arreglo fiscal entre órdenes de gobierno.

I.3. Hipótesis

La debilidad institucional del federalismo fiscal no permite que las entidades federativas diseñen, instrumenten, evalúen y fiscalicen una política propia de finanzas pública. Lo anterior se evidencia por la diversidad de criterios que existen para distribuir los recursos, los incentivos contenidos en el marco legal aplicable y la incertidumbre sobre el acuerdo político al que está sujeta la aprobación anual del presupuesto federal.

A pesar de la alternancia en el Poder Ejecutivo y del contrapeso real que ejerce el Congreso a partir de 1997, las instituciones del federalismo fiscal enfrentaron los mismos obstáculos que en los tiempos del partido hegemónico. Los nuevos equilibrios entre el Ejecutivo y el Legislativo no se reflejaron en el cambio institucional del federalismo fiscal.

CUADRO 4: OBSTÁCULOS QUE ENFRENTAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL FEDERALISMO FISCAL DURANTE LAS ADMINISTRACIONES DE ZEDILLO Y FOX

Tipo de obstáculo	Consecuencia
Funciones de los organismos del SNCF	Se constriñen a vigilar y recomendar acciones sobre el reparto de las participaciones. Sus opiniones no son necesariamente vinculatorias.
Integración de las fórmulas contenidas en la LCF en lo que hace a participaciones	Son estáticas y no reflejan los avances o retrocesos de los estados. Los incentivos que establece el actual arreglo del federalismo fiscal, son los mismos para todas las entidades federativas independientemente de su grado de desarrollo económico o de la realidad política que cada una de ellas enfrenta.

CUADRO 4: OBSTÁCULOS QUE ENFRENTAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL FEDERALISMO FISCAL DURANTE LAS ADMINISTRACIONES DE ZEDILLO Y FOX

Tipo de obstáculo	Consecuencia
Incertidumbre sobre los montos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación	La negociación anual del presupuesto en particular el monto del PAFEF crea un ambiente de incertidumbre que impide la planeación ordenada del gasto por parte de las entidades federativas.
Limitado papel de los Congresos Locales	El Congreso de la Unión aprueba los ingresos del gobierno federal y la Cámara de Diputados el Presupuesto anual, lo que comprende más del 90% en promedio de los ingresos de los estados. Los Congresos Locales prácticamente validan esta aprobación.

El Gobierno de Fox no se diferenci6 del anterior en materia de federalismo fiscal y sí profundizó las iniquidades en la distribución de recursos entre las entidades federativas.

Capítulo II. Marco teórico y estado del arte del federalismo fiscal

II.1. El Federalismo como modelo

En el siglo XVIII Montesquieu (1748,1985:86) definió al federalismo como: “... una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado más grande, conservando cada una su personalidad”. Un siglo más tarde Pierre-Joseph Proudhon, señaló: “el siglo XX abrirá la edad de las federaciones, o la humanidad irá al purgatorio por miles de años” (Citado por Hueglin y Fenna 2006:11), en los albores del siglo XXI, el debate sobre el federalismo se mantiene vigente.

Una buena parte de países del mundo de una u otra forma recurren a la forma federal de gobierno para organizar su vida política y económica. A raíz de la caída del muro de Berlín en 1989, muchas de las naciones que conformaban la federación soviética encaminaron sus pasos para darse la forma federal de gobierno. España a través de las autonomías a sus regiones lo ha hecho también.

En tiempos recientes diversos teóricos del federalismo han contribuido al debate de un tema que se actualiza permanentemente. La globalización ha impuesto nuevos retos a los estados federales ya que cada región en lo particular se inserta de manera distinta al proceso de integración que experimenta el mundo.

En este marco, diferentes actores y países conformaron en 1999 el Foro de las Federaciones¹⁶, su Presidente Bob Rae refiere “la idea de federalismo” y la describe ante todo como una “idea democrática” lo que implica: “... respeto de la identidad de la gente y de su elección política. La idea de federalismo es incompatible con conceptos populistas de democracia que no están basados en el respeto de los derechos individuales, a la Constitución y al imperio de la ley. También riñe con quienes afirman tener la ruta de los verdaderos y mejores intereses de la gente.” (Rae, 2005:xvi). El mismo Rae sostiene: “... la idea de federalismo, implica “un diálogo que nunca termina acerca de quién hace qué...” (Rae, 2005:xvi). La etimología de la palabra “federal” apunta en ese sentido ya que proviene del latín *foedus* que significa concertar, convenir, pactar.

Uno de los más eminentes teóricos del federalismo, Daniel Elazar (1987:7) afirma que Estados Unidos inventó hace más de dos siglos el federalismo moderno, y señala: “Una

¹⁶ El Foro de las Federaciones es una organización no lucrativa con base en Ottawa, Canadá; el Foro fue creado por una red internacional que incluye a intelectuales y países practicantes del federalismo. Trabaja con países y organizaciones de todo el mundo.

federación es una organización política¹⁷ compuesta por entidades fuertemente constituidas y un gobierno general fuerte, ambos poderes delegados por la gente y su ejercicio busca el bienestar de los ciudadanos”. El mismo autor refiere que en el año 1987 casi el 40% de la población mundial vivía en países federalistas y otra tercera parte lo hacía en países que de alguna manera aplicaban principios federales en su organización política. Este nivel se mantiene, el Foro de las Federaciones¹⁸ estimó en 2002 el mismo porcentaje el cual se concentraba en sólo 25 países. Es decir una buena parte de la población mundial se organiza de forma federal para tomar decisiones sobre su presente y su futuro. Podría afirmarse que la globalización pasa necesariamente por sistemas federalistas eficaces.¹⁹

Para Kincaid (2002)²⁰ el federalismo es un sistema esencialmente de reglas compartidas, el acuerdo se da entre iguales y las partes mantienen su identidad individual para crear una nueva entidad. Esta visión es compartida por Hueglin y Fenna (2006:31), quienes consideran un estado federal al caracterizado por diferentes niveles de gobierno. Las federaciones comprenden un gobierno nacional y gobiernos subnacionales.

Ron Watts (2002)²¹ asume la funcionalidad del federalismo al considerarlo como: “... una técnica constitucional de organización que permite la acción a través un gobierno que comparte propósitos comunes, junto con la acción autónoma de unidades de gobierno que mantienen sus autonomía, y cada uno es responsable de su propio electorado.”

El Estado en su organización federal tiene como característica el reparto del poder y el acuerdo de lo que le toca hacer a cada orden de gobierno, conforme al bien público de que se trate. Así por ejemplo, la seguridad nacional debe estar bajo la responsabilidad del Gobierno Federal, la educación y la salud pueden ser responsabilidades compartidas entre la federación y los gobiernos estatales, mientras que el cumplimiento del reglamento de tránsito es estrictamente municipal.

¹⁷ Polity.

¹⁸ www.forumfed.org

¹⁹ En el caso mexicano diversos estudios demuestran que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha tenido efectos diferenciados sobre las entidades federativas. El arreglo fiscal no ha integrado estos impactos al marco normativo que lo sostiene.

²⁰ Kincaid, John, Handbook of Federal Countries: 2002, Introduction, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2002. Citado en www.forumfed.org.

²¹ Watts, Ron (2002), Federalism Today, International Conference on Federalism agosto de 2002. Citado en www.forumfed.org.

El federalismo ha evolucionado a lo largo de 200 años, nuevos países lo toman como forma de organización, reparto de poder, atribuciones y tareas. En el cuadro que sigue se encuentran países y el siglo en el que se hicieron federación.

CUADRO 5: LAS 26 FEDERACIONES MUNDIALES POR ORDEN DE FORMACIÓN

Antes del Siglo XX	Formados en el Siglo XX
1789 Estados Unidos de América 1824 México 1830 Venezuela 1848 Suiza 1853 Argentina 1867 Canadá 1871 Alemania 1889 Brasil 1901 Australia	1920 Austria 1948 Alemania (República Federal) 1950 India 1958 Unión Europea (EU 1993) 1963 Malasia 1971 Emirato Árabes Unidos 1973 Pakistán 1978 España 1979 Micronesia 1983 St. Kitts and Nevis 1993 Rusia 1993 Bélgica 1995 Etiopía 1995 Bosnia y Herzegovina 1996 Comoros 1997 Sudáfrica 2003 Serbia y Montenegro

Fuente: Hueglin y Fenna (2006:56)

Países de la más diversa naturaleza y tamaño acuden a la forma federalista. Para Daniel Elazar (1987:42): “Hay tres principales modelos del federalismo moderno: el Sistema Americano, el sistema Suizo y el Sistema Canadiense”, Hueglin y Fenna (2006) agregan a la Unión Europea. Las características de estos modelos se resumen en el cuadro siguiente:

CUADRO 6: MODELO Y CATEGORÍAS BÁSICOS

Modelo	Base	Forma de Gobierno	Segunda Cámara	División de Poderes	Relaciones Intergubernamentales
Americano	Territorial	Presidencial	Senado	Legislativo	Cooperativo
Canadiense	Cultural	Parlamentaria	Nominal	Legislativo	Cooperativo
Alemán	Territorial	Parlamentaria	Consejo	Administrativo	Cooperativo
EU	Cultural	Consejo	Consejo	Administrativo	Cooperativo

Fuente: Huglin y Fenna (2006:63)

En México se ha desarrollado un federalismo interdependiente y dual. Por un lado los órdenes de gobierno comparten competencias y responsabilidades, por ejemplo en el ámbito de la justicia las atribuciones están divididas en delitos del fuero común y delitos del fuero federal; en educación, salud y seguridad pública también se comparten funciones, es por ello que el federalismo mexicano es interdependiente. Asimismo, es dual en virtud de que cada orden de gobierno es autónomo en su área de responsabilidad. Se tiene una federación fuerte, pero cada orden de gobierno toma decisiones de manera autónoma en el ámbito que le corresponde.

Generalmente se ubica al federalismo mexicano emparentado con el modelo de Estados Unidos, a pesar de que la Constitución de 1824 recoge esa experiencia, la evolución federalista mexicana en casi dos siglos tiene características propias. Si bien es cierto que el centralismo ha sido uno de los signos distintivos del federalismo mexicano, no lo es menos que el papel de los estados a lo largo de la vida independiente de México ha sido fundamental. Como señala Díaz Cayeros (1999:138): “El federalismo debe ser entendido primordialmente como un mecanismo institucional de resolución de controversias entre regiones heterogéneas”²².

Al respecto el mismo autor sostiene: “Por supuesto que el federalismo mexicano no es igual en su conformación al de los Estados Unidos. Autores como Antonio La Pergola tienen razón en distinguir la alternativa del federalismo centralizador – mucho más común en el mundo - del proceso de federalismo de tipo contractual como el de los Estados Unidos. Ese federalismo no por ser centralizador es menos federal. Se trata de un federalismo con una evolución propia, que deberá tender hacia una menor concentración de atribuciones en el centro, pero que podrá retomar ciertas tradiciones históricas propias y auténticas para irse conformando”. (Díaz Cayeros, 1999:141).

Chapoy Bonifaz (2006) sintetiza las formas de federalismo en cuatro niveles: la política, la científico-política, la jurídica y la económica. El federalismo es entonces una forma de estructurar la división política de un país, determina también la forma en se que usa y reparte el poder, la administración de justicia y por supuesto el ingreso y gasto públicos en los cuales se finca el federalismo fiscal.

²² La influencia de la CONAGO, si bien en todavía incipiente apunta a que los estados serán más influyentes y de hecho son parte de los pesos y contrapesos del sistema político mexicano.

En este trabajo sostengo que a través del federalismo fiscal el Estado materializa su intervención en determinadas fallas del mercado²³. Dicha intervención no se centra sólo en los aspectos económicos, sino también en sus impactos políticos y sociales (Sandoval, 2005).²⁴

II.2. Federalismo fiscal

Distintos teóricos han analizado este tipo de federalismo, en el inicio de los setenta Wallace E. Oates (2004, 1999:384) señalaba que el federalismo fiscal era el eje de la estructura del sector público, exploraba tanto en términos normativos como positivos los papeles que desempeñaban los diferentes órdenes de gobierno y las formas en que ellos se relacionaban, así como los instrumentos de los que se valían, tales como las subvenciones condicionadas, no condicionadas y la contratación de deuda.

En este marco, cada orden de gobierno debe tener facultades exclusivas y concurrentes, esa es la esencia del federalismo fiscal. Oates (1999) señala que cada orden de gobierno tiene atribuciones diferenciadas en esta materia: el central atiende, por ejemplo, la estabilidad macroeconómica, redistribución del ingreso, política monetaria y defensa nacional; mientras que el local se aplica en los bienes y servicios que son consumidos en su jurisdicción.

Otro clásico del federalismo fiscal Richard A. Musgrave (2000:63) afirma: “La función principal de la política fiscal que es la provisión de bienes públicos, está relacionada con la justicia distributiva y contribuye a la macropolítica.” Es decir, la

²³ “Se dice que la intervención del gobierno puede ser justificada cuando los mercados no generen eficiencia productiva y ello vaya en sentido contrario al interés público. La intervención gubernamental ocurre cuando los mercados no trabajan de forma óptima y eficiente, de acuerdo al famoso modelo de Pareto de asignación óptima de recursos en el mercado y en la industria. En términos simples el mercado no siempre asigna los recursos escasos de forma eficiente y ello se orienta en un sentido contrario al bienestar social. Algunos ejemplos de potenciales “fallas de mercado” son: el monopolio, la insuficiencia o ausencia de bienes públicos, los mercados incompletos, la información asimétrica de los mercados, las externalidades (o costos negativos) ligadas al crecimiento económico y la desigualdad social vinculada con el desempleo y la inflación.” I. Sandoval (2005: 12).

²⁴ Se reconoce la necesidad de relacionar al Estado y al mercado de manera necesaria sin la presencia de uno precise de la eliminación del otro. Por el contrario de la forma en que se acoplen depende el funcionamiento adecuado del proceso económico y también del político. Este enfoque “estratégico – relacional nos invita a examinar las dinámicas sociales y las batallas del sistema político en su conjunto” (I. Sandoval, 2004: 231), nos invita también concebir al Estado, al mercado y a la sociedad como entes dinámicos que se relaciona y acoplan de manera continua con tensiones y conflictos que tienen que atender desde la perspectiva de la economía política dinámica.

provisión de bienes públicos como responsabilidad del Estado se da a través de la conjunción de diferentes objetivos e instrumentos que responden al tipo de falla del mercado que pretende solventarse.

Según este autor, la esperanza (sic) es que los órdenes de gobierno más cercanos a la gente sean más responsables ante sus electores, tanto del ingreso que recaudan como del gasto que ejercen. Una de sus preocupaciones básicas es la presión que los gobiernos locales pueden ejercer sobre a las variables macroeconómicas sobre todo si tienen incentivos y son más eficientes que otros.

La eficiencia diferenciada entre gobiernos locales del mismo nivel, origina el llamado efecto Tiebout, el cual sostiene que los ciudadanos votan “con los pies” y esto genera su traslado a regiones en donde los bienes y servicios son mejores y se proveen al menor costo para ellos, lo cual puede detonar externalidades negativas a la política macroeconómica y macrofiscal que instrumente el gobierno central.

Para ilustrar lo anterior Stiglitz (2000) establece las relaciones que se dan entre los diferentes órdenes de gobierno, así como las funciones y atribuciones que entre ellos se acuerdan. Refiere específicamente a cuatro: regulación, incentivos (ayudas concretas), administración de fondos federales y reparto general de los ingresos.

La regulación determina qué le toca a cada quien a través de la división Constitucional de tareas. En este sentido, los incentivos dice Stiglitz, son probablemente más importantes que los controles directos para que los gobiernos centrales influyan en las decisiones de los locales. El autor los define así:

- *Subvenciones condicionadas:* ayudas a los estados y municipios para fines concretos, en el caso mexicano los fondos que componen el ramo 33 en lo que hace a la infraestructura social, o bien el PAFEF podrían catalogarse en este tipo de subvenciones.
- *Subvenciones equivalentes:* cuando los gobiernos locales aportan recursos uno a uno. Por ejemplo los programas del sector agua que instrumenta la Comisión Nacional del Agua, requieren de un *pari passu* determinado para tener acceso a recursos provenientes de la federación.

Por lo que hace al *reparto de ingresos a través de las subvenciones incondicionadas*, es decir aquellas que los estados pueden destinar a los fines que ellos

determinen, en México son una de las bases en las que se origina la coordinación fiscal que establece la forma en que los impuestos y derechos, se distribuyen entre los estados y de estos a los municipios.

II.3. Federalismo fiscal en México

En los últimos años estudiosos del federalismo fiscal en México han realizado aportaciones importantes a este tema. El común denominador va en el sentido de concebir al federalismo fiscal como el eje de la relación entre órdenes de gobierno. Sin menosprecio de los demás componentes del pacto federal, los aspectos fiscales ocupan buena parte de la agenda entre la federación y las entidades federativas. Al respecto destaca el señalamiento de Luis F. Aguilar:

“Los gobiernos no son sólo políticos sino fiscales. Atender demandas y satisfacer necesidades, cumplir las funciones públicas, apoyar el desarrollo, son todas tareas que consumen recursos, recursos que son escasos, y recursos que provienen de la imposición-contribución fiscal de los ciudadanos. En efecto, los recursos públicos provienen de las contribuciones de los ciudadanos, quienes renuncian a una parte de sus ingresos privados y los convierten en públicos, al transferirlos voluntaria u obligatoriamente a la hacienda estatal como ingresos públicos, con el fin de que los gobiernos cumplan las actividades que los benefician a ellos y a todo el conjunto de la sociedad.”. (Aguilar, 1996:20)

Aguilar vincula de manera adecuada lo fiscal (estatal), con lo societal (aportaciones vía impuestos), y concluye su ensayo pronunciándose por un federalismo cooperativo intergubernamental, “basado en autonomías legales y democráticas de cada orden de gobierno” (Aguilar 1996:23).

Astudillo (1999) a lo largo de su investigación demuestra que el federalismo fiscal ha sido un federalismo centralizador, en el que las entidades federativas han perdido potestades tributarias y son dependientes absolutas de las subvenciones por parte de la federación.

Por su parte, Flores y Caballero (1996) sostienen la necesidad de reformar el federalismo fiscal haciéndolo hacendario, para que no solamente se centre en la distribución de potestades tributarias, sino involucre también el gasto público, la deuda y el patrimonio públicos, así como la coordinación intergubernamental y la rendición de cuentas.

Por su parte, la aproximación constitucional al federalismo fiscal distingue las esferas de responsabilidad de los distintos órdenes de gobierno. A continuación se presenta una tabla en donde se especifican los preceptos constitucionales vinculados con el federalismo fiscal:

CUADRO 7: ARTÍCULOS RELACIONADOS CON EL FEDERALISMO FISCAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo	Fracción	Contenido
31	IV	Establece la obligatoriedad del pago de contribuciones para financiar el gasto público en todos los órdenes de gobierno.
40		Define a la República como federal compuesta de Estados libres y soberanos.
73	VII;X;XXIX	Detalla la facultad del Congreso para imponer contribuciones para cubrir el presupuesto y fija las bases para la participación de las entidades federativas en la proporción que la ley secundaria federal determine.
74	IV	Fija los tiempos para la aprobación y modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de la Cámara de Diputados.
115	III y IV	Regula las funciones y los servicios de los municipios.
117	IV;V;VI;VII; VIII,IX	Prohíbe a los estados legislar, entre otros, en aspectos tales como: gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; expedir leyes sobre comercio exterior; contratar deuda externa; y sólo contraer deuda para inversiones públicas productivas.
122		Fija las bases para el Estatuto de Gobierno del D.F.
124		Define que las facultades que no están expresamente concedidas a la federación, se entienden reservadas a los Estados.
131		Deja como facultad exclusiva de la Federación gravar al comercio exterior, así como regular el tipo de mercancías que circulan en el país.

Como se observa las bases de Constitucionales del federalismo en México definen “las responsabilidades que debe asumir cada nivel de gobierno (municipal, estatal y federal), así como la posibilidad de ejecutarlas” (Amieva, 2004:303). La Constitución establece la concurrencia impositiva pero no delimita claramente responsabilidades de gasto exclusivas ni concurrentes.

A lo largo de los dos sexenios que comprenden este trabajo el gobierno federal impulsó la descentralización de gasto, pero no de atribuciones, ni de facultades a las entidades federativas. La base fue la reforma a la LCF de 1998, misma que según Montemayor (2005:109)²⁵ fue: “... inoportuna, centralista y mal concebida”. La reacción de

²⁵ En ese entonces Gobernador de Coahuila.

otros estados – entre ellos Puebla - no se hizo esperar y lo hicieron adaptando su propio marco legal, no obstante su éxito fue relativo.²⁶

Lo señalado por Montemayor coincide con el estudio del CIDE (2004:7) que señala: “El proceso de descentralización de recursos no fue acompañado de una estrategia integral de diseño de instituciones estatales y municipales sólidas, ni de la creación de marcos jurídicos en materia de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, evaluación y fiscalización de los recursos que garanticen la promoción de localidades fuertes y regiones desarrolladas”. No se consultó a nadie y la siguiente administración federal mantuvo la inercia.

Expertos como Amieva, consideran que las subvenciones provenientes de los ramos 28, 33 y 39 se han dado en un marco en el que “el Gobierno Federal ha venido impulsando una estrategia de descentralización de la vida nacional ... Para ello ha instrumentado medidas de redistribución del ingreso y del gasto público que tienen como característica fundamental la coordinación entre los ámbitos federal y estatal” el mismo autor agrega: “Los ingresos totales, incluyendo las participaciones y las transferencias de los gobiernos municipales, también han crecido sustancialmente en los últimos años gracias a los nuevos fondos dispuestos por la federación” (Amieva, 2004:310).

No hay duda el monto de los recursos ha crecido pero las limitantes institucionales que establece la regulación secundaria (y en el caso de la relación estado – municipio la Constitución misma) hace que los estados sean “cajeros” y vean limitada su capacidad de decisión para orientar libre y soberanamente el desarrollo de una política propia de finanzas públicas.²⁷

El caso de los fondos de educación y la salud atados al ramo 33 son una muestra de ello, los estados como dice Stiglitz, sólo administran fondos federales y su capacidad de decisión es prácticamente nula ya que esos recursos se conforman casi exclusivamente por

²⁶ En Puebla se aprobó la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, que buscaba subsanar las reformas a la LCF. Esta respuesta se da no obstante que la diputación poblana votó a favor de las reformas a la LCF, la disciplina partidista se impuso a la lógica local.

²⁷ No concuerdo con la visión romántica que sobre la evolución del federalismo en México expone Amieva, no obstante que al final del apartado sobre relaciones fiscales intergubernamentales reconoce que en materia de descentralización fiscal México se encuentra todavía muy rezagado con respecto del resto de los países de la OCDE.

el pago de nóminas y las negociaciones en cuanto a montos y destinos de gasto se siguen dando a nivel federal.

La administración del Presidente Fox mantuvo el mismo marco legal. A pesar de haber convocado a la Primera Convención Nacional Hacendaria los acuerdos derivados de esta no fueron convertidos en iniciativa de ley para su discusión y aprobación en el Congreso, ello a pesar de que la Convención se pronunció por dotar de mayores potestades tributarias a los estados y por un margen más amplio para ejercer de manera autónoma los recursos previstos tanto en la LCF como en el PEF anual.

II.3.1 Las instituciones del federalismo fiscal mexicano

El Premio Nóbel en Economía Douglass C. North define a las instituciones como: “las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”. (North, 1993:13) Conforme a esta definición las instituciones del federalismo fiscal se han mantenido estáticas.

Las reglas de juego son las mismas, cuando la realidad es muy diferente a la que les dio origen. La administración del Presidente Zedillo lo entendió y ajustó al menos la LCF para incorporar el Ramo 33 y dar un nuevo marco a la descentralización del gasto público en sectores específicos; en contraste la administración del Presidente Fox no introdujo cambios cualitativos y dejó en el mismo estatus al federalismo fiscal.

CUADRO 8: PRINCIPALES REFORMAS A LA LCF

Año	Reforma	Contexto
1981	<p>El Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP) aumenta del 0.37 al 0.5 por ciento de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos.</p> <p>Del impuesto adicional de 1% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, se participa a los Municipios el 95%, de aquí se toma el 90% y se crea el Fondo de Fomento Municipal (FFM).</p>	Se buscó reflejar en las fórmulas de distribución el impacto de la renta petrolera en las finanzas estatales.

CUADRO 8: PRINCIPALES REFORMAS A LA LCF

Año	Reforma	Contexto
1982	El Fondo General de Participaciones (FGP) se adiciona con un 0.5% de los ingresos totales anuales de la Federación por concepto de impuestos del que participan las entidades coordinadas en materia de Derechos.	Se buscó la coordinación también en materia de derechos a fin de uniformar el SNCF y, ello a través de dar incentivos a las entidades federativas aumentando el FGP.
1982	<p>El 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y 2% sobre el impuesto general de exportación se entrega a aquellos municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación que los causen.</p> <p>Del 95% del impuesto adicional de 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados se toman dos terceras partes para el FFM del que participan las entidades coordinadas en materia de Derechos y, del tercio restante se toma el 90% y se forma el FFM del que participan todos los municipios integrantes del SNCF.</p>	Se buscó reflejar en las fórmulas de distribución el impacto de la renta petrolera en las finanzas estatales.
1991	La distribución del FGP cambia para repartirse como sigue: 45.17% en proporción directa al número de habitantes de la entidad; 45.17% premiando el aumento en la recaudación de impuestos asignables a la entidad; 9.66% en proporción inversa al 90.34% anterior; Se crea una Reserva de Contingencia con el 0.25% de la RFP para aquellas entidades en las que el crecimiento de las participaciones que reciben no sea, al menos igual, que el crecimiento en la RFP del año con respecto a la de 1990. Se crea una Reserva de Compensación para las entidades que resulten afectadas por el cambio de fórmula para el reparto del FGP.	Se establece un esquema resarcitorio en el que las entidades con mayor rezago o mayor población recibían mayores recursos. Este cambio se da en el contexto de la alianza PRI-PAN en el Congreso a la mitad de la administración del Presidente Salinas.
1994	Aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él, de los bienes que se importen o exporten participan del 0.136% de la RFP.	En ese año entró en vigor el TLCAN.
1996	El FGP aumenta del 18.51 al 20 por ciento de la RFP.	Se aumenta la RGP como parte de la negociación con el Congreso, para la aprobación del paquete de rescate de la crisis de 1994-1995.

CUADRO 8: PRINCIPALES REFORMAS A LA LCF

Año	Reforma	Contexto
1998	Se adiciona el capítulo V en la LCF, a través del cual se establecen las aportaciones federales como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, el 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 la ley.	Para aprobación del PEF 1998 el acuerdo Gobierno Federal – PRI – PAN, se fincó en esta reforma que dotaba de más recursos a los municipios con mayor población.
	Se crean los siguientes fondos: I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; y V. Fondo de Aportaciones Múltiples	
2000	Se integran dos fondos de aportaciones: VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. Se agregan las delegaciones del D.F. al Fondo de Fortalecimiento Municipal.	Se otorga a los estados el manejo de los CONALEP y del INEA y como parte de un acuerdo con el PRD se integra al D.F. al FORTAMUN.

Fuente: elaboración propia con base en www.aregional.com.mx

Como se observa las instituciones fiscales que se generaron a partir de la década de los ochenta, a lo largo de los últimos 12 años no fueron materia de reforma a la LCF. En este sentido, los organismos que conforman el SNCF se han mantenido inamovibles: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC); y la Junta de Coordinación Fiscal.

Las facultades sustantivas que han ejercido en los dieciséis años de vigencia de la LCF son:

- Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los Gobiernos de las Entidades por conducto del titular de su órgano

hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

- Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades.

Asimismo, a lo largo de los últimos doce años la distribución de recursos a los estados se realiza a través de dos subsecretarías distintas de la SHCP, el Ramo 28 lo ejerce la de Ingresos y el 33 y el 39 la de Egresos, lo cual duplica funciones y complica la gestión de las entidades federativas.

Resulta claro que el andamiaje institucional del SNCF otorga funciones secundarias a las entidades federativas. El mando de la federación es absoluto y los criterios de distribución de fondos se fijan sin la intervención directa de las entidades federativas: “... habrá que señalar que a pesar de que el SNCF supone relaciones paritarias tendientes a garantizar un equilibrio en las relaciones fiscales federalistas, este también manifiesta ... rasgos centralizadores ... dado que, en los hechos, la mayoría de las modificaciones, actualizaciones o mejoras al sistema y a su vez, al federalismo fiscal, se han dado por el nivel federal con y a pesar del acuerdo entre las partes” (Convención Nacional Hacendaria: Los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, 2003:1) Esto último no cambió de una administración a otra.

Las instituciones del SNCF han sido insuficientes para encauzar las diferencias que existen entre las entidades federativas. Como señalan Cabrero y Mendoza (2004:388): “La literatura ha analizado la influencia de diversos factores en el éxito o fracaso de los procesos de descentralización fiscal. Sin embargo, tal parece que aún faltan estudios en los que se explore con mayor detalle el papel sustancial que ha tenido la diferencia que existe, en cuanto a capacidades institucionales, entre jurisdicciones que pertenecen al mismo nivel de gobierno, ya sean estatales y locales”, yo agregaría que lo anterior se aplica también para el caso de la federación.

II.4. Federalismo fiscal en México y gobiernos divididos

El federalismo fiscal no puede estar ajeno a la democracia y las instancias de representación que ésta involucra. Entiendo la representación en el sentido que lo hacen Manin, Przeworski y Stokes (1999:2): “La cuestión importante para la representación es porqué podrían los representantes, investidos de poder, actuar en el mejor interés de otros, de ciudadanos o al menos de parte de la mayoría. Esto es lo que significa para nosotros “representación”: actuar en el mejor interés de la gente.” Me atengo mejor a esta definición que a la de Pitkin, quien la define como “acción en interés de alguien que no puede o no desea actuar personalmente” (Citado por Béjar, 2004:139), ya que la primera le impone al representante la obligación de actuar en pro del representado, lo que en términos del federalismo fiscal mexicano no siempre se ha cumplido.

Los mecanismos de representación y con ellos los representantes en el Poder Legislativo responden a diferentes actores que determinan la toma de decisiones: el partido del que provienen, el grupo parlamentario al que pertenecen, el gobernador de su estado, el Presidente de la República, grupos de interés y finalmente sus representados.

Por ello, resulta importante el estudio de Luisa Béjar (2004) en torno a la LVIII legislatura en el cual se demuestra a través de una encuesta aplicada a 152 diputados y a 52 senadores que:

“Los integrantes de la LVIII Legislatura entienden el compromiso adquirido con los electores como la defensa de las líneas definidas por su grupo parlamentario, más que por las resoluciones del partido político al cual se hallan afiliados. En el grupo, el proceso que acompaña la elaboración de las decisiones públicas revela cierta resistencia a aceptar la modificación de las posturas convenidas internamente por sus miembros, lo que limita su capacidad para atender las demandas de la ciudadanía, en detrimento de la calidad de la representación forjada en el Congreso de la Unión.” (Béjar, 2004:48)

La misma autora señala:

“El estudio del caso mexicano sugiere que, sujetos a esta lógica, los miembros de la LVIII Legislatura perciben su quehacer representativo de manera contradictoria. Por un lado, reconocen el tipo de compromiso que los une con los electores, pero por el otro, tienden a defender las líneas establecidas por su grupo parlamentario en forma no siempre provechosa para el ciudadano. Sí bien es claro que estos cuerpos permiten ordenar el trabajo legislativo, su intervención puede también impedir que la deliberación parlamentaria rinda sus mejores frutos en la tarea de dar paso a la construcción de una representación verdaderamente democrática.” (Béjar, 2004: 74-75)

Sin duda este ha sido el caso de las reformas aprobadas a la LCF y la experiencia de 9 años de la discusión presupuestaria, en la cual se fijan, entre otros, los montos de los recursos de los ramos 28 y 33 así como el PAFEF.

A lo largo de los años que cubre esta investigación se experimentaron tres momentos en la vida institucional del país: entre 1994 y 1997 el PRI contaba con mayoría absoluta en la Cámara Baja pero requería de la alianza con otro partido para reformar la Constitución, no obstante en materia de disposiciones fiscales el PRI siempre votó sólo; el lapso 1997-2000 como ya se dijo se conforma una mayoría opositora que cambia de fondo el gobierno de esta Cámara. En ella al igual que los presupuestos anuales, las reformas a la LCF fueron aprobadas por más de dos fuerzas políticas, mientras que las relativas al FOBAPROA sólo por el PRI y el PAN. En el lapso que abarca el gobierno de Vicente Fox la discusión se basó en buscar mayores recursos a los que proponía el Presidente y en rechazar la reforma fiscal por parte del PRI y del PRD. Si bien en el segundo caso los legisladores tuvieron éxito, en el primero la incidencia cuantitativa de la Cámara de Diputados en el Gasto Total aprobado en el PEF es todavía reducida, tal y como se observa en el Cuadro 9.

CUADRO 9: CAMBIOS APROBADOS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS COMO PORCENTAJE DEL PROYECTO ENVIADO POR EL EJECUTIVO Y DEL PEF EJERCIDO

Año	Ptje. Del proyecto de PEF	Ptje. Del PEF ejercido
2000	0.6%	0.6%
2001	1.7%	1.7%
2002	3.7%	3.5%
2003	1.6%	1.5%
2004	0.8%	0.7%
2005	4.2%	3.7%
2006	6.3%	N.A.

N.A. No aplica

Fuente: PEF varios años y Cuenta de la Hacienda Pública Federal para varios años.

Por su parte, el papel y la influencia de los gobernadores estuvieron supeditados a las condiciones de “gobernabilidad” de cada Grupo Parlamentario.

Capítulo III. El federalismo fiscal centralizante en las administraciones de Ernesto Zedillo y Vicente Fox

En los capítulos precedentes fijé la problemática del federalismo fiscal en las administraciones de los Presidentes Zedillo y Fox, asimismo establecí como hipótesis la imposibilidad de que las entidades federativas instrumenten una política propia de finanzas públicas, entendida como la capacidad de emplear la autonomía de que las dota la Constitución, para conducir con base en criterios propios los aspectos de ingreso, gasto y deuda que implica el manejo de su hacienda.

El marco que caracteriza la problemática del federalismo fiscal en México, se finca en una primera etapa, en la fuerza de los estados (siglo XIX y primer cuarto del XX) para después ceder a la centralización impuesta por el presidencialismo, para que el gobierno central se hiciera cargo de actividades que antes eran responsabilidad de los estados.

Con el fin de comprobar la hipótesis establecida, en el presente capítulo se describe y evalúa al SNCF, teniendo como punto de referencia la evaluación de la gestión y del desempeño del mismo, así como la composición y resultados de la aplicación de la LCF, la cual es el marco en el que se tendrían que basar las propuestas federalistas de los programas formulados por las administraciones de Zedillo y de Fox; para demostrar la carencia de incentivos para hacer más eficiente la asignación de recursos, se revisan los casos del FAEB cuyo monto asciende en promedio a más del 60% del Ramo 33 y del FAIS ya que representó un cambio en política social del gobierno zedillista al sustituir el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y descentralizar los recursos del primero a los estados y municipios a través del nuevo Ramo 33.

Reviso el papel del Congreso en la aprobación de los recursos hacia estados y municipios y finalmente, incluyo dos apartados, en el primero se describen las respuestas que, ante el federalismo centralizante de la administración del Presidente Fox, se forjaron desde ámbitos ajenos al gobierno central, tales como la CNH y las propuestas de la CONAGO; y por último ubico el papel de la Cámara de Diputados en torno al federalismo fiscal.

III.1. Análisis de la gestión y la evaluación de las instituciones del SNCF

En el análisis sobre la instituciones según afirma Reinoso (2005:1) parece que existe consenso en una afirmación “las ‘instituciones importan’ (March y Olsen, 1984; Weaver y Rockman, 1993; Peters, 2003) y que no pueden ser soslayadas en un análisis científico del proceso político (económico y social) que se precie de tal.” Como bien señala Schedler (1999: 472-473) “De hecho, si alguien pregunta ¿qué es el nuevo institucionalismo en ciencia política?: se trata de un conjunto de trabajos que difieren tanto metodológica como teóricamente, pero comparten una preocupación sustancial: la preocupación por las instituciones formales. Éste es entonces el lema central del neoinstitucionalismo en política, su esencia, su programa: *tomar las instituciones formales en serio.*”

Con base en lo anterior considero que el marco institucional del federalismo fiscal mexicano, va más allá de sus organizaciones y se le tienen que sumar las leyes, los reglamentos y los convenios que lo sustentan. Es por ello que el funcionamiento de las instituciones del federalismo fiscal en México se apegan al modelo establecido por Robert Goodin (1996:35) quien les atribuye las características siguientes:

- Los Agentes persiguen sus proyectos en un contexto colectivamente restringido.
- Esas restricciones toman la forma de instituciones.
- Por más estrictas que sean, las restricciones pueden resultar ventajosas en diversos aspectos para los individuos y los grupos.
- Los factores contextuales que restringen las acciones, también moldean los deseos, preferencias y motivaciones.
- Estas restricciones tienen raíces históricas, como residuos de las acciones y elecciones pasadas.
- Las mismas encarnan, preservan y distribuyen recursos de poder diferenciales con respecto a los distintos individuos y grupos.
- La acción individual y grupal, por muy restringida que y moldeada que esté, es el motor de la vida social.

Esta tipología es afín a lo experimentado a lo largo de las administraciones de Zedillo y Fox, en las cuales el SNCF se mantuvo como el instrumento que regula el federalismo fiscal en México sin experimentar al igual que las organizaciones que de ella se derivan, cambios sustanciales.

Para analizar y evaluar la gestión del SNCF a lo largo de las administraciones de Zedillo y Fox, parto de lo establecido por Franco y Queirolo, (2006:29) cuando afirman que: “La organización debe orientar su gestión a alcanzar resultados concretos, medibles y verificables en todas las áreas de la gestión y en los procesos que añaden valor a los usuarios. Esto exige que la organización establezca un Sistema de Indicadores que refleje las necesidades e intereses de las partes, además de un Sistema de Información eficiente que facilite la toma de decisiones.” Los indicadores deben ser simples y fáciles de asimilar tanto por los ejecutores como por los usuarios, deben ser la base para la rendición de cuentas.

Adicionalmente, Moyado señala, citando a M. Vilas (2001) que: “Antes o después, cambios en las relaciones sociales de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública. Las capacidades de gestión estatal tienen como referencia y horizonte los objetivos de la acción política, y éstas siempre expresan, de alguna manera, los intereses, metas, aspiraciones, afinidades o antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores”. En nuestro país el divorcio entre el Plan Nacional de Desarrollo y los presupuestos anuales en los que se incluyen las metas y los indicadores para la evaluación de resultados, hace que los programas reciban recursos más por razones inerciales o por la gestión de diversos actores, que por los resultados de su operación.

El mismo autor sostiene la necesidad de partir de un acuerdo macro el cual explica así: “La incorporación de la calidad en los servicios públicos representa una de las etapas de consolidación de la nueva gestión pública en la perspectiva gubernamental, por ello este proceso pasa antes por una serie de reformas de carácter macro que permiten concentrar el esfuerzo en la atención de demandas y asuntos públicos que incidirán en el fortalecimiento de la legitimidad de lo público. Sin ese paso previo la calidad se diluye y no trasciende los esfuerzos institucionales aislados.” (Moyado, 2002:5)

Estos postulados no fueron incorporados a la LCF, la cual establece como criterios para la determinación de las fórmulas de distribución de recursos a través del ramo 28 los siguientes: población, recaudación de tenencia vehicular, recaudación de impuestos por alcohol, cerveza y tabaco²⁸, extracción de hidrocarburos, entre otros. Por su parte en el

²⁸ Forman parte de los Impuestos Especiales a la Producción y Servicios (IEPS).

Ramo 33, los criterios principalmente son: ingreso per cápita, nivel educativo, disponibilidad de: espacio en vivienda, drenaje y electricidad.

Es decir, los incentivos están al revés y en nada influye si los recursos se gastaron bien, se ejercieron con base en criterios de calidad u obtuvieron los resultados esperados, es más las fórmulas propician que los resultados sean contrarios al fin que se busca lograr. El criterio de más recursos a quien más población tiene o a quien consuma más tabaco o alcohol, se contrapone con una política poblacional razonable y con una política de salud lógica. Además, en el Ramo 33, los recursos van hacia donde más rezagos hay. Lo anterior si bien resulta positivo en el corto plazo, si no se establece una orientación hacia la evaluación de resultados, en el largo plazo genera incentivos inadecuados (Banco Mundial, 2006). De hecho ya sucedió. La recaudación del impuesto predial es de las menores del continente ya que no existen incentivos para que los municipios recauden, sin esfuerzo adicional les llegan los recursos federales. En 15 años no se han revisado las fórmulas del Ramo 28, y en casi 10 las del Ramo 33. Es decir, 30 centavos de cada peso que se gasta del PEF no están atados a resultados.²⁹

Como señalan Franco y Queirolo, (2006:29): la Nueva Gerencia Pública se basa en la gestión de calidad en la cual el usuario es el actor principal: “Es el principio básico que inspira la gestión de calidad total. Los clientes o usuarios pueden encontrarse tanto dentro como fuera de la organización, de manera que puede distinguirse entre usuarios externos (entre los cuales tienen especial relevancia los usuarios de los servicios) y los usuarios internos, que son los integrantes y responsables.” De hecho la diferencia básica entre el viejo paradigma de la gestión pública es precisamente el nuevo papel del cliente/usuario.

El SNCF no reconoce que las entidades federativas son también clientes y usuarios. De hecho el sistema no está diseñado con base en el cliente, por el contrario, la permanencia de la burocracia es la constante. El mando de la SHCP es absoluto y los criterios de distribución de fondos se fijan en la federación sin la intervención directa de los clientes, es decir las entidades federativas: “... habrá que señalar que a pesar de que el SNCF supone relaciones paritarias tendientes a garantizar un equilibrio en las relaciones fiscales federalistas, este también manifiesta ... rasgos centralizadores ... dado que, en los hechos, la mayoría de las modificaciones, actualizaciones o mejoras al sistema y a su vez,

²⁹ Con base en el PEF para 2006.

al federalismo fiscal, se han dado por el nivel federal con y a pesar del acuerdo entre las partes” (Convención Nacional Hacendaria: Los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, 2003:1)

Al igual que la gestión de calidad, la gestión del desempeño forma parte de las exigencias de las reformas de segunda generación y sin duda se constituye en un elemento central que denota el nuevo paradigma de la gestión pública, en el cual el ciudadano (ya no solamente como cliente o usuario sino como votante) tiene la posibilidad de seguir la evolución de la política pública y con base en indicadores también evaluarla. Pero esto también aplica al interior de las organizaciones del gobierno en sí. Les permite tener a la mano mecanismos para corregir el rumbo de los programas y hacer énfasis en lo que es central (por ejemplo el impacto de los programas, Cohen 2005).

Según Franco y Queirolo la gestión del desempeño debe tener las fases que se consignan en el cuadro siguiente y que se contrastan con lo establecido en el SNCF.

CUADRO 10: NUEVO PARADIGMA DE GESTION VS. OPERACIÓN DEL SNCF

Gestión del Desempeño	Proceso SNCF
Planeación: Se determinan los lineamientos del sistema de evaluación, los instrumentos a utilizar, los datos a recopilar, el personal que sería evaluado, los mecanismos de retroalimentación y los incentivos para los funcionarios.	Los planes de desarrollo sólo consideran a la coordinación fiscal de manera enunciativa, sin establecer incentivos para quienes lo operan o para quienes sí cumplen con los objetivos del plan y sus programas.
Sensibilización: busca que los funcionarios tengan clara la razón de ser de la institución, y la importancia de vincular la gestión a mecanismos de evaluación, por cuanto ésta es la manera que permite introducir mejoras necesarias para el correcto funcionamiento del sistema.	La función general que desempeña el SNCF consiste en realizar sugerencias resultantes de los acuerdos y compromisos a los que se llega entre los poderes ejecutivos federal y estatales, que para concretarse en disposiciones jurídicas, deben ser remitidas a los respectivos órganos legislativos para su revisión y aprobación.
Piloto: permite analizar si se han previsto todos los aspectos necesarios para el correcto funcionamiento del sistema y si es necesario introducirle cambios.	No aplica ya que no existe la gestión del desempeño como parte del SNCF.
Operación, seguimiento y apoyo: implica la implementación y puesta en marcha del sistema en toda la institución. Es importante efectuar un minucioso seguimiento al sistema de evaluación.	No aplica ya que no existe la gestión del desempeño como parte del SNCF.
Evaluación: consiste en efectuar una revisión/ evaluación de los resultados obtenidos con base en los objetivos definidos.	Dada las características de los organismos del SNCF y su nivel de influencia sobre las relaciones fiscales entre órdenes de gobierno el federalismo fiscal en México, se ha centrado en la vertiente ejecutiva.

Elaborado con base en Franco y Queirolo (2006, 35) y Convención Nacional Hacendaria: Los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, (2003:1)

En el caso del SNCF la nueva “responsabilización”³⁰ aún no se instrumenta. Los mecanismos tradicionales de evaluación son los que se mantienen. Como ya señalamos la conexión entre la buena gestión y el impacto eficaz de los recursos que se canalizan de la federación a los estados, no está vinculada al impacto o a la eficiencia en el ejercicio de los mismos. La mezcla de actores en la responsabilización de los recursos federalizados³¹ y la carencia de indicadores para evaluar su impacto hacen un reto por resolver este aspecto del SNCF.

El Programa de Trabajo 2006 de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales reconoce las limitantes del SNCF: “La problemática actual del SNCF corresponde a los mismos retos que enfrenan las finanzas públicas estatales: falta de recursos financieros para atender la demanda de servicios básicos de la población y promover el desarrollo económico, excesiva centralización de los ingresos nacionales, potestades tributarias estatales poco productivas y un sistema de distribución de participaciones que no contempla incentivos a los esfuerzos de mejora estatales. El actual diseño de las responsabilidades fiscales y la alta dependencia de los recursos de origen federal ha debilitado la capacidad de respuesta de las haciendas públicas estatales, así como sus posibilidades de gasto”. (Lara, 2006:3) No puede estar más claro, el SNCF necesita una nueva arquitectura institucional.

III.2. Objetivos y resultados de los programas para un Nuevo Federalismo 1995-2000 y Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006

El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 se publicó en 1997³², es decir a la mitad del sexenio del Presidente Zedillo, en el mismo año que se pierde la mayoría absoluta del PRI en la Cámara Baja. Este programa establecía la necesidad de revisar los criterios fiscales tanto de ingreso como de gasto y deuda, para pasar de un federalismo fiscal a uno hacendario, se buscaba dotar de mayores potestades a las entidades federativas

³⁰ Responsabilización es un término acuñado por Franco y Queirolo, para sustituir el de “rendición de cuentas” o “accountability”.

³¹ Por ejemplo, para fiscalizar el gasto en infraestructura educativa pueden en una caso extremo participar, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, la Contraloría Estatal, el Órgano de Fiscalización del Congreso Local y la Auditoría Municipal. Demasiados actores y demasiadas responsabilidades diluidas.

³² Conforme lo establece la Ley de Planeación el Plan Nacional de Desarrollo se debe poner en marcha a más tardar a los seis meses de iniciada la administración federal y los programas sectoriales, regionales y especiales, se deben aprobar y publicar en el transcurso del primer año de gobierno.

y municipios, sin embargo, mantenía intacta la estructura del SNCF y el control de la mayor parte de recursos por parte de la Federación.

El Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, se publicó en 2004. Este programa reconoció las virtudes de la creación de los fondos que componen el Ramo 33 y los consideró como los garantes de la descentralización de recursos hacia los estados y municipios. El reconocimiento no es gratuito ya que al momento de aprobarse la reforma a la LCF – como ya se ha señalado – las ciudades con mayor población eran gobernadas con el PAN.

En el Cuadro 11, se comparan los objetivos generales y particulares de ambos programas.

CUADRO 11: OBJETIVOS GENERALES Y PARTICULARES DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES SOBRE FEDERALISMO DE LAS ADMINISTRACIONES ZEDILLO Y FOX

Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000	Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006
<i>Objetivos generales</i>	<i>Objetivos generales</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal. • Impulsar la redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos hacia estados y municipios, particularmente en educación, salud, desarrollo urbano y bienestar social. • Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria • Avanzar hacia un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que incorpore las áreas de ingreso, gasto y deuda. • Ampliar las potestades tributarias susceptibles de ser ejercidas por los gobiernos locales. • Impulsar la descentralización y la colaboración administrativa en materia fiscal. • Reorientar la política de gasto público federal a partir de las nuevas funciones transferidas por los despachos federales a las entidades federativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a los gobiernos locales de forma asimétrica y gradual. • Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública. • Contribuir al fortalecimiento de las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno y al establecimiento de un sistema nacional de coordinación hacendaria. • Impulsar el otorgamiento de facultades tributarias adicionales a las entidades federativas. • Fortalecer la coordinación intergubernamental en materia de ingresos. • Consolidar los avances en la descentralización del gasto público. Avanzar en el fortalecimiento de la coordinación hacendaria para garantizar a los estados y municipios un mejor acceso a los mercados financieros.

CUADRO 11: OBJETIVOS GENERALES Y PARTICULARES DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES SOBRE FEDERALISMO DE LAS ADMINISTRACIONES ZEDILLO Y FOX

Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000	Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006
<i>Objetivos particulares</i>	<i>Objetivos particulares</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Establecer bases claras y permanentes de distribución de algunos recursos del gasto público entre las entidades. • Fortalecer los órganos del SNCF. • Revisar los criterios para la distribución de fondos participables. • Analizar nuevas posibilidades para romper con el efecto de suma cero que ha caracterizado a los mecanismos de distribución de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Salvaguardar lo esencial de los principios que dieron origen a la coordinación fiscal. • Lograr un nuevo acuerdo federalista, mediante el cual a los nuevos ingresos recibidos por los estados y municipios les correspondan responsabilidades en materia de gasto público. • Lograr que las potestades correspondan al orden de gobierno que recaude y fiscalice mejor. • Creación de nuevos impuestos locales. • La transferencia parcial o total de potestades tributarias del gobierno federal.

Fuente: Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 y Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006.

Ambas administraciones se fijaron objetivos similares en los programas sobre federalismo que pretendieron instrumentar. Destaca la preocupación por transitar del federalismo fiscal al hacendario, a fin de integrar como parte de una sola problemática a las potestades tributarias, al gasto público, la deuda y patrimonio público. Es decir, en ambos programas se proponen cambios sustanciales al arreglo hacendario del país. En la realidad los cambios de fondo se centraron en mayores transferencias de recursos a través de la descentralización de fondos federales que en última instancia nunca pierden ese carácter.

A pesar de ser uno de los objetivos de ambos programas, a lo largo de estas administraciones no se establecieron potestades tributarias adicionales para las entidades federativas, en lo que toca a las fuentes de recaudación más importantes. Las reglas del juego no variaron y los avances en esta materia no correspondieron a una estrategia integral sino a responder a urgencias coyunturales.

Tal fue el caso del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN). En el año 1996 se aprobó que fuera responsabilidad de los estados fijar la tasa de este tributo, con el fin de dotarlos de mayores recursos. El resultado fue que un año más tarde los estados (a través de sus titulares de finanzas) solicitaron al Congreso que el ISAN fuera de nuevo un impuesto federal. Ningún estado se atrevió a fijar una tasa, los estados adujeron la posibilidad de la

competencia desleal entre regiones vecinas. En 1997 el ISAN regresó a ser un impuesto federal.³³

Asimismo, al crear otro fondo adicional, el de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal, se generaron incentivos que atrofiaron la coordinación fiscal en su conjunto, ya que sólo se distribuye conforme al número de pobladores de los estados y sus montos “se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.” (LCF artículo 37).

Tanto el SNCF como los programas instrumentados en las administraciones que se analizan no generaron un marco de incentivos adecuados para los estados. Diferentes teóricos como Oates (2004), Musgrave (2000) o Bird (2006) coinciden en que los gobiernos locales deben tener mayores atribuciones en materia de recaudación y de responsabilidad de gasto, ya que son los más cercanos al interés de la gente.

En México a pesar del discurso público, la realidad ha sido otra y los gobiernos locales tienen pocas atribuciones recaudatorias y el gasto lo ejercen atado a programas de la federación o bajo la supervisión de ésta. Al no variar la estructura institucional, lo anterior tampoco ha cambiado a pesar de la convivencia de autoridades de diversos orígenes partidistas. El viejo equilibrio ha sido funcional.

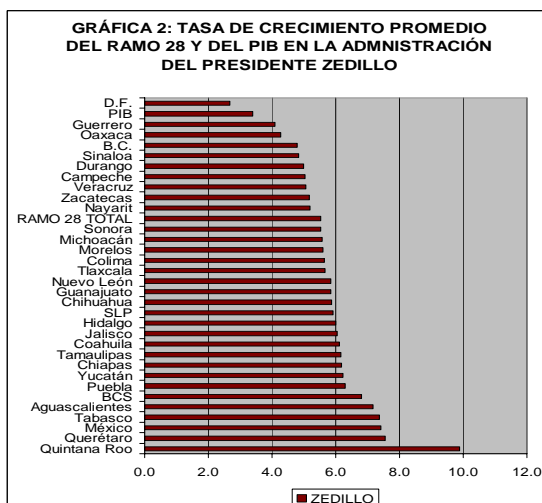
Los incentivos para el no cambio son claros, sobre todo en la administración del Presidente Fox³⁴, en la cual identifiqué dos: primero la incapacidad para negociar con el Congreso la reforma fiscal y la transformación en iniciativas de ley de los acuerdos de la CNH; y segundo el monto creciente de recursos excedentes procedentes de la exportación de petróleo, una parte de los cuales se canalizaron a las entidades federativas, lo cual fue mandato de la Cámara de Diputados a partir de 2003 a través del decreto de PEF.

Los resultados de ambas administraciones en cuanto a la evolución de los principales fondos que se canalizan a los estados ilustran lo anterior. Así, al considerar el crecimiento promedio real del Ramo 28, entre los años de 1999 y 2000, éste se ubicó en 5.5%, por encima del crecimiento del PIB, que fue de 3.4% en el periodo. Cabe señalar que

³³ Como integrante de las comisiones económicas de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, viví esa negociación. En el Congreso se aprobó dar esa potestad a los estados no obstante la oposición de la SHCP. Sin embargo, el Ejecutivo federal y los estados no pudieron instrumentar eficazmente esta medida.

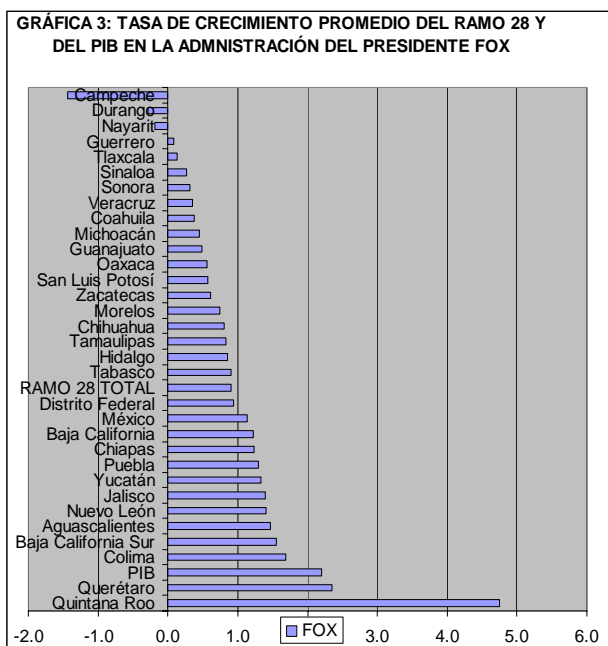
³⁴ En la del Presidente Zedillo se mantuvo el control sobre diferentes actores a través de la reforma a la LCF o bien de recursos directos a las entidades federativas a través de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP.

la tasa de crecimiento del Ramo 28 con respecto al PIB nacional fue superior en todos los estados salvo en el caso del D.F. Lo anterior obedece al aumento del Fondo General de Participaciones del 18.5 al 20% de la RFP, dado en 1995 (Gráfica 2).



Fuente: ARegional, INEGI y PEF.

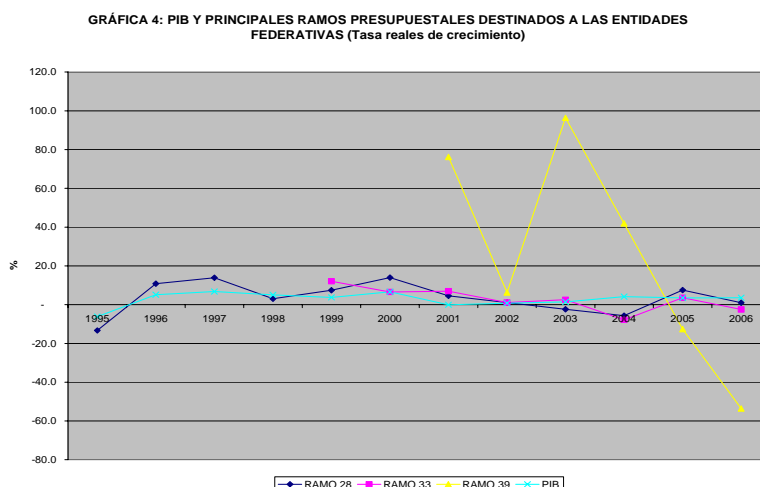
El caso de la administración Fox es diferente, a lo largo de ella el PIB se estima crecerá en promedio 2.2%, mientras que el Ramo 28 lo hará en 0.9%. Este comportamiento fue una de las causas que incentivaron el activismo de Gobernadores de todos los partidos para aumentar su participación en los recursos federales; explica en buena medida la presión ejercida por el Congreso en ese mismo sentido (Gráfica 3).³⁵



Fuente: ARegional, INEGI y PEF.

³⁵ Las tasas medias de crecimiento anual (TMCA) se calcularon con base en pesos de 2006, usando el deflactor implícito del PIB. Las estimaciones de crecimiento del PIB para 2000-2006 se hicieron con base en las de la SHCP.

Esta presión pudo ser atendida a través de la inclusión en el PEF del año 2000 del PAFEF, también como parte de una negociación con el Legislativo, a fin de otorgar recursos adicionales a los estados, como se verá más adelante este programa de subvenciones condicionadas ha tenido un comportamiento caprichoso en cuanto a montos y reglas de operación. En la gráfica 4 se observa el crecimiento real de los Ramos 28, 33, 39 y del PIB.



Fuente: ARegional, SHCP, INEGI y PEF.

Por su parte el ramo 33 en los últimos tres años del gobierno Zedillista creció 9.3% real, mientras que en el periodo del presidente Fox la tasa media anual de crecimiento del Ramo 33 fue de 0.5% real.

CUADRO 12: RAMO 33 APORTACIONES FEDERALES A ENTIDADES FEDERATIVAS
(Millones de pesos de 2006)

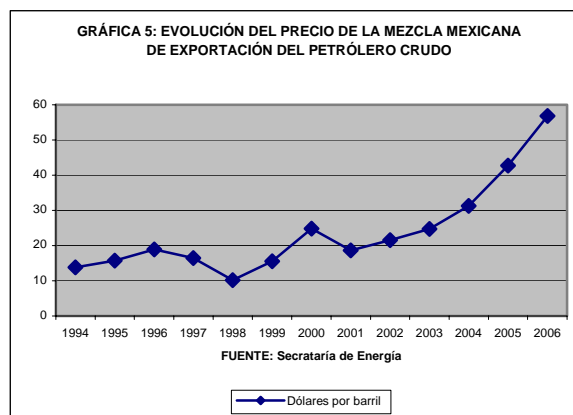
Concepto	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL	236,972.5	265,610.7	283,049.8	302,748.2	305,944.0	313,671.8	289,111.6	299,319.6	291,871.8
FAEB	158,554.4	167,517.2	178,337.8	191,102.0	191,216.9	197,322.7	181,248.6	186,530.4	177,643.5
FASSA	27,443.3	31,279.4	35,326.7	37,060.5	37,366.8	41,556.2	38,572.0	39,298.1	38,980.5
FAIS	20,612.7	23,960.1	24,739.5	27,885.4	29,505.4	28,177.5	26,262.3	27,518.3	28,485.0
FAISE	2,499.5	2,904.0	2,998.3	3,379.8	3,576.0	3,415.1	3,183.0	3,335.2	3,452.4
FAISM	18,113.2	21,056.1	21,741.1	24,505.7	25,929.3	24,762.4	23,079.4	24,183.1	25,032.6
FORTMANUNDF	13,342.3	22,522.4	23,255.1	28,580.2	30,240.6	28,879.6	26,916.8	28,204.1	29,194.9
FAM	7,374.8	7,837.9	8,087.9	9,114.4	9,637.1	9,195.0	8,551.0	8,960.0	9,274.7
FAETA	299.9	3,527.9	4,350.0	4,310.3	4,275.5	4,124.8	3,651.4	3,643.8	3,493.3
FASP	9,345.0	8,965.7	8,952.8	4,695.3	3,701.7	4,416.0	3,909.5	5,165.0	4,800.0

FUENTE: DE 1998 A 2003 www.aregional.com.mx; 2004 y 2005 Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005; 2006 Decreto del PEF. Se empleó el deflactor implícito del PIB.

El modesto crecimiento de los fondos establecidos en la LCF, se vio compensado con los ingresos excedentes provenientes de las exportaciones de petróleo crudo, la cual en los años de la administración del Presidente Fox fue muy favorable (Gráfica 5)³⁶. En el año 2003 la Cámara de Diputados estableció la disposición vía decreto de PEF de distribuir el 50% de esos ingresos excedentes para gasto de inversión en infraestructura en las entidades

³⁶ Para 2006 el precio referido corresponde al promedio hasta el mes de mayo de ese año.

federativas, la distribución se estableció con base en la estructura porcentual que se derivara de la distribución del FGP reportado en la Cuenta Pública más reciente. Este nuevo criterio fue aceptado por los estados y en los años posteriores se adaptó para hacerlo compatible con el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, también se constituyó en un incentivo negativo para que las entidades federativas se ocuparan de incrementar sus recursos propios. Entre 2003 y 2005 los estados recibieron recursos superiores a los 70 mil millones de pesos, casi un punto del PIB de 2006.



En síntesis, el “nuevo acuerdo federalista” no llegó y los buenos propósitos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED³⁷, a través de la promoción de programas de descentralización entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal no fueron más allá. El papel de la SHCP no varió y al menos los aspectos centrales del federalismo fiscal se mantuvieron: no cambiaron las estructuras del SNCF y la LCF no se reformó a lo largo de la administración del Presidente Fox.

En la parte final del Sexenio de Zedillo y en el gobierno de Fox los avances federalistas vinieron de actores externos a las mismas: el Congreso de la Unión³⁸, la CONAGO y la CNH, todo ello dentro del marco del sistema de pesos y contra pesos que tuvo en el año de 1997 su detonador más importante.

III.3. Reforma a la LCF y evolución del Ramo 33: los casos del FAIS y el FAEB

En 1998 se aprobó un nuevo apartado a la LCF, mediante el cual se descentralizaron los recursos del Ramo 26 del PEF, entonces destinados a la construcción de infraestructura

³⁷ El INAFED ha presentado informes semestrales de avance sobre el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, se trata de avances en la promoción o capacitación hacia otros órdenes de gobierno y al interior del gobierno federal.

³⁸ Cabe señalar que en la propuesta inicial presentada a la Cámara de Diputados el 11 de noviembre de 1997, la reforma a la LCF sólo contemplaba la creación del FAEB, FASSA y FAIS, los fondos para dotar de recursos a municipios de manera directa surgieron del debate y acuerdo legislativo.

en regiones de pobreza. La reforma a la LCF significó un programa de descentralización de recursos federales a los estados y municipios ya que en ella se integraron los fondos de educación, salud, seguridad pública, construcción de escuelas y se agregó uno para el fortalecimiento de los municipios mismo que se distribuyó con base en la población de los estados.

La reforma a la LCF implicó agregar un Capítulo V a la misma, cuyo artículo 25 dice: *“Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley...”* Las aportaciones fueron definidas como subsidios y como tales nunca pierden su carácter federal. Se creó en la práctica una ley dentro de otra ley, un solo ordenamiento regulaba –y regula– las subvenciones condicionadas y no condicionadas.

Independientemente de las razones políticas ya mencionadas, con la aprobación de la LCF y el PEF 1998, se establecieron nuevas reglas para la descentralización de recursos y responsabilidades a las regiones del país, en particular para el financiamiento de la infraestructura estatal y el fortalecimiento municipal. Esta reforma transformó la política social del gobierno federal ya que eliminó la participación social generada en las regiones y adoptó el método focalizado con el fin de mantener la centralización de dicha política.

III.3.1. El caso del FAIS

Franco y Queirolo (2006) describen los paradigmas dominante y emergente, en materia de política social de la siguiente manera: “la política social tradicional es una actividad del Estado, que realiza la totalidad de las funciones: actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador. Vale decir, que todas las funciones están unificadas en un mismo sujeto. El paradigma emergente plantea el agotamiento de esta concentración de responsabilidades y postula que el Estado ya no debe hacer las mismas cosas que en el pasado, ni de la misma manera” (Franco y Queirolo, 2006:3-4)

Sin duda la reforma a la LCF confirma la distinción entre ambos paradigmas, pero en este caso se entreveran, es decir, se descentralizan recursos pero no responsabilidades plenas para canalizarlos conforme a las prioridades de cada región, aquellas siguen estando determinadas por instancias federales, ya que en la distribución de estos fondos las legislaturas locales tienen un papel testimonial.

Uno de los objetivos de la LCF era descentralizar recursos para el combate a la pobreza en las regiones del país. Sin embargo, el centralismo y sus vicios se mantuvieron, tal y como lo establecen Franco y Queirolo (2006:6): “bajo esa forma institucional (la tradicional), se toman decisiones careciendo de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y se opta por soluciones homogéneas que se aplican a realidades que son heterogéneas, lo que conduce a asignar de manera ineficiente los recursos y no solucionar los problemas.”

Fue así como se estableció por ejemplo que los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social sólo se podían gastar en: “agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural” (LCF artículo 33, fracción a).

Otro aspecto importante lo constituye la fórmula para distribuir los recursos entre los estados, la cual no consideró que: “Las ventajas de la descentralización estarían en que puede generar un mayor consenso social, derivado de la participación, y un control de las burocracias...” (Franco y Queirolo 2006:6), ya que a través de una ley federal se ordena la forma en que esos recursos deben pasar de las tesorerías del estado a los municipios, lo que dejó de lado la posibilidad de que a través de una descentralización efectiva³⁹ fuera posible que: “... dado el tamaño más pequeño tanto territorialmente como en el número de personas implicadas, facilitaría el cálculo de los costos y los beneficios de las acciones que se pretende implementar e, incluso, permite que exista la posibilidad de experimentar con métodos alternativos para proveer el mismo servicio.” Franco y Queirolo (2006:6)

Lejos de eso se restringió el uso de los recursos, y si bien la misma LCF estableció la necesidad de la participación social en la toma de decisiones, no la hizo vinculatoria con

³⁹ Entendida como la que no solamente descentraliza recursos sino atribuciones, responsabilidades y funciones.

la liberación o no del recurso en función de que aquélla se diera. Lo anterior se muestra en las fracciones siguientes de la LCF:

CUADRO 13: RESTRICCIONES A LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA LCF

Artículo 32	Artículo 33
<p>El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.</p>	<p>-----</p> <p>a) -----</p> <p>b) -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>.... los Estados y los Municipios deberán:</p> <p>I.- Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;</p>
<p>Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta Ley.</p>	<p>II.- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;</p> <p>III.- Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;</p>

Fuente: LCF.

Como se observa la obligación de la participación social es muy limitada tan sólo se queda en la “promoción”, lo que deja al arbitrio de los cabildos el hacerlo, o bien a interpretarlo cada quien a su manera.⁴⁰

El financiamiento es el otro eje relevante para el caso que nos ocupa. Al respecto Franco y Queirolo (2006:8) afirman: “El paradigma dominante es estatista y, por lo mismo, postula que el financiamiento debe provenir de fuentes fiscales. El emergente considera que el Estado debe ser sólo uno (tal vez el mayor) de varios aportantes de recursos, tanto porque ellos siempre son limitados, sino porque frente a necesidades crecientes.” En la reforma a la LCF estos dos últimos criterios no se cumplieron. Sí se descentralizaron

⁴⁰ En diferentes estados de la República se intentó dar una respuesta a esta reforma a través de la generación de leyes locales, tal fue el caso de Puebla con la Ley para el Federalismo Hacendario que buscaba dar al Congreso Local, atribuciones para distribuir estos recursos conforme a las prioridades del estado y con una mucho más amplia participación de la sociedad a través de los mecanismos establecidos en el Sistema Estatal de Planeación Democrática.

recursos a las regiones, pero en todos los casos fue a fondo perdido, no se incluyó en ninguna disposición de la LCF o bien en el decreto anual de presupuesto algún criterio para atar la asignación de recursos a la cofinanciación de proyectos.⁴¹ Una muestra de lo anterior son las variables para determinar el monto de los recursos para cada estado y para cada municipio:

CUADRO 14: CRITERIOS PARA LA ASIGNACION DENTRO DEL RAMO 33

Fondo de Infraestructura Social: criterios de distribución:	Fondo de Fortalecimiento Municipal
<ul style="list-style-type: none"> - Ingreso per cápita del hogar; - Nivel educativo promedio por hogar; - Disponibilidad de espacio de la vivienda; - Disponibilidad de drenaje; y - Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar. 	En proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Fuente: LCF, artículos 34 y 38.

En las normas que rigen estos fondos la participación de la sociedad es limitada en las decisiones y nula en la aportación de recursos. El esquema de financiamiento se mantiene: el Congreso Federal define los recursos en cuanto a monto y destino y los agentes locales sólo los aplican conforme a lo establecido en la ley federal. La participación de la sociedad queda a la iniciativa del Presidente Municipal y el principio “lo que no cuesta, no vale” no priva en ninguno de los fondos.⁴²

Como corolario de este apartado las conclusiones del trabajo de Raich Portman son relevantes. Este autor al referirse a la evaluación de los impactos de la canalización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en los municipios, sostiene: “... las transferencias del FAISM⁴³ han impactado negativamente la recaudación de ingresos propios de los municipios” el autor agrega que ese impacto negativo ha sido diferente de acuerdo al tamaño y grado de desarrollo de cada municipio y dice: “... las variaciones observadas en el esfuerzo fiscal en las diferentes categorías municipales, no hacen más que reafirmar que es un error tratar a los municipios como un grupo homogéneo – tal como lo

⁴¹ La normatividad del desaparecido Ramo 26 sí obligaba a que la comunidad participara y se organizara en torno a proyectos específicos y en función de ello se asignaban o no recursos.

⁴² Se puede afirmar que los rezagos en la captación de predial y agua a nivel municipal, así como el esfuerzo de los estados por incrementar y diversificar su fuente de ingresos, se ha debido a los incentivos contenidos en la LCF, en particular los fondos destinados al fortalecimiento municipal y a la infraestructura social.

⁴³ Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

han venido haciendo las políticas de descentralización fiscal del país – sin tomar en cuenta sus diferentes capacidades estructurales e institucionales”. (Raich Portman, 2004:429)

Como se ha señalado esta reforma sirvió para lograr la aprobación del PEF 1998. En efecto, ante el primer gobierno dividido, los poderes Ejecutivo y Legislativo tuvieron que negociar el presupuesto de otra forma a la que habitualmente se haría, la manera que encontraron fue el acuerdo PRI-PAN en la Cámara de Diputados, mismo que fue construido con base en la transformación de la política social del gobierno federal cancelando un programa (Solidaridad) y creando otro (PROGRESA), y dotando de mayores recursos a municipios gobernados por el PAN sin pasar por la criba de los gobiernos estatales.

Fue una manera de operar la aprobación del PEF que estuvo lejos de responder a una descentralización basada en obtener resultados claros e impactos medibles y comparables.

Para diseñar de mejor manera la política social y no confundir fines y medios, sería adecuado partir de las consideraciones de Cohen y Franco (2005), cuando afirman que en muchos programas sociales (y este es el caso del FAIS) se hace énfasis en ampliar la cobertura, en aumentar la inversión en infraestructura física o bien el incremento del gasto corriente: “Estos tres elementos —la cobertura, la inversión en infraestructura social y el gasto corriente— son medios, y no debe confundírseles con los fines. La meta es alcanzar un impacto sobre la población objetivo. Para ello se requieren los recursos, tanto para el gasto corriente como para la inversión y, en muchos casos, probablemente también es razonable pensar que las acciones deben afectar a más personas, esto es, ampliando la cobertura del programa.” Cohen y Franco (2005:102)

Esta confusión es la que permea a lo largo de la reforma a la LCF y a su aplicación al paso de casi 10 años. La canalización de recursos es inercial y basa su crecimiento no en el impacto de los programas en las regiones y en la población sino en fórmulas poco dinámicas. Es un caso –dirían Cohen y Franco- en el que se gasta más y no necesariamente mejor. Lo anterior puede observarse en los cuadros 15 y 16.

**CUADRO 15: DISTRIBUCIÓN
PORCENTUAL DEL FAIS ENTRE LAS
ENTIDADES DE LA REPÚBLICA**

ESTADO	1998	2000	2005
Nacional	100.0	100.0	100.0
Chiapas	7.7	9.4	11.4
Veracruz	9.4	11.7	11.0
Oaxaca	6.7	8.0	9.7
México	6.7	8.0	8.2
Guerrero	7.1	8.5	7.8
Puebla	6.7	8.0	7.8
Michoacán	5.0	5.7	5.2
Guanajuato	4.7	5.3	5.0
San Luis Potosí	3.4	3.4	3.5
Hidalgo	3.4	3.5	3.2
Jalisco	3.8	4.0	3.2
Tabasco	2.6	2.4	2.7
Yucatán	2.9	2.7	2.1
Chihuahua	2.1	1.7	2.1
Zacatecas	2.3	1.9	1.9
Durango	2.1	1.6	1.6
Tamaulipas	2.2	1.9	1.6
Sinaloa	1.9	1.4	1.6
Querétaro	2.0	1.5	1.3
Morelos	1.6	0.9	1.1
Sonora	1.6	1.0	1.0
Campeche	1.7	1.1	1.0
Nuevo León	2.0	1.6	1.0
Nayarit	1.5	0.8	0.8
Tlaxcala	1.5	0.9	0.8
Coahuila	1.6	1.0	0.8
Baja California	1.3	0.5	0.7
Quintana Roo	1.4	0.7	0.7
Aguascalientes	1.2	0.4	0.4
Colima	1.0	0.2	0.2
Baja California Sur	1.0	0.1	0.2

CUADRO 16: FAIS CÁPITA (Pesos de 2006)

ESTADO	1998	2000	2005
Oaxaca	394.4	577.7	757.5
Chiapas	402.8	593.8	732.0
Guerrero	465.7	684.2	691.6
Veracruz	274.2	420.3	427.1
Puebla	270.9	389.3	401.2
San Luis Potosí	304.4	370.8	400.0
Zacatecas	339.8	355.6	387.2
Hidalgo	315.6	386.8	379.9
Tabasco	287.9	316.1	371.0
Michoacán	253.6	353.6	361.3
Campeche	511.0	398.3	351.6
Yucatán	359.0	405.6	319.2
Durango	284.4	278.5	298.0
Nacional	231.4	278.4	291.1
Guanajuato	206.7	281.7	283.6
Nayarit	320.3	218.2	246.0
Querétaro	289.9	260.9	232.0
Tlaxcala	328.7	225.0	214.3
Morelos	205.0	149.4	196.2
Chihuahua	146.2	138.9	175.1
Sinaloa	151.2	136.3	172.0
Quintana Roo	346.7	198.1	171.8
México	106.3	151.1	161.9
Tamaulipas	166.9	166.4	148.7
Jalisco	122.1	155.2	130.4
Colima	399.5	102.6	118.4
Sonora	147.8	107.5	111.1
Aguascalientes	261.9	105.7	97.7
Coahuila	142.0	104.3	89.2
Baja California Sur	486.7	74.8	83.1
Baja California	110.8	54.3	71.2
Nuevo León	110.7	101.5	63.1

Fuente: 6°. Informe de Gobierno de Vicente Fox. INEGI. Censo de Población 2000 y 2005 y PEF Para esos años.

Con el beneficio que da la perspectiva temporal, sería viable construir otros mecanismos para lograr la aprobación del PEF sin recurrir al fácil expediente de gastar más. La incorporación de otros actores (como los gobiernos estatales⁴⁴) al proceso de

⁴⁴ Como se verá más adelante esta fue una de las peticiones reiteradas de la CONAGO.

formulación y negociación presupuestal, resulta indispensable en un escenario de gobiernos divididos, puede ser incluso lo que galvanice la acción de los partidos en el Congreso.

III.3.2. El caso del FAEB

El proceso de descentralización de servicios educativos inició en 1992 cuando se transfirieron a los estados de la República 163,000 escuelas primarias (con excepción del D.F.) “Cabe señalar que el gobierno federal mantuvo la responsabilidad de los programas de estudio, libros de texto, materias, duración del periodo escolar y condiciones para la promoción y contratación de maestros.” (Amieva, 2004:360)

Los criterios para la asignación de recursos no privilegiaron la equidad ni la solidez institucional, se dio en el marco de una negociación entre el gobierno federal y cada entidad federativa. Lo que ahí se acordó en años siguientes tan sólo se regularizó y a la fecha el criterio de equidad no es el que ha predominado en la distribución de recursos para la educación. En 1998 se crea el FAEB, dentro del ramo 33 y como parte del Capítulo V de la LCF, que fijan los siguientes criterios para asignar recursos anualmente a ese fondo:

- El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y
- Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste.

Es decir la inercia es el criterio único para distribuir recursos para este fondo. Lo pactado en 1992 es lo que se sigue aplicando, sin considerar la necesidad de adecuar la estructura institucional del sector educativo ni mucho hacer de este sector, el eje de un nuevo arreglo institucional en materia de coordinación hacendaria en donde los estados no sean sólo cajeros sino que asuman funciones plenas. En el cuadro 15 se detalla la asignación por alumno de este fondo.

CUADRO 17: GASTO EN EDUCACION BASICA POR ALUMNO
(Pesos de 2006)

ESTADO	1998	ESTADO	2000	ESTADO	2005
Baja California Sur	15,321.9	Distrito Federal	19,739.5	Distrito Federal	17,367.0
Distrito Federal	11,824.1	Baja California Sur	17,457.8	Baja California Sur	15,306.4
Campeche	11,671.2	Campeche	13,113.2	Campeche	14,213.2
Colima	10,942.4	Colima	12,827.2	Colima	13,566.4
Nayarit	10,894.4	Nayarit	12,617.1	Nayarit	12,650.5
Durango	10,327.6	Durango	11,241.3	Zacatecas	11,459.1
Tamaulipas	10,204.6	Tamaulipas	10,720.1	Durango	10,830.7
Quintana Roo	10,108.3	Zacatecas	10,663.2	Guerrero	10,640.0
Zacatecas	9,598.2	Quintana Roo	10,627.1	Hidalgo	10,496.0
Tlaxcala	9,247.0	Guerrero	10,119.6	Tamaulipas	10,260.5
Guerrero	9,168.1	Tlaxcala	9,926.2	Quintana Roo	10,203.4
Coahuila	9,058.5	Baja California	9,889.1	Coahuila	10,133.6
Aguascalientes	8,922.3	Coahuila	9,840.2	Oaxaca	10,069.7
Hidalgo	8,877.6	Hidalgo	9,529.8	San Luis Potosí	9,566.6
Baja California	8,876.0	Aguascalientes	9,477.4	Tlaxcala	9,325.6
Morelos	8,739.7	Morelos	9,433.3	Baja California	9,206.3
Sonora	8,599.8	Oaxaca	9,324.0	Morelos	8,839.9
San Luis Potosí	8,431.2	Sonora	9,282.6	Michoacán	8,822.4
Oaxaca	8,381.4	San Luis Potosí	9,096.3	Aguascalientes	8,666.5
Chiapas	8,127.8	Chiapas	8,732.8	Yucatán	8,633.3
Michoacán	7,996.5	Michoacán	8,627.5	Sonora	8,461.1
Veracruz	7,896.4	Veracruz	8,613.2	Veracruz	8,304.6
Chihuahua	7,497.0	Sinaloa	8,346.1	Sinaloa	8,055.0
Yucatán	7,495.0	Yucatán	8,242.5	Tabasco	7,993.4
Sinaloa	7,478.8	Tabasco	8,016.2	Chiapas	7,854.6
Tabasco	7,407.7	Chihuahua	7,927.0	Querétaro	7,824.7
Querétaro	7,271.4	Querétaro	7,771.9	Chihuahua	7,671.4
Nuevo León	7,258.6	Nacional	7,567.7	Nacional	7,456.6
Nacional	6,855.2	Nuevo León	7,474.5	Nuevo León	6,799.1
Jalisco	5,513.2	Jalisco	6,148.1	Jalisco	6,324.0
Puebla	5,436.7	Puebla	5,973.3	Puebla	5,984.5
Guanajuato	5,276.5	México	5,803.0	Guanajuato	5,917.7
México	4,780.7	Guanajuato	5,743.3	México	5,037.9

Fuente: PEF para cada año seleccionado. VI Informe de gobierno e INEGI, Censo de Población 2000 y Censo de Población 2005.

La iniquidad que se aprecia en el cuadro 15 tiene su origen en la descentralización de la educación básica en 1992, misma que de inicio enfrentaba la problemática siguiente:

- Al iniciar la descentralización había estados (Aguascalientes, Baja California Sur y Oaxaca) que aportaban muy poco de sus recursos a la educación básica.
- En cambio, había otras entidades (Baja California, Estado de México, Sonora) que afectaban sus presupuestos de manera importante.

- Recibían una proporción menor como aportación federal para el gasto educativo.
- La descentralización simplemente transfirió a los estados el presupuesto del sistema federal de educación, sin considerar las aportaciones que ya hacían a sus propios sistemas.
- Esta situación de origen desigual derivó en una inequitativa distribución de los recursos del FAEB.
- Misma que se ha mantenido porque el FAEB se asigna con un criterio inercial: regulariza el gasto del ejercicio anterior.

Como señala el CIDE (2005:14): “el FAEB respondió al proceso de descentralización de la educación básica iniciado en 1992 a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)”. El mismo centro académico después de analizar los criterios para la distribución del FAEB, concluye: “En primer lugar, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) no establece criterios o fórmulas para distribuir el monto total del FAEB entre los estados, sino que únicamente prevé en su artículo 27 la forma en que se determinará el monto total del fondo para cada ejercicio fiscal, ya que dicho artículo señala textualmente : *"El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos."*, por lo que nunca prevé la manera en que deben distribuirse los recursos, sino que solamente indica que el monto se integra "a partir de los siguientes elementos". Esta situación no es compatible con la transparencia que se buscó con la adición del Capítulo V y la consecuente reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, y otorga un gran margen de discrecionalidad a la Federación (particularmente a la Secretaría de Educación Pública) en la determinación de la distribución de los recursos del fondo entre los estados”. (CIDE 2005:23).

No deja de sorprender que incluso la Exposición de Motivos de la reforma de 1998 a la LCF señala: "Si bien la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica proporciona certidumbre a todas las partes y permite la atención de los rezagos, también debe señalarse que la distribución actual de recursos puede mejorar para propiciar la mayor equidad y eficiencia en el ejercicio del gasto" (CIDE 2005:27). La discrecionalidad de la federación ha sido el eje para distribuir y fijar el monto del FAEB.

Además, al igual que en el caso del FAIS, en la asignación de los recursos al FAEB no se consideraron los resultados de la gestión de los ejecutores del gasto ni mucho menos se evaluó su impacto.

III.4. Respuestas externas al federalismo centralizante

En la administración del Presidente Zedillo se dio el primer gobierno dividido pero el Ejecutivo pudo mantener controlados a otros actores, como fue el caso de los gobernadores. El gobierno foxista, que enfrentó también un Congreso sin mayorías absolutas, que fue convirtiéndose en un contrapeso real al poder del Presidente.

Lo anterior originó un hecho importante, las principales presiones para transformar el arreglo federal se dieron durante el gobierno de Fox, a través de actores externos al mismo. La CONAGO se convirtió en un interlocutor permanente y buscó influir tanto en las políticas públicas del Ejecutivo, como en la aprobación anual del PEF en la Cámara de Diputados. En este apartado se describen las principales propuestas de la CONAGO en materia de federalismo, así como las conclusiones y propuestas de la CNH sobre el mismo tema.

En la CNH participaron diversos actores académicos, gobiernos estatales, congresos locales, presidentes municipales, quienes buscaron incidir en la transformación del arreglo fiscal en el país. No obstante, en ambos casos –CONAGO y CNH– el esfuerzo fue insuficiente y no tuvieron resultados inmediatos, es decir no se reflejaron en la formulación y aprobación de iniciativas de Ley ni en los Presupuestos de Egresos aprobados.

En los cuadros siguientes se describen las propuestas de CONAGO y de la CNH⁴⁵ y la atención que les dedicaron tanto el Ejecutivo como el Legislativo.

CUADRO 18: CONAGO, PROPUESTAS Y RESULTADOS

PROPUESTAS	RESULTADO
Dar certidumbre a la formulación de proyectos de presupuestos locales tener claridad o capacidad de influencia en rubros tales como: Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos, Participaciones a entidades federativas y municipios, que significan en promedio, más de 90% de los ingresos estatales.	La federación mantuvo su posición de hacer válida su exclusividad para atender esta Materia

⁴⁵ Para CONAGO se tomaron las Declaraciones de las reuniones ordinarias y extraordinarias entre 2001 y 2006. Para CNH la “Declaratoria a la Nación y acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria”.

CUADRO 18: CONAGO, PROPUESTAS Y RESULTADOS

PROPUESTAS	RESULTADO
La determinación de la Recaudación Federal Participable no se conoce; por lo tanto, la presupuestación de las participaciones es sólo una estimación.	No hubo avance.
Impulsar la reforma constitucional para fortalecer el federalismo mediante el otorgamiento de mayores facultades tributarias a las entidades federativas y los municipios.	El Senado aprobó en abril de 2006 reformas Constitucionales, que no se discutieron en la Cámara Baja.
Revisar los convenios de gasto federalizado de educación y salud.	No hubo avance.
Que se integre el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de Entidades Federativas (PAFEF) al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, como un fondo de aportaciones no etiquetado y que su monto se refiera a un porcentaje de la recaudación federal participable.	No hubo avance.
Dar facultades a las entidades federativas, para participar en la determinación y distribución de los fondos de aportaciones, cuyo ejercicio y supervisión será facultad únicamente de las entidades.	No hubo avance.

CUADRO 19: CNH, PROPUESTAS Y RESULTADOS

PROPUESTAS	RESULTADO
Iniciar la descentralización responsable de la política fiscal y aprovechar la capacidad generadora de recursos fiscales de las entidades federativas y los municipios.	No hubo avance.
Reformular la distribución competencial de las principales funciones del gasto público entre ámbitos de gobierno, con el propósito de fortalecer el federalismo hacendario.	No hubo avance.
Consolidar los mecanismos de gasto en materia de salud que permitan definir el nivel competencial, eficientar el ejercicio del gasto, desregular la operación y contribuir a la reducción de asimetrías en la provisión del servicio a la población	No hubo avance.
Consolidar los mecanismos de gasto en materia de educación que permitan definir el nivel competencial, eficientar el ejercicio del gasto, desregular la operación y contribuir a la reducción de asimetrías en la provisión del servicio a la población	No hubo avance.
Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Desarrollo Social que permitan definir el nivel competencial, eficientar el ejercicio del gasto, desregular la operación y contribuir a la reducción de asimetrías en la provisión del servicio a la población.	No hubo avance.
Restituir potestades tributarias a los gobiernos locales	No hubo avance.
Fortalecer las Finanzas Municipales.	No hubo avance.

CUADRO 19: CNH, PROPUESTAS Y RESULTADOS

PROPUESTAS	RESULTADO
Impulsar la reconducción presupuestal y responsabilidad fiscal.	No hubo avance.
Redefinir fórmulas y normatividad de fondos de participación.	No hubo avance.

Los ajustes al SNCF en los aspectos señalados en el cuadro 18, la CONAGO los promovió en la CNH, no obstante, el avance en su instrumentación entre 2004 y 2006 fue prácticamente nulo. Quedaron en todo caso como agenda para la siguiente administración.

III.5. La Cámara de Diputados ante el federalismo fiscal

A partir de 1997, como ya se ha señalado el proceso democratizador del país desembocó en una Cámara de Diputados sin mayoría de ningún partido. Por décadas esa realidad no se conocía en México. No obstante la toma de decisiones y la formulación y aplicación de políticas públicas no podía detenerse, a partir de entonces el Presidente ha tenido que construir mayorías prácticamente para cada tema que impulsa en el Poder Legislativo. Como señala Woldenberg (2006:31): “... ese proceso democratizador genera, como casi todo mundo lo reconoce, un nuevo tipo de problemas que pueden resumirse en el siguiente enunciado: la falta de una mayoría estable en el Legislativo que acompañe y apoye la gestión presidencial.”

A lo largo del periodo que abarca esta investigación la experiencia muestra que la construcción de mayorías se ha dado sobre temas puntuales, esto ha sido más evidente en el caso del federalismo fiscal. En efecto, en 1997 se reformó la LCF con el voto a favor de todos los partidos. En el caso de los presupuestos anuales, durante la primera mitad del gobierno de Zedillo el llamado paquete económico, se aprobó siempre solamente por el PRI. En contraste, en la segunda mitad se construyó la mayoría PAN-PRI y en 1998 PAN-PRI-PRD.

Por su parte en la administración de Vicente Fox, si bien la reforma fiscal o nueva hacienda pública no pasó en ninguna de las Cámaras, la ley anual de ingresos y el gasto federal anual fueron aprobados siempre con el concurso de dos fuerzas políticas: en 2001, 2002, 2003 y 2004, PAN-PRI-PRD; en 2005 PRI-PRD y en 2006 PAN-PRI.

El mismo Woldenberg (2006:38) sostiene: “La necesidad de acuerdos, entonces, no aparece por las buenas intenciones ni el talante conciliador de los políticos, sino por la fría aritmética democrática. Porque cuando un gobierno no tiene una mayoría absoluta de votos

que lo respalde en el Congreso, o la construye negociando (no se conoce otro método) o las iniciativas se estancan.” Y agrega: “Hasta hoy, tanto en los tres últimos años del gobierno del presidente Zedillo como en los que van del presidente Fox, se optó por negociaciones puntuales, específicas, pero manteniendo la lógica de que una fuerza se encuentra en el gobierno y las otras en la oposición.” (Woldenberg (2006:41-42). Sin duda este ha sido el caso de las negociaciones presupuestales anuales.⁴⁶

No obstante, el caso del federalismo fiscal no fue tocado a fondo en las legislaturas de gobierno dividido, ni mucho menos en la primera mitad de la administración de Zedillo. El invertir la pirámide para hacer que cada actor del federalismo fiscal tenga el papel que le corresponde no estuvo presente en la agenda legislativa.

Se aprobaron sí mayores recursos pero sin autonomía para determinar su destino (es el caso del Ramo 33, 39 y de los excedentes de ingresos petroleros), los diputados incluyeron en el decreto de PEF más recursos para proyectos concretos en sus regiones (no necesariamente representaban las prioridades de la autoridad local: gobernador o presidente municipal), los cuales en su mayoría no fueron ejercidos, ya que se hacía en último momento⁴⁷ y no cumplían con la normatividad establecida incluso en el mismo decreto. Aspectos como este fueron evidentes en la Controversia Constitucional interpuesta por el Presidente de la República, en el caso del PEF 2005.⁴⁸

Asimismo, la diferencia de visiones de gasto se hizo patente en la aprobación del PEF 2005: una parte del PRI y el PRD, consideran al presupuesto como un instrumento clave para el crecimiento económico, el PAN, otra parte del PRI y el Ejecutivo lo toman como un instrumento de estabilización y control de las variables macroeconómicas (ver Cuadro 20).

⁴⁶ Conforme a mi experiencia en el tema, el mecanismo para aprobar el PEF en las LVIII y LIX legislaturas era la siguiente: se revisaba la propuesta enviada por el Ejecutivo; se identificaban márgenes de maniobra que daban la subestimación de los ingresos (petroleros principalmente), nivel de déficit público, pago de deuda pública, adeudos de ejercicios fiscales anteriores y/o excesos de gasto corriente. Con ello se fijaba un monto de recursos a reasignar en las prioridades identificadas por los grupos parlamentarios. En los años que abarcan estas legislaturas los recursos reasignados se destinaron a: PAFEF, educación básica y superior, carreteras, campo, agua y salud, principalmente.

⁴⁷ Parece una práctica parlamentaria mexicana la aprobación del PEF anual en la madrugada después de días de intenso trabajo y ardua negociación.

⁴⁸ El caso de la aprobación de recursos para construir albercas en Tabasco es paradigmático.

CUADRO 20: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE GASTO

Objetivos de la política de gasto 2005 ⁴⁹	Objetivos de la política de gasto aprobada por la H. Cámara de Diputados ⁵⁰
Mantener la disciplina fiscal, para lo cual el nivel de gasto se ajusta estrictamente a los recursos disponibles. Dar prioridad a la inversión social, que es la que tiene un impacto directo sobre el bienestar de las personas. Continuar aumentando el gasto en desarrollo social, tanto el que se destina a mejorar las condiciones de vida de la población en general como aquel que beneficia especialmente a las familias de menores recursos. Fortalecer el gasto en desarrollo rural, en beneficio de las familias y productores del sector.	La política presupuestaria constituye un instrumento fundamental para impulsar el crecimiento económico a través del nivel y la composición del gasto público. Dentro de las funciones de desarrollo social, los recursos se orientan fundamentalmente a educación, salud y desarrollo regional. Apoyar una estrategia económica orientada a atender este problema central, y proveer los recursos correspondientes. Incrementar los recursos necesarios para mejorar las condiciones de vida de la población, particularmente de los sectores más desprotegidos.

En este sentido, los aspectos cualitativos del decreto para controlar al Ejecutivo y abrir márgenes de maniobra a las entidades federativas no son despreciables. Como ejemplos de lo anterior a continuación se enumeran aspectos relevantes de los decretos de PEF 2003 y 2006, que son los años finales de las legislaturas LVIII y LIX lo que refleja grupos parlamentarios maduros.

CUADRO 21: ASPECTOS RELEVANTES DE LOS DECRETOS DE PEF APROBADOS⁵¹

LVIII LEGISLATURA	LIX LEGISLATURA
<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar el Programa de Apoyos Financieros a las Entidades Federativas. • No ajustar a la baja en los programas convenidos entre el gobierno federal y las entidades federativas. • Impedir compromisos presupuestales más allá del año de que se trate. • Distribuir equitativamente los excedentes del petróleo, con base en una fórmula clara y transparente a favor de los estados. • Hacer que los ajustes al gasto tengan prelación empezando con el gasto corriente: comunicación social y servicios personales. • Proteger el gasto social contra recortes. • Introducir criterios sociales y regionales en la política de inversión pública. • Canalizar el remanente del Ramo 25 a las entidades federativas. • Mostrar claridad y recursos en la información y fiscalización del gasto federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se establecen disposiciones para la asignación de los recursos al Seguro Popular, para dar mayor transparencia, control. • Se incluye una disposición que establece un destino específico de los recursos del PAFEF. • Se establece la obligación para el Ejecutivo Federal, de transferir a las entidades federativas los rendimientos de los ingresos excedentes. • Se protegen los programas sociales, para evitar su manipulación política. • Se establece que las dependencias y entidades ejecutoras de proyectos de inversión, deben solicitar su registro en la cartera correspondiente. • Recursos para la reconstrucción de los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán y para su asignación deberá tomarse en cuenta la opinión del respectivo Comité Estatal de Desastres Naturales.

A pesar de estos avances, el control que mantiene la federación sobre los recursos del

⁴⁹ Tomado de la Exposición de Motivos Proyecto de Presupuesto Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005.

⁵⁰ Tomado del Dictamen con Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005.

⁵¹ Con base en Lerdo de Tejada y Godina (2004:122-124) y en el análisis del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006.

PEF es prácticamente total. Por ejemplo en el Decreto de PEF 2006, aprobado por el PAN-PRI, el papel de las entidades federativas fue muy limitado, pero no así el del conjunto de la Administración Pública Federal, como se observa en el Cuadro 22.

CUADRO 22: FACULTADES DE DEPENDENCIAS EN EL PEF 2006

DEPENDENCIA	FACULTADES <i>STRICTO SENSU</i>	FACULTADES GENERALES	OBLIGACIONES
SHCP	105	37	10
SEGOB		4	4
SEDESOL		2	3
SFP	24	22	4
COFEMER			1

Fuente: análisis del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006.

Una decisión importante de la LIX Legislatura fue el adelanto de las fechas tanto para la entrega del paquete económico por parte del Ejecutivo (del 15 de noviembre al 8 de septiembre), como para la aprobación por parte del Congreso (del 15 de diciembre al 15 de noviembre). La experiencia de dos años de operación, al menos para las entidades federativas, no tiene aún impactos ya que los fundamentos de la LCF se mantienen sin cambio.

Asimismo, la misma legislatura aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria – LFPRH - (iniciativa presentada y promovida por el PRI), que sustituyó a la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público. Su principal aportación para el tema que nos ocupa es normar la relación entre el Ejecutivo y Legislativo en la etapa de elaboración del presupuesto, pero mantiene la no participación de los estados en ese proceso.⁵²

III.5.1. El Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Los recursos de los ramos 28 y 33 que representan el 95% del gasto federalizado, están básicamente comprometidos en cubrir las condiciones que impone la LCF y su propio gasto irreductible por lo que el margen de maniobra de las entidades federativas es estrecho.

⁵² La LFPRH generó un debate interesante en virtud de que dispone como norma el equilibrio presupuestal. (Ver Labra, 2006).

Las opciones para los gobiernos estatales se han encontrado en el PAFEF⁵³, y un componente variable, que deriva de los ingresos petroleros excedentes y que se canaliza a través del Fideicomiso para Infraestructura de los Estados (FIES). Dada la rigidez de las finanzas públicas nacionales, es aquí donde se han centrado las negociaciones y la competencia por los recursos entre la Federación y los estados; todo ello en el seno de la Cámara de Diputados.

Un breve recuento permite apreciar la trayectoria de esta negociación:

- En el PEF 2001 los diputados autorizaron un PAFEF de 12,807.7 millones de pesos, el doble del año anterior; para 2003 se ubicó en 17 mil millones y se convirtió en el Ramo 39, así llegó hasta 2005.
- Por otra parte en el PEF 2003, por primera vez, las entidades federativas participaron de los ingresos petroleros excedentes, al establecerse en el Artículo 21, Fracción I, Inciso J, del Decreto del Presupuesto que el 50% de dichos ingresos se destinaría a fortalecer los programas de inversión en infraestructura de las entidades federativas. Para ese año estos recursos alcanzaron 12,455.8 millones de pesos.
- En 2005, debido a una extraordinaria evolución en los precios internacionales del petróleo, los recursos del Ramo 39 (PAFEF + FIES) sumaron cerca de 40 mil millones de pesos.
- Para 2006, los recursos del Ramo 39 serán considerablemente menores, no obstante que el precio del petróleo alcanza niveles récord y que el PAFEF aumentó en más de 5 MMP para ubicarse en 22.5 MMP.
- La razón que explica esta paradoja es la aprobación del nuevo régimen fiscal de PEMEX y de la LFPRH, normas que disminuyen de manera drástica los excedentes petroleros destinados al FIES.

No obstante, la incertidumbre es lo que ha privado en la aprobación del PAFEF. Más allá de su monto anual las reglas para su aplicación varían año con año. Incluso en el PEF 2006, se contemplan disposiciones que varían respecto de los incluidos en la LFPRH la cual fue aprobada por la Cámara de Diputados 15 días después del PEF 2006. En el cuadro 23 se muestran algunos ejemplos.

⁵³ El PAFEF son subsidios por tanto nunca pierden su carácter federal.

CUADRO 23: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA APLICACIÓN PAFEF PARA AÑOS SELECCIONADOS

2000	2001	2002	2003
<p>Prioridad al gasto en obra pública.</p> <p>Prioridad al gasto en infraestructura educativa en sus sistemas públicos de educación.</p>	<p>Saneamiento financiero.</p> <p>Apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas.</p> <p>A las reservas actuariales.</p> <p>Infraestructura.</p>	<p>Se destinarán exclusivamente para saneamiento financiero; apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales; así como a la inversión en la infraestructura de las entidades federativas.</p>	<p>Saneamiento financiero.</p> <p>Inversión en infraestructura.</p> <p>Las erogaciones del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado.</p> <p>Las entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal.</p>
2004	2005	2006	LFPRH
<p>Saneamiento financiero.</p> <p>Inversión en infraestructura.</p> <p>Apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales.</p> <p>Modernización de los catastros.</p> <p>Modernización de los sistemas de recaudación locales.</p> <p>Las entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal.</p> <p>Del total de recursos podrán destinarse 20 por ciento al menos para infraestructura de producción hidroagrícola.</p>	<p>Cuando menos el 50 por ciento a la inversión en infraestructura física.</p> <p>Saneamiento financiero.</p> <p>Apoyo para sanear y reformar los sistemas de pensiones.</p> <p>Modernización de los catastros.</p> <p>Modernización de los sistemas de recaudación locales.</p> <p>Desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales.</p> <p>Fortalecimiento de los Sistemas Estatales de Ciencia y Tecnología.</p> <p>Las entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos.</p>	<p>Cuando menos el 40 por ciento a la inversión en infraestructura física.</p> <p>Saneamiento financiero.</p> <p>Apoyo para sanear y reformar los sistemas de pensiones.</p> <p>Modernización de los catastros.</p> <p>Modernización de los sistemas de recaudación locales;</p> <p>Desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales;</p> <p>Fortalecimiento de los proyectos en educación, cultura, investigación científica y desarrollo de empresas y actividades de base tecnológica.</p> <p>Sistemas de Protección Civil en las Entidades Federativas.</p> <p>Instrumentación y desarrollo de sistemas de profesionalización de recursos humanos.</p> <p>Las entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos.</p>	<p>Cuando menos el 50 por ciento a la inversión en infraestructura física.</p> <p>Saneamiento financiero.</p> <p>Apoyo para sanear y reformar los sistemas de pensiones.</p> <p>Modernización de los catastros.</p> <p>Modernización de los sistemas de recaudación locales;</p> <p>Desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales.</p> <p>Fortalecimiento de los Proyectos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.</p> <p>Para los Sistemas de Protección Civil en las Entidades Federativas.</p> <p>Las entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos.</p>

Fuente: elaborado con base en los decretos del PEF para cada año y en la LFPRH.

Cada año se integraron nuevos rubros en los que el PAFEF podía ejercerse, pero los estados no tenían la certeza de contar con esos recursos. El Ejecutivo nunca incluyó el PAFEF en las iniciativas de PEF que remitía la Cámara de Diputados, fue en el seno de ella, en donde se tuvieron que encontrar los márgenes presupuestales. Los estados corrieron con suerte en estos años, el precio del petróleo dio esos espacios, de lo contrario la historia no podría contarse de la misma manera, los rezagos de gasto de inversión en las entidades federativas se hubieran incrementado de manera dramática.

Capítulo IV. Conclusiones

La teoría clasifica al federalismo en diferentes tipos: político, administrativo, jurídico, económico y fiscal, el común denominador en todos ellos es considerar inaplazable la mayor participación de las regiones. Gobiernos centrales fuertes y gobiernos locales autónomos y eficientes parece el consenso. Lo anterior resulta evidente en el caso del federalismo fiscal, en donde es imperiosa la necesidad de dotar de más potestades tributarias y de gasto a los estados.

En el caso de México se han roto mitos en torno al federalismo fiscal. Frente a quienes han sostenido que el centralismo ha sido la constante, teóricos como Díaz Cayeros (2000) y Aboites y Jáuregui (2005) ponderan el papel que han desempeñado los estados a lo largo de la vida federalista del país. Incluso en los tiempos del partido hegemónico era necesario pactar con las regiones: “Los funcionarios subnacionales, electos o no, siempre han tenido un rol importante en la ejecución de ciertas políticas públicas. Las tendencias de la descentralización política y fiscal solo han incrementado su importancia. Ya sea mediante su función en la implementación de las políticas o su rol al interior de los partidos, los funcionarios subnacionales también participan en el juego nacional de formulación de políticas.” (BID 2006:79) En el caso mexicano este proceso tiene que consolidarse.

En los años que cubre este trabajo la evolución federalista no ha caminado al mismo ritmo de la apertura económica, política y social. En una administración (la de Zedillo) el federalismo fiscal fue moneda de cambio que se usó a espaldas de los intereses de las entidades federativas; en la otra (la de Fox) no se le consideró como el eje para impulsar otras reformas, ni mucho menos formó parte de las reformas estructurales planteadas por el Presidente al Congreso. En la Nueva Hacienda Pública propuesta en el año 2001 no se incluían reformas a la LCF, además las recomendaciones de la CNH nunca se transformaron en iniciativas de ley. Dos administraciones de origen partidario diferente atendieron la problemática derivada del federalismo fiscal de manera similar.

La misma estructura y funcionamiento del SNCF hacen inviable que las entidades federativas puedan diseñar e instrumentar una política propia de finanzas públicas. La fortaleza y el control de la federación permanecieron en las dos administraciones consideradas en la investigación.

En la administración del Presidente Zedillo el discurso federalista fue eso, un discurso y no una política pública sólida que respondiera a las necesidades de las entidades federativas. Las Subsecretarías de Ingresos y de Egresos fortalecieron su papel como “controladoras” del ánimo federalista de las entidades federativas. A lo largo de la administración se le dio prioridad al equilibrio macroeconómico, para eso debían servir las finanzas públicas. El avance del federalismo fiscal-hacendario fue cosmético.

Por su parte, el entonces Gobernador del Estado de Guanajuato Vicente Fox afirmó: “Es necesario hacer realidad el federalismo que nos lleve al respeto absoluto a la soberanía de los estados, que comparta las decisiones y responsabilidades. Deja mucho que desear el continuar haciendo planes nacionales de desarrollo que desatiendan las oportunidades y las necesidades locales. El camino es la descentralización y el federalismo.” (Fox, 1998:237-238) Sin embargo, a lo largo de su sexenio la realidad para las entidades federativas no varió en lo fundamental con respecto al de Zedillo.

La LCF no se reformó en sus primeros cuatro capítulos a fin de dotar de más atribuciones y facultades a los estados. Nunca se tuvo como prioridad de estas administraciones abrir el federalismo fiscal a la sociedad. De hecho las aportaciones federales a las entidades federativas para educación, salud o infraestructura social anularon la participación social.

Si las instituciones son además de los organismos burocráticos, las leyes y sus reglamentos, las del federalismo fiscal no han operado conforme a los nuevos paradigmas de la gestión de las políticas públicas. En la práctica han impedido que el federalismo fiscal sea una política pública, para constreñirlo a una política gubernamental.

Los avances no en materia de la arquitectura institucional que sustenta al SNCF, sino de recursos adicionales para las entidades federativas, se ha dado en el Congreso a través del PAFEF y de los excedentes petroleros. Pero incluso en esos casos la normatividad es federal y los congresos estatales no definen. En síntesis, las normas y la operación del SNCF, hacen de la incertidumbre el principal ingrediente de la política de finanzas públicas de las entidades federativas.

La exposición de motivos de la reforma al artículo 115 constitucional de 1983 refería, entre otros, los conceptos siguientes:

“Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la

riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional.”

Es así que el Constituyente Permanente estableció un régimen de colaboración entre esferas de gobierno que se distribuyen armoniosamente las funciones públicas, y suman su esfuerzo; y no postularon un régimen de subordinación en el cual la esfera local sea ejecutora de políticas públicas fijadas en el centro. Por el contrario está implícita la necesidad de impulsar el federalismo integral.

En este marco, la coordinación fiscal como mecanismo para el fortalecimiento del federalismo, se debe comprender como coordinación hacendaria y como instancia para la ampliación de las capacidades de decisión de los gobiernos locales. Las relaciones fiscales y financieras entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas, se deben encaminar a la creación de un nuevo esquema de coordinación de carácter hacendario que articule los aspectos que integran la hacienda pública: ingreso, gasto y deuda.

La LCF ha sido el instrumento desde 1979 para traspasar recursos federales a los estados y municipios. A partir de 1998, la LCF también se convirtió en el canal para que recursos del PEF, provenientes del gasto programable se canalizaran a los estados y municipios.

Como se ha señalado, la combinación de criterios para distribuir los recursos además de farragosa y poco transparente, no otorga a los diferentes actores los incentivos adecuados para el mejor desempeño de sus tareas.

En efecto, en la LCF fiscal conviven fuentes y usos de recursos que poco tienen que ver entre sí, por ejemplo, las participaciones versus las aportaciones, tienen orígenes distintos y hasta su fiscalización es diferente: en un caso (Ramo 28) corresponde a los

órganos de control de las entidades federativas; en otro (Ramo 33) es una responsabilidad compartida entre ambos órdenes de gobierno. Por añadidura, el PAFEF se mantiene como subsidio federal por lo que su fiscalización la realizan los órganos de control de esa instancia de gobierno.

El principal incentivo para transformar la “comodidad” en la que se desenvuelven las entidades federativas, lo constituye el cambio de reglas que les permita tener certidumbre en el proceso de formulación de sus políticas públicas. Hasta ahora los equilibrios cambiantes en la Cámara de Diputados han incidido de manera negativa en este proceso. Por ejemplo en 2005 las entidades recibieron con retraso los recursos por concepto de excedentes de ingresos petroleros y del conjunto de proyectos sujetos a la definición de la Controversia Constitucional interpuesta por el Ejecutivo en contra del PEF 2005.

Esta realidad provoca que el proceso de formulación de políticas públicas no sea el más eficiente. Las entidades de la República no participan en la elaboración del presupuesto, el poder hacerlo fue una demanda reiterada de la CONAGO misma que nunca fue tomada en cuenta ni por el Legislativo, ni por el Ejecutivo. Incluso la nueva LFPRH no contempla la participación de los estados, sólo abre la posibilidad indirecta que pueden tener para incidir en el paquete económico anual a través de los documentos que la SHCP enviará al Congreso a lo largo del año.

La redistribución de competencias y facultades entre los gobiernos federal, estatal y municipal, constituye una premisa fundamental para otorgar a los gobiernos estatales un papel más activo y decisivo, tanto en la conducción de las políticas públicas para el desarrollo del país como en la atención de las demandas de una sociedad cada día más participativa. Para ello, la redistribución de las responsabilidades de gasto y de las potestades de ingreso con que cuenta cada orden de gobierno, es condición esencial para poner en práctica nuevas bases de funcionamiento del federalismo en su aspecto político, económico e institucional.

El diálogo entre las autoridades de los gobiernos federal y locales se ha dado fundamentalmente en torno al Ramo 28 y los criterios para distribuirlo entre los distintos órdenes de gobierno. El Ramo 33 fue una decisión unilateral de la federación (Congreso y gobierno), mientras que el PAFEF fue parte de las negociaciones anuales del PEF.

Asimismo, existe consenso (así lo demuestran por ejemplo, los acuerdos de la CNH y las declaratorias de la CONAGO) en el sentido de que la distribución de responsabilidades y potestades entre los tres ámbitos de gobierno debe favorecer en forma prioritaria a los estados y municipios, y responder a la construcción de un estilo de gobierno más descentralizado, sustentado en las preferencias de las organizaciones locales.

A través de la exposición realizada en los capítulos anteriores, es posible arribar a conclusiones que por un lado, prueban la hipótesis sostenida a lo largo de la investigación y por otro, reafirman los objetivos propuestos.

Así, podemos afirmar que el papel del presidencialismo resultó fundamental para el proceso de centralización que experimentó el federalismo fiscal a lo largo del siglo pasado, las entidades federativas de manera paulatina fueron cediendo potestades tributarias y a partir del régimen alemanista se aceleró el proceso centralizador.

En las administraciones de los presidentes Zedillo y Fox, se observa una continuidad en la concepción y el manejo del arreglo fiscal. Como gobiernos hicieron poco para reformar al SNCF, lo mantuvieron prácticamente sin cambio. No obstante, es necesario reconocer que ambos convivieron con legislaturas sin mayoría absoluta de su partido. Zedillo logró la aprobación de los paquetes fiscales de los últimos tres años de su gobierno gracias a la reforma de la LCF en 1998, así como a la inclusión del PAFEF en el PEF del año 2000.

Por su parte, la administración del Presidente Fox buscó impulsar la reforma fiscal, pero fracasó en su negociación con ambas Cámaras. No obstante, por la presión del Congreso y de la CONAGO, tuvo que mantener al PAFEF y canalizar parte de los excedentes petroleros a las entidades federativas. Durante su gobierno la actuación de factores externos como la propia CONAGO, la CNH y el Congreso fueron determinantes para tratar de cambiar el perfil del federalismo fiscal.

El saldo en ambas administraciones es similar: el arreglo institucional del SNCF impidió a las entidades federativas llevar a cabo una política propia de finanzas públicas. No contaron con los incentivos adecuados y el marco legal obstruyó la autonomía que debieron tener en la materia. En buena medida la Cámara de Diputados fue cómplice ya que año con año la lucha se centró en más recursos a las entidades federativas (vía ingresos

excedentes de petróleo, PAFEF o reasignación de gasto) pero bajo el control de la Federación, y no en rediseñar el marco institucional del federalismo fiscal.

Avanzar hacia un federalismo fiscal más equilibrado es el propósito que debe perseguirse a través de la constitución de relaciones fiscales y financieras más descentralizadas entre los órdenes de gobierno. Un federalismo más equilibrado favorecerá el fortalecimiento de los procesos de comunicación y cooperación más democráticos entre las diversas autoridades federales, estatales y municipales y, a su vez, permitirá crear instrumentos eficientes de relación y coordinación entre las instituciones del SNCF.

Para perfilar un cambio en el arreglo fiscal entre órdenes de gobierno, resultan válidas los cuestionamientos que plantean Bird y Vaillancourt (2006:2): ¿Quién debe gastar? ¿Quién debe de cobrar impuestos? ¿Cómo se deben distribuir los ingresos entre cada orden de gobierno? ¿Qué papel deben de jugar las instituciones? ¿Quién debe de acceder al mercado de capitales?

En este marco, la discusión sobre federalismo fiscal indica que entre las características que deban tener la federalización y descentralización de recursos, competencias y atribuciones, destacan:

1. La reforma del Poder Legislativo debe fortalecer sus órganos internos de análisis y evaluación de la política económica y en particular la presupuestal e impositiva.
2. Se deben establecer reglas para la aprobación del paquete económico anual a fin de que el proceso sea transparente hacia la sociedad y hacia las entidades federativas.
3. El proceso de elaboración del PEF está ya regulado por la LFPRH, no obstante resulta indispensable normar el proceso de dictamen en la Cámara Baja, a fin de que los legisladores se ajusten a un marco cierto y todos los actores tengan claridad de los tiempos, modos y alcances del trabajo de las comisiones de dictamen en torno al proyecto de gasto anual.
4. Reformar la Ley de Planeación, la LCF y la LFPRH para permitir que los estados participen en el proceso de elaboración del proyecto de PEF. Se requiere establecer disposiciones vinculatorias a fin de que el SNCF sea el pivote de la participación regional en el proceso presupuestal anual.

5. Por lo que hace a la reforma a la LCF, se precisa que los congresos locales definan el destino regional de los fondos que la misma contempla en su Capítulo V.
6. El nuevo calendario de la aprobación del PEF, abre márgenes para que el Senado de la República también participe, lo que precisa una reforma Constitucional.
7. La descentralización puede ser compatible con los objetivos nacionales mediante subsidios, reglamentos o la toma coordinada de decisiones. Debemos considerar la apuesta de Rae (2005) en el sentido de vincular el federalismo a la democracia.
8. El gobierno federal debe asumir la responsabilidad principal del suministro de bienes y servicios públicos; de la eficiencia del mercado interno; de la equidad redistributiva; de las relaciones exteriores y de la política macroeconómica.
9. Los gobiernos estatales deben ser responsables del suministro de bienes y servicios públicos en su estado; del suministro de bienes y servicios semi-privados (como educación, salud y seguridad social), de la distribución equitativa de la carga fiscal entre los municipios y de la supervisión de la toma de decisiones o gestión de los gobiernos locales. Estos gobiernos locales, por su parte, sólo serán responsables de la prestación de los servicios públicos.
10. El gobierno federal tendrá que responder por la política y las normas generales, mientras los otros órdenes deberán dar cuenta de la prestación de los servicios y la infraestructura. En algunos casos, una descentralización asimétrica podría ser una mejor opción, especialmente cuando las jurisdicciones difieren considerablemente en tamaño y población.
11. La eficiencia y la equidad deben ser tomadas en cuenta al diseñar la carga tributaria. Las consideraciones de eficiencia sugieren la centralización de impuestos aplicados sobre bases gravables más dinámicas, como los impuestos sobre utilidades de capital y sobre operaciones comerciales. Las consideraciones de equidad, por su parte, sugieren la centralización de los impuestos sobre la renta en forma progresiva, las transferencias a los ciudadanos, así como los impuestos sobre la

riqueza y su transferencia y sobre la concesión, arrendamiento o la renta de recursos naturales.

12. Para una reforma a la LCF, habría que tomar en consideración aspectos como los siguientes: evitar ambigüedades; determinar el orden de gobierno que ejerza el gasto deba fiscalizarlo; y, emplear incentivos para determinar los niveles de gasto en una perspectiva multianual, haciendo que los gobiernos locales hagan un esfuerzo importante en el fortalecimiento de sus ingresos propios, si desean incrementos en otros fondos federales.
13. Se tiene que partir de un concepto integral de las finanzas públicas y no como hasta ahora en el que por un lado, se tratan los ingresos y por el otro, los gastos, llegando al punto en el que en un ordenamiento que norma la distribución de ingresos se norma el gasto hasta de los municipios, como es el caso de la actual LCF.
14. En este marco resulta necesario readecuar el marco de planeación nacional y estatal y, en su caso, municipal, para normar de manera clara la participación social, y definir si ésta se da a través de los Congresos y Cabildos, o bien se amplía al conjunto de la sociedad civil. Toda vez que la participación social sigue siendo un requisito, según lo establecen la propia Constitución, la Ley de Planeación y la Ley de Coordinación Fiscal (artículo 33), pero sobre todo debe ser una realidad para dar sentido y legitimación al proceso de formulación de políticas públicas.
15. Se requiere revisar el esquema integral de distribución de recursos en el país, ya que en el momento actual el Congreso de la Unión define los usos, montos y plazos en los que se debe gastar más de la mitad de los recursos que se distribuyen a los estados y municipios. Se reduce así a los congresos y tesorerías estatales a meras oficinas de trámite.
16. Se corre el riesgo de que las autoridades estatales pierdan el papel que les otorga el marco normativo vigente como las responsables del desarrollo de sus regiones, o lo seguirán haciendo sin contar con los instrumentos suficientes.

Si las cosas continúan como hasta ahora todos pierden: el gobierno federal que no tiene ya los recursos necesarios para solventar a plenitud sus responsabilidades; los estados que no tienen los instrumentos para conducir el desarrollo regional; y los municipios, con

poco margen para ejercer de manera eficiente los recursos. Se está dando un hecho paradójico, el gobierno federal absorbe el costo de la recaudación y los gobiernos estatales y municipales no incrementan sus recursos propios, la razón es sencilla: no existen los incentivos adecuados ni el marco institucional para que lo hagan. La democracia no ha transformado aún el federalismo fiscal mexicano.

Siglas y Abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Consejo Económico para América Latina
CNH	Convención Nacional Hacendaria
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CONAPO	Consejo Nacional de Población
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Técnica y de Adultos
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
FASSA	Fondo de Aportaciones para la Salud
FGP	Fondo General de Participaciones
FIES	Fideicomiso para Infraestructura en los Estados
FOBAPROA	Fideicomiso Bancario de Protección al Ahorro
FORTAMUNDF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
IEPS	Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
INEGI	Instituto de Estadística Geografía e Informática
ISAN	Impuesto sobre Automóviles Nuevos
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
PAFEF	Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
PAN	Partido Acción Nacional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
RFP	Recaudación Federal Participable
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Bibliografía

- ABOITES AGUILAR**, Luis y **JAÚREGUI**, Luis (2005), *Penuria sin fin. Historia d los impuestos en México siglo XVIII-XX*. Instituto Mora. México.
- ACOSTA** Silva, Adrián (2006), *Educación: caminando en círculos*, en **TOLEDO**, Francisco, **FLORESCANO**, Enrique y **WOLDENBERG**, José (Compiladores), *Los desafíos del presente mexicano*. TAUROS.
- AGUILAR** F., Luis (1996), *Hacia un nuevo federalismo*, en México hacia un Nuevo Federalismo Fiscal, Lecturas del FCE No. 83. México.
- AMIEVA**- Huerta Juan. (2004) *Finanzas Públicas en México*, Porrúa-INAP.
- ARELLANO**, Rogelio (1996), *México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*, El Trimestre Económico, FCE.
- ARMIJO**, Maricela (2004), *Buenas prácticas de gestión pública en América Latina*. Presentación en Congreso Internacional del CLAD. Madrid, España.
- ASTUDILLO**, Moya Marcela (1999), *El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México*. Miguel Ángel Porrúa.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO** (2006), *Informe 2006: La Política de las Políticas Públicas*. Progreso económico y social en América Latina.
- BANCO MUNDIAL** (2006), *Descentralización y Entrega de Servicios para los Pobres*, capítulo 3. México.
- BÉJAR** Algazi, Luisa y **WALDMAN**, Gilda (2004), *La representación Parlamentaria en México*, UNAM – Genika. México.
- BIRD**, Richard (2002), *Intergovernmental fiscal relations in Latin America: Policy design and policy outcomes*, Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Washington, D.C.
- BIRD**, Richard y **VAILLANCOURT** Francois (2006), *Perspectives on Fiscal Federalism*, Banco Mundial.
- BUCHANAN**, *James* and **MUSGRAVE**, Richard (2000), *Public Finance ans Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, MIT Press.
- CABRERO**, Mendoza Enrique y **CARRERA**, Hernández Ady, *Descentralización Fiscal y Debilidades Institucionales. Las Paradojas del Caso Mexicano*, en **GUERRERO**, Juan Pablo, Coordinador, (2004) *Impuestos y Gasto Público en México desde una Perspectiva Multidisciplinaria*. Miguel Ángel Porrúa, CIDE y LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados.
- CÁMARA DE DIPUTADOS** (2006), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- CÁMARA DE DIPUTADOS**. Diario de Debates.
- CÁMARA DE DIPUTADOS**. Gaceta Parlamentaria.
- CASAR**, Pérez María Amparo (2001), *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*. CIDE, México.
- CEPAL** (1985), *Las relaciones tributarias entre los diversos niveles de gobierno de un sistema federal*. El caso de México, México.
- CHAPOY BONIFAZ**, **DOLORES** Beatriz (2006). *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales*. UNAM. México.
- CIDE**, 2005, *Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33, Una etapa del Federalismo en México*.

- CNH** (2004), Diagnóstico general: “*Colaboración y coordinación intergubernamental*”. www.indetec.gob.mx.
- COHEN, E. y R. FRANCO** (2005) *Gestión social ¿Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales?* México DF., Siglo XXI editores.
- CONAGO** *Declaratorias* de las reuniones celebradas en: Mazatlán, Sinaloa 10 de agosto de 2001; Atlahuetzia, Tlaxcala 24 de agosto de 2002; Metepec, Estado de México 16 de octubre de 2002; Cuatro Ciénegas, Coahuila 20 de agosto de 2003; Torreón, Coahuila noviembre 14, 2005; Guanajuato 6 de marzo de 2006 e Ixtapan de la Sal. Mayo 19, 2006.
- CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA** (2004), *Los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, SHCP-INDETEC.
- CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA** (2004), *Marco de referencia teórico conceptual sobre los temas de la Convención Nacional Hacendaria*, SHCP-INDETEC.
- DEL TRONCO** José, (2005), *Guía para apoyar el proceso de formulación del proyecto de tesis, Segunda Parte*, FLACSO.
- Diario Oficial de la Federación** (6 de agosto de 1997) *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*. Segunda Sección.
- Diario Oficial de la Federación** (Marzo 31 2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*.
- Diario Oficial de la Federación** *Decreto del PEF para los años de 1994 a 2006*.
- Diario Oficial de la Federación**. Varios ejemplares. *Ley de Coordinación Fiscal*.
- DÍAZ CAYEROS**, Alberto (2000), *Desarrollo Económico Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México*. CIDAC. México.
- DRESSER**, Denise (2005), *México: del predominio del PRI a una democracia dividida*, en
- DOMÍNGUEZ**, Jorge y **SHIFTER**, Shifter, *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. CFE. México.
- ELAZAR**, Daniel (1987), *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, USA.
- FLORES**, José Luis y **CABALLERO**, Ricardo (1996), *Estrategias para transformar la coordinación hacendaria y renovar el federalismo fiscal*, en México hacia un Nuevo Federalismo Fiscal, Lecturas del FCE No. 83. México.
- FORUM OF FEDERATIONS** (2005) *Handbook of Federal Countries*. McGill-Queens’s University Press. Canadá.
- FOX** Quesada, Vicente (1998), *Los compromisos con la nación*, México, Plaza & Janés.
- FRANCO**, Rolando, y **QUEIROLO** Eduardo (2006) *Técnicas de Gestión de las Políticas Públicas*, FLACSO
- GONZÁLEZ OROPEZA**, Manuel (1995), *El Federalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- GOODIN**, Robert (1996): *Las instituciones y su diseño* en Teoría del diseño institucional, Gedisa, Barcelona.
- GUERRERO**, Juan Pablo, Coordinador, (2004) *Impuestos y Gasto Público en México desde una Perspectiva Multidisciplinaria*. Miguel Ángel Porrúa, CIDE y LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados.
- HUEGLIN**, O. Thomas and **FENNA**, Alan (2006), *Comparative Federalism*. Broadview Press. USA.
- INEGI** (2006), *Finanzas Públicas Estatales y Municipales 2000-2004*.
- INEGI** (2006), *Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 1999-2004*.

- INEGI** *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*. Varios años.
- INEGI**. *Censo de Población 2000*
- INEGI**. *Conteo de Población 2005*.
- LABRA**, Manjarrez Armando (2006), *Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Colección Diálogos por México, No. 11. UNAM.
- LARA**, Aréchiga Oscar (2006) *Programa de Trabajo 2006*. Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- LERDO DE TEJADA**, Sebastián y **GODINA HERRERA**, Luis Antonio (2004), *El Lobbying en México*, Miguel Ángel Porrúa y LTG. México.
- LONGO**, Francisco (2001): *La Reforma del Servicio Civil en las democracias avanzadas: Mérito con flexibilidad*. Diálogo Regional de Política. BID. Washington.
- LONGO**, Francisco (2003) *La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos*. Presentación efectuada en Congreso CLAD. Ciudad de Panamá.
- MADISON**, Jay (1943), *El Federalista*. FCE. México.
- MINASSIAN**, Teresa (1997), *Fiscal Federalism*. IMF.
- MONTEMAYOR**, Rogelio (2005), *El cambio que nunca llegó: las reformas que México requiere*, Diana, México.
- MONTESQUIEU** (1748,1985), *Del Espíritu de las Leyes*, Ed. Porrúa, México.
- MOYADO** Estrada, Francisco (2002), *Gestión Pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*. Presentación en Congreso Internacional del CLAD. Lisboa, Portugal.
- NORTH**, Douglas (1990): *Introducción a las instituciones y al cambio institucional; Cooperación: el problema teórico y Una teoría del costo de negociación del intercambio*, en Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México.
- NORTH**, Douglass C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE. México.
- NUÑEZ MIÑANA** (1998), Horacio, *Finanzas Públicas*. Ed. Macchi, 2ª edición, Bs. As., Argentina.
- OATES**, Wallace (2004), *Environmental Policy and Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing, UK.
- OBINGUER**, Herbert et al. (2005) *Federalism and the Welfare State*, Cambridge University Press.
- OFFE, Claus** y **SCHMITTER**, Philippe (2001), *Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal*, en **CAMOU**, Antonio (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*, FLACSO, IIS, UNAM y Plaza y Valdez Editores. México.
- Páginas de Internet
- PETERS**, Guy (2003): *El Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política*, Gedisa, Barcelona
- Poder Ejecutivo Federal: VI Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox**
- PRZEWORSKI**, Adam (2001), *Una mejor democracia una mejor economía*, en **CAMOU**, Antonio (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*, FLACSO, IIS, UNAM y Plaza y Valdez Editores. México.
- PRZEWORSKI**, Adam, **STOKES**, Susan and **MANIN**, Bernard (1999), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press.

RAICH PORTMAN, Uri (2004), *Impactos de la Descentralización del gasto en los Municipios Mexicanos*, en **GUERRERO**, Juan Pablo, Coordinador, (2004) *Impuestos y Gasto Público en México desde una Perspectiva Multidisciplinaria*. Miguel Ángel Porrúa, CIDE y LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados.

RANGEL, Granados Rosalío Luis (2006), *Guía de Lectura para la Asignatura: Criterios de distribución y financiamiento público*, Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM.

REINOSO, Diego (2005), *Elección pública y neoinstitucionalismo*, FLACSO, México.

RODRÍGUEZ, E. Victoria (1999), *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. FCE. México.

SANDOVAL, Ballesteros Irma Eréndira (2004) *Hacia un enfoque <<estratégico-relacional>> del Estado: Más allá del nuevo institucionalismo*, Perfiles Latinoamericanos 25. Diciembre, 2004. Flacso-México.

SANDOVAL, Ballesteros Irma Eréndira (2005) *Guía De Lectura Para La Asignatura: Políticas Públicas y Contexto Internacional*, FLACSO.

SCHEDLER, Andreas (1999): “Neoinstitucionalismo”, en AAVV: *Léxico de la Política*, FCE, México.

SEGOB (2004), *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006* en www.inafed.gob.mx

SENADO DE LA REPUBLICA (2006) Estenografía parlamentaria, 27 de abril de 2006.

SERNA DE LA GARZA, José María (2004), *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

SHCP. Decreto de Presupuesto de Egresos, varios años.

SHCP. Ley de Ingresos de la Federación, varios años.

STIGLITZ, Joseph (1988), *La economía del sector público*. Ed. Antoni Bosch, 2ª edición. Barcelona, España.

THEORIES OF FEDERALISM a Reader (2005), Palgrave Macmillan, USA.

UGALDE, Luis Carlos (2000), *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, H. Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa. México.

WELDON, Jeffrey (2002), *The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico*, en **MORGENSTERN**, Scott and **NACIF**, Benito (2002), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press.

WOLDENBERG, José (2006), *Gobernabilidad, espacio público y derechos*. Ediciones Cal y Arena.

Páginas de Internet

www.aregional.com.mx

www.cddhcu.gob.mx

www.cide.edu

www.cnh.gob.mx

www.conapo.gob.mx

www.forumfed.org

www.indetec.gob.mx

www.inegi.com.mx

www.presupuestoygastopublico.org

www.shcp.gob.mx