

## **Los ingresos de los estados en el marco de la política económica del gobierno federal mexicano (1970-1992)**

María Emilia Janetti y Ady P. Carrera Hernández

**E**l análisis del sistema federal mexicano es quizá el tema más importante en la agenda sobre la reforma del Estado. Dicho examen resulta sumamente complejo a causa de la gran cantidad de variables de tipo político y económico que deben abordarse. El presente trabajo se ubica en este marco, ya que pretende determinar en qué medida la política económica del gobierno federal de México ha apoyado el fortalecimiento de los estados a través de la vigorización de sus haciendas públicas. Estudiar los ingresos estatales en este contexto puede proporcionarnos algunos elementos para definir cuál ha sido la evolución de las relaciones intergubernamentales dentro de nuestro sistema federal, aportando datos y algunas reflexiones que permitan a otros estudiosos en la materia profundizar en su significado y alcances para el país.

A fin de precisar las grandes líneas de acción que en materia económica ha trazado cada administración en particular, hemos revisado tanto los planes de desarrollo elaborados como los informes anuales de gobierno presentados durante el periodo comprendido entre 1970 y 1992. En el estudio sólo se mencionan aquellas partes del discurso gubernamental que se encuentran relacionadas con el tema que nos ocupa; posteriormente se contrasta esta información con la realidad que arroja el análisis de cifras estadísticas con el objeto de proporcionar una visión más clara de la manera en que las diferentes estrategias

---

María Emilia Janetti es Secretaria General del CIDE y Ady P. Carrera Hernández es investigadora de la División de Administración Pública de la misma institución.

se han reflejado en la situación socioeconómica de los estados de la República mexicana.

En la elaboración de este trabajo se privilegió la información emitida por el propio sector público, tal como la Cuenta Pública de la Hacienda Federal o la del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Podemos anticipar el hecho, que no deja de llamar la atención, de lo repetitivo de los problemas por enfrentar al inicio de cada sexenio, así como lo reiterativo de los propósitos fijados por cada régimen. A continuación se verá que los grandes objetivos nacionales no acaban de lograrse, a pesar de que existen similitudes importantes en los objetivos por alcanzar, tales como la defensa de la soberanía; generación de fuentes de empleo para una fuerza de trabajo en rápido crecimiento; búsqueda de mayores niveles de bienestar para la población en materia de salud, educación y vivienda; estímulo al ahorro y a la inversión; equidad en la distribución del ingreso; competitividad en la economía; etcétera.

Dentro de la evolución de la política económica y de los diferentes planes de desarrollo, destacan la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; las modificaciones al artículo 115 constitucional y la creación y evolución de mecanismos de coordinación del gasto de inversión, tales como los Comités Promotores del Desarrollo y los Convenios Únicos de Coordinación, que se transformaron en Convenios Únicos de Desarrollo y, finalmente, en Convenios de Desarrollo Social. Se señala asimismo la influencia y cohabitación de los programas de Pronasol con los programas ordinarios, y cómo aquél se instaura paralelamente a las vías tradicionales para redistribuir recursos a las entidades federativas.

El análisis del discurso gubernamental y la revisión de la evolución estadística a lo largo de los últimos veinte años que presentamos en este artículo buscan ofrecer una visión de conjunto del tema. Ésta, además de ser en sí misma muy elocuente, nos parece esencial para ser tenida en cuenta como el contexto dentro del cual se podrán desarrollar otros estudios concernientes a diferentes aspectos relacionados con el mismo problema, tal como el examen de la otra gran vertiente de las finanzas públicas, el gasto, y la vinculación de éste con el tema de la planeación del desarrollo en el ámbito nacional y regional.

## 1970-1976

El régimen de Luis Echeverría Álvarez inició su gestión ante un panorama de “desequilibrio presupuestal, creciente endeudamiento en el exterior, desnivel permanente y en aumento de la balanza comercial, junto a otros factores negativos como el contrabando, la alcabala y la corrupción...”<sup>1</sup> En este contexto, se definió una nueva estrategia global cuyo objetivo central era llevar al país hacia una nueva fase de desarrollo en la que los beneficios del mismo se distribuyeran más equitativamente entre toda la población.

Los elementos en los que descansaba esta política fueron: la generación de fuentes de empleo para una fuerza de trabajo en rápido crecimiento; acceso de todos los mexicanos a la educación y la salud; estímulo al ahorro y a la inversión privados; inversión pública financiada en mayor medida por superávit corrientes y no por el préstamo interno y externo; equilibrio de las cuentas internacionales del país basado en una estructura sana de las transacciones corrientes y no en las crecientes entradas del capital extranjero; una estructura productiva competitiva a nivel internacional que generara un flujo sostenido y creciente de ingresos a través de la exportación y en la que el desarrollo industrial no se sustentara en crecientes necesidades rígidas de importación de equipo, bienes intermedios y tecnología.

La orientación de la nueva política económica se basó en estos seis puntos esenciales, entre los que destacó el fortalecimiento de las finanzas públicas.<sup>2</sup>

El régimen naciente aceptó que se había vivido una prolongada época de crecimiento económico que no se vio reflejado en el aumento de la riqueza efectiva del pueblo. Es decir, persistía una distribución sumamente desigual del ingreso aunada al incremento del endeudamiento externo. Por ello, el gobierno del país se propuso “captar recursos internos adicionales para lograr el equilibrio presupuestal, la redistribución de ingresos entre la población y la mejor distribución de los ingresos tributarios entre municipios, estados y federación”.<sup>3</sup>

Uno de los lineamientos adoptados para lograr ese objetivo fue reformar la legislación en materia de impuestos al ingreso. Las medi-

<sup>1</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), “Declaración del Secretario de Hacienda y Crédito Público sobre la política económica del nuevo gobierno de México, 18 de diciembre de 1970”, p. 226.

<sup>2</sup> Véase Bancomext, “Los lineamientos generales de la política económica”.

<sup>3</sup> Bancomext, “Declaración del Secretario...”, p. 227. Las cursivas son nuestras.

das más importantes de esta administración para fortalecer las haciendas públicas locales fueron básicamente dos:

a) Incrementar las participaciones federales otorgadas a estados y municipios a través de la coordinación entre la federación y las entidades federativas en diferentes impuestos. En particular destacó el incremento a la tasa del impuesto sobre ingresos mercantiles para gravar el consumo de bienes y servicios suntuarios, que se elevó de 7 a 10%. Los estados que se coordinaron en esta materia con la federación recibieron una participación adicional de 40% por ese concepto. Con este motivo, 14 entidades federativas, entre ellas las de mayor desarrollo, suprimieron sus propios impuestos estatales sobre la industria y el comercio.

Asimismo, se descentralizó la administración y fiscalización del impuesto mencionado y se canalizó hacia las tesorerías estatales. Las autoridades federales se reservaron las atribuciones en materia de normatividad y determinación de tarifas, mientras que todo lo concerniente a la administración se delegó a los funcionarios estatales.

La coordinación entre los estados y la federación en materia del impuesto sobre ingresos mercantiles fue un antecedente vital a partir del cual se les otorgaron otras participaciones, vía convenio, a las entidades federativas, tales como impuestos sobre producción de aguardientes y sobre envasamientos de bebidas alcohólicas; el impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas causantes menores y otros.<sup>4</sup>

Ante este panorama, el Presidente de la República afirmó:

Se ha elevado la participación de los fiscos estatales y municipales en la recaudación. Los convenios fiscales del gobierno federal con los estados muestran logros positivos. La provincia contribuyó al financiamiento total del presupuesto con cerca de 50%, y recibe, en cambio, más de 80%. En esta forma hacemos efectiva nuestra política redistributiva, destinando al interior del país un porcentaje mayor y creciente del presupuesto.<sup>5</sup>

b) Crear los Comités Promotores del Desarrollo Económico (Coprodes) en todas las entidades federativas del país. Los Coprodes eran organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonios

<sup>4</sup> Arturo Núñez Jiménez, "Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México", p. 92.

<sup>5</sup> Secretaría de Gobernación, *Cuarto Informe que rinde al H. Congreso de la Unión el Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez*, p. 328.

propios que tenían como objetivo coordinar y efficientar los recursos que el gobierno federal canalizaba hacia los estados menos desarrollados del país.

En su *Cuarto Informe de Gobierno*, el licenciado Luis Echeverría Álvarez señaló:

Es propósito del gobierno federal que el crecimiento económico no sólo se distribuya más justamente entre los sectores mayoritarios de la población, sino también en las zonas de la república que han permanecido marginadas. Para contribuir a la consecución de dicho propósito, se han instalado Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico en 12 entidades y en lo que falta de este año se constituirán los correspondientes a las restantes.

Estos Comités, que reúnen al Gobernador, a los funcionarios de las dependencias federales que mayor participación tienen en el estado o territorio respectivo y a los representantes de sus sectores activos, constituyen un foro para la democrática discusión de las distintas cuestiones de interés general, con el objeto, entre otros, de promover y coordinar obras y servicios federales, locales y municipales; establecer y fomentar nuevas fuentes de empleo, preferentemente en el medio rural y participar en la programación de las inversiones federales.<sup>6</sup>

## 1977-1982

La política económica del periodo correspondiente al sexenio del presidente José López Portillo fue delineada en el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. En este documento el gobierno federal señaló que, con el paso del tiempo, la estrategia económica empleada desde 1940, resultó inadecuada:

se agravaron los rezagos sociales; se acentuó la dependencia financiera, tecnológica y alimentaria; se agudizó la falta de competitividad de la industria y aparecieron estrangulamientos en sectores clave. Se hizo evidente la ineficiencia e inequidad del sistema comercial; se agravó la concentración personal, sectorial y regional del ingreso; se agudizaron las deficiencias del ahorro público, y el aparato burocrático ya no correspondía a los requisitos del país.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> *Id.*, pp. 41-42.

<sup>7</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, "Versión abreviada del Plan Global de Desarrollo 1980-1982", p. 148.

A partir de esta situación se definió una reforma social integrada por tres vertientes: la reforma política, la administrativa y la económica. Cuatro grandes objetivos sociales orientaron las acciones de este sexenio:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.<sup>8</sup>

El *Plan Global de Desarrollo 1980-1982* contemplaba la vigorización financiera de los gobiernos estatales en dos apartados:

1) Política de gasto: cuyo propósito básico era reorientarlo hacia sectores y regiones prioritarias, propiciar el mayor crecimiento posible con una inflación decreciente, promover la generación de empleo, orientar el gasto de capital para eliminar los cuellos de botella e impulsar actividades productivas estratégicas.

La meta propuesta en la asignación regional del gasto, mediante el Programa Integral para el Desarrollo Rural, los Convenios Únicos de Coordinación y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, era incrementarlo 20% en promedio. Asimismo, se planteó promover la vinculación de la programación sectorial con la estatal, y la coordinación y programación integral de los mecanismos de apoyo al federalismo.

2) Política regional: orientada a la solución integral de los problemas derivados del proceso de urbanización, los desequilibrios regionales y la presión demográfica. El objetivo de esta política era controlar el crecimiento desmedido de áreas metropolitanas, como la ciudad de México y Guadalajara, y fortalecer a ciudades intermedias del interior, costas y fronteras.

<sup>8</sup> *Id.*, pp. 150-151.

Sus objetivos específicos eran: promover un crecimiento regional equilibrado, fortalecer el federalismo, inducir el crecimiento de las regiones que necesitaran condiciones especiales de desarrollo y encauzar los flujos migratorios hacia ciudades intermedias.

Al igual que en el sexenio anterior, las acciones del gobierno federal para fortalecer financieramente a las entidades federativas se concretaron en dos vías:

a) Transformar los Comités Promotores del Desarrollo Económico de los estados (Coprodes) en Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplades). El cambio sustancial de los Coprodes en Coplades fue que estos últimos eran organismos que dependían directamente del gobierno estatal, mediante los cuales se buscaba coordinar esfuerzos entre la federación, los estados y los municipios. A partir de entonces, dichos comités debieron cubrir todas las etapas del proceso de planeación estatal, lo que se reflejó en la formulación de los planes de desarrollo respectivos. Los Coplades se convirtieron en organismos en cuyo seno se formulaban, con la participación del gobierno federal, los programas estatales de inversión.

b) Crear el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Dicha creación fue la acción más importante de esta administración para fortalecer las haciendas estatales. En su *Tercer Informe de Gobierno* el ejecutivo federal señaló:

Al promulgarse la Ley de Coordinación Fiscal, se añade el eslabón hacendario más importante en la cadena de instrumentos de apoyo al federalismo y a los procesos de descentralización de la actividad económica. La firma de los Convenios de Adhesión, por cada una de las entidades federativas, hará posible articular una política tributaria más armónica entre los tres niveles de gobierno y, paralelamente, asegurar a los estados y municipios bases de financiamiento más sano y dinámico.<sup>9</sup>

En su último informe de gobierno, el Presidente de la República indicó que la política tributaria debía orientarse a continuar el proceso de reformas tendientes a perfeccionar el SNCF.

<sup>9</sup> López Portillo, *Tercer Informe de Gobierno*, citado en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Filosofía política de José López Portillo*. 1980, p. 46.

## 1983-1988

Miguel de la Madrid Hurtado asumió la presidencia de la República en un contexto de grave crisis económica. En su discurso de toma de posesión admitió:

México se encuentra en una grave crisis. Sufrimos una inflación que casi alcanza este año el cien por ciento; un déficit sin precedentes del sector público la alimenta agudamente y se carece de ahorro para financiar su propia inversión [...] el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos nos ha colocado en crecimiento cero.

El ingreso de divisas al sistema financiero se ha paralizado [...] tenemos una deuda externa pública y privada que alcanza una proporción desmesurada [...] la recaudación fiscal se ha debilitado acentuando su inequidad [...] confrontamos así el más alto desempleo abierto de los últimos años.<sup>10</sup>

En su toma de posesión, el jefe del ejecutivo federal definió su voluntad de fortalecer a los gobiernos locales mediante una estrategia denominada "descentralización de la vida nacional". Algunas de las acciones señaladas para ponerla en marcha fueron: descentralizar los servicios educativos y de salud, vigorizar el municipio por medio de su hacienda pública y redistribuir competencias fiscales entre los tres ámbitos de gobierno.

Al iniciar esta administración se puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), y más tarde, en mayo de 1983, el gobierno federal presentó el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* (PND). El propósito fundamental de este último era:

Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, "Mensaje de toma de posesión. 1o. de diciembre de 1982".

<sup>11</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, p. 12.

De este propósito se derivaron cuatro objetivos:

- 1) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- 2) Vencer la crisis.
- 3) Recuperar la capacidad de crecimiento.
- 4) Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.<sup>12</sup>

La estrategia económica y social se centró en dos líneas de acción: reordenación económica y cambio estructural. En el marco de esta última se ubicaba la descentralización de las actividades productivas y el bienestar social; dicha descentralización se apoyaba a su vez en modificar la inercia de crecimiento de la ciudad de México, promover la plena incorporación de las distintas regiones al desarrollo nacional y movilizar y atender, en el marco de fortalecimiento tanto del pacto federal como del municipio libre, la participación de la comunidad en el desarrollo regional.

El segundo capítulo del PND 1983-1988 contenía los lineamientos para instrumentarlo en los diferentes ámbitos de la vida nacional. El apartado dedicado a política regional es el que describe las bases generales para llevar a cabo la descentralización de la vida nacional y el desarrollo regional.

En este renglón, el objetivo fue "...la obtención de un desarrollo estatal integral que incluya a la totalidad de las entidades federativas, sobre todo a las menos desarrolladas, con la intención de que cuenten con la capacidad económica y administrativa que les permita alcanzar mayores niveles de bienestar y progreso".<sup>13</sup>

Las acciones que guiaban la política en esta materia eran el desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional. A su vez, estas acciones descansaban en los siguientes puntos: mayor vinculación de las economías rural y urbana, Sistema Estatal de Planeación Democrática, planes estatales de desarrollo, fortalecimiento municipal, Convenio Único de Desarrollo, programación del presupuesto del gasto regional y participación social en los programas de desarrollo regional.

Durante la administración de Miguel de la Madrid, el fortalecimiento de los gobiernos estatales se apoyó en los siguientes elementos:

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> *Id.*, p. 391.

a) La creación de los Sistemas Estatales de Planeación. El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) incorporó a los gobiernos estatales al proceso de planeación nacional. En el marco de este sistema se organizaron los Sistemas Estatales de Planeación, en cuyo seno se integraron los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplades) y el Convenio Único de Desarrollo (CUD) como los mecanismos e instrumentos a través de los cuales los gobiernos federal y estatales coordinarían sus programas de inversión locales y regionales.

A través de estas acciones se buscó una distribución más equitativa del gasto público, así como incorporar la opinión de los beneficiarios de los diversos programas de desarrollo regional. En su *Quinto Informe de Gobierno*, el presidente Miguel de la Madrid afirmó:

La coordinación intergubernamental es el elemento más importante de la política regional del gobierno federal y, en consecuencia, de la propia descentralización [...] mediante la revisión de estos instrumentos (CUD) fue posible ampliar las bases de coordinación y vinculación entre las inversiones federal y estatal [...] esto ha permitido superar el antiguo esquema centralizado, accediendo así a una concepción participativa del desarrollo regional.<sup>14</sup>

b) Descentralización de los servicios de salud. Ésta fue una de las acciones anunciadas en el discurso de toma de posesión de Miguel de la Madrid; en su *Quinto Informe* señaló a este respecto: "...se ha consolidado la descentralización orgánica y de operación a 12 estados de la República".<sup>15</sup>

c) El fortalecimiento municipal. Este renglón fue fundamental en el marco de la estrategia de descentralización de la vida nacional. En los primeros meses de esta administración se realizó una reforma al artículo 115 constitucional que trajo cambios sustantivos, por lo menos formalmente, en este ámbito de gobierno. Se concedió libertad a su hacienda pública y se definieron los servicios públicos que le corresponde atender al ayuntamiento, con lo que se pretendió vigorizar las finanzas municipales a fin de que este gobierno contara con mayores recursos para atender las necesidades de su población.

En su *Segundo Informe de Gobierno*, el jefe del ejecutivo federal afirmó:

<sup>14</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, "Quinto Informe de Gobierno. 1o. de septiembre de 1987", pp. 324-325.

<sup>15</sup> *Id.*, p. 328.

Me es grato constatar que los estados han reformado sus constituciones y expedido nuevas leyes orgánicas para implantar la nueva regulación constitucional sobre el municipio libre. Se han fortalecido substancialmente las haciendas municipales, y de esta manera sus ayuntamientos cuentan ahora con más recursos para hacer frente a sus responsabilidades.<sup>16</sup>

d) La coordinación fiscal intergubernamental. Este tipo de coordinación siguió desarrollándose a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), creado en el sexenio anterior. Las reformas realizadas al SNCF tuvieron como objetivo incrementar las participaciones federales canalizadas hacia los estados y municipios, además de involucrarlos en la recaudación de los ingresos federales. En su *Cuarto Informe de Gobierno*, el Presidente declaró: "Se continuó propiciando el fortalecimiento de las haciendas de las entidades federativas y municipales, así como del sistema tributario en el ámbito nacional, mediante la descentralización de las funciones de recaudación fiscal hacia el interior de la República".<sup>17</sup>

## 1988-1992

En el balance general del *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, se reconoció que no obstante los esfuerzos de los últimos años, el país seguía enfrentando serios problemas económicos y sociales, los cuales eran ocasionados por tres factores: "...problemas estructurales acumulados en muchas décadas que no podían ser corregidos en unos cuantos años, agotamiento de recursos por una evolución desfavorable, y el crecimiento histórico más elevado de la fuerza de trabajo".<sup>18</sup>

Pese a lo anterior, también se consideraba que existían avances recientes que contribuirían a apoyar la nueva estrategia económica; entre estos destacaban la reducción de la inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, la racionalización de la política de comercio exterior, el fortalecimiento de las exportaciones no petroleras y la capitalización de las empresas del país.

<sup>16</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, "Segundo Informe de Gobierno. 1o. de septiembre de 1984", p. 105.

<sup>17</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, "Cuarto Informe de Gobierno. 1o. de septiembre de 1986", p. 253.

<sup>18</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, p. 9.

El PND 1989-1994 contenía cuatro objetivos nacionales: la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo, la ampliación de la vida democrática, la recuperación económica con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

La estrategia fundamental de esta administración fue la modernización de México, la que se llevaría a cabo con base en tres acuerdos nacionales: Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

El fortalecimiento financiero de los gobiernos estatales se contemplaba en los últimos dos. En el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica destacaba lo relativo a la política tributaria, en este rubro se afirmaba:

La política de coordinación fiscal buscará fortalecer el sistema impositivo federal, estatal y municipal, con el propósito de alcanzar una mayor solidez de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno. Esta política estimulará el esfuerzo recaudatorio de cada entidad federativa. Debe fortalecerse la recaudación de los impuestos estatales y municipales, en la medida en que una inadecuada administración ha propiciado la pérdida de fuentes sanas de financiamiento del gasto de los respectivos niveles de gobierno [...] Una situación así mina la autosuficiencia de recursos que demanda la descentralización de decisiones y el fortalecimiento del Pacto Federal.<sup>19</sup>

Dentro del mismo acuerdo, la política de gasto público señalaba como una de sus principales acciones la descentralización del gasto público y una mayor coordinación para su asignación entre los tres ámbitos de gobierno.

En el marco del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida sobresale el apartado dedicado a la población y al desarrollo regional y urbano. Al respecto se indicó: "Se buscará que, mediante las políticas de desarrollo regional y urbano, se integren las acciones de gobierno que inciden en los niveles de bienestar y en aspectos productivos del campo y la ciudad, armonizando las estrategias de desarrollo de las entidades federativas con las de la federación".<sup>20</sup>

<sup>19</sup> *Id.*, p. 59.

<sup>20</sup> *Id.*, p. 108.

Durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari se llevaron a cabo diversos cambios dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), además el Convenio Único de Desarrollo (CUD) se transformó en Convenio de Desarrollo Social (CDS); sin embargo, las relaciones intergubernamentales no experimentaron ninguna transformación sustantiva ni los gobiernos locales vieron vigorizadas sus haciendas públicas. De hecho, la política más importante de esta administración se desarrolló en el renglón social, pero tuvo importantes repercusiones en el ámbito de los gobiernos estatales y municipales.

A partir del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo y el Bienestar Popular se delineó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), cuyo objetivo prioritario era erradicar la pobreza extrema y, al mismo tiempo, fomentar la participación activa de la población en la solución de sus propios problemas. Los grupos beneficiarios de este programa fueron los pueblos indígenas, los campesinos cuya producción se limita al autoconsumo y los grupos populares urbanos asentados en las zonas periféricas o marginadas de las ciudades.

El Pronasol se ejecutó a través de diferentes vertientes: Fondos Municipales de Solidaridad, Apoyo a la Producción, Escuela Digna, Niños en Solidaridad y Mujeres en Solidaridad. El programa trató de resolver algunos de los problemas que con mayor frecuencia se presentaban en los grupos mencionados, como son alimentación; regularización de la tenencia de la tierra; construcción, mantenimiento y mejoramiento de espacios educativos y de salud; construcción y ampliación de servicios públicos básicos; infraestructura agropecuaria; créditos agrícolas, etcétera.

Los recursos canalizados a cada programa de Solidaridad fueron aportados por el gobierno federal en 60-80%, por el gobierno estatal hasta en 20%, y por el grupo directamente beneficiado, aproximadamente en otro 20%. Acorde con su objetivo de atender las demandas planteadas directamente por la población, el programa se aplicó en todos los estados de la República, pero fueron los gobiernos municipales quienes intervinieron directamente en el manejo del Pronasol.

Ello ocurrió a causa de los mecanismos empleados para llevar a cabo los proyectos. En primera instancia, la comunidad debía integrar un Consejo Municipal de Solidaridad, el cual se formaba por el presidente municipal, que fungía como presidente del Consejo, un representante del gobierno del estado, los agentes municipales y el tesorero municipal. Una vez integrado el Consejo Municipal, éste promovía la creación en cada Agencia Municipal de un Comité Local de Solidaridad,

el que se formaba por toda la comunidad y tenía un órgano ejecutivo constituido por el agente municipal, que actuaba como presidente del Comité, un secretario, un tesorero y tres vocales electos entre la población.

A través del Comité Local, la comunidad proponía los proyectos por realizar, y reunía y administraba los recursos que, a su vez, le suministraba el Consejo Municipal. Este último revisaba las propuestas de los distintos comités locales a fin de aceptar las que cumplieran con la normatividad de cada programa y que resultaran prioritarias, ejecutaba las obras en caso de que los comités no pudieran hacerlo y era el responsable directo de la administración de los recursos, incluso de aquellos que ejercían los comités.

Es importante resaltar que los recursos que debía cuidar cada Consejo Municipal no formaban parte de la hacienda pública administrada por el ayuntamiento, por lo que su manejo debía hacerse de manera independiente al erario. Sin embargo, tanto el presidente municipal como el tesorero eran los responsables del manejo del dinero; por otra parte, como estos recursos provenían de la federación y el estado, su manejo debía ser controlado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y por la Contraloría del gobierno estatal.

En su *Primer Informe de Gobierno*, Carlos Salinas de Gortari señaló:

El Programa Nacional de Solidaridad está actuando ya en todos los estados de la Federación; se ejecutaron este año más de 44 mil obras y acciones en materia de salud, educación, alimentación, abasto, servicios, infraestructura de apoyo y proyectos productivos. Estamos, de esta manera, realizando la pequeña gran obra que exige la población de escasos recursos. Es la acción que responde, en forma directa e inmediata, a sus necesidades y anhelos de una vida más digna, y es la que apoya el diario trabajo con el que asegura su sustento y el de su familia.<sup>21</sup>

De marzo a noviembre de 1993, el Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad realizó una autoevaluación de los comités de solidaridad a fin de medir el desempeño del programa desde la perspectiva de la organización social que había generado, sus alcances y limitaciones. En este ejercicio participaron 185 285 perso-

<sup>21</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Primer Informe de Gobierno*. 1989, Presidencia de la República, p. 50.

nas pertenecientes a 10 526 comités de los estados de Aguascalientes, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán.

La evaluación se diseñó con el fin de que los resultados obtenidos fueran representativos por programa y en el plano estatal, y para medir la percepción e interpretación de Solidaridad, en sus distintas vertientes, por parte de los beneficiarios. Los resultados de esta investigación fueron publicados a finales de junio de 1994 y es interesante destacar algunos de ellos:

se observó que los comités que se habían estructurado a partir de organizaciones vecinales en general, más horizontales y democráticas, favorecían más la participación comunitaria que los que habían surgido de organizaciones políticas.

De los comités autoevaluados, 85% hicieron manifiesto su deseo de continuar trabajando unidos, algunos incluso sin el apoyo de Solidaridad.

El estudio reveló, asimismo, la importancia del Presidente Municipal para el correcto funcionamiento del Programa: casi una tercera parte de los comités que enfrentaban alguna dificultad recurrían a él. El desempeño de estos funcionarios fue calificado por las dos terceras partes de los comités como bueno o excelente; tan sólo 10% lo estimó como malo o pésimo.<sup>22</sup>

## Análisis estadístico

En este apartado se analizarán algunos datos estadísticos para comparar los objetivos propuestos por las diferentes políticas económicas recién enunciadas con los resultados que las mismas tuvieron en la situación real de los gobiernos estatales, poniendo especial énfasis en sus finanzas.

Para los fines de esta investigación resulta esencial analizar el porcentaje de los gastos federales que se ha canalizado hacia los estados a través de las participaciones; con este objetivo se preparó la información del cuadro 1. Como puede observarse, entre 1970 y 1992 las participaciones crecieron 3 341% en términos reales. En el periodo de Luis Echeverría Álvarez tuvieron un incremento permanente y signi-

<sup>22</sup> Unidad de la Crónica Presidencial, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*, Presidencia de la República, p. 342.



**Cuadro 1. Relación entre los egresos federales y las participaciones (1970-1992)\***

Año	Egresos federales (A)	Participaciones (B)	Porcentaje
1970	505 032	4 377	0.87
1971	532 913	6 025	1.13
1972	622 318	6 742	1.08
1973	761 553	24 246	3.18
1974	834 083	31 721	3.80
1975	524 949	41 427	7.90
1976	622 000	nd	0
1977	1 281 027	nd	0
1978	1 399 534	nd	0
1979	1 514 573	nd	0
1980	1 579 564	113 758	7.20
1981	1 927 757	121 122	6.28
1982	577 775	127 518	22.07
1983	1 661 033	136 837	8.23
1984	1 051 372	134 532	12.80
1985	986 741	126 608	12.83
1986	2 046 290	105 953	5.18
1987	2 282 950	121 384	5.31
1988	1 593 162	118 535	7.44
1989	1 456 351	125 267	8.60
1990	1 378 440	133 233	9.67
1991	952 077	143 492	15.07
1992	1 193 081	150 621	12.62
Promedio	1 181 815	93 337	7.90
Crecimiento real en el periodo	136%	3 341%	

Fuentes: (A) Cuenta pública.

(B) SHCF, Coordinación con entidades federativas.

Notas: \* En miles de nuevos pesos constantes, base 1980 = 100, INPC del Banco de México.  
nd = no disponible.

ficativo, ya que al empezar ese sexenio las participaciones sólo representaban 0.87% del total de egresos federales, y para 1975 significaron 7.9%. El aumento registrado en términos reales por las participaciones de 1970 a 1975 fue de 846 por ciento.

De los tres primeros años de la administración de José López Portillo no se tienen datos sobre las participaciones, pero de 1980 a 1982 éstas se elevaron de 7.20 a 22.07% en relación con el gasto federal total. De hecho, este último dato es el porcentaje más alto que alcanzaron las participaciones en los egresos de la federación en el periodo examinado. En dicho trienio, estas últimas crecieron 12% de manera real. En el sexenio de Miguel de la Madrid disminuyó drásticamente el porcentaje que las participaciones representaban en los egresos federales. En 1983 disminuyeron 8.23% y para 1988 significaron 7.44%; en correspondencia con esto, entre 1983 y 1988, las participaciones decrecieron en términos reales 13.37 por ciento.

Durante los cuatro primeros años del periodo de Carlos Salinas de Gortari las participaciones mostraron una tendencia positiva; en 1989 representaron 8.6% de los egresos federales y en 1992, 12.62%. En estos cuatro años los recursos canalizados a los estados y municipios experimentaron un incremento de 20.23% en términos reales, el cual fue muy significativo si se considera que durante el sexenio anterior disminuyeron 13.37%. Durante estos 23 años las participaciones representaron en promedio tan sólo 7.9% del gasto federal. Este último porcentaje es particularmente bajo si se considera que se tuvo que distribuir entre los 31 estados de la República, e incluso el Distrito Federal, y que los gobiernos estatales tuvieron que hacer llegar una parte de él a sus municipios.

Al comparar las participaciones contra los ingresos tributarios de la federación, es decir lo recaudado por concepto de impuestos, se encontró que en la administración de Luis Echeverría Álvarez las participaciones representaron en promedio 8.92% de los ingresos tributarios. En términos relativos tuvieron una evolución positiva pues en 1970 significaron tan sólo 2.6% y para 1975 se habían incrementado casi cinco veces: 12.8% (cuadro 2). En los últimos tres años del gobierno de José López Portillo el peso de las participaciones en los ingresos tributarios aumentó de manera importante; en 1980 dichas participaciones representaron 17.4% y en 1982, 27.1%. Durante ese trienio las participaciones representaron en promedio 20.7% de los ingresos tributarios.

En el primer año de la administración de Miguel de la Madrid las

**Cuadro 2.** Relación entre los ingresos tributarios de la federación y las participaciones (1970-1992)\*

Año	Ingresos tributarios (A)	Participaciones (B)	Porcentaje
1970	169 384	4 377	2.6
1971	175 432	6 025	3.4
1972	202 337	6 742	3.3
1973	229 747	24 246	10.5
1974	265 380	31 721	12.0
1975	324 193	41 427	12.8
1976	341 078	nd	0
1977	382 403	nd	0
1978	433 787	nd	0
1979	507 125	nd	0
1980	652 751	113 758	17.4
1981	689 856	121 122	17.6
1982	469 882	127 518	27.1
1983	393 773	136 837	34.8
1984	431 352	134 532	31.2
1985	435 655	126 608	29.1
1986	436 314	105 953	24.3
1987	451 553	121 384	26.9
1988	478 921	118 535	24.7
1989	531 274	125 267	23.6
1990	541 568	133 233	24.6
1991	568 123	143 492	25.3
1992	618 855	150 621	24.3
Promedio	429 989	93 337	19.8
Crecimiento real en el periodo	265%	3 341%	

Fuentes: (A) Cuenta pública de la federación.

(B) SHCP, Coordinación con entidades federativas.

Notas: \* En miles de nuevos pesos constantes, base 1980 = 100, INPC del Banco de México  
nd = no disponible.

participaciones lograron su porcentaje más alto en relación con los ingresos tributarios: 34.8%. No obstante que en los siguientes cinco años esta tasa fue descendiendo, el promedio representado por las participaciones en los ingresos tributarios en ese sexenio fue de 28.5%, es decir, más alto que en la administración anterior. De 1989 a 1992, los primeros cuatro años del gobierno de Carlos Salinas, las participaciones disminuyeron su peso en el total de los ingresos tributarios de la federación. En 1989 significaron 23.6% y para 1992, 24.3%. En esos cuatro años el porcentaje promedio de aquéllas en dichos ingresos se redujo a 24.4%, es decir, disminuyó en comparación con el promedio del sexenio anterior. El promedio de las participaciones en los ingresos tributarios de la federación de 1970 a 1992 fue de 19.8%, que resulta también muy bajo en función de las necesidades de los estados y municipios a quienes fueron destinadas.

Otro dato que es conveniente examinar es *la relación entre el producto Interno Bruto (PIB) nacional y las participaciones canalizadas a estados y municipios*. En el año en que inició el sexenio de Luis Echeverría estas últimas representaban 0.18% del PIB; para 1975 lograron un crecimiento significativo ya que pasaron a 1.30% (cuadro 3). No se dispone de datos desde 1976 a 1979, pero en 1980, ya en el periodo de José López Portillo, la tasa se elevó casi al doble en relación con 1975, a 2.54%. A partir de ese año, la relación entre el PIB nacional y las participaciones no experimenta cambios significativos. Al concluir esa administración, en 1982, aquéllas representaron 2.63% del PIB nacional. A lo largo de los seis años del gobierno de Miguel de la Madrid, la proporción se modificó muy poco; el porcentaje varió de 2.95 a 2.42%. Durante los primeros cuatro años de la administración de Carlos Salinas, 1989-1992, pasó de 2.48 a 2.68 por ciento.

Así pues, de 1980 a 1992 la relación entre las variables analizadas no presentó cambios sustantivos; de hecho, en esos 13 años las participaciones representaron en promedio 2.57% del PIB nacional, y durante los 23 años examinados, 2.25%. Así pues, en el año en que menor porcentaje absorbieron del PIB nacional, las participaciones sólo significaron 0.18%, mientras que en el año que mayor porcentaje lograron sólo recibieron 2.95% (cuadro 3).

La importancia de *las participaciones en el total de los ingresos estatales* se ha incrementado desde 1975 hasta 1991. En 1975 tales recursos representaron menos de una cuarta parte de los ingresos de las entidades federativas, 22.1% (cuadro 4). Al año siguiente, último de la gestión de Luis Echeverría Álvarez, este porcentaje se elevó

**Cuadro 3.** Relación entre PIB nacional y participaciones (1970-1992)\*

Año	PIB nacional (A)	Participaciones (B)	Porcentaje
1970	2 340 751	4 377	0.18
1971	2 428 821	6 025	0.24
1972	2 628 684	6 742	0.25
1973	2 835 328	24 246	0.85
1974	2 999 120	31 721	1.05
1975	3 171 404	41 427	1.30
1976	3 311 499	nd	0
1977	3 423 780	nd	0
1978	3 730 446	nd	0
1979	4 092 231	nd	0
1980	4 470 077	113 758	2.54
1981	4 862 219	121 122	2.49
1982	4 831 689	127 518	2.63
1983	4 628 937	136 837	2.95
1984	4 796 050	134 532	2.80
1985	4 920 430	126 608	2.57
1986	4 735 721	105 953	2.23
1987	4 823 604	121 384	2.51
1988	4 883 679	118 535	2.42
1989	5 047 209	125 267	2.48
1990	5 271 539	133 233	2.52
1991	5 462 729	143 492	2.62
1992	5 615 955	150 621	2.68
Promedio	4 143 995	93 337	2.25

Fuentes: (A) INEGI.

(B) SHCP, Coordinación con entidades federativas.

Nota: \* En miles de nuevos pesos constantes, base 1980 = 100, INPC del Banco de México.

**Cuadro 4.** Ingresos y egresos estatales (1975-1979). Estructura porcentual

Rubro	1975	1976	1977	1978	1979
<b>Ingresos</b>					
Impuestos	26.2	25.2	24.3	25.0	25.3
Participaciones	22.1	26.7	27.0	24.6	25.0
Derechos	3.7	4.7	3.2	4.2	2.8
Productos	0.7	0.8	0.6	0.5	0.7
Aprovechamiento	10.4	11.2	16.7	12.3	11.0
Deuda	6.3	5.3	6.0	11.0	11.9
Otros	30.6	26.0	22.2	22.4	23.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Egresos</b>					
Administración	44.4	41.9	48.4	42.7	42.1
Obras públicas y fomento	15.5	14.9	13.6	15.8	16.5
Transferencias	19.9	22.4	20.8	19.6	17.2
Deuda	6.0	6.3	6.5	8.4	8.0
Otros	14.2	14.5	10.7	13.5	16.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales en México*.

a 26.7%. Durante los primeros tres años de la administración de José López Portillo la aportación de las participaciones a las haciendas estatales no varió de manera importante; en 1977 fue de 27%, en 1978 de 24.6% y en 1979 de 25%. Es necesario señalar que en este periodo los impuestos aportaban montos iguales, e incluso superiores, a los de las participaciones (cuadro 4).

En 1980 entró en vigor el SNCF, con cuya creación la administración de José López Portillo sentó nuevas reglas para desarrollar las relaciones fiscales intergubernamentales. El resultado de este cambio

**Cuadro 5.** Ingresos y egresos estatales (1980-1985).  
Estructura porcentual

Rubro	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Ingresos</b>						
Impuestos	9.0	5.5	5.6	4.3	2.0	1.7
Participaciones	43.1	48.0	46.8	52.9	52.2	49.1
Derechos	2.7	1.7	2.5	1.0	1.7	1.1
Productos	1.0	1.2	2.1	3.7	4.6	5.7
Aprovechamiento	11.4	10.0	11.0	7.7	6.9	7.3
Deuda	9.0	13.3	8.3	5.5	8.6	7.9
Otros	23.8	20.3	23.7	24.9	24.0	27.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Egresos</b>						
Administración	33.5	34.0	37.5	31.1	27.4	28.8
Obras públicas y fomento	20.0	22.3	15.4	16.4	20.3	22.8
Transferencias	21.4	22.8	24.5	36.0	18.3	15.5
Deuda	7.9	7.7	8.0	5.0	7.7	7.6
Otros	17.2	13.2	14.6	11.5	26.3	25.3
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales en México*.

se reflejó en el papel preponderante que a partir de ese año tuvieron las participaciones en los erarios estatales. Para 1980 las participaciones federales representaron 43.1% de los ingresos estatales, casi el doble del porcentaje del año anterior (cuadros 4 y 5). Al acabar el gobierno de José López Portillo en 1982, aquéllas significaron 46.8% de los recursos de las entidades federativas. En el primer año de gobierno de Miguel de la Madrid estos ingresos ya aportaban más de la mitad de los recursos estatales, 52.9%. Dicho porcentaje no tuvo cambios significativos entre 1984 y 1987, pero el último año de tal administración

**Cuadro 6.** Ingresos y egresos estatales (1986-1991).  
Estructura porcentual

Rubro	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<b>Ingresos</b>						
Impuestos	2.0	1.8	1.9	2.0	2.7	3.3
Participaciones	52.2	52.1	61.0	49.0	60.0	59.1
Derechos	2.2	1.5	1.6	1.7	2.4	3.0
Productos	7.2	7.6	5.2	3.1	3.5	2.3
Aprovechamiento	6.9	4.3	2.0	2.0	3.6	4.6
Deuda	7.4	5.6	6.0	8.1	7.2	12.6
Otros	22.1	27.7	22.3	34.1	20.6	15.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Egresos</b>						
Administración	31.9	28.7	30.0	27.7	32.8	34.3
Obras públicas y fomento	18.8	18.4	20.5	17.0	19.6	21.2
Transferencias	17.2	18.3	20.5	18.1	21.7	24.5
Deuda	6.5	5.7	4.7	4.4	4.3	3.9
Otros	25.6	28.8	24.3	32.8	21.6	16.1
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales en México*.

se elevó a 61%, que fue el porcentaje más alto en el periodo comprendido de 1975 a 1991 (cuadro 6).

En 1989, primer año del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la aportación de las participaciones al total de los ingresos estatales se redujo a 49%. Sin embargo, en 1990 aumentó nuevamente a 60%, y finalmente en 1991 descendió ligeramente a 59.1%. Cabe destacar que como resultado del nuevo esquema de coordinación fiscal, los hasta entonces ingresos propios más importantes para los estados, los impuestos, redujeron su aportación a porcentajes mínimos (cuadros 5 y 6).

**Cuadro 7. Relación porcentual entre PIB, participaciones y población en 14 entidades en 1970**

Entidad*	PIB (% aportado al total nacional) (A)	Participaciones (% del total nacional) (B)	Población (% del total nacional) (C)
1. Distrito Federal	27.5	22.4	14.3
2. Nuevo León	5.8	6.5	3.5
3. Estado de México	8.6	6.0	7.9
4. Veracruz	6.4	5.9	7.9
5. Chihuahua	3.4	5.9	3.3
6. Sonora	3.1	5.7	2.3
7. Jalisco	7.1	5.0	6.8
Subtotal (entidades 1-7)	61.9	57.4	46.0
8. Morelos	1.0	1.0	1.3
9. Nayarit	0.8	0.9	1.1
10. Tlaxcala	0.4	0.8	0.9
11. Colima	0.4	0.6	0.5
12. Aguascalientes	0.5	0.6	0.7
13. Campeche	0.4	0.5	0.5
14. Quintana Roo	0.1	0.1	0.2
Subtotal (entidades 8-14)	3.6	4.5	5.2
Subtotal de 14 entidades	65.5	61.9	51.2
18 entidades restantes	34.5	38.1	48.8
Total	100.0	100.0	100.0

Fuentes: (A) y (C) INEGI.

(B) SHCP, Coordinación con entidades federativas.

Nota: \* Las entidades 1-7 y 8-14 son, respectivamente, las que mayor y menor porcentaje de participaciones recibieron en este año.

El SNCF representó un cambio sustantivo para las relaciones fiscales intergubernamentales en México. A partir de 1980 se han hecho muchas reformas y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal, columna vertebral del sistema. Todos esos cambios han tenido, de acuerdo con las exposiciones de motivos que los han precedido, la intención de realizar una distribución más justa y equilibrada de las participaciones entre los diferentes estados de la república.

Resulta interesante evaluar los efectos que dichas transformaciones tuvieron en el ámbito de los gobiernos estatales. Con este propósito se identificó a las entidades federativas que mayor porcentaje de participaciones recibieron, y esta información se comparó con la aportación de dichas entidades al PIB nacional, así como con el porcentaje de población, en relación con el total nacional, asentada en su territorio.

Así se tiene que en 1970, diez años antes de la creación del SNCF, el Distrito Federal fue el que recibió la mayor parte de los recursos federales canalizados vía participaciones. La capital del país recibió 22% del total de las participaciones por su aportación de 27.5% al PIB nacional, concentrando a 14.3% de la población nacional. Al Distrito Federal le siguieron, de acuerdo con el monto de participaciones recibidas: Nuevo León, Estado de México, Veracruz, Chihuahua, Sonora y Jalisco. En total estas siete entidades absorbieron 57.4% de las participaciones federales y aportaron 61.9% al PIB nacional, con el 46% de la población total del país (cuadro 7).

En este año llama la atención el caso de Sonora, que recibió 5.7% del total de las participaciones y aportó 3.1% del PIB nacional, concentrando tan sólo 2.3% del total de la población del país. Algo similar ocurrió con Nuevo León, que obtuvo 6.5% de todas las participaciones y generó 5.8% del PIB nacional, con 3.5% de la población total. En 1970 las entidades federativas que menos recursos recibieron fueron, en orden descendente: Morelos, Nayarit, Tlaxcala, Colima, Aguascalientes, Campeche y Quintana Roo (cuadro 7). Estas entidades sólo recibieron 4.5% de las participaciones federales y generaron 3.6% del PIB nacional, con 5.2% de la población del país.

Cinco años después, un año antes de que concluyera el periodo de Echeverría, los siete estados que mayor cantidad de participaciones concentraron fueron casi los mismos que en 1970, salvo dos excepciones: este año aparecieron en este grupo Baja California y Puebla, y desaparecieron Sonora y Chihuahua. Nuevamente fue el Distrito Federal el que absorbió el monto más elevado de participaciones, 29.7%, un aumento significativo en relación con el obtenido en 1970. Su aporta-

**Cuadro 8.** Relación porcentual entre PIB, participaciones y población en 14 entidades en 1975

Entidad*	PIB (% aportado al total nacional) (A)	Participaciones (% del total nacional) (B)	Población (% del total nacional) (C)
1. Distrito Federal	26.1	29.7	13.7
2. Nuevo León	5.8	12.7	3.6
3. Estado de México	10.2	12.3	9.5
4. Jalisco	7.0	6.4	6.6
5. Veracruz	6.0	4.3	8.0
6. Baja California	2.4	3.3	1.7
7. Puebla	3.2	3.3	5.1
Subtotal (entidades 1-7)	60.7	72.0	48.2
8. Nayarit	0.8	0.5	1.1
9. Tlaxcala	0.4	0.3	0.8
10. Campeche	0.4	0.3	0.5
11. Querétaro	0.9	0.2	1.0
12. B. C. Sur	0.4	0.2	0.2
13. Colima	0.5	0.2	0.5
14. Quintana Roo	0.3	0.1	0.2
Subtotal (entidades 8-14)	3.7	1.8	4.3
Subtotal de 14 entidades	64.4	73.8	52.5
18 entidades restantes	45.6	26.2	47.5
Total	100.0	100.0	100.0

Fuentes: (A) y (C) INEGI.

(B) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

Nota: \* Las entidades 1-7 y 8-14 son, respectivamente, las que mayor y menor porcentaje de participaciones recibieron en este año.

**Cuadro 9.** Relación porcentual entre PIB, participaciones y población en 14 entidades en 1980

Entidad*	PIB (% aportado al total nacional) (A)	Participaciones (% del total nacional) (B)	Población (% del total nacional) (C)
1. Distrito Federal	25.1	23.2	13.2
2. Estado de México	10.9	11.0	11.3
3. Tabasco	3.9	6.9	1.6
4. Jalisco	6.5	6.2	6.5
5. Veracruz	5.8	6.0	8.0
6. Nuevo León	5.9	6.0	4.0
7. Chiapas	2.7	3.9	3.1
Subtotal (entidades 1-7)	60.8	63.2	47.7
8. Nayarit	0.7	0.7	1.0
9. Zacatecas	0.8	0.6	1.7
10. Aguascalientes	0.6	0.6	0.7
11. B. C. Sur	0.4	0.5	0.3
12. Colima	0.4	0.5	0.5
13. Tlaxcala	0.4	0.4	0.8
14. Quintana Roo	0.4	0.4	0.3
Subtotal (entidades 8-14)	3.7	3.7	5.3
Subtotal de 14 entidades	64.5	66.9	53.0
18 entidades restantes	35.5	33.1	47.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuentes: (A) y (C) INEGI.

(B) SHCP, Coordinación con entidades federativas.

Nota: \* Las entidades 1-7 y 8-14 son, respectivamente, las que mayor y menor porcentaje de participaciones recibieron en este año.

ción al PIB descendió ligeramente a 26.1%, y también la población concentrada disminuyó a 13.7% (cuadro 8).

Al Distrito Federal le siguieron, en cuanto a participaciones obtenidas, Nuevo León, Estado de México, Jalisco, Veracruz, Baja California y Puebla. En suma estas entidades concentraron 72% de las participaciones federales, 16 puntos porcentuales más que en 1970; contribuyeron con 60.7% al PIB nacional, todo ello con 48.2% de la población nacional. Por su parte, los estados que menos participaciones recibieron fueron también casi los mismos que cinco años antes, con excepción de Morelos y Aguascalientes que salieron para dejar su lugar a Querétaro y Baja California Sur (cuadro 8). Estas siete entidades federativas obtuvieron tan sólo 1.8% del total de las participaciones, es decir menos de la mitad concentrada por este grupo en 1970; contribuyeron con 3.7% al PIB nacional, casi igual que cinco años antes; ello con el 4.3% de la población total, un punto porcentual menos que en 1970.

En 1980, año en el que López Portillo puso en marcha el SNCF, el grupo de las siete entidades más ricas, en cuanto a generación de PIB y monto de participaciones, registra sólo dos cambios: desaparecen Baja California y Puebla, y entran Tabasco y Chiapas (cuadro 9). La constante es el Distrito Federal como la entidad de mayor contribución al PIB y también mayor captación de participaciones. Este año obtuvo 23.2% del total de estos recursos y generó una cuarta parte del PIB nacional, con 13.2% de la población total.

Después del Distrito Federal estuvieron el Estado de México, Tabasco, Jalisco, Veracruz, Nuevo León y Chiapas. Estas siete entidades absorbieron 63.2% del total de las participaciones, casi 10% menos que en 1975, y contribuyeron con 60.8% al PIB nacional, con 47.7% de la población total. En este año destaca el caso de Chiapas, que generó tan sólo 2.7% del PIB nacional y que con el 3.1% de la población del país recibió casi 4% de las participaciones federales. Esto llama la atención, ya que en 1980 muchas otras entidades contribuyeron con mayores porcentajes al PIB nacional y sin embargo obtuvieron menor cantidad de participaciones (cuadro 13). Esta política fiscal privilegiada hacia dicho estado se convirtió en una constante en los siguientes años, como se verá más adelante.

Por su parte, el grupo de los siete estados que menor cantidad de participaciones recibieron en 1980 fueron Nayarit, Zacatecas, Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Tlaxcala y Quintana Roo (cuadro 9). Como se observará, únicamente hubo dos cambios en los estados que integraron este grupo, en relación con 1975. Ellos sólo recibieron 3.7%

**Cuadro 10.** Relación porcentual entre PIB, participaciones y población en 14 entidades en 1985

<i>Entidad*</i>	<i>PIB (% aportado al total nacional) (A)</i>	<i>Participaciones (% del total nacional) (B)</i>	<i>Población (% del tot. nac. en 1980) (C)</i>
1. Distrito Federal	20.9	20.1	13.2
2. Estado de México	11.1	10.0	11.3
3. Tabasco	2.7	6.6	1.6
4. Veracruz	5.6	5.8	6.5
5. Jalisco	6.6	5.4	8.0
6. Nuevo León	5.9	5.2	4.0
7. Chiapas	2.3	3.8	3.1
Subtotal (entidades 1-7)	55.1	56.9	47.7
8. Campeche	3.9	1.0	1.0
9. Nayarit	0.8	1.0	1.7
10. Aguascalientes	0.6	0.8	0.7
11. Tlaxcala	0.6	0.8	0.3
12. Colima	0.5	0.7	0.5
13. Quintana Roo	0.5	0.6	0.8
14. B. C. Sur	0.4	0.6	0.3
Subtotal (entidades 8-14)	7.3	5.5	5.3
Subtotal de 14 entidades	62.4	62.4	53.0
18 entidades restantes	37.6	37.6	47.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuentes: (A) y (C) INEGI.

(B) SHCP, Coordinación con entidades federativas.

Nota: Las entidades 1-7 y 8-14 son, respectivamente, las que mayor y menor porcentaje de participaciones recibieron en este año.

**Cuadro 11.** Relación porcentual entre PIB, participaciones y población en 14 entidades en 1988

Entidad*	PIB (% aportado al total nacional) (A)	Participaciones (% del total nacional) (B)	Población (% del tot. nac. en 1990) (C)
1. Distrito Federal	21.3	22.0	10.1
2. Estado de México	11.4	9.3	12.1
3. Tabasco	1.8	6.2	1.8
4. Veracruz	5.6	5.7	7.7
5. Jalisco	6.7	5.4	6.5
6. Nuevo León	6.3	5.1	3.8
7. Chiapas	1.9	3.8	4.0
Subtotal (entidades 1-7)	55.0	57.5	46.0
8. Campeche	2.2	1.1	0.7
9. Nayarit	0.7	1.0	1.0
10. Aguascalientes	0.7	0.9	0.9
11. Tlaxcala	0.5	0.8	0.9
12. Colima	0.5	0.7	0.5
13. Quintana Roo	0.7	0.6	0.6
14. B. C. Sur	0.4	0.6	0.4
Subtotal (entidades 8-14)	5.7	5.7	5.0
Subtotal de 14 entidades	60.7	63.2	51.0
18 entidades restantes	39.3	36.8	49.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: (A) y (C) INEGI.

(B) SHCP, Coordinación con entidades federativas.

Nota: \* Las entidades 1-7 y 8-14 son, respectivamente, las que mayor y menor cantidad de participaciones recibieron en este año.

de las participaciones, esto es, el doble que cinco años atrás; aportaron 3.7% del PIB nacional, igual que en 1975, con 5.3% de la población total.

Para 1985, el grupo de los siete estados más ricos no registró ningún cambio en cuanto a sus integrantes; sin embargo, en relación con las cifras sí se dieron algunas variaciones importantes. En primer lugar, el porcentaje de participaciones concentrado por el Distrito Federal se redujo a 20%, como su aportación al PIB nacional (cuadro 10). El resto de los estados de este grupo no tuvo ningún cambio significativo, incluido Chiapas, que se mantuvo con un trato fiscal privilegiado. Otro dato que destacó en este año fue con respecto al monto de participaciones absorbido por estos siete estados, puesto que para 1985 se redujo de 63.2 a 56.9% en relación con 1980. Asimismo, disminuyó su contribución al PIB nacional a 55%, aun cuando mantuvo el porcentaje de población.

En correspondencia, el grupo de las entidades menos favorecidas en la distribución de las participaciones elevó su cantidad recibida por este concepto, así como su aportación al PIB nacional, en contraste con lo logrado cinco años antes. En 1985 Zacatecas salió del grupo e ingresó Campeche (cuadro 10). En total consiguieron 5.5% de las participaciones federales, dos puntos porcentuales más que en 1985, y generaron 7.3% del PIB nacional, casi el doble que cinco años atrás, sin ningún cambio en su porcentaje de población.

En 1988 no se observaron cambios significativos en el grupo de los siete estados más ricos. En suma éstos absorbieron 57.5% del total de las participaciones y generaron 55% del PIB nacional, con 46% de la población total; es decir, casi las mismas cifras que en 1985 (cuadro 11). En cuanto a los estados con menos recursos, tampoco se observó ninguna transformación importante, salvo que se redujo a 5.7% su contribución al PIB nacional, casi dos puntos porcentuales en relación con 1985. Concentraron 5.7% de las participaciones federales prácticamente sin ningún cambio en su población.

Por último, en 1990 el grupo de las siete entidades con mayor aportación al PIB nacional se mantuvo con cifras muy similares a las de 1985 y 1988, ya que contribuyeron con el 55% al PIB y recibieron 55% de las participaciones, con 46% de la población total del país. Por su parte, los estados que menos participaciones recibieron sólo aportaron 4.5% al PIB nacional y obtuvieron 5.9% de los recursos federales, con 5.9% de la población (cuadro 12).

Ya que *el Programa Nacional de Solidaridad* fue la estrategia más importante implementada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari



**Cuadro 12. Relación porcentual entre PIB, participaciones y población en 14 entidades en 1990**

Entidad*	PIB (% aportado al tot. nac. en 1988) (A)	Participaciones (% del total nacional) (B)	Población (% del total nacional) (C)
1. Distrito Federal	21.3	19.6	10.1
2. Estado de México	11.4	9.0	12.1
3. Veracruz	5.6	6.1	7.7
4. Tabasco	1.8	5.7	1.8
5. Jalisco	6.7	5.6	6.5
6. Nuevo León	6.3	4.8	3.8
7. Chiapas	1.9	4.0	4.0
Subtotal (entidades 1-7)	55.0	54.8	46.0
8. Zacatecas	1.0	1.2	1.6
9. Nayarit	0.7	1.0	1.0
10. Aguascalientes	0.7	0.9	0.9
11. Tlaxcala	0.5	0.8	0.9
12. Colima	0.5	0.7	0.5
13. Quintana Roo	0.7	0.7	0.6
14. B. C. Sur	0.4	0.6	0.4
Subtotal (entidades 8-14)	4.5	5.9	5.9
Subtotal de 14 entidades	59.5	60.7	51.9
18 entidades restantes	40.5	39.3	48.1
Total	100.0	100.0	100.0

Fuentes: (A) y (C) INEGI.

(B) SHCF, Coordinación con entidades federativas.

Nota: \* Las entidades 1-7 y 8-14 son, respectivamente, las que mayor y menor porcentaje de participaciones recibieron en este año.

con el fin de fortalecer a los gobiernos estatales y municipales, se consideró conveniente analizar la proporción existente entre los recursos federales canalizados a este programa y aquéllos destinados a las participaciones. Con este propósito se preparó el cuadro 14, en el cual se muestra que al iniciarse la administración del presidente Salinas, el dinero utilizado en el Pronasol representó tan sólo 7% del total de las participaciones federales para los estados y municipios. Sin embargo, este porcentaje se fue incrementando año con año; en 1989 fue de 11%, en 1990 de 16%, y para 1992 ya significaba 22 por ciento.

Por último, los índices de marginación de los estados de la República que se muestran en el cuadro 15 proporcionan un panorama claro de los cambios que se han producido en la situación socioeconómica de cada una de las entidades federativas del país. Ambos índices se elaboraron con base en indicadores en su mayor parte comunes: porcentaje de la población mayor de 15 años analfabeta, mayor de 15 años sin la primaria completa, en localidades con menos de 5 000 habitantes, y porcentaje de viviendas sin agua entubada y sin drenaje. No obstante que el índice de 1980 se realizó de acuerdo con 11 indicadores y el de 1990 con 9, ambos nos permiten medir el avance logrado por cada estado durante una década. Y esta década cubre precisamente desde 1980, año en el que entró en vigor el SNCF, hasta 1990.

Según esta información resulta claro que los estados que en 1980 registraron los índices más bajos de marginación seguían siendo básicamente los mismos en 1990. El Distrito Federal se colocó en el lugar 32 en ambos años, de igual modo Nuevo León ocupó la posición 31 y Baja California la 30. Aguascalientes sólo cambió su posición un lugar, al pasar del 28 al 27, Coahuila del 27 al 29, Sonora del 26 al 25 y Jalisco del 25 al 24. Hubo algunas entidades federativas que mejoraron su nivel, como Baja California Sur, que subió del lugar 24 al 28, Chihuahua del 22 al 26, Nayarit del 13 al 17, Quintana Roo del 12 al 19 (el estado que mayor avance registró) y Tabasco del 5 al 9.

También se registraron cambios en algunas entidades que elevaron su nivel de marginación; el caso del Estado de México fue el más grave, ya que pasó de la posición 29 a la 21. Le siguieron Durango, que descendió del 19 al 15; Guanajuato, del 18 al 13; Puebla, del 9 al 6, y Veracruz, del 7 al 5. Por su parte, los estados más marginados no experimentaron ningún cambio en sus índices, pues Hidalgo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas aparecieron con los niveles más altos tanto en 1980 como en 1990. La única variación fue que en 1990 Chiapas desplazó a Oaxaca como la entidad federativa más marginada de todo el país.

**Cuadro 13.** PIB total por entidad federativa (estructura porcentual)

Entidad	1970	1975	1980	1985	1988
Aguascalientes	0.56	0.60	0.61	0.68	0.73
Baja California	2.63	2.45	2.25	2.36	2.54
B. C. Sur	0.37	0.40	0.41	0.40	0.47
Campeche	0.44	0.47	0.48	3.94	2.23
Coahuila	2.79	2.89	2.66	2.74	2.99
Colima	0.43	0.51	0.47	0.54	0.53
Chiapas	1.61	1.67	2.71	2.32	1.94
Chihuahua	3.40	3.26	2.82	2.94	3.25
Durango	1.40	1.31	1.27	1.48	1.32
Guanajuato	3.37	3.28	2.91	3.18	3.30
Guerrero	1.72	1.80	1.67	1.74	1.88
Hidalgo	1.34	1.35	1.51	1.54	1.70
Jalisco	7.13	7.01	6.57	6.66	6.78
Estado de México	8.62	10.25	10.94	11.10	11.40
Michoacán	2.54	2.61	2.37	2.31	2.51
Morelos	1.08	1.11	1.08	1.19	1.28
Nayarit	0.86	0.81	0.77	0.80	0.73
Nuevo León	5.88	5.86	5.90	5.97	6.33
Oaxaca	1.48	1.51	1.41	1.77	1.71
Puebla	3.24	3.22	3.24	3.27	3.10
Querétaro	0.80	0.95	0.95	1.25	1.31
Quintana Roo	0.18	0.34	0.40	0.51	0.72
San Luis Potosí	1.56	1.47	1.45	1.67	1.85
Sinaloa	2.47	2.48	2.09	2.22	2.24
Sonora	3.17	2.79	2.45	2.58	2.75
Tabasco	1.16	1.69	3.97	2.72	1.86
Tamaulipas	3.18	3.02	2.95	2.78	2.74
Tlaxcala	0.40	0.49	0.46	0.64	0.57

**Cuadro 13.** (Conclusión)

Entidad	1970	1975	1980	1985	1988
Veracruz	6.46	6.00	5.81	5.69	5.68
Yucatán	1.13	1.37	1.13	1.11	1.17
Zacatecas	1.02	0.88	0.80	0.93	1.03
Aguas territoriales	0.02	0.01	0.34	—	—
Distrito Federal	27.56	26.14	25.15	20.96	21.35
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: INEGI.

**Cuadro 14.** Relación entre participaciones federales a estados y municipios y recursos canalizados a Solidaridad y desarrollo regional\* (1988-1992)

Año	Participaciones (A)	Recursos de Solidaridad (B)	Porcentaje
1988	118 535	8 727	7
1989	125 267	13 794	11
1990	133 233	21 765	16
1991	143 492	28 451	20
1992	150 621	32 773	22
Promedio	134 229	21 102	15

Fuente: (A) SHCP, Coordinación con entidades federativas.

(B) Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno. 1994*, Anexo.

Nota: \* En miles de nuevos pesos a precios constantes, base 1980.

## Conclusiones

La política económica de los diversos regímenes gubernamentales de México se ha propuesto reiteradamente como meta lograr una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo entre toda la

**Cuadro 15.** Índices de marginación de los estados de la República mexicana

<i>Posición ocupada a escala nacional</i>	1980	1990
32	Distrito Federal	Distrito Federal
31	Nuevo León	Nuevo León
30	Baja California	Baja California
29	Estado de México	Coahuila
28	Aguascalientes	B. California Sur
27	Coahuila	Aguascalientes
26	Sonora	Chihuahua
25	Jalisco	Sonora
24	B. California Sur	Jalisco
23	Tamaulipas	Colima
22	Chihuahua	Tamaulipas
21	Colima	Estado de México
20	Morelos	Morelos
19	Durango	Quintana Roo
18	Guanajuato	Sinaloa
17	Campeche	Nayarit
16	Sinaloa	Tlaxcala
15	Yucatán	Durango
14	Tlaxcala	Querétaro
13	Nayarit	Guanajuato
12	Quintana Roo	Michoacán
11	Querétaro	Yucatán
10	Michoacán	Campeche
9	Puebla	Tabasco
8	San Luis Potosí	Zacatecas
7	Veracruz	San Luis Potosí
6	Zacatecas	Puebla

**Cuadro 15.** (Conclusión)

<i>Posición ocupada a nivel nacional</i>	1980	1990
5	Tabasco	Veracruz
4	Hidalgo	Hidalgo
3	Guerrero	Guerrero
2	Chiapas	Oaxaca
1	Oaxaca	Chiapas

Fuente: Consejo Nacional de Población, *Índice de marginación de los estados de la República mexicana, 1980*, y *La marginación en los municipios de México, 1990*.

población, así como dar un tratamiento especial a las zonas marginadas con el objeto de abatir rezagos. A lo largo de los veinte años examinados, el gobierno federal ha atravesado diversas crisis de endeudamiento y de desequilibrios presupuestales y/o comerciales. Esto ha llevado a que antes de preocuparse por la salud financiera de las entidades federativas y de los municipios, se haya tratado primero de resolver—o cuando menos de sortear— los problemas que se presentan a nivel federal.

Se ha considerado entonces que antes que nada es necesario garantizar la permanencia y la solvencia del poder federal, y se ha ido postergando la solución de la problemática financiera de las entidades federativas y de los municipios. En la época de Luis Echeverría se establecieron los Coprodes con el objetivo de coordinar y hacer más eficientes los recursos que el gobierno federal canalizaba a los estados menos desarrollados. En el sexenio siguiente se puso en marcha el programa Coplamar para atender especialmente a las zonas deprimidas y a los grupos marginados. A partir de 1989 la estrategia para abatir los rezagos y la pobreza extrema fue el Pronasol.

De manera similar, desde hace muchos años los planes de desarrollo también han contemplado como objetivo vigorizar financieramente a los gobiernos estatales y coordinar en materia de gasto de inversión. La administración de Miguel de la Madrid se planteó como uno de sus propósitos fundamentales el desarrollo estatal integral y el fortalecimiento municipal por la vía de la descentralización de la vida nacional. Desafortunadamente la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional no se ha concretado en la realidad. Por su parte, los mecanismos e instrumentos creados con el fin de concertar y coordinar los

programas de inversión local y regional, Coplades y CDS, han logrado una mayor participación de los estados en la toma de decisiones sobre su gasto de inversión; sin embargo, la centralización de las mismas está aún lejos de haber sido superada.

El análisis estadístico presentado evidencia que ninguna de las políticas económicas delineadas, ni ningún programa en especial, ha propiciado mayor justicia distributiva. En este contexto destaca al inicio de los ochenta la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que pretende lograr una mejor distribución de los ingresos nacionales entre la federación y los estados. Sin embargo, es posible afirmar, con base en la información estadística presentada, que dicho sistema no ha conseguido que el porcentaje del gasto federal correspondiente a los estados y municipios se incrementa sustancialmente. Es decir, aún persiste un acentuado desequilibrio vertical entre los diferentes ámbitos de gobierno que coexisten en el Estado mexicano.

Aunado a lo anterior, el SNCF ha mantenido y aun agudizado la concentración de ingresos en un pequeño grupo de estados, los más ricos del país dada su elevada aportación al PIB nacional. No obstante la gran cantidad de reformas realizadas al sistema, los estados con mayores niveles de riqueza son también los que logran los montos más elevados de participaciones federales. Lo contrario ocurre con las entidades que menos contribuyen al PIB nacional, ya que son al mismo tiempo las que menos recursos federales reciben. Así pues, no se observa entre los estados una transferencia de recursos que tienda a una mayor justicia distributiva, es decir, tampoco se ha logrado un equilibrio horizontal.

Ciertamente las participaciones aumentaron en el periodo estudiado de manera mucho más dinámica que el total de los egresos de la federación. Sin embargo, estas cifras nos parecen aún muy bajas dadas las grandes necesidades que enfrentan las diversas regiones y estados del país. Por su parte, el SNCF no permite canalizar mayores recursos a las entidades más necesitadas, y los estados de mayor riqueza siguen siéndolo a través del tiempo. La concentración de las participaciones y del PIB en seis o siete entidades de la República, así como la falta de movilidad y de distribución de la riqueza, son patentes.

A lo largo de la etapa analizada, siete estados han aportado entre 55 y 60% del PIB nacional, y esas mismas entidades han recibido en promedio 60% de los recursos federales canalizados hacia los gobiernos locales. Salvo algunas excepciones, los estados reciben como participaciones una proporción más o menos similar a lo que ellas aportan al PIB nacional. Las políticas de equilibrio y redistribución del ingreso

nacional no se evidencian en las cifras estudiadas. En lo que respecta a la población, dentro de las mismas siete entidades vive aproximadamente 47% de los habitantes del país.

En la última década, también como consecuencia de la entrada en vigor del SNCF, los gobiernos estatales se han hecho más dependientes de las participaciones federales; 60% de sus ingresos, en promedio, provienen de éstas. Ya que la coordinación fiscal es el sistema con mayor grado de centralización que puede observarse en un país federal, consideramos que dentro del movimiento actual de renovación del federalismo en México resulta indispensable replantear la manera de conducir las relaciones fiscales intergubernamentales a fin de fomentar estados menos dependientes de la federación y con una capacidad mayor para impulsar el desarrollo del país en su conjunto.

En este contexto podría plantearse la alternativa que representa la concurrencia impositiva, que no implica necesariamente superposición de gravámenes, como un mecanismo para propiciar una autonomía fiscal relativa de las entidades. Lo anterior les daría una mayor responsabilidad en cuanto a obtener directamente sus propios recursos; todo esto como una alternativa a la luz de los resultados poco exitosos que durante quince años de operación ha tenido el SNCF.

Los índices de marginación de los estados muestran que de 1980 a 1990 son los mismos cuatro estados los más marginados del país: Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo, lo que demuestra que durante toda esta década no se logró avanzar en el desarrollo de las entidades más pobres. En particular llama la atención el caso del estado de Chiapas que, a pesar del trato privilegiado de que ha sido objeto desde 1980, pasó del segundo al primer lugar de marginación en 1990. Es decir, a pesar de la canalización de recursos federales, en dicho estado se agudizaron las condiciones de pobreza y subdesarrollo.

El hecho de que la federación le haya otorgado a Chiapas un mayor nivel porcentual de participaciones en comparación con lo que esta misma entidad aporta al PIB nacional, y que lejos de disminuir su grado de marginación éste haya aumentado, indica que el incremento de los ingresos estatales no es lo único que se requiere para transformar la situación de los estados menos desarrollados. Junto con mayores niveles de ingresos deben incluirse programas de inversión concretos y mecanismos sociales que permitan dar seguimiento al destino de los recursos. El ingreso y el gasto son un binomio que no puede seguirse manejando separadamente; es indispensable articular ambas facetas dado que forman parte de una sola realidad.

No es justo ni viable para el país, a mediano plazo, lograr un presupuesto federal equilibrado y resolver el problema financiero a nivel federal, dejando de lado o postergando la salud financiera de las entidades federativas y de sus municipios. Es necesario resolver la deteriorada situación financiera que hoy en día padecen la mayoría de las entidades, así como proponer un nuevo esquema fiscal que les permita responder a las demandas que se les presentan en sus circunscripciones.

Ante la problemática de la mala distribución de los recursos, de su centralización y de la pauperización de la mayor parte de los estados y municipios del país, en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* el gobierno federal ha señalado su intención de realizar cambios sustantivos dentro del SNCF. Uno de los objetivos planteados es fortalecer las haciendas estatales y municipales mediante la transferencia de potestades tributarias. Por lo que toca al gasto, se señala que se reasignarán tanto responsabilidades como capacidad de decisión a fin de que ciertos rubros, que hoy en día ejerce la federación, sean manejados de ahora en adelante por los gobiernos locales.

En este sentido resulta indispensable analizar el papel del Proasol en función de su apoyo real a los gobiernos locales. Si bien es cierto que gracias a las diferentes vertientes de Solidaridad por primera vez en muchos años se pudieron realizar obras en muchos municipios del país, también es verdad que esos proyectos carecieron de planeación, lo que aunado a los montos manejados dio por resultado que no tuvieron ningún efecto en el nivel de desarrollo de los grupos y regiones a los que iban destinados. Es decir, los grupos denominados de pobreza extrema permanecen en la misma situación.

Además de no repercutir realmente en la elevación de los niveles de vida de los grupos más marginados, este programa debilitó a la institución municipal ya que creó órganos que sin pertenecer propiamente a los ayuntamientos contaban con recursos que éstos no poseían. Como se recordará, los recursos canalizados vía Solidaridad llegaron a representar 22% del total de las participaciones dirigidas a estados y municipios.

Una línea estratégica señalada en el último Plan Nacional de Desarrollo es renovar el federalismo a fin de forjar el porvenir de México como una nación fortalecida gracias a la autonomía y al desarrollo equilibrado de sus estados y municipios. Así pues, en el discurso gubernamental se afirma que el nuevo federalismo fiscal es uno de los pilares fundamentales en los que se apoyará la renovación del pacto federal. Queda aún por ver el contenido de las reformas anunciadas

así como los instrumentos y mecanismos que se emplearán para llevar a la realidad tales propósitos. Es un hecho que el desarrollo del país, así como la solución a su compleja problemática, requiere una transformación de la situación económica de los gobiernos locales.

No puede haber una federación próspera con estados y municipios pobres; de hecho, los gobiernos que se han sucedido a partir de 1970 hasta 1992 establecieron como una de sus prioridades fortalecer a las entidades federativas. Sin embargo, estos propósitos no se vieron reflejados en la realidad y, por el contrario, las políticas instrumentadas fortalecieron la concentración de los recursos por parte de la federación y de los estados más ricos. Aquí es necesario destacar que la precaria situación financiera por la que atraviesan muchas de las entidades federativas contrasta notablemente con los superávits presupuestales anunciados por la pasada administración federal.

En resumen, es prioritario avanzar hacia un verdadero federalismo fiscal que se traduzca en el ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios, un federalismo que fortalezca de manera real a los gobiernos locales y que nutra la confianza de la comunidad en sus autoridades, y que sólo podrá sustentarse en una distribución más equilibrada de los recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión.

## Referencias bibliográficas

- Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), "Declaración del Secretario de Hacienda y Crédito Público sobre la política económica del nuevo gobierno de México. 18 de diciembre de 1970", *México: La política económica del nuevo gobierno*, México, 1971, 431 p.
- , "Los lineamientos generales de la política económica", *op. cit.*
- Consejo Nacional de Población (Conapo), *Índice de marginación de los estados de la República mexicana. 1980*, México.
- , *La marginación municipal en México*, México, 1994 (diskette).
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), *Revista Trimestre Fiscal*, México, núm. 15, octubre-diciembre de 1982.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Estadísticas históricas de México*, México, 1994, t. I, 596 p.
- , *Estados Unidos Mexicanos. XI Censo general de población y vivienda, 1990*, México, 1992, 100 p.
- , *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1975-1983*, México, 1985, 442 p.

- , *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1979-1988*, México, 1991, 559 p.
- , *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1989-1991*, México, 1994, 252 p.
- , *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Estructura económica regional, Producto Interno Bruto por entidad federativa 1970, 1975 y 1980*, México, 1985, 577 p.
- , *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Oferta y demanda global y PIB anual a precios constantes de 1980. Series 1960-1993*, México, 1994, 230 p.
- , *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 1985 y 1988*, México, 225 p.
- Núñez Jiménez, Arturo, "Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), núm. 4, octubre-diciembre de 1981, pp. 85-108.
- Madrid Hurtado, Miguel de la, "Mensaje de toma de posesión. 1o. de diciembre de 1982", *Miguel de la Madrid. Seis informes de gobierno. 1983-1988*, México, Presidencia de la República, 1988, 514 p.
- , "Segundo Informe de Gobierno. 1o. de septiembre de 1984", *Id.*
- , "Cuarto Informe de Gobierno. 1o. de septiembre de 1986", *Id.*
- , "Quinto Informe de Gobierno. 1o. de septiembre de 1987", *Id.*
- Salinas de Gortari, Carlos, *Primer Informe de Gobierno. 1989*, México, Presidencia de la República, 1989, 62 p.
- , *Sexto Informe de Gobierno. 1994*, México, Presidencia de la República, 1994, Anexo, 784 p.
- Secretaría de Gobernación, *Cuarto Informe que rinde al H. Congreso de la Unión el Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez*, México, 1974, 219 p.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Cuenta Pública del Gobierno Federal 1970-1975 y 1991-1992*, México, varios tomos.
- , *Participaciones federales correspondientes a los ejercicios fiscales 1980-1992*, México, 1992 (mimeografiado).
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1976-1990*, México, varios tomos.
- , *Filosofía política de José López Portillo. 1980*, México, 1980, 289 p.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983, 430 p.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1984, 143 p.
- , "Versión abreviada del Plan Global de Desarrollo 1980-1982", *Decreto que promulga el Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, 1980, 174 p.
- Unidad de la Crónica Presidencial, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*, México, Presidencia de la República, 1994, 475 p.