

La coordinación fiscal y la descentralización y su impacto sobre la solvencia financiera: ejemplificación con el caso de Sonora

Rigoberto Soria Romo

A principios de la década de los ochenta nuestro país inició un proceso de descentralización mediante la transferencia de facultades y recursos del gobierno federal hacia los estados y municipios. Entre las principales acciones se encuentran las reformas al artículo 115 constitucional; la instrumentación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y los primeros intentos de descentralización de los servicios de educación y salud, entre los más importantes.

El propósito de este trabajo es explorar la interacción entre el SNCF, la descentralización y las finanzas estatales en el contexto del federalismo mexicano, enfatizando su impacto en la solvencia fiscal estatal. Este ejercicio se ejemplifica con el caso de Sonora. Para lo anterior, se plantean algunos elementos históricos y conceptuales sobre federalismo y descentralización, para posteriormente continuar con una breve reseña del proceso de descentralización de la federación a los estados en diversos sectores. Se finaliza con un análisis del impacto del proceso de descentralización sobre las finanzas estatales y su solvencia.

En nuestro país, la discusión sobre el federalismo fiscal, que se resume en el SNCF se restringe principalmente a una discusión sobre porcentajes de los ingresos que se asignan a los tres ámbitos de gobierno (80 %, a la federación, 16% a los estados y 4 % a los municipios), de lo que se argumenta la enorme concentración de los ingresos en el ámbito federal de gobierno.

Desde nuestra perspectiva esta es una discusión que deja de lado lo importante, pues el debate sobre el federalismo debe ser el gran debate sobre el proyecto de nación y requiere partir sobre principios básicos: por ejemplo la igualdad del nivel de vida de todos los mexicanos, independientemente del estado en que vivan y la igualdad de oportunidades de educación, salud y bienestar para todos. Es a partir de estos grandes principios-objetivos, sobre los que debe partir el gran debate sobre el federalismo mexicano y no sobre la mezquina discusión sobre porcentajes.

1. Federalismo y descentralización

Existen diversas alternativas de organización que puede adoptar un Estado. En un extremo se encuentra el Estado unitario caracterizado por la existencia de “un sólo orden jurídico válido para la totalidad del territorio [...], [que] parte del vértice superior hasta las normas inferiores formando una estructura jerarquizada” (Gamas Torruco, 1993, 132). En consecuencia, no existe la autonomía, entendida como la facultad de las provincias de autoconstituirse y autolegislarse.

En el otro extremo se encuentra la figura de la Confederación de Estados, que surge “de la necesidad de unirse para hacer frente a peligros comunes o bien, con propósitos de expansión, habiendo resultado algunas de ellas a la larga (Alemania y Suiza) en Estados federales” (Gamas Torruco, 1993, 133).

Bajo esta forma de organización, los Estados miembros no pierden su independencia ni su derecho a la autodeterminación y se asocian sólo para el cumplimiento de determinados fines.

Una figura intermedia es el Estado federal o federación, que “entiende que la soberanía es una cualidad de la totalidad de la organización y que las entidades federativas tienen sólo una zona de autonomía determinada constitucionalmente” (Gamas Torruco, 1993, 133). Una definición práctica de federalismo consiste en considerarlo como una forma de Estado constituido por una diversidad de órdenes jurídicos locales, los cuales concurren en un mismo ámbito espacial con un orden jurídico federal “que perfectamente bien coordinados entre sí, se complementan mutuamente, de tal manera que integrados y dispuestos forman un todo armónico que resulta coordinado por una norma superior que es la Constitución” (Armenta López, 1996, 6). De estos órdenes, el federal tiene vigencia en la totalidad del territorio, mientras que el estatal o local es válido únicamente en el ámbito geográfico de cada entidad federativa. Esta forma de organizar el Estado surgió “como una fórmula que aseguraba el respeto a las identidades locales y la autonomía en el manejo propio de los asuntos de cada comunidad, a la par que permitía la integración del poder soberano en entidades mayores, capaces de arrostrar con éxito los retos de una nueva correlación de fuerzas en el mundo” (Juaristi, 1996).

El gran dilema y reto de eficiencia y eficacia de un estado federal es el reparto de competencias. Esto implica definir las atribuciones y facultades que le compete a cada ámbito de gobierno para hacer eficiente el sistema, señalando cuáles de éstas deben ser exclusivas de uno de ellos y cuáles concurrentes, coincidentes o coordinadas. También implica determinar los mecanismos de revisión y actualización de las relaciones intergubernamentales, entre otras importantes materias.

En la evolución de los estados federales, se han forjado diversos modelos. Éstos son ideales en cuanto a que no se encuentran en la vida real en una forma pura, sino lo más frecuente es que los estados federales sean una combinación de dos o más tipos de federalismo. En un extremo se encuentra el *federalismo clásico o dual*, cuya substancia es la exclusividad de funciones que la Constitución le confiere a los gobiernos locales respecto al gobierno central, por lo cual son independientes entre sí, careciendo de coordinación y concurrencia de atribuciones (Armenta López, 1996, 9). Este modelo de federalismo, en su forma pura, se encuentra agotado debido a que no responde con flexibilidad a la dinámica económica, política y social que se vive en la actualidad. En su lugar, se han establecido los mecanismos para fincar una nueva relación de interdependencia, mediante tareas compartidas entre la federación, los estados y los municipios (Armenta López, 1996). A este modelo se le conoce como *federalismo cooperativo* y su esencia es la “cooperación intergubernamental para conseguir fines comunes, tanto en materia económica como social y cultural, mediante proyectos de financiamiento conjuntos entre entidades federativas y gobierno central” (Armenta López, 1996, 10).

La concreción de este federalismo se da mediante acuerdos entre ambas instancias y la adecuación del marco normativo y constitucional.

Un tercer modelo es denominado *federalismo creativo* (Díez de Urdanivia, 1996, 106). Esta es una concepción moderna del estado que plantea la revisión y transformación de las relaciones intergubernamentales ante los cambios constantes de la realidad, debido a los procesos económicos y sociales a nivel nacional e internacional. Dicho modelo postula que el gobierno central apoye con incentivos y estímulos la participación directa de los gobiernos locales en la satisfacción de las necesidades de la población, mediante un sistema fiscal de participaciones, más que el de inversión federal directa. Una de las principales ventajas de este modelo es que los gobiernos locales ven incrementada su libertad y su capacidad para definir y ejecutar programas según sus prioridades. Este modelo se apoya en políticas de descentralización para transferir recursos y responsabilidades a los gobiernos locales, intentando contrarrestar las relaciones de dependencia respecto al gobierno central.

2. Centralización y descentralización en el federalismo

Un sistema federal no implica necesariamente un Estado descentralizado, ni un régimen unitario significa centralización. Existen Estados unitarios altamente descentralizados como Francia y, por otro lado, se observan Estados federales altamente centralizados como México. La centralización y la descentralización, como puntos extremos representan oposición; sin embargo, en la práctica la presencia de uno y otro principio es esencial ya que se manifiestan bajo formas intermedias, tendencialmente descentralizadoras o centralizadoras (Díez de Urdanivia, 1996, 473).

Algunos autores consideran que el federalismo como forma de organización político-económica, induce que cada región busque explotar sus ventajas competitivas, al tiempo que atenúa los efectos negativos de la vulnerabilidad regional proveniente de un entorno internacional abierto (Díaz C., 1995). Bajo este esquema general, la descentralización en su acepción amplia (territorial, política y financiera), reflejada en un federalismo auténtico, juega un papel vital.

En los últimos años, en el contexto internacional, se ha originado un proceso de descentralización en los estados federales. Dicho proceso es consecuencia del agotamiento de modelos centralistas adoptados con anterioridad, principalmente en países en vías de desarrollo. México se ha incorporado a dicho proceso a partir de la década de los ochenta, recibiendo su más fuerte impulso en los últimos años.

3. Federalismo y descentralización en México

A partir del decreto del 31 de enero de 1824, que formaliza su origen como nación independiente, el Estado mexicano adopta el sistema federal como forma de organización gubernamental. Este decreto se limitaba a “implantar el sistema federativo y a dar vida con ello a los estados mismos; a establecer la división de poderes con las facultades esenciales de cada uno; a fijar la extensión de la autoridad federal; y, a marcar normas generales para el gobierno de los estados” (González Pedrero, 1995).

Según este autor, "el federalismo nos vino fundamentalmente de la diputación provincial, cuyos antecedentes están en la Constitución Gaditana de 1812 (que recibió la influencia ideológica, paradójicamente, de la Constitución Francesa de 1791); y, asimismo, de la Constitución política norteamericana. Por esas razones aquel federalismo resultó diferente de sus modelos" (González Pedrero, 1995).

Tomando como parámetro la cuestión fiscal, el análisis histórico del federalismo mexicano se delimita en tres etapas fundamentales. La primera de ellas es la referente a su surgimiento y desarrollo en el siglo XIX, a partir de la promulgación de la Constitución de 1824, hasta el movimiento armado de 1910. La segunda es su consolidación a partir de la Constitución de 1917, con características centralizadoras. La tercera etapa hace referencia a los intentos de descentralización, iniciados en la década de los ochenta y su tendencia a la consolidación en la presente.

El federalismo en el siglo XIX

Según Marcello Carmagnani, la primera fase del federalismo en el siglo XIX, se da entre 1824 y 1857, la cual se caracterizó por dar "vida a una federación con poderes federales dotados de escasas competencias y, [...] una reducida capacidad de ejercicio" (Carmagnani, 1993, 136). En esta etapa, el gobierno central contaba con poco control en el poder político y económico, en algunos estados del país, debido principalmente a la gran extensión territorial y las deficientes vías y medios con las distintas regiones.

Posteriormente, con el triunfo del liberalismo y la promulgación de la Constitución de 1857 se establece un nuevo modelo de relación entre las instancias de gobierno, delimitando y precisando la soberanía de los estados, reorganizando y asignando condiciones de libertad válidas para todas las entidades federativas (Carmagnani, 1993, 148). Según Carmagnani, la novedad contenida en la Constitución de 1857, es el equilibrio entre el poder de la federación y las libertades de las entidades federativas, es decir el proyecto federal y liberal en 1857, se realizó "en oposición tanto a la tendencia centralizadora como a la tendencia descentralizadora y pactista, capaces todas, [...] de ligar los numerosos intereses que se sentían afectados por el proyecto liberal y federal" (Carmagnani, 1993, 149).

Este proyecto liberal tuvo un compás de espera, debido a que se presentó una fuerte oposición, principalmente por intereses eclesiásticos y militares, los cuales mediante una coalición lograron retardar su implantación durante diez años, a través de la intervención extranjera y de la guerra civil (Carmagnani, 1993, 150). La reactivación del federalismo en 1867, dada su reformulación en el periodo 1858-1867, "se caracteriza por establecer la existencia de dos esferas autónomas, la de la federación y la de las entidades federativas, unidas que las lleva a la colaboración" (Carmagnani, 1993, 152).

En el periodo de 1867 a 1890 se presentan tensiones políticas y financieras entre el poder central y los poderes locales, mismos que actuaron en defensa de la soberanía y la titularidad de las rentas e impuestos respecto al gobierno central. Pero esta tensión entre federación y entidades observó una convergencia de intereses debido a la inserción de México en la economía internacional a finales del siglo XIX, y por la inversión norteamericana en los ferrocarriles (Carmagnani, 1993, 163).

En este periodo el gobierno central adquiere mayor fuerza por efecto de la centralización política y el crecimiento económico, y además "la centralización política de la federación y descentralización política de los estados garantizó la paz y estimuló el crecimiento económico entre federación y estados" (Díez de Urdanivia, 176).

El federalismo centralizador

A lo largo del siglo XIX y hasta 1910, fue un periodo de constante tensión entre el centro y la periferia. El movimiento armado de 1910 dio la pauta para el establecimiento de un nuevo modelo federal en el Estado mexicano. Con la promulgación de la Constitución de 1917 se dota al gobierno central con amplias facultades con respecto a los gobiernos estatales, además de conferirle poderes para garantizar la unidad política y económica de la nación y responder a los desafíos internos y externos del país. El federalismo contemporáneo mexicano no surgió centralizado, sino que paulatinamente fue adoptando elementos de centralización, misma que se consolida a partir de la década de los treinta (Hernández Chávez, 1993, 286). Durante el presente siglo, una serie de factores han originado un proceso de centralización política y administrativa en el Estado mexicano:

- El desarrollo de la economía se impulsó a partir del Estado central. La concentración del capital y de las actividades económicas debilitó los poderes locales y reforzó al poder central.
- La administración pública se organizó en cuerpos nacionales de estructura centralizada.
- La consolidación de un fuerte aparato administrativo adscrito al Ejecutivo federal, con el cual asumió funciones sociales básicas como los servicios de educación, cultura, salud, seguridad, y servicios sociales, entre otros (Borja, 1987, 29-30).
- La formación de clases políticas y de burocracias habituadas a funcionar centralmente.

En la actualidad (Díez de Urdanivia 1996, 176), nuestra Constitución en su artículo 40 recoge la voluntad popular de constituirse en una república representativa, democrática y federal; compuesta por entidades libres y soberanas en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidas en una federación establecida según los principios de la misma ley fundamental. En este esquema, las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a la federación se entienden reservadas a las entidades, que cedieron parte de sus potestades al momento de establecer el nuevo Estado independiente y soberano, conservando el resto de facultades características del poder público. Este arreglo se conoce en la doctrina como *poderes residuales* (Díez de Urdanivia 1996, 177).

El federalismo mexicano tiene características de federalismo dual, dado por las facultades exclusivas de los tres ámbitos de gobierno. Además, la existencia de competencias concurrentes y coincidentes entre federación y estado; federación, estado y municipio; federación y municipio; y, estado y municipio, le dan características de federalismo cooperativo, y la celebración de convenios de coordinación en diferentes materias, mismos que han cobrado auge en los últimos años, lo señalan como federalismo creativo.

Durante los últimos años se ha reforzado un proceso de descentralización con la intención de abrir espacios de la participación ciudadana en la vida del país, además, disminuye la tensión entre los poderes de los estados y la federación.

4. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Es conveniente voltear hacia la historia y aprender de ella. Ninguna de las Constituciones federales vigentes en el siglo XIX (1824 y 1857) estableció de origen una delimitación o distribución de fuentes tributarias para los diferentes ámbitos de gobierno ya que se buscaba “que cada uno de (los) niveles de gobierno estuvieran en condiciones de cubrir, por si mismos, sus necesidades financieras, a la vez de (que) prevaleciera la soberanía y autonomía de los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior” (Ortiz, 1998, 13-14).

Por la anterior razón, desde los inicios de nuestra vida federal comenzaron los intentos de *delimitación de las competencias tributarias* (Ortiz, 1998, 13-76) a través de las Leyes Clasificadoras de Rentas de 1824, 1846, 1847, 1857 y 1868. Como su nombre lo implica, estas leyes tuvieron el propósito de repartir las fuentes de ingresos tributarios y sus potestades entre la federación y los estados. En algunas ocasiones dichas leyes se acompañaron con la obligación, de parte de los estados, de pagar una contribución, denominada “el contingente” para subsanar el déficit federal. La vigencia de las diversas leyes de distribución de rentas se vio interrumpida en los periodos entre 1835 y 1846 y de 1858 a 1868 como resultado de la vigencia de un régimen centralizado que sustituyó al federal.

La Constitución de 1917, en su versión original, reserva a la federación la facultad de gravar el comercio exterior (importaciones, exportaciones y mercancías en tránsito) y prohíbe a los estados la emisión de estampillas y papel sellado. En el resto de las fuentes tributarias se estableció la concurrencia impositiva consistente en que, dos o más ámbitos de gobierno pueden gravar la misma fuente de ingresos, dando origen a la doble o triple tributación. Esta situación motivó la búsqueda de un mecanismo de acuerdo que consistió en la realización de tres *convenciones nacionales fiscales* en 1925, 1932 y 1947.

La convenciones de 1925 y de 1932 consideraron que la solución al problema de la concurrencia impositiva estaba en distribuir las fuentes de ingreso entre federación, estados y municipios, en un esquema similar al de las leyes de clasificación de rentas reseñado. Las recomendaciones de estas convenciones no fueron aplicadas.

La Tercera Convención Nacional Fiscal se realizó en 1947 y se planteó que tanto federación como estados trataran de aprovechar en forma común las diferentes fuentes de ingreso. Por medio de una “coordinación que garantizara la uniformidad y la coherencia de los sistemas impositivos de la Federación con los de los Estados, distribuyéndose entre ambos los rendimientos de los impuestos” (Ortiz 1998, 27).

Las conclusiones de esta convención dieron origen a un nuevo marco normativo basado en la aprobación por parte del legislativo de las siguientes leyes:

- Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas del 29 de diciembre de 1948.
- Ley del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, que entro en vigor en 1948.
- Ley de coordinación fiscal entre la federación y los estados del 28 de diciembre de 1958.
- Ley que otorga compensaciones adicionales a los estados que celebren convenio de coordinación en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, que entró en vigor en enero de 1954.

Es importante resaltar que esta convención marca el punto de inflexión entre una política fiscal que buscaba la *distribución* de fuentes impositivas a otra en la cual el objetivo fue la *armonización* del sistema fiscal nacional, política que se ha impuesto y prevalecido hasta nuestros días. Esta tendencia se consolidó hasta llegar, en 1980, a la Ley de Coordinación Fiscal actualmente vigente.

En términos de algunos autores “ésta es la reforma fiscal más importante de los últimos tiempos, junto con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) en 1980 en lugar del ISIM, lo cual obligó a modificar los procedimientos y los criterios para el pago de participaciones a los estados y municipios” (Colmenares 1999, 419).

El sistema de coordinación fiscal vigente ha logrado varias ventajas, entre las que destacan (Colmenares 1999, 415-431).

- Las participaciones ya no se pagan sólo sobre ciertos impuestos, sino con base en el total de la recaudación de impuestos federales, incluso de los que se consideraban exclusivos de la federación, como es el caso de los aplicados al comercio exterior.
- Se hace obligatorio que los estados coordinados participen a su vez a los municipios con al menos 20% de los que ellos reciban.
- El monto de la recaudación distribuida como participaciones a estados y municipios se ha incrementado de manera permanente: hasta 1970 era 12.07% y conforme a la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor a partir de 1980 el FGP fue de 13%, que con los accesorios llegó a 16.8949%. Dicho porcentaje se ha incrementado paulatinamente hasta llegar al 24.489% de la recaudación federal participable aproximadamente.
- Los avances han sido notables, en materia de simplificación del catálogo impositivo, en el incremento paulatino de los recursos participables a estados y municipios y en una fórmula de distribución de participaciones más equitativa y eficiente, que ha reducido el diferencial per cápita entre los extremos y ha incentivado la recaudación local del impuesto predial y los derechos de agua.

5. El proceso de descentralización

México -como la mayoría de las federaciones a nivel mundial- se encuentra en proceso de revisión de las formas y mecanismos de sus relaciones intergubernamentales, mediante un proceso de descentralización, entre cuyos principales objetivos destacan: (Secretaría de Gobernación, 1997).

- Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales.
- Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados federados.
- Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud, medio ambiente, bienestar social, combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.

La descentralización de la administración pública federal “implica la transferencia de aquellas atribuciones y recursos, actualmente bajo la responsabilidad de las dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos locales y que permitan una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública” (SS 1997, 11).

5.1. Avances de la descentralización

En las distintas entidades se han dado avances en diversas materias y sectores, entre los que destaca salud, educación, seguridad pública, agricultura, ganadería y desarrollo rural, medio ambiente, recursos naturales y pesca, y comunicaciones y transportes, entre otros. Los avances de la descentralización se han dado en forma dispar entre los diferentes estados y no es propósito del trabajo evaluar dichos avances, por lo que únicamente se mencionará de manera general.

Descentralización de los servicios de salud

El derecho a la salud está garantizado constitucionalmente desde 1983. Sin embargo, el acceso efectivo a los servicios de salud para toda la población sigue siendo un reto para el Estado mexicano. Para afrontarlo es necesaria la participación plena tanto de la federación como de los estados y sus municipios. En México se han instrumentado tres modelos para incorporar la participación de las entidades federativas en la política de salud: la descentralización operativa en 1983; el fortalecimiento de los sistemas locales de salud en 1989; y, la descentralización de recursos, su administración y gestión, emprendida en 1997.

La descentralización nacional de los servicios de salud en 1983

Tiene como punto de partida el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud en 1983 (SS 1983), cuya instrumentación correspondió a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, hoy Secretaría de Salud, mismo que da inicio a los primeros esfuerzos para la descentralización de los servicios de salud en el país. La formulación de

una política de descentralización por parte del gobierno federal implicó la modificación del artículo cuarto constitucional y la emisión de una serie de decretos presidenciales.

Posteriormente, y con la expedición de la Ley General de Salud en 1984, se creó el Sistema Nacional de Salud, bajo la rectoría de la entonces SSA. Mediante dicha ley, se delimitaron las competencias y facultades de la federación y los estados en la materia. Una vez realizadas las adecuaciones a la constitución y leyes federales, surge en 1985 el Acuerdo de Descentralización Nacional de los Servicios de Salud, con el propósito de suscribir los compromisos del gobierno federal con los gobiernos de los estados. Dicho acuerdo contenía tres elementos específicos:

- La SSA se responsabilizó de la planeación, programación, presupuestación, financiamiento y normatividad técnica de los servicios.
- Los gobiernos de los estados se encargaron de la coordinación y organización de la prestación de los servicios de salud para la población abierta.
- Los estados tuvieron la opción de delegar la operación de los servicios en los municipios, previa firma de convenio.

Ante los requerimientos de la descentralización, los estados crearon un órgano responsable de esta materia y expidieron las respectivas leyes regulatorias.

El fortalecimiento de los sistemas locales de salud, 1989-1994

El proceso de descentralización se retomó a partir de 1989, con el Programa Nacional de Salud 1990-1994, que implicaba el fortalecimiento de los sistemas locales de salud. Lo anterior, representó un gran esfuerzo, pero no logró los objetivos planteados en las jurisdicciones sanitarias y no se vinculó al primer proceso de descentralización en los estados. Es decir, se pasó al nivel de la jurisdicción sanitaria sin consolidar el estatal, lo que implicó un bajo aprovechamiento del potencial de la descentralización inicial para organizar una trama de servicios integrados en el nivel local, así como un retroceso en la supuesta autonomía técnica de los estados descentralizados, al establecer un trato y reglas de trabajo similares para todas las entidades, independientemente de su grado de descentralización.

Situación actual de la descentralización integral de los servicios de salud

En esta última etapa se propuso continuar la descentralización de servicios orientados a la población no asegurada; mejorar los servicios y solucionar los problemas existentes en las entidades federativas en proceso de descentralización; y terminar de delegar facultades, decisiones, responsabilidades y control sobre la asignación y uso de recursos en todas las entidades federativas.

Para lograr lo anterior se elaboró el *Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000*, mediante el cual el gobierno de la república se propone, como objetivo último del proceso de descentralización, mejorar el nivel de salud de la población. Derivado del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa de Reforma del Sector Salud, surge en 1995 el *Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud*, donde se plantea la necesidad de descentralizar responsabilidades, recursos y decisiones, para acercar a la

población los servicios básicos de salud, que al ser prestados por los estados aseguren, potencialmente, mayor eficiencia y oportunidad a los usuarios.

En agosto de 1996 el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas firman dicho Acuerdo, estableciéndose las bases, compromisos y responsabilidades de las partes para la organización y la descentralización de los servicios de salud, así como para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros, que permitan a las entidades contar con autonomía en el ejercicio de las facultades que le otorga la Ley General de Salud (SS, 1996).

Además se creó el Consejo Nacional de Salud, (SS, 1995) como la instancia de coordinación entre los gobiernos de las entidades federativas y la Secretaría de Salud, para realizar la evaluación y seguimiento del proceso de descentralización. En dicho consejo, se reúnen los 31 secretarios de salud de las entidades federativas con su contraparte del gobierno federal, para establecer y definir las políticas nacionales en la materia.

Durante 1997 los estados ajustaron su estructura y su marco jurídico para instrumentar esta tercera etapa de la descentralización mediante la reforma de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, o su equivalente, y la Ley de Salud estatal. El Acuerdo de coordinación establece que el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Salud, transferirá recursos financieros al gobierno del estado, en los diferentes capítulos de gasto, para que éste se encuentre en condiciones de asumir la operación de los servicios de salud en todas las unidades médicas y administrativas. La transferencia de los recursos se efectúan a través de un ramo especial, etiquetados y calendarizados, y se envían por conducto de la Secretaría de Salud a la Secretaría de Finanzas del estado respectiva y ésta los transfiere a los servicios de salud del estado.

Evaluación de la descentralización de los servicios de salud

Sin negar los avances, es necesario mencionar algunas limitantes que presenta el proceso, como son:

- El Acuerdo de coordinación, a pesar de referirse una entidad específicamente, no parte de un diagnóstico del proceso de descentralización en la misma. Es decir, plantea un acuerdo que va de la desconcentración de los servicios a la descentralización y no de la descentralización parcial a una descentralización plena. No se aprecia el propósito de propiciar la constitución integral de un sistema estatal de salud, lo que implicará nuevamente una dualidad normativa en la organización y administración de los recursos, como una de las consecuencias indeseables del primer proceso de descentralización de 1985.

- Se observa una transferencia agresiva de la gestión y la propiedad jurídica de los recursos y servicios. Sin embargo, se aprecia más lentitud respecto al financiamiento y al flujo de la información y al control gubernamental.

De acuerdo con las recomendaciones de la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud, la profundización de la descentralización implicará pasar de los hospitales a los cuidados personales especiales con alta concentración tecnológica; de la tradicional hegemonía en el conocimiento de los médicos, a la potencial

información de los consumidores de los servicios; y de la medicina tecnológica curativa y preventiva a la modificación de los estilos de vida.

Para que esto sea posible, se requiere de una verdadera voluntad política, al dejar a los estados la determinación de sus necesidades y la búsqueda de soluciones, en el marco normativo de la administración estatal.

Descentralización de los servicios de educación básica

Con el propósito de abatir el centralismo y el burocratismo que prevalecieron en el sistema educativo durante décadas, en el sexenio 1988-1994 se fomentó la modernización y descentralización del sector educativo, mediante el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. Éste se celebró en mayo de 1992 entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, con el propósito de concretar sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal, así como unir esfuerzos para extender la cobertura de los servicios educativos y elevar su calidad. Dicho acuerdo se sustenta en tres ejes principales: la reorganización del sistema; la reformulación de los contenidos y materiales educativos y la revaloración social de la función magisterial.

Por medio del Acuerdo nacional, el gobierno federal transfirió a los gobiernos de los estados los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando el servicio en el estado, así como los recursos financieros utilizados en su operación.

Esta transferencia no implica la desatención de la educación pública por parte del gobierno federal, quien se encargará de vigilar el cumplimiento del artículo tercero constitucional, asegurando el carácter nacional de la educación y ejerciendo las demás atribuciones que le confieren los ordenamientos aplicables.

Cada gobierno estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, se convierte en patrón sustituto en la relación laboral con los trabajadores adscritos a los planteles, por lo que éstas instancias de gobierno reconocen y proveen lo necesario para respetar íntegramente todos sus derechos. La transferencia educativa obligó a la federación a cubrir el costo de la homologación salarial inicial, aunque en años sucesivos ya está presionando los presupuestos estatales; de igual forma, los estados no adquieren nuevas funciones que actualmente no tienen conforme a la ley. La transferencia convenida promueve la realización de actividades de la función educativa que la ley señala como concurrentes y que hasta la firma del acuerdo, en algunos casos, no habían realizado por falta de delimitación precisa de responsabilidades.

Beneficios y límites de la descentralización educativa

El beneficio principal de la descentralización educativa es el incremento potencial de la calidad y cobertura de la educación, ya que aún cuando los recursos materiales, humanos y financieros se aplicaban en la entidad, no existía control local, por lo tanto no había seguimiento del proceso. En este sentido el estado ha incrementado la disponibilidad de financiamiento de la educación, así como la eficiencia terminal del sistema.

Estos logros se añaden a una serie de beneficios para el magisterio, resaltando la Carrera Magisterial y el Programa Estatal de Capacitación y Actualización del magisterio. También se han logrado enormes avances en materia administrativa como el ordenamiento normativo y operacional del sector, y mayor eficiencia administrativa, optimización, regionalización y modernización. Entre 1997 y 1999 se avanzó en la descentralización del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, la educación tecnológica media (Sistema Conalep) y la educación para adultos (INEA).

Descentralización en otras materias y sectores

El proceso de descentralización ha avanzado en forma asimétrica en los diversos sectores de la administración pública, manifestándose primeramente y en una forma más amplia en los servicios de educación y salud, para penetrar a un ritmo más lento hacia los demás sectores como comunicaciones y transportes, medio ambiente, agricultura y ganadería, trabajo y previsión social y seguridad pública.

Seguridad Pública

El problema de seguridad pública es uno de los más sentidos en los tiempos actuales. Para atender esta urgente demanda, el Congreso de la Unión aprobó la Ley general de seguridad pública, en la que se establecen las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública. Esta ley es la base para la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismo que es coordinado por un Consejo Nacional, integrado por los gobiernos estatales, y es el responsable de concertar y coordinar políticas y acciones entre los tres órdenes de gobierno.

Durante 1997, la federación y los estados firmaron los convenios de colaboración en materia de seguridad pública. Con base en estos convenios, se han distribuido los recursos presupuestales, determinados por la fórmula aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. En este convenio se prevén programas de capacitación, definición de procedimientos y metodologías para la ejecución de acciones conjuntas en la prevención de conductas antisociales, así como diversas modalidades de financiamiento conjunto. Además, se ha buscado la homologación de normas administrativas y operativas de la actuación policial. Este convenio contempla el origen y destino de los recursos aportados tanto por el gobierno federal como el estatal, así como los compromisos que en la materia asume el estado y los mecanismos para la evaluación y control de su ejercicio. A partir de 1998 se han renovado anualmente el mencionado convenio, sus aportaciones, mecanismos y alcances.

Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca

La Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), ahora sin la atribución de la pesca, cuenta con un avance sustancial en el diseño y contenido del proceso de descentralización en materia de medio ambiente y recursos naturales. La premisa fundamental de este proceso es proteger el ambiente y usar los recursos de manera sustentable, como una prioridad compartida e inaplazable. La descentralización se concibe como un catalizador del desarrollo regional y local, y un medio para lograr (Semarnap, 1996):

- Una mejor convergencia de responsabilidades, decisiones y acciones entre ámbitos de gobierno.
- Una mayor cercanía entre autoridades y comunidad que permita atender directa y eficientemente las iniciativas y preocupaciones ciudadanas por la calidad de su medio ambiente, así como las alternativas de conservación y aprovechamiento de los recursos locales.
- Una generación de espacios más propicios para el despliegue de las aportaciones de instituciones académicas, agentes económicos e iniciativas individuales y colectivas en favor de la sustentabilidad de cada región.
- Una efectiva incorporación de la dimensión ambiental a los procesos económicos y sociales locales.

Por lo anterior y se han signado una serie de acuerdos para instrumentar la descentralización de funciones y responsabilidades de la dependencia, que varía de estado a estado.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

En 1995 se inició el proceso de federalización de la SAGAR (hoy SAGARPA). Las organizaciones de productores agropecuarios y el gobierno federal dieron a conocer un programa integral para la producción agropecuaria y para el desarrollo rural. Éste dio origen a la Alianza para el Campo, fundada en la convicción de que recuperar la rentabilidad de esta actividad es un imperativo de estrategia económica y sobre todo de justicia y equidad.

Los objetivos principales de la alianza son: aumentar progresivamente el ingreso de los productores; incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico; producir suficientes alimentos básicos para la población; y, fomentar las exportaciones de productos del campo. La Alianza implica una mejor coordinación entre las dependencias del gobierno federal y una comunicación abierta y continua con las organizaciones de productores, así como la participación de las entidades federativas y productores con parte del financiamiento de los programas (SAGAR, 1997).

Por lo anterior, durante 1996 y 1997 los gobiernos de los estados suscribieron un Convenio en torno a los programas derivados de la Alianza para el Campo, para coordinar acciones para la instrumentación de los programas contenidos en la Alianza y en general para las demás que contribuyan al desarrollo agropecuario del estado. De esta manera se convino la coordinación de acciones de aplicación local, en congruencia con la dirección establecida para el desarrollo nacional y donde el estado será el responsable de coordinar la operación y funcionamiento de los distritos de desarrollo rural y de conducir, con la participación de los productores y organizaciones sociales estatales, el desarrollo agropecuario de la entidad.

5.2 El financiamiento de la descentralización

El proceso de descentralización tiene un doble efecto: por un lado se amplía el ámbito de responsabilidad de las entidades y por otro incrementa los recursos financieros de origen federal para enfrentar las nuevas responsabilidades. De esta manera, la descentralización impacta las finanzas estatales. El financiamiento de la descentralización ha pasado por dos etapas: entre 1991 y 1997 se realizó mediante transferencias condicionadas y subsidios de la federación al estado y a partir de 1998 se agregó el Capítulo V, "De los Fondos de Aportaciones Federales" a la Ley de Coordinación Fiscal para instrumentar el financiamiento de este proceso. Los recursos de estos fondos se contienen en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En 1998 se establecieron los fondos siguientes: de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; de Aportaciones para los Servicios de Salud; de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), con una parte estatal y otra municipal; de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal y el de Aportaciones Múltiples. Cabe aclarar que el FAIS contiene algunos de los recursos que anteriormente se asignaban a estados y municipios como parte del Ramo 26 para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema como agua potable, alcantarillado, drenaje, letrinas, electrificación rural, infraestructura básica de salud y de educación, mejoramiento de vivienda e infraestructura productiva rural, entre otras.

Para 1999 y 2000, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal se destina exclusivamente a los municipios y se crean dos nuevos fondos de aportaciones: para la Educación Tecnológica y de Adultos, y para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. El primero destinado a financiar la descentralización de Conalep e INEA, y el segundo a los programas coordinados en materia de seguridad pública.

6 El impacto de la coordinación fiscal y la descentralización en las finanzas estatales

6.1 Ingresos

De acuerdo a la información presentada en el cuadro 2 del anexo estadístico, la descentralización ha contribuido a acentuar el creciente peso de los ingresos de origen federal en el financiamiento del estado. Dicha participación se incrementa del 75.77 por ciento en 1989 al 91.34 por ciento presupuestado para 1999, mientras que los ingresos de origen estatal bajan su participación relativa del 13 al 7.45 por ciento para los mismos años. Esta tendencia obedece a tres razones principales:

- El peso de las participaciones federales al estado durante todo el periodo aunque ha bajado del 59.52 por ciento en 1989 al 41.73 por ciento presupuestado en 1999 sigue siendo importante.
- El creciente peso de las transferencias federales para financiar la descentralización al estado que de no existir en 1990, han llegado al 39.22 por ciento de los ingresos totales presupuestados durante 1999.
- La inelasticidad y regresividad de las fuentes de ingreso estatales no les ha permitido crecer al mismo ritmo de los ingresos de origen federal.

Entre 1992 y 1994, se interrumpe la tendencia creciente de los ingresos de origen federal, debido al creciente endeudamiento. Como consecuencia de lo anterior, mientras que los ingresos totales crecieron 11.6 veces en el periodo, los ingresos de origen estatal lo hicieron únicamente 6.22 veces y los ingresos de origen federal aumentaron 14.19 veces. Estas cifras muestran la creciente dependencia de las finanzas estatales de las participaciones y aportaciones federales a la entidad, misma que tiende a acentuarse aún más con la creación del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de 1998 y el fortalecimiento de los diferentes fondos de aportaciones que lo integran y la creación de nuevos fondos en 1999.

6.2 Egresos

Por el lado de los egresos, se observa que el gasto total se multiplicó por 11.3 veces, al pasar de 658.7 a 8,110 millones de pesos entre 1989 y 1999, presupuestado. Este efecto fue originado básicamente por el crecimiento del gasto corriente al incrementarse de 439 a 7,244.3 millones de pesos en el periodo, es decir 15.5 veces. Por su parte el gasto de inversión observó un comportamiento muy poco dinámico al pasar de 201.7 millones de pesos en 1979 a 535.2 millones presupuestados para 1999, un crecimiento de apenas 1.65 veces en términos nominales en el periodo.

Estas tendencias se explican por los siguientes hechos:

- La insuficiencia de los ingresos propios y de las participaciones ante las crecientes demandas por servicios de la población.
- La descentralización consiste básicamente en la transferencia de funciones del ámbito federal al estatal, acompañada del gasto asociado a las mismas, donde predomina el pago de nómina y servicios generales lo que implica un incremento sustancial del gasto corriente.
- Por otra parte, la descentralización también conlleva transferencias del ámbito federal al municipal, intermediadas por el estado, por lo que son reflejadas por las finanzas estatales. Dichas transferencias, son principalmente gasto corriente (nómina y servicios generales) lo que ha impactado su crecimiento.

Como resultado de estos factores el gasto corriente pasa del 66.65 por ciento del gasto total en 1989 al 89.33 por ciento del gasto total presupuestado para 1999 (Cuadro 2). Por su parte, el gasto de inversión estatal ha reducido drásticamente su participación al pasar del 30.62 por ciento en 1989 al 6.6 por ciento presupuestado para 1999. Las anteriores cifras permiten señalar que por el lado de los ingresos, las finanzas estatales dependen cada vez más de las finanzas federales, las que han sido afectadas por las crisis recurrentes que ha vivido el país desde 1982 y que han impactado en términos reales los ingresos de ambos ámbitos de gobierno. De igual forma, las finanzas federales, dependen en buena medida de los ingresos fiscales petroleros, lo que hace que la recaudación sufra de gran inestabilidad, vulnerabilidad e incertidumbre.

Por el lado de los egresos, las cifras anteriores configuran el problema de la creciente dependencia del estado de la inversión federal para la creación y mantenimiento de la infraestructura necesaria para proporcionar los servicios a los habitantes del estado, que a su vez dependen de factores como los precios del petróleo señalados antes. A este problema se suman los inherentes al proceso programación-presupuestación vigente: la obsolescencia de la estructura programática y las inercias de un presupuesto tradicional, que también son problemas importantes (Soria Romo, 2000).

6.3 Deuda Pública Directa

La situación planteada anteriormente acerca de los ingresos y gastos estatales refleja una situación de fragilidad financiera que requería únicamente de un choque externo para hacer crisis. Esta situación se presentó con la devaluación de 1994, cuyas consecuencias todavía padecen las finanzas estatales de Sonora.

El financiamiento del Gobierno del Estado a través del crédito observa tres diferentes momentos (Cuadro 2): antes de 1991 el uso de estos recursos fue moderado, viviéndose una etapa de desendeudamiento neto, ya que los créditos dispuestos fueron sustancialmente menores a la amortización de la deuda (excepto en 1989); entre 1991 y 1994 el recurso al crédito se da en forma agresiva constituyendo entre el 14.14 y el 30.73 por ciento de los ingresos totales. A partir de 1995 y como consecuencia de la crisis y su impacto en las tasas de interés, y por ende, en el servicio de la deuda y la escasez de capitales en los mercados internos, los flujos de créditos se contraen bruscamente, pasando de un máximo de 1.8 por ciento de los ingresos brutos en 1995 hasta la no contratación de crédito en 1997.

Esta situación también afectó la capacidad de pago del estado. Este indicador es importante porque “vincula el ahorro disponible, (balance primario) los saldos de la deuda y las condiciones financieras (nivel de tasas de interés, periodos de gracia, comisiones etc.)” (Bojórquez y Michel, 1999, 273), y señala el número de veces que puede enfrentar una entidad el servicio de la deuda con su ahorro disponible. Lo ideal es que este indicador sea muy superior a la unidad. En la medida que se acerca a 1 se incrementa la fragilidad financiera de la entidad y se torna vulnerable ante choques externos o condiciones estructurales de la misma hacienda. Cuando este indicador es menor a la unidad, la entidad tiene que contratar nueva deuda para servir su deuda anterior. De la información anexa (Cuadro 3) se observa que el único año en el cual la capacidad de pago de la entidad es satisfactoria es 1990. Para el resto de los años la capacidad de pago apenas supera la unidad o es menor que la misma.

Una forma alternativa de mostrar la situación de la deuda es a través del indicador *ingresos comprometidos por endeudamiento* que señala el porcentaje del servicio de la deuda cubierto por los ingresos propios de la entidad. Se observa que hasta 1993 este indicador se encuentra en niveles manejables. A partir de 1994 comienza a incrementarse hasta llegar a 114 en 1997, lo que implica que los ingresos propios no fueron suficientes para cubrir el servicio de la deuda.

De lo anterior se desprende que si bien en 1995 detonó la crisis de la deuda, ya existían indicios de la potencial fragilidad financiera de la entidad, la que se acentuó con la agresiva contratación de deuda entre 1992 y 1994, por lo que la devaluación del peso y su secuela causó graves problemas en las finanzas estatales. Para enfrentar la emergencia, en 1995 se reestructura la deuda pública estatal, se convierte en UDIS y se alargan los plazos de vencimiento hasta 18 años. En el mismo año, el Congreso del Estado aprueba una nueva Ley de Deuda Pública Estatal.

A pesar de la restricción crediticia y de la reestructuración, el servicio de la deuda se convirtió en una carga pesada sobre el presupuesto estatal al oscilar entre el 0 y el 11 por ciento del gasto bruto total entre 1995 y 1997 (Cuadro 2). Para 1998 y 1999 se prosiguió con el proceso de desendeudamiento, reduciendo sustancialmente el servicio de la deuda presupuestado en relación a los egresos. En este sentido cabe destacar que el servicio de la deuda ha impedido el uso de este recurso en los últimos años, por lo que el Gobierno del Estado se ha orientado a sanear las finanzas antes de volver a recurrir al crédito, a excepción del financiamiento de proveedores y contratistas.

7. Comentarios finales y propuestas

La funcionalidad del federalismo mexicano con sus características de centralización y concentración de atribuciones y recursos en el ámbito federal de gobierno, tal como existía hasta hace pocos años, ya está agotada. El reclamo y propuesta de estados y municipios es la instrumentación de un sistema federal descentralizado y creativo, que ponga a la nación y a nuestra economía a la altura de la globalización e internacionalización de los mercados; que permita tomar ventaja de las innovaciones tecnológicas y las nuevas corrientes de modernización que recorren el mundo; que esté a la altura de la reforma del estado impulsada por las fuerzas políticas de la nación, y que responda eficientemente a las demandas de mayor democracia y de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Dicho proceso, antes de considerarse como una ruptura del sistema

federal, conlleva a alcanzar una eficiente operación del federalismo basado en una racional distribución de competencias para el desempeño de la función pública.

Sin duda alguna, el SNCF y los esfuerzos de descentralización en marcha significan mayor apertura a la participación de los estados y los municipios en el desarrollo del país, constituyéndose en retos y oportunidades que se deben aprovechar cabalmente. Es posible identificar una serie de ventajas que fundamentan y justifican seguir impulsando la descentralización:

- La toma de decisiones se acerca al lugar donde se presentan las demandas y necesidades ciudadanas.
- Las entidades federativas asumen un papel de mayor responsabilidad en la planeación y prestación de los servicios.
- La transferencia de recursos a los estados favorece su mejor uso.
- Se estimula la creatividad y las iniciativas de entidades y comunidades locales para afrontar sus respectivos problemas y demandas.
- Se fortalece la unidad en cada entidad, al establecerse una nueva relación laboral de los servidores públicos descentralizados con las autoridades locales.

Sin embargo, la descentralización también tiene sus límites. Según lo estipulado en los acuerdos nacionales y convenios de coordinación revisados anteriormente, al proceso que opera en la actualidad en nuestro país lo podemos clasificar como una descentralización operativa, ya que no contempla la toma de decisiones por parte de la entidad receptora.

Por otra parte, las competencias de los diferentes órdenes de gobierno no se han modificado, ya que el gobierno federal continúa siendo el rector de la programación y asignación de los recursos públicos, mientras que los estados no han adquirido atribuciones adicionales. Las experiencias actuales y anteriores de descentralización han sido producto principalmente de la iniciativa de la esfera federal, y se ha carecido de mecanismos de participación que involucren activamente a los gobiernos locales.

Por lo que respecta al impacto en las finanzas estatales, es claro que la operación del SNCF a partir de 1980 y el proceso de descentralización federal a los estados son los dos elementos que se encuentran detrás de la creciente dependencia de las finanzas estatales de la federación. Ahora las entidades no sólo dependen de las participaciones para financiar su gasto corriente. También son cada vez más dependientes de la federación para la realización de las inversiones necesarias para soportar sus servicios públicos.

El SNCF llegó a sus límites no solo fiscales, sino también políticos ya que su diseño y operación esta ligado a un México que ya no es o que está dejando de ser: el México del partido hegemónico. En la medida que los partidos de oposición llegan a las gubernaturas estatales el SNCF es crecientemente cuestionado desde los diversos trincheras políticas e ideológicas. Por su parte, la descentralización operada vía aportaciones que consiste en la transferencia de funciones y recursos de la federación al estado, tiende a profundizar la dependencia, por lo que pronto encontrará sus límites.

En lo relativo al financiamiento vía crédito, durante las últimas décadas se ha hablado de diversos proyectos: la creación de un mercado de bonos e instrumentos estatales y municipales, similar al que opera en Estados Unidos; de modificar la Constitución General para permitir que los estados contraten deuda en moneda extranjera; se ha comenzado a calificar la deuda de los estados, con el fin de someter a la disciplina del mercado a las entidades federativas; se han desarrollado metodologías más sofisticadas para el análisis de las finanzas estatales y municipales; en el lado fiscal se han incrementado las potestades tributarias de los estados, que no han sido plenamente explotadas para no incrementar la presión sobre la población, entre otras medidas todas ellas importantes.

Sin embargo el fondo del asunto se ha tocado solo marginalmente. La inelasticidad de los ingresos propios de las entidades federativas que no les permite reaccionar frente a cambios en el entorno y ajustarse por sí mismas, sin el apoyo de la federación, a nuevas condiciones. La solución a este problema se puede orientar en dos vías: la realización de la anhelada reforma fiscal integral demandada desde hace varias décadas que cumpla diversos objetivos: alentar la inversión y la creación de empleos; que al gobierno, en sus tres ámbitos, le permita recabar los ingresos suficientes para financiar sus funciones básicas; que sea equitativo y justo para los asalariados; que combata la evasión y la elusión fiscal, entre otros.

En lo referente al federalismo fiscal, es pertinente voltear hacia la historia, con nuevos ojos y teniendo en cuenta los avances logrados en el SNCF, y explorar esquemas que amplíen las potestades tributarias de los estados redistribuyendo fuentes impositivas que ahora son exclusivas de la federación y que las entidades pueden administrar con mayor eficiencia como es el caso del impuesto sobre la renta para personas físicas, el impuesto especial sobre el consumo de gasolina u otros productos como cerveza y demás bebidas alcohólicas. El objetivo sería tender hacia la igualación de ingresos y gastos de estados y municipios, en un marco de justicia y equidad fiscal hacia los contribuyentes.

Por otra parte, de nada serviría multiplicar los ingresos si no se mejora la calidad del proceso programación-presupuestación, la fiscalización y la evaluación del gasto público, pues el efecto más probable sería el incremento del desperdicio, los malos manejos y la corrupción. Entre las medidas que se recomiendan por el lado de los egresos se encuentran (Soria Romo, 2000): la adopción de una nueva estructura presupuestaria y la reorientación del presupuesto público con un sentido de misión.

Una nueva estructura programática se orientaría a facilitar el costeo de los programas y de las políticas de gobierno y la medición del desempeño de los programas y sus unidades ejecutoras. También se debe facilitar el seguimiento del gasto asociado al logro de resultados e impacto de las políticas públicas y sus programas. Por otra parte también es necesario atender la dimensión regional del presupuesto, incorporando el ámbito geográfico donde se presta un servicio público, a donde se lleva un bien para dar servicio y/o donde se realiza la construcción de infraestructura física.

Si se busca avanzar con profundidad en el impulso al federalismo, debemos pensar no sólo en circunscribirnos a la normatividad vigente, sino que es necesario atreverse a plantear la modificación de la actual distribución de competencias entre federación, estado y municipios establecida a nivel constitucional. Es decir, repensar el pacto federal, para ofrecer a la ciudadanía los servicios con la suficiencia, calidad y cobertura que todos los mexicanos demandan. Es conveniente asegurar que los esquemas de descentralización se

lleven a cabo en un contexto de confianza y respeto mutuo entre federación y estados, donde la primera reconozca la capacidad de gestión estatal y donde el estado, derivado de la concertación previa, haga suyas, por convicción, las políticas nacionales.

Referencias

Armenta López, Leonel Alejandro, "Federalismo y descentralización", en Faya Viesca, Jacinto (coord.) *Impulso al nuevo federalismo mexicano*, Querétaro, *Revista AMEINAPE*, núm., 1, 1996.

Bojórquez León, Cesar y Hugo A. Michel Uribe, *Determinación de la capacidad de endeudamiento local*, Indetec, Guadalajara, 1999.

Borja, Jordi, *Descentralización del estado. Movimiento social y gestión local*, Santiago de Chile., Instituto de Cooperación Iberoamericana / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1987, 29, 30.

Carmagnani, Marcello, "El federalismo liberal mexicano", en Carmagnani, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, FCE, México, 1993.

Colmenares Páramo, David, "Retos del federalismo fiscal mexicano", en Comercio Exterior, Vol. 49, Núm. 5, México, mayo de 1999.

Díaz C., Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Fundación Friedrich Naumann-CIDAC-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1995.

Díez de Urdanivia F., Xavier, "El nuevo federalismo mexicano", en Faya Viesca, Jacinto (coord.), *Impulso al nuevo federalismo mexicano*, Querétaro, *Revista AMEINAPE*, núm., 1, 1996.

Faya Viesca, Jacinto (Coordinador).- *Impulso al nuevo federalismo mexicano*, Revista Ameinape, # 1, enero-junio de 1996.

Gamas Torruco, José, "El Estado federal: orígenes, realidades y perspectivas", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, México, 1993, núms. 54 y 55.

González Pedrero, Enrique, "Quince puntos sobre el federalismo", 7 de mayo de 1995.

Hernández Chávez, Alicia, "Federalismo y gobernabilidad en México", en Carmagnani, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, FCE, México, 1993.

Juaristi Septién, Carlos, "Federalismo y descentralización. Impacto en el sistema político estatal", en *El nuevo federalismo mexicano: Una visión desde Coahuila*, Saltillo, Comisión para el Estudio del Federalismo en Coahuila, 1996.

Ortiz Ruiz, Miguel, *Evolución del sistema de participaciones 1980-1997*, Indetec, Guadalajara, 1998.

Rivera Claisse, Ernesto, *Integración orgánica y descentralización operativa de los servicios de salud para la población abierta: el caso del estado de Sonora, 1985 a 1995*, documento, Hermosillo, 1995.

Soria Romo, Rigoberto *Las Finanzas Públicas Estatales* en Almada Bay, Ignacio (ed.) *Sonora 2000 a debate. Problemas, soluciones, riesgos y oportunidades*, México, Cal y Arena y El Colegio de Sonora, 2000, 225-250.

Documentos Oficiales

Secretaría de Gobernación, Gobierno Federal, "Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000", *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de agosto de 1997, 7.

Secretaría de Salubridad y Asistencia, "Programa de descentralización de los servicios de salud", *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de agosto de 1983.

Secretaría de Salud, Gobierno Federal.- "Acuerdo suscrito por el Ejecutivo federal, por los gobiernos de los estados, por la FSTSE y por el SNTSSA", *Diario Oficial de la Federación*, 25 de septiembre de 1996.

Secretaría de Salud, Gobierno Federal.- "Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Salud", *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 1995.

Semarnap, *México, hacia el desarrollo sustentable*, México, D. F. Semarnap, 1996

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Gobierno Federal.- "Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural", *Diario Oficial de la Federación*, México, enero de 1997.