

FINANZAS PÚBLICAS EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO EN MÉXICO, 1990-1999. LOS RETOS DEL FEDERALISMO FISCAL

CONSTANTINO PÉREZ MORALES*

Resumen

En el presente trabajo haremos de reflexionar sobre la vigencia de algunas de las ideas del maestro Benjamín Retchkiman, particularmente en estos momentos cuando por una parte, se encuentra en discusión la propuesta del gobierno federal de una Nueva Hacienda Pública Redistributiva¹ que está debatiéndose en diversos foros por distintos actores sociales, y por otra, el que los gobiernos de los estados reclaman mayores potestades tributarias y, por ende, mayores fuentes de ingresos para hacer frente a las múltiples demandas de los ciudadanos.

La diferencia de visiones sobre lo que debe incorporar la reforma fiscal se aprecia con mayor fuerza en el Congreso de la Unión, donde finalmente se definirán las nuevas bases de las finanzas públicas de la nación.

Palabras clave: hacienda pública redistributiva, federalismo fiscal, finanzas públicas.

Clasificación JEL: H20; H23; H70

Recibido: 22 de noviembre de 2001.

Enviado a dictamen: 14 de enero de 2001.

Aceptado: 20 de marzo de 2002.

“las relaciones federales constituyen un proceso de naciones democráticas, generalmente parlamentarias, de lucha entre intereses locales y nacionales, entre el gobierno federal y los estados –y entre éstos y los municipios–...”

Benjamín Retchkiman [1981: 21]

México inició recientemente una nueva etapa que se distingue por el hecho de que quien conduce al país desde el ejecutivo no pertenece al partido político que lo gobernó casi tres cuartas partes del siglo xx. Con este cambio se están planteando nuevas formas de orientar el quehacer del Estado el cual, desde nuestro punto de vista, se enfrenta a retos de particular importancia en las finanzas públicas que atañen a los tres niveles de gobierno, tema al que el maestro Benjamín Retchkiman prestó una atención particular en diversos estudios, ya en su libro *Aspectos estructurales de la Economía Pública* [1975], en el de *El federalismo y la coordinación fiscal* [1981] o en el de *Política fiscal mexicana* [1979], uno de cuyos apartados está dedicado a la definición de una política fiscal para el desarrollo.

En relación con el federalismo y la coordinación fiscal, el maestro Benjamín Retchkiman advirtió sobre los problemas que podía generar la falta de una adecuada distribución de responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, tanto del lado del ingreso como del gasto, que en la actualidad estamos enfrentando y como país debemos resolver.

* Alumno del Doctorado en Ciencias en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional del Instituto Tecnológico de Oaxaca. Obtuvo el primer lugar en el Premio de Economía “Ricardo Torres Gaytán” 1996, otorgado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. El autor agradece los comentarios de dos dictaminadores anónimos al presente trabajo.

¹ A su vez esta propuesta de Nueva Hacienda Pública Redistributiva puede ubicarse en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, particularmente dentro de la política de “Unas Finanzas Públicas Sanas”, ya que en ese punto se indica que el país requiere de mayores recursos y renovar su capacidad real para programar con certidumbre su desarrollo para el largo plazo y que su solución está en aumentar la disponibilidad de recursos a disposición de los tres niveles de gobierno [*Poder Ejecutivo*, 2001: 64]. Dentro de los planteamientos que ha presentado el Gobierno Federal para apoyar su propuesta de Nueva Hacienda Pública Redistributiva destaca el que habrán de incrementarse los recursos para los tres niveles de gobierno tan solo en lo referente al Impuesto al Valor Agregado en 2.2% del Producto Interno Bruto, correspondiendo a la federación el 1.5% y a las entidades federativas y municipios el 0.7%, a través de las Participaciones, las cuales se les otorgan por dejar de cobrar impuestos locales conforme a los Convenios de Coordinación Fiscal, establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.



Por el lado del gasto, nos indicaba que en relación con los convenios entre federación, estados y municipios, que implicaban la aportación de recursos de estos tres niveles de gobierno, resultaba necesario, por un lado, analizar si los recursos transferidos del gobierno federal a los estados y municipios poseían la jerarquización adecuada en relación con otros gastos que se pudieran realizar dentro de la federación como un todo y, por otro, determinar si el esfuerzo que realizaba el estado o el municipio estaba acorde con sus mejores intereses, ya que al poner sus muy reducidos recursos propios a las órdenes del nivel superior (el gobierno federal) entraba en las reglas del juego centralizador y de los intereses del estado total [Retchkiman 1981:25].

Por el lado del ingreso, indicaba que los pagos que cedía el gobierno federal, “y que podían considerarse como subvenciones incondicionales, tenían el doble defecto de que la entidad mayor —la federal—, para no otorgar libertad a los estados para determinar su política tributaria, les da recursos que son mayores a los que dichos estados percibían de su propio sistema impositivo y, con respecto a estos últimos, se encontrarían con la agradable tarea de gastar [...] sin tener que enfrentarse a la grave complicación que representa el cobrar impuestos y todo lo que ello implica de desarrollo ciudadano, de control de los recursos; en una palabra, de real federalismo” [*ibid.*: 26].

En la actualidad diversos analistas y organismos internacionales han enfocado esta problemática considerando los riesgos de la descentralización en cuanto a la posibilidad de desequilibrar las finanzas públicas y de que surjan déficit en el gobierno central si los gobiernos locales son incapaces de reducir los gastos o aumentar los impuestos para hacer frente al creciente costo de las transferencias entre gobiernos [Javed *et al.*, 1999: 4].²

² Incluso otros teóricos van más allá al señalar que una descentralización sin una planeación adecuada puede generar desequilibrios macroeconómicos debido a desequilibrios en las finanzas públicas federales y locales [Litvack y Seddon 1999: 7].

En atención a esto, nuestro análisis supone que la necesidad de llevar a cabo la reforma fiscal se debe a la inflexibilidad que muestran las fuentes de ingreso tanto federales como estatales y municipales, pues la restricción de los ingresos necesariamente disminuye los márgenes de acción del gasto público, donde si bien siguen haciéndose patentes fenómenos centralizadores de decisiones, no obstante los avances en la descentralización de recursos, en el caso de los gobiernos locales se ha expresado en un agudizamiento de sus déficit fiscales, lo cual se agrava por los compromisos financieros que genera el crecimiento de sus deudas, que obligan a distraer recursos que de otra forma se canalizarían al desarrollo.

Conforme a lo anterior, suponemos que el federalismo fiscal en nuestro país en la perspectiva de la distribución de responsabilidades tanto en el terreno de los ingresos como de los gastos ha llevado al agudizamiento de los déficit fiscales, particularmente en los gobiernos estatales, ya que, por un lado sus fuentes de ingresos resultan limitadas y sus gastos corrientes se elevan sustancialmente debido a que la descentralización de la federación hacia los niveles de gobierno estatal y municipal les lleva a incurrir en gastos administrativos crecientes.

Desde esta perspectiva habremos de analizar en primer lugar el marco de las finanzas públicas a fin de adentrarnos en el análisis de los elementos que sustentan el desequilibrio fiscal federal y de los estados y municipios, tanto del lado de los ingresos como del gasto; ello nos permitirá plantear estrategias que orienten cambios en la manera de coordinar sus tareas en ambos campos.

El marco de las finanzas públicas

Los cambios que se han observado en las finanzas públicas en los tres órdenes de gobierno han estado influidos por la política fiscal federal, la cual ha tenido como propósito fundamental, en las dos últimas décadas, el de contribuir a la estabilidad de los precios y al funcionamiento adecuado de los mercados financieros, procurando mantener el equilibrio entre los ingresos y los egresos con el objeto



de que el déficit no elevara la demanda por recursos prestables disponibles.³

Para contar con finanzas públicas sanas se planteó:

- controlar en forma estricta el gasto público;⁴
- llevar a cabo procesos de descentralización de los recursos federales hacia los estados y municipios del país;⁵
- elevar los ingresos a partir de la ampliación de la base de contribuyentes y un mayor control de la evasión y elusión fiscales;
- fortalecer el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal,⁶ y
- establecer nuevas fuentes de ingreso, particularmente en los gobiernos estatales y municipales o un mejor control de las existentes.⁷

³ Al respecto puede verse Poder Ejecutivo Federal [1983], apartado 6.1.3, Criterios generales de reorientación de la política económica; *Poder Ejecutivo Federal* [1989] apartado 5.1, Estabilización continua de la economía y, Poder Ejecutivo Federal [1995] apartados 5.5.1, Una reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada; 5.5.4, Ahorro público para el crecimiento; 5.6, Disciplina fiscal, estabilidad y certidumbre económica y financiera; 5.61, Finanzas públicas. El gobierno actual de hecho mantiene esta postura de acuerdo con lo que se señala en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal [2001], apartado 4.10. Unas finanzas públicas sanas, y 6.31. Solidez macroeconómica (diagnóstico).

⁴ Las políticas restrictivas del gasto se enmarcan en la estrategia de controlar el nivel de la demanda interna y con ello disminuir la inflación, al tiempo que fortalecen al sector exportador y desincentivan las importaciones con la liberación del tipo de cambio. En el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el apartado 6.31, Solidez macroeconómica (diagnóstico), se plantea una perspectiva más amplia que señala la necesaria transformación de los procedimientos de asignación y aplicación del gasto público, tratando de alcanzar una mayor eficacia y equidad de su utilización, elevando los criterios de transparencia y eficiencia. Además se señala que el gasto público quedará sujeto a criterios de sustentabilidad fiscal.

⁵ Se pueden citar aquí como ejemplos los casos de la educación en 1992; la seguridad pública en 1995, y en 1996 salud y los Fondos de Desarrollo Social Municipal, todos los cuales se incorporan en 1998 al ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Al respecto pueden verse Gómez [1999] y Labra [1999].

⁶ En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 [Poder Ejecutivo 1995] se llegó incluso a proponer su transformación en un Sistema de Coordinación Hacendaria que considerara no sólo el aspecto del ingreso sino además el del gasto. En el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 [Poder Ejecutivo, 2001] en el apartado 4.10, Unas finanzas públicas sanas, se señala que se requiere aumentar la disponibilidad de recursos para los tres niveles de gobierno.

⁷ Al respecto debe señalarse que no obstante que los gobiernos municipales tuvieron mayores potestades tributarias con los cambios al artículo 115 constitucional en 1984 mostraron una tendencia decreciente en su recaudación, como es el caso del impuesto predial e incluso de los derechos de consumo de agua potable. Pueden verse sobre esto Secretaría de Programación y Presupuesto [1989: 29-30] y Aspe [1991: 34].

Dos de los principales resultados de la estrategia fiscal fueron, por una parte, una menor participación del Estado en la economía, aunada al cambio estructural en la generación del producto interno bruto público; y por otra, la disminución del déficit fiscal federal que se da a la par de un aumento del déficit de estados y municipios.

Así, en tanto en las dos últimas décadas la participación del sector público en la generación del PIB se redujo del 23% en promedio entre 1980 y 1985, a 14% en el periodo 1996-1999, se dio una recomposición de su estructura, destacando el menor aporte de las empresas de participación estatal, que lo disminuyeron casi a la tercera parte, es decir del 16 al 5 por ciento en esos mismos periodos (véase el cuadro 1).

Aunado a lo anterior se presenta una mayor aportación del gobierno general al PIB, llegando a casi 9% en los años noventa (véase el cuadro 1), lo cual coincide con la descentralización de la educación a los estados, los que aportarán a partir de 1993 más del 4% al PIB.⁸

En este contexto de *cambios* en la estructura del PIB público también destaca que *no obstante los cambios que se han dado, la aportación del gobierno del Distrito Federal al PIB nacional es del 0.4%, que equivale a la que suman todos los municipios del país*, aspecto éste que simplemente viene a subrayar el peso que ha llegado a tener la concentración de actividades económicas en esta entidad y las responsabilidades que debe asumir su gobierno para otorgar los servicios y bienes públicos a sus habitantes (véase el cuadro 1).

Otra de las expresiones más notables de esta estrategia de política fiscal ha sido la disminución del déficit fiscal de la federación en casi 10 veces, al pasar de -13% en

⁸ Puede señalarse que, de acuerdo con la fuente citada en el cuadro 1, de 1993 a 1994 la participación del gobierno general llegó a casi el 10%, producto de la elevación de la participación de los gobiernos locales (particularmente los estatales), de 2.1% en 1992 a 4.3% en 1993 y 4.6% en 1994, que coincide con la descentralización educativa hacia los estados. El Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, firmado por el gobierno federal y los Gobiernos Estatales el 18 de Mayo de 1992, puso en marcha el proceso de federalización de la educación en el país. Véase Gobierno del Estado de Oaxaca (1995).



Cuadro 1
Producto Interno Bruto, por nivel institucional, 1980-1999
(Estructura porcentual promedio)

<i>Concepto</i>	<i>1980-1985</i>	<i>1986-1990</i>	<i>1991-1995</i>	<i>1996-1999</i>
TOTAL NACIONAL	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector Público	23.2	17.6	15.7	14.0
Gobierno General	7.2	6.7	8.9	8.9
Gobierno Central	4.6	4.0	3.8	3.2
Gobierno Federal	3.7	3.2	2.9	2.2
Departamento del Distrito Federal	0.3	0.3	0.3	0.4
Organismos Descentralizados	0.6	0.5	0.6	0.6
Gobierno Local	1.4	1.6	3.6	4.3
Gobiernos Estatales	1.1	1.3	3.1	3.9
Gobiernos Municipales	0.3	0.4	0.5	0.4
Seguridad Social	1.2	1.1	1.5	1.3
Empresas Públicas	16.0	10.8	6.8	5.1
De control directo	12.6	6.2	4.1	3.2
De control indirecto	3.4	4.6	2.6	1.9
No financieras	2.0	1.9	0.8	0.6
Financieras	1.4	2.7	1.8	1.3
Sector Privado	76.8	82.4	84.3	86.0

Fuente: Elaborado con datos de 1980 a 1987, INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Participación del Sector Público en la Economía Mexicana, 1980-1991.

De 1988 a 1996 se usó INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 1988-1997 Base 1993.

De 1997 a 1999 se usó INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 1988-1999 Base 1993.

1982 a -1.1% en 1999, de acuerdo con el tipo de registro que venía manejando el gobierno federal;⁹ en tanto, se ha elevado de manera importante el de los gobiernos de los estados en más de ocho veces en el mismo periodo, al pasar -0.3% a -3.3% (véase el cuadro 2).

Tomando en cuenta lo anterior analizaremos primero cómo se ha desenvuelto el desequilibrio fiscal en México considerando los tres niveles de gobierno, para presentar después las razones del mismo a partir de la forma en que se integran sus ingresos y sus gastos, que como veremos también muestran los retos que enfrentan las finanzas públicas del país y obligan a llevar a cabo una reforma fiscal.

Del desequilibrio fiscal federal al de los estados

Como se señaló una característica particular de las finanzas públicas en México es que *si bien las finanzas federales en la década de los noventa vieron reducir su déficit a poco más del 1% respecto al PIB* (o del 3%, según los datos manejados por el actual gobierno; véase la nota 7), *las finanzas públicas estatales se desenvuelven en un creciente desequilibrio cuya tendencia a elevarse se inicia en 1991 agudizándose a partir de 1993*, al ubicarse en niveles superiores al 3% del PIB (véase el cuadro 2), lo que se reflejó en un endeudamiento creciente, en particular en 1995, manteniéndose en un rango superior al 0.4% con relación al PIB (mayor al observado en la década de los ochenta), imponiendo restricciones al manejo de las finanzas públicas locales debido al impacto que generó el servicio de ese endeudamiento, que en el caso de los estados ha pasado del 0.15% respecto al PIB en 1990 al 0.46% en 1999, es decir, se ha elevado casi tres veces (véase el cuadro 3). Esto se torna más crítico cuando la inestabilidad económica llevó a la elevación de las tasas de interés, como en 1995, cuando esa relación del servicio de la deuda de los estados respecto al PIB alcanzó el 0.72% (véase el cuadro 3).

⁹ De acuerdo con lo señalado por la Secretaría de Hacienda en documentos publicados en internet, con motivo de la Nueva Hacienda Distributiva, este déficit no considera la totalidad de requerimientos financieros del sector público, que considera además del balance público, las obligaciones no contabilizadas y los ingresos no recurrentes, ubicándose el mismo por arriba del 3% entre 1999 y 2000, incluso en su proyección para 2001.

Evidentemente la disminución del déficit fiscal federal como contrapartida del aumento del de los estados y municipios se sustenta en la forma en que se obtienen los ingresos y en la magnitud y el uso de los recursos en los diferentes niveles de gobierno, lo que además tiene que ver con los cambios que se han presentado en la coordinación fiscal y la descentralización de responsabilidades y recursos de la federación.

Ingresos públicos: la centralización de las principales fuentes de ingreso en la federación y la dependencia de los estados y municipios de las participaciones, sólo son una parte del problema

En lo referente a los ingresos del gobierno federal se planteó como una estrategia fundamental de política, que incluso permea a los gobiernos estatales y municipales, la necesidad de elevar los ingresos propios a partir de la ampliación de la base de contribuyentes, la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos y un mayor control de la evasión y la elusión fiscales; sin embargo, es posible observar dos situaciones al respecto, una que tiene que ver con la *centralización de las principales fuentes de ingreso por parte de la federación y otra con la dependencia de las participaciones de los estados y municipios, que se definen como elementos de inflexibilidad en el ámbito de los ingresos* de estos últimos.

Así, en primer lugar destaca que mientras de 1990 a 1999 los ingresos ordinarios de la federación, con relación al PIB, alcanzan más del 20.6%, los de los estados, el Distrito Federal y los municipios apenas sobrepasan el 5%, representando solamente el 25% de los ingresos ordinarios de la federación en 1999 (véase el cuadro 2).

Esto resulta preocupante si se toma en cuenta que *no se ha podido consolidar una elevación importante en términos reales de los ingresos ordinarios federales*, la cual ha sido de sólo 6% entre 1990 a 1999 (véase el cuadro 4), de forma tal que amplíe el margen de maniobra del gasto del sector público basado en fuentes de financiamiento propias, tanto en lo referente a las tributarias como de aquellas provenientes de los organismos y empresas controladas presupuestariamente.

Cuadro 2
Ingresos y egresos y déficit del sector público federal presupuestal
y de los gobiernos de los estados y municipios, 1982 - 1999
(Porcentajes respecto al PIB)

Años	Ingresos Ordinarios				Egresos Ordinarios				Déficit o Superávit			
	SPFP	Estados	D.F.	Municipios	SPFP	Estados	D.F.	Municipios	SPFP	Estados	D.F.	Municipios
1982	25.81	2.40	0.73	0.53	39.05	2.73	1.12	0.55	-13.24	-0.33	-0.40	-0.02
1983	30.28	2.66	0.87	0.61	37.27	3.20	1.06	0.58	-7.00	-0.54	-0.19	0.03
1984	29.70	2.88	0.83	0.76	35.80	2.82	1.15	0.75	-6.10	0.06	-0.33	0.01
1985	30.58	2.61	0.81	0.77	37.28	2.70	0.97	0.78	-6.70	-0.09	-0.16	-0.01
1986	30.44	2.62	0.91	0.76	43.40	2.53	0.92	0.76	-12.97	0.09	-0.01	0.00
1987	28.06	2.42	0.93	0.66	41.51	2.38	0.91	0.63	-13.45	0.04	0.02	0.03
1988	27.98	2.61	0.99	0.73	36.69	2.58	0.86	0.71	-8.72	0.03	0.13	0.02
1989	25.97	2.38	0.93	0.81	30.81	2.59	0.85	0.81	-4.83	-0.21	0.08	0.00
1990	25.44	2.58	1.03	0.87	27.69	2.65	0.99	0.91	-2.25	-0.07	0.05	-0.04
1991	23.58	2.66	1.00	0.94	23.95	2.94	1.00	0.97	-0.37	-0.28	0.01	-0.02
1992	23.70	3.05	1.05	1.01	22.27	3.37	1.08	1.00	1.43	-0.33	-0.03	0.01
1993	23.14	3.61	1.07	1.04	22.46	4.14	1.09	1.10	0.68	-0.53	-0.03	-0.06
1994	22.74	4.31	1.03	1.07	23.06	4.96	1.07	1.11	-0.31	-0.65	-0.04	-0.03
1995	22.76	2.82	0.92	0.92	22.93	4.50	0.94	0.94	-0.17	-1.68	-0.02	-0.02
1996	22.95	2.99	0.85	0.90	23.08	4.48	0.99	0.92	-0.13	-1.48	-0.14	-0.02
1997	23.02	3.06	0.98	0.94	23.64	5.15	1.04	0.93	-0.61	-2.09	-0.06	0.00
1998	20.36	3.09	0.87	1.07	21.59	5.92	0.94	1.12	-1.24	-2.83	-0.07	-0.06
1999	20.83	3.24	0.87	1.13	21.97	6.38	0.81	1.35	-1.14	-3.14	0.07	-0.22

SPFP = Sector Público Federal Presupuestal.

D.F. = Distrito Federal.

N.D. = No disponible.

Fuente: Elaborado con datos:

Para el PIB, INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, para 1980 a 1995: series históricas del Producto Interno Bruto trimestral, 1980.I-1998.I; para los datos de 1996 a 1999, Oferta, Demanda Global y Producto Interno Bruto trimestral, cálculo preliminar, 1999.

Para los datos de la Federación: Banco de México, página en Internet, [hht://www.banxico.org.mx/eInfoFinanciera/Infecon/cuadros/crm2.htm](http://www.banxico.org.mx/eInfoFinanciera/Infecon/cuadros/crm2.htm)

Para los datos de Estados y Municipios INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1979-1988; 1989-1992; 1992-1996, 1994-1997, 1995-1998, 1996-1999.

Para la deuda acumulada: datos de INEGI, El Ingreso y el Gasto Público en México, Ediciones 1985, 1987, 1993, 1995, 1998 y 2000.



Cuadro 3
Ingresos y pagos de deuda del sector público federal presupuestal
y de los gobiernos de los estados y municipios, 1982 - 1997
 (Porcentajes respecto al PIB)

Años	<i>Ingresos por Deuda</i>				<i>Pago de Deuda</i>			
	<i>SPFP 2/</i>	<i>Estados 1/ 3/</i>	<i>D.F.</i>	<i>Municipios 1/ 3/</i>	<i>SPFP 4/</i>	<i>Estados 5/</i>	<i>D.F.</i>	<i>Municipios 5/</i>
	<i>Variación Anual de Deuda</i>	<i>Ingresos</i>		<i>Ingresos</i>				
1982	52.1	0.29	0.50	0.02	13.64	0.28	0.25	0.02
1983	26.9	0.21	0.36	0.02	14.61	0.19	0.14	0.03
1984	18.7	0.37	0.52	0.04	14.36	0.33	0.13	0.03
1985	33.3	0.32	0.48	0.04	13.60	0.31	0.32	0.04
1986	59.0	0.27	0.14	0.04	18.79	0.24	0.10	0.03
1987	62.8	0.20	0.07	0.04	21.40	0.21	0.05	0.03
1988	13.4	0.22	0.01	0.03	18.74	0.17	0.03	0.04
1989	9.8	0.34	0.00	0.06	14.84	0.18	0.01	0.04
1990	8.8	0.26	0.01	0.06	11.66	0.15	0.01	0.04
1991	1.0	0.46	0.01	0.06	7.63	0.14	0.01	0.04
1992	-3.7	0.52	0.01	0.05	6.16	0.36	0.01	0.04
1993	0.1	0.58	0.03	0.10	5.18	0.35	0.01	0.05
1994	14.9	0.64	0.04	0.11	4.84	0.37	0.02	0.06
1995	15.0	0.65	0.06	0.07	7.13	0.72	0.03	0.07
1996	1.7	0.46	0.18	0.07	6.89	0.56	0.04	0.06
1997	1.1	0.42	0.11	0.05	6.62	0.53	0.06	0.05
1998	7.2	0.41	0.16	0.04	5.42	0.51	0.05	0.06
1999	2.3	0.40	0.02	0.05	6.11	0.47	0.06	0.05

SPFP = Sector Público Federal Presupuestal.

1/ No incluye al Distrito Federal.

2/ Se refiere a la variación nominal en cada año de la deuda acumulada (interna y externa).

3/ Contempla los ingresos por deuda en el año respectivo.

4/ Considera los intereses y adefas.

5/ Toma en cuenta las amortizaciones.

Fuente: Para el PIB, INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, para 1980 a 1995: series históricas del Producto Interno Bruto trimestral, 1980.I-1998.I; para los datos de 1996 a 1999, Oferta, Demanda Global y Producto Interno Bruto trimestral, cálculo preliminar, 1999.

Para los datos de Estados y Municipios, INEGI, Finanzas Públicas estatales y municipales de México, 1979-1988; 1989-1992; 1992-1996, 1994-1997, 1995-1998 y 1996-1999.

Para la deuda acumulada: datos de INEGI, El ingreso y el gasto público en México, ediciones 1985, 1987, 1993, 1995, 1998 y 2000.



Cuadro 4
Ingresos ordinarios del sector público presupuestal, 1990-1999

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Millones de pesos de 1993										
Ingresos ordinarios										
Gobierno Federal 1/	292 737.8	313 512.8	324 191.7	289 656.8	302 861.1	280 086.7	296 995.9	320 350.9	295 468.3	314 287.1
Tributarios	185 140.2	217 986.5	229 891.2	193 746.2	202 912.5	187 319.1	200 768.2	221 080.8	205 712.2	221 535.1
No tributarios	127 008.9	126 884.6	138 982.8	143 138.0	147 796.7	113 875.3	115 585.3	135 851.5	152 527.1	171 381.8
Petroleros	58 131.3	91 101.9	90 908.4	50 608.2	55 115.7	73 443.9	85 182.9	85 229.2	53 185.1	50 153.3
No petroleros	53 926.5	53 169.1	55 978.2	52 970.6	54 472.2	66 531.4	75 477.4	78 864.2	64 495.1	68 943.1
Org. y emp. de control	131 213.7	164 817.5	173 913.0	140 775.6	148 440.3	120 787.7	125 290.7	142 216.5	141 217.1	152 592.1
Presupuestal directo 2/	107 597.6	95 526.3	94 300.5	95 910.6	99 948.6	92 767.6	96 227.7	99 270.1	89 756.0	92 752.0
Pemex	39 631.8	31 558.2	28 065.3	27 930.2	29 878.2	32 963.6	37 514.7	36 955.3	30 966.3	33 234.7
Demandas entidades	67 965.7	63 968.1	66 235.2	67 980.4	70 070.4	59 804.0	58 713.0	62 314.8	58 789.8	59 517.2
Porcentajes respecto al PIB										
Ingresos ordinarios	25.6	26.3	26.3	23.1	23.1	22.8	23.0	23.2	20.4	20.9
Gobierno Federal 1/	16.2	18.3	18.7	15.4	15.5	15.2	15.5	16.0	14.2	14.7
Tributarios	11.1	10.7	11.3	11.4	11.3	9.3	8.9	9.8	10.5	11.4
No tributarios	5.1	7.7	7.4	4.0	4.2	6.0	6.6	6.2	3.7	3.3
Petroleros	4.7	4.5	4.5	4.2	4.2	5.4	5.8	5.7	4.4	4.6
No petroleros	11.5	13.8	14.1	11.2	11.3	9.8	9.7	10.3	9.7	10.1
Org. y emp. de control	9.4	8.0	7.7	7.6	7.6	7.5	7.4	7.2	6.2	6.2
Presupuestal directo 2/	3.5	2.7	2.3	2.2	2.3	2.7	2.9	2.7	2.1	2.2
Pemex	6.0	5.4	5.4	5.4	5.3	4.9	4.5	4.5	4.1	4.0
Demás entidades										

1/ A partir de 1990 se excluyen compensaciones por saldos a favor de contribuyentes.

2/ Excluyen las cuotas del Gobierno Federal pagadas al ISSSTE.

Fuente: Elaborado con datos de Ernesto Zedillo, Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 2000.

El PIB se tomó de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, para 1980 a 1995; series históricas del Producto Interno Bruto trimestral, 1980.I-1998.I; para los datos de 1996 a 1999, Oferta, Demanda Global y Producto Interno Bruto trimestral.

La irregularidad en los ingresos se aprecia en que después de alcanzar su nivel más alto, como es el caso de los años de 1992 y 1997, se presentan reducciones importantes en términos reales, del 10% en 1993 y 8% en 1998 (véase el cuadro 4). Este comportamiento se debe a que una parte importante de los aumentos depende de los ingresos no tributarios, los cuales no necesariamente pueden ser objeto de una práctica recaudatoria regular. De 1994 a 1995 se presenta una reducción superior al 7% debido a una baja del 23% en los ingresos tributarios, la cual fue compensada con aumentos en los ingresos no tributarios y de los organismos y empresas de control presupuestario.

Una segunda razón que explica dicha irregularidad es la sensibilidad de los ingresos tributarios a la situación económica del país; muestra de ello es que durante 1995 y 1996, con la crisis su participación con relación al PIB se redujo de 11.3% en 1994 a 9.3% en 1995 y a 8.9% en 1996, aunque habría presentado una tendencia a elevarse a partir de 1997, para llegar nuevamente a 11.3% en 1999 (véase el cuadro 4).

Otro de los elementos que incide en la variabilidad de los ingresos ordinarios federales es que casi la tercera parte de ellos se sustenta en los ingresos por petróleo (ingresos petroleros del gobierno federal más Pemex como empresa; véase el cuadro 4), que en la perspectiva del mercado externo da como resultado que el presupuesto de egresos quede expuesto en gran medida a fenómenos fuera del control del gobierno.

La importancia de lo anterior radica en que el aumento o la disminución de los ingresos ordinarios se relaciona en forma directa con los montos de las participaciones que corresponden a las entidades federativas y los municipios y, por ende, con la disponibilidad de recursos para financiar su gasto.

Por este motivo han resultado fundamentales para las entidades y los municipios los cambios en la Ley de Coordinación Fiscal desde su implantación con el impuesto al valor agregado en 1980, los cuales han llegado a determinar, entre otros aspectos, el monto de las participa-

ciones que corresponden tanto a las entidades federativas como a los municipios con base en los ingresos tributarios de la federación, lo que ha implicado entre otras cosas, que se llegue a considerar dentro de sus variables de la Ley de Coordinación en 1990¹⁰ la recaudación de dichos impuestos [Astudillo, 1999: 142-143], la población, la recaudación del impuesto predial o los derechos por consumo de agua potable.

Desde esta perspectiva, se aprecia que un elemento característico de las finanzas estatales y municipales es la *dependencia respecto a los ingresos provenientes de las participaciones, que en promedio representan el 80% de los ingresos ordinarios de los gobiernos de los estados, sin incluir al Distrito Federal para el cual han estado por debajo del 50%, y por arriba del 60% en el ingreso de los ayuntamientos*, sustentado en incrementos en términos reales de 1990 a 1999, de casi 61% en el caso de los estados y 98% en el de los municipios, lo que se refleja en sus mayores proporciones respecto al PIB (véase el cuadro 5).

Sin embargo, la otra parte de este problema es que desde la perspectiva de la federación los gobiernos de los estados no realizan los esfuerzos necesarios para buscar nuevas fuentes de ingresos propias¹¹ o de las entidades que apoyan

¹⁰ Además de Pedro Aspe, [op cit.], véase también Flores [1999] para una interesante reseña de los cambios que se han dado en el Sistema de Coordinación Fiscal de 1995 a 1998. Ampliando nuestro planteamiento debe señalarse que resultan también cruciales en este campo la delegación de responsabilidades a esos órdenes de gobierno, mediante los cambios a la Constitución de la República, como fue el caso de la definición de las facultades de los ayuntamientos en 1984, cuando se identificaron las fuentes de ingresos a las que tenían ellos derecho, las cuales se precisaron con las modificaciones llevadas a cabo a ese mismo artículo en 2000.

¹¹ En *El Economista Mexicano*, (núm. 2, Federalismo Fiscal desde Estados y Municipios, Colegio Nacional de Economistas, México, 1999) Alma Rosa Moreno [1999: 96], funcionaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, indicaba que “el problema de fondo pareciera ser que los estados realizan un ejercicio poco reflexivo de su gasto porque en realidad no les cuesta, ya que más del 80% de los ingresos de los estados, quitando al Distrito Federal, provienen de la Federación a través de los distintos fondos e incentivos que establece la Ley de Coordinación Fiscal [...] esto es resultado del escaso esfuerzo recaudatorio que realizan las mismas entidades para allegarse recursos gravando aquellas actividades que le son permitidas.” En el mismo medio, Jorge Flores Solano [1999: 178], también funcionario de la mencionada secretaría, subraya que: “Desde hace tiempo el Sistema



Cuadro 5
Ingresos del gobierno federal, estados y municipios, tributarios y no tributarios, 1990-1999
(Miles de millones de pesos de 1993 a/ y porcentajes respecto al PIB)

<i>Concepto</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Millones de pesos 1993										
Gobierno Federal										
Ingresos Presupuestarios	185.1	218.0	229.9	193.7	202.9	187.3	200.8	221.1	205.7	221.5
Tributarios	127.0	126.9	139.0	143.1	147.8	113.9	115.6	135.9	152.5	171.4
No Tributarios	58.1	91.1	90.9	50.6	55.1	73.4	85.2	85.2	53.2	50.2
Estados										
Ingresos Ordinarios	29.4	31.7	37.5	45.4	56.6	34.8	38.7	42.3	44.9	48.8
Tributarios	1.1	1.4	1.7	1.8	1.9	1.6	1.7	1.9	2.1	2.3
No Tributarios	3.9	4.4	8.1	13.7	22.9	5.3	5.5	6.1	6.6	7.3
Participaciones	24.4	25.9	27.7	29.9	31.8	27.9	31.6	34.3	36.3	39.2
Distrito Federal										
Ingresos Ordinarios	11.8	12.0	13.0	13.4	13.5	11.3	11.0	13.5	12.6	13.2
Tributarios	2.2	2.9	3.3	3.5	3.7	2.8	2.8	3.6	3.0	3.1
No Tributarios	3.5	3.0	3.6	3.6	4.0	3.4	3.1	3.6	3.6	3.8
Participaciones	6.1	6.1	6.0	6.3	5.8	5.1	5.1	6.3	6.0	6.3
Municipios										
Ingresos Ordinarios	9.9	11.2	12.4	13.1	14.1	11.4	11.7	12.9	15.5	17.1
Tributarios	1.9	2.3	2.9	3.1	3.0	2.3	2.0	2.0	2.1	2.2
No Tributarios	2.4	2.9	2.9	3.1	3.2	2.4	2.4	2.6	3.5	3.8
Participaciones	5.6	6.1	6.7	7.0	7.9	6.6	7.2	8.3	9.8	11.1
Porcentajes del PIB										
Gobierno Federal										
Ingresos Presupuestarios	16.2	18.3	18.7	15.4	15.5	15.2	15.5	16.0	14.2	14.7
Tributarios	11.1	10.7	11.3	11.4	11.3	9.3	8.9	9.8	10.5	11.4
No Tributarios	5.1	7.7	7.4	4.0	4.2	6.0	6.6	6.2	3.7	3.3
Estados										
Ingresos Ordinarios	2.6	2.7	3.0	3.6	4.3	2.8	3.0	3.1	3.1	3.2
Tributarios	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
No Tributarios	0.3	0.4	0.7	1.1	1.7	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
Participaciones	2.1	2.2	2.2	2.4	2.4	2.3	2.4	2.5	2.5	2.6
Distrito Federal										
Ingresos Ordinarios	1.03	1.00	1.05	1.07	1.03	0.92	0.85	0.98	0.87	0.87
Tributarios	0.19	0.24	0.27	0.28	0.28	0.23	0.22	0.26	0.21	0.20
No Tributarios	0.31	0.25	0.29	0.29	0.31	0.28	0.24	0.26	0.25	0.25
Participaciones	0.53	0.51	0.49	0.50	0.44	0.41	0.40	0.45	0.41	0.42
Municipios										
Ingresos Ordinarios	0.87	0.94	1.01	1.04	1.07	0.92	0.90	0.94	1.07	1.13
Tributarios	0.17	0.19	0.23	0.25	0.23	0.19	0.16	0.15	0.15	0.14
No Tributarios	0.21	0.24	0.23	0.24	0.25	0.20	0.19	0.19	0.24	0.25
Participaciones	0.49	0.51	0.54	0.55	0.60	0.54	0.56	0.60	0.68	0.74

a/ Se utilizó el deflactor implícito del PIB.

N.D. = No disponible.

Fuente: Elaborado con datos de Ernesto Zedillo, Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico.

INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1989-1992; 1992-1996, 1994-1997, 1995-1998 y 1996-1999.

INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, para 1980 a 1995: series históricas del PIB trimestral, 1980.I-1998.I; para los datos de 1996 a 1999, Oferta, Demanda Global y Producto Interno Bruto trimestral, cálculo preliminar, 1999.



*esta tesis partiendo del supuesto de que se están trasladando recursos porque hay quienes no realizan ningún esfuerzo para elevar esos ingresos propios.*¹²

Aunque hay otros funcionarios de las entidades que subrayan que “el principal obstáculo sigue siendo la dependencia estructural de las finanzas que provienen de las participaciones, provocada por el escaso rendimiento de las fuentes de ingreso local” [Alcalá: 156],¹³ aportando dentro de los ingresos ordinarios en promedio el 20% de 1990 a 1999 en el caso de los estados y el 35% en los municipios del país,¹⁴ por ello resultan poco significativas en el total de los ingresos de los gobiernos locales los aumentos que en promedio han mostrado los ingresos tributarios y no tributarios de los estados (sin incluir al Distrito Federal), los cuales en los años mencionados se han elevado en términos reales en casi 110% para los primeros y 90% los segundos; en tanto que en los municipios se han elevado respectivamente en 16 y 58% (véase el cuadro 5).

Gasto público: la descentralización de responsabilidades y recursos y el ascenso del gasto corriente de los gobiernos de los estados

En el marco de las políticas restrictivas implantadas en los países de América Latina con motivo de los desequilibrios externos y las crisis económicas que se pre-

Nacional de Coordinación Fiscal ha estado buscando el fortalecimiento de las fuentes tributarias de los estados, algunas de manera exclusiva, otras concurrentes. El proceso ha llevado a aumentar incipientemente los ingresos estatales, pero no todas las entidades están dispuestas a proponer a su congreso local un aumento de impuestos”.

¹² Javier Beristáin Iturbide [1999:132], exsecretario de Finanzas y Planeación del Distrito Federal lo indica en los siguientes términos: “Si bien es cierto que entidades con un menor grado de desarrollo relativo han recibido mayores recursos a través del sistema de participaciones, también es cierto que en muchos casos han servido para sustituir el esfuerzo fiscal de la hacienda local, y no para incrementar en la misma proporción el nivel de bienestar de su población [...] en contrapartida, las entidades transferentes de recursos han tenido que fortalecer el papel de sus ingresos propios como medio de financiamiento; en muchos casos sus esfuerzos (dado el monto de recursos transferidos) resultan insuficientes para mantener la infraestructura necesaria para su desarrollo económico”.

¹³ Blanca Alcalá Ruiz, secretaria de Finanzas del estado de Puebla.

¹⁴ Resulta importante destacar que del total de los ingresos ordinarios de los estados los tributarios constituyeron en 1999 el 5% y los no tributarios el 15%, en tanto que para los municipios los primeros llegaron al 13% y los segundos participaron con el 22% (véase el cuadro 5).

sentaron a principios de los años ochenta en estos países, *se redujo la participación del gasto del gobierno general en casi cinco puntos porcentuales (pasó de 26 a 21%) respecto al PIB de 1982 a 1991, situación que en el caso de México implicó que tan sólo el sector público federal disminuyera su participación de 39 a 28% en 1982-1990, e incluso a 22% en 1999* (véase el cuadro 2), hecho que en definitiva no se comparte con las economías industrializadas, que por el contrario han elevado la participación de dicho sector de 45% a poco más del 50% en los años noventa.¹⁵ Al respecto resulta importante señalar que en México esta reducción se basó en la disminución de las empresas y organismos controlados presupuestariamente,¹⁶ aunada a un menor servicio de la deuda pública.¹⁷

Por su parte, los estados y municipios han tenido una tendencia ascendente a partir de 1992; los primeros al pasar de 3.4% del PIB al 6.4% y de 1% a 1.35% en el caso de los segundos, en tanto que el del Distrito Federal ha disminuido de 1.1 a 0.8% para esos mismos años (véase el cuadro 2).

En sus aspectos específicos destacan como elementos de particular importancia del gasto público en México:

- La disminución de 56% en términos reales del gasto federal canalizado a deuda pública de 1990 a 1999, expresada en su reducción respecto al PIB de 9.2% al 3.1 por ciento.

¹⁵ Para los datos de América Latina y los países desarrollados, véase Gabin y Hausmann [1999: 34].

¹⁶ Esta situación ha seguido el patrón observado en América Latina, pues según señalan Gabin y Hausmann [*ibid*: 34] “la disminución del gasto de las empresas públicas [...] como porcentaje del PIB, han alcanzado un máximo de alrededor del 20% del PIB en 1981 a aproximadamente un 10% en 1993, como reflejo de las privatizaciones y de la racionalización de las empresas públicas que se ha llevado a cabo en toda la región”.

¹⁷ En el caso del sector público federal debe destacarse que dentro del *gasto no programable* el servicio de la deuda, aun cuando ha disminuido en su monto como producto de la reducción de la deuda acumulada y, por lo mismo, ejerce una menor presión sobre los recursos públicos para su financiamiento, no se aprecia con claridad que en sentido opuesto se eleve el gasto programable con relación al PIB, a no ser cuando la situación de la economía y del ingreso fiscal le permiten al gobierno federal aumentar ese tipo de gasto.



- En sentido opuesto al anterior, el aumento del gasto programable federal en términos reales en el mismo periodo de 1990-1999, en 28%, que no se reflejó en un mayor porcentaje respecto al PIB, sino en una disminución, al pasar del 15.9 al 15% (véase el cuadro 6).
- En el renglón de *las participaciones que entrega la federación a estados y municipios*, si bien es cierto que éstas han tenido un aumento de 43% en términos reales, no han llegado a superar el 3% respecto al PIB, además de que en etapas de crisis económicas del país acusa marcadas caídas en términos reales, por ejemplo, de 1994 a 1995 se redujeron 14% (véase el cuadro 6).
- En lo referente al gasto programable del gobierno federal (véase cuadro 6), destaca que en los años noventa éste *observó máximos, no superiores al 18% respecto al PIB (1994), canalizándose cada vez menos recursos a las funciones productivas* que llegan a representar en 1999 el 64% de las ejercidas en 1990, incluyendo las del sector energético, que resultan de particular importancia en los ingresos que genera el país (véase el cuadro 7).
- En cuanto a las funciones de desarrollo social, por un lado el gasto programable federal inicia en 1991 un ascenso constante,¹⁸ *sustentado principalmente en la educación y la salud* (con casi el 90% de este tipo de gasto), *pero por otro el desarrollo regional y urbano* (en el que se ubican actualmente la mayor parte de los conceptos del ramo 33 destinados a inversión en servicios públicos para las regiones con mayores rezagos sociales) *se ve reducido en las etapas de crisis económica*, mostrando una tendencia ascendente a partir de 1995, que a finales de los noventa la acerca al máximo histórico mostrado en 1994 (véase el cuadro 7).
- *Otro de los rubros que actualmente liga al gasto programable federal con el gasto ordinario de estados y municipios es el de los recursos descentralizados hacia ellos, lo que ha traído aparejado costos y problemas administrativos.* En particular es posible apreciar que a la par de la descentralización de la educación (1992) en 1993 los egresos efectivos ordinarios de los estados se elevan en un 25% en términos reales, aumentos que se aprecian particularmente en el rubro de transferencias, con un incremento del 67% (véase el cuadro 8). A esta descentralización se sumarán los recursos de seguridad pública (1995), salud (1996) y los destinados a reducir la pobreza extrema (1996), todos los cuales en 1998 se incorporaron al ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, y a partir de 1999 se les consideran ingresos propios de los estados.
- Tal transferencia de recursos de la federación hacia los estados en el periodo de 1992 a 1999 corre a la par del aumento de sus gastos administrativos (74%) y de transferencias (300%) y en el caso de los municipios los primeros se incrementan en 46% y las segundas en 128%. Asimismo, en el mismo periodo se aprecia un aumento de tres veces en los costos financieros (amortización de deuda) en (véase el cuadro 8) debido a las necesidades crecientes de endeudamiento que se dieron principalmente a la mitad de los años noventa, como se señaló más arriba.
- Finalmente destaca que en la década de los noventa *los recursos de inversión no sólo han perdido terreno dentro del gasto público, sino que además se les ve como una variable de ajuste, particularmente cuando se presentan las crisis económicas y se debe recurrir a la restricción del gasto para equilibrar las finanzas públicas.*¹⁹ Como se aprecia en el cuadro 9, el gasto en inversión pública de la federación, las entidades y los municipios ha pasado de 3.6% respecto del PIB en 1990 a 2.5% en 1999, pero mostró reducciones más agudas en 1995, 1996 y 1998 (véase el cuadro 9), los dos primeros años por efecto de la crisis económica y el tercero debido a los ajustes presupuestarios provocados por la caída de los pre-

¹⁸ Debemos destacar que el gasto social resulta de gran importancia en el país ya que después de reducirse en 1983 no mostró movimientos significativos hasta 1990.

¹⁹ Al respecto el Banco Mundial, en *México, a Comprehensive Development Agenda for the new era*, editado por Guigale et al [2001: 69] señala que “la infraestructura parece haber sido un invitado no bienvenido en Los Pinos en los últimos seis años (de la administración de Ernesto Zedillo). Mientras el gobierno enfocó sus esfuerzos en el equilibrio presupuestario y la estabilización de la cuenta corriente después de la crisis de 1994-1995, la infraestructura fue detenida. Se notó al respecto que la inversión pública en México ha mostrado una tendencia irregular, aparentemente guiada más por los precios del petróleo que por la necesidad...”



Cuadro 6
Gasto neto devengado del sector público presupuestal, 1990-1999

<i>Concepto</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Miles de millones de pesos 1993										
GASTO NETO DEVENGADO	319.4	282.2	279.1	279.9	300.4	283.0	298.6	324.4	310.6	333.6
Gasto Primario 1/	214.9	221.4	231.8	244.6	268.3	227.1	242.6	270.6	269.5	279.9
Gasto Programable	182.0	187.5	195.4	207.0	230.0	194.2	206.3	229.5	226.6	233.7
Gobierno Federal 2/	73.1	84.8	93.4	104.8	123.9	101.8	106.6	120.8	124.6	131.2
Org. y Emp. de Cont. Pres. Directo	108.9	102.7	102.0	102.2	106.1	92.4	99.7	108.7	102.0	102.5
Gasto Programable por Función										
Funciones de Gestión Gubernamental	14.5	18.0	17.8	20.2	25.5	24.6	27.2	31.0	24.3	27.9
Funciones de Desarrollo Social	69.0	84.0	96.5	107.0	118.6	103.7	107.1	118.2	131.1	142.4
Funciones Productivas	98.5	85.5	81.1	79.7	85.9	65.9	72.0	80.2	71.2	63.4
Gasto no Programable	137.4	94.7	83.6	73.0	70.4	88.8	92.3	94.9	84.0	100.0
Part. a Ent. Fed., Mun. y otros	32.3	33.6	36.3	37.6	38.3	32.8	36.2	41.1	42.9	46.2
Estímulos Fiscales 3/	0.6	0.4	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Intereses, Comisiones y Gastos 4/	104.5	60.8	47.3	35.3	32.0	45.9	45.6	36.5	37.3	46.0
Gobierno Federal	93.3	54.7	42.5	30.9	26.7	36.2	37.3	29.6	31.4	39.6
Org. y Emp. de Cont. Pres. Directo	11.2	6.1	4.8	4.5	5.4	9.7	8.3	6.9	5.9	6.4
ADE						10.0				
Programa de Apoyo Financiero 5/							10.5	17.3	3.8	7.8
Porcentajes respecto al PIB										
GASTO NETO DEVENGADO	28.0	23.7	22.6	22.3	22.9	23.0	23.1	23.5	21.4	22.2
Gasto Primario 1/	18.8	18.6	18.8	19.5	20.4	18.5	18.7	19.6	18.6	18.6
Gasto Programable	15.9	15.8	15.9	16.5	17.5	15.8	15.9	16.6	15.6	15.5
Gobierno Federal 2/	6.4	7.1	7.6	8.3	9.4	8.3	8.2	8.7	8.6	8.7
Org. y Emp. de Cont. Pres. Directo	9.5	8.6	8.3	8.1	8.1	7.5	7.7	7.9	7.0	6.8
Gasto Programable por función										
Funciones de gestión gubernamental	1.3	1.5	1.4	1.6	1.9	2.0	2.1	2.2	1.7	1.9
Funciones de Desarrollo Social	6.0	7.1	7.8	8.5	9.0	8.4	8.3	8.6	9.0	9.5
Funciones Productivas	8.6	7.2	6.6	6.3	6.5	5.4	5.6	5.8	4.9	4.2
Gasto no Programable	12.0	8.0	6.8	5.8	5.4	7.2	7.1	6.9	5.8	6.6
Part. a Ent. Fed., Mun. y otros	2.8	2.8	2.9	3.0	2.9	2.7	2.8	3.0	3.0	3.1
Estímulos fiscales 3/	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Intereses, comisiones y gastos 4/	9.2	5.1	3.8	2.8	2.4	3.7	3.5	2.6	2.6	3.1
GOBIERNO FEDERAL	8.2	4.6	3.4	2.5	2.0	2.9	2.9	2.1	2.2	2.6
Org. y Emp. de Cont. Pres. Directo	1.0	0.5	0.4	0.4	0.4	0.8	0.6	0.5	0.4	0.4
ADE						0.0	0.8	0.0	0.0	0.0
Programa de Apoyo Financiero 5/						0.0	0.0	0.8	1.3	0.5

1/ Corresponde al Gasto Neto Devengado menos los intereses, comisiones y gastos de la deuda. Para 1995 se excluyen recursos del ADE.

2/ Excluye apoyos a organismos y empresas de control presupuestario directo y las cuotas al ISSSTE, que para efectos de consolidación se consideran en el gasto de estos incluye las transferencias a las entidades de control presupuestario directo.

3/ Se refiere a los estímulos fiscales que tienen efecto presupuestal. En 1996 y 1998 no se registraron egresos por este concepto.

4/ Se excluyen los intereses compensados.

5/ Incluye al FOBAFROA y otros programas.

Fuente: Elaborado con datos de Ernesto Zedillo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico. El PIB se tomó de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, para 1980 a 1995: series históricas del Producto Interno Bruto trimestral, 1980.I-1998.I; para los datos de 1996 a 1999, Oferta, Demanda Global y Producto Interno Bruto trimestral, cálculo preliminar, 1999.



Cuadro 7
Gasto programable del sector público presupuestal federal por funciones, 1990-1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Miles de millones de pesos de 1993										
GASTO PROGRAMABLE TOTAL	182.0	187.5	195.4	207.0	230.0	194.2	206.3	229.5	226.6	233.7
Funciones de gestión gubernamental	14.5	18.0	17.8	20.2	25.5	24.6	27.2	31.0	24.3	27.9
Funciones de desarrollo social	69.0	84.0	96.5	107.0	118.6	103.7	107.1	118.2	131.1	142.4
— Educación	28.5	34.1	39.4	45.7	51.7	45.6	47.4	51.0	56.0	57.7
— Salud y seguridad social	33.4	39.0	42.2	46.1	49.1	43.8	43.9	51.3	57.1	67.4
— Laboral y abasto	0.3	2.0	3.2	2.7	3.0	5.1	6.2	4.7	4.3	4.1
— Desarrollo regional y urbano	6.8	8.9	11.7	12.6	14.8	9.1	9.6	11.2	13.7	13.2
Funciones productivas	98.5	85.5	81.1	79.7	85.9	65.9	72.0	80.2	71.2	63.4
— Desarrollo rural (agropecuario)	10.1	10.0	10.4	10.3	14.8	13.7	13.1	12.9	11.4	8.8
— Comunicaciones y transportes	10.0	11.6	11.1	11.9	14.4	9.3	11.3	19.1	9.1	7.9
— Energético	48.4	50.2	48.5	45.6	47.4	42.9	47.6	48.2	48.7	45.4
— Otras actividades económicas a/	29.9	13.7	11.2	11.9	9.3	0.0	0.0	0.0	1.9	1.3
Porcentajes respecto al PIB										
GASTO PROGRAMABLE TOTAL	15.9	15.8	15.9	16.5	17.5	15.8	15.9	16.6	15.6	15.5
Funciones de Gestión Gubernamental	1.3	1.5	1.4	1.6	1.9	2.0	2.1	2.2	1.7	1.9
Funciones de Desarrollo Social	6.0	7.1	7.8	8.5	9.0	8.4	8.3	8.6	9.0	9.5
— Educación	2.5	2.9	3.2	3.6	3.9	3.7	3.7	3.7	3.9	3.8
— Salud y seguridad social	2.9	3.3	3.4	3.7	3.7	3.6	3.4	3.7	3.9	4.5
— Laboral y abasto	0.03	0.2	0.3	0.2	0.2	0.4	0.5	0.3	0.3	0.3
— Desarrollo regional y urbano	0.6	0.7	0.9	1.0	1.1	0.7	0.7	0.8	0.9	0.9
Funciones productivas	8.6	7.2	6.6	6.3	6.5	5.4	5.6	5.8	4.9	4.2
— Desarrollo rural (agropecuario)	0.9	0.8	0.8	0.8	1.1	1.1	1.0	0.9	0.8	0.6
— Comunicaciones y transportes	0.9	1.0	0.9	0.9	1.1	0.8	0.9	1.4	0.6	0.5
— Energético	4.2	4.2	3.9	3.6	3.6	3.5	3.7	3.5	3.4	3.0
— Otras actividades económicas a/	2.6	1.1	0.9	0.9	0.7	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1

a/ Incluye comercio, turismo, industria, minería y otros.

Fuente: Elaborado con datos de Ernesto Zedillo, Quinto y Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico.

El PIB se tomó de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, para 1980 a 1995: series históricas del Producto Interno Bruto trimestral, 1980.I-1998.I; para los datos de 1996 a 1999, Oferta, Demanda Global y Producto Interno Bruto trimestral, cálculo preliminar, 1999.



Cuadro 8
Egresos del sector público federal presupuestario, estados y municipios, 1990-1999

<i>Concepto</i>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Miles de millones de pesos de 1993										
SECTOR PUBLICO FEDERAL PRESUPUESTARIO										
Costo financiero y gasto programable	286.5	248.2	242.7	242.3	262.0	250.1	262.4	283.3	267.1	284.1
Costo Financiero	104.5	60.8	47.3	35.3	32.0	55.9	56.1	53.8	41.0	53.2
Intereses comisiones y gastos	104.5	60.8	47.3	35.3	32.0	45.9	45.6	36.5	37.2	45.4
ADE						10.0				
Programa de apoyo financiero							10.5	17.3	3.8	7.7
Gasto Programable a/	182.0	187.5	195.4	207.0	230.0	194.2	206.3	229.5	226.1	230.9
Gasto Corriente	138.8	140.2	150.6	161.3	178.0	153.6	158.0	180.9	180.8	188.7
Gasto de Capital	43.2	47.3	44.9	45.7	52.0	40.6	48.3	48.6	42.7	42.2
— Obra pública	26.6	29.0	27.2	27.7	30.2	24.8	25.9	29.9	22.4	18.9
— Ayudas, subsidios y transferencias	7.9	8.5	10.0	11.5	12.8	8.7	10.2	11.0	15.0	16.3
— Otros	8.7	9.8	7.7	6.4	9.0	7.1	12.3	7.7	5.3	7.0
Fondo para el Fort. de los Mpios. y del D.F.										2.5
ESTADOS										
Egresos netos del año	32.0	36.7	46.0	56.4	69.9	64.3	65.2	78.5	93.4	103.1
Menos: amortizaciones (deuda pública)	1.7	1.7	4.5	4.3	4.8	8.8	7.3	7.3	7.5	7.0
Egresos efectivos ordinarios	30.2	35.0	41.6	52.0	65.1	55.4	57.9	71.2	86.0	96.0
Gastos administrativos	13.4	15.0	19.1	21.9	26.3	25.0	29.9	31.8	32.5	33.3
Obras públicas y fomento	8.0	9.3	10.0	9.2	11.5	9.6	6.9	7.9	8.8	10.1
Transferencias	8.9	10.7	12.5	20.9	27.2	20.8	21.1	31.5	44.7	52.7
DISTRITO FEDERAL										
Egresos netos del año	11.4	12.0	13.4	13.9	14.3	12.0	13.4	15.2	14.4	13.0
Menos: amortizaciones (deuda pública)	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.8	0.8	0.9
Egresos efectivos ordinarios	11.3	11.9	13.3	13.8	14.0	11.6	12.8	14.4	13.6	12.2
Gastos administrativos	6.6	7.1	7.9	8.3	8.8	7.7	8.1	10.2	9.6	9.9
Obras públicas y fomento	3.2	3.2	3.4	3.2	2.6	1.7	2.8	2.5	1.9	1.6
Transferencias	1.5	1.6	2.0	2.3	2.6	2.2	1.9	1.8	2.1	0.7
MUNICIPIOS										
Egresos netos del año	10.8	12.0	12.8	14.5	15.3	12.5	12.7	13.6	17.1	21.1
Menos: amortizaciones (deuda pública)	0.4	0.5	0.5	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Egresos efectivos ordinarios	10.4	11.5	12.3	13.9	14.5	11.6	11.9	12.9	16.3	20.3
Gastos administrativos	6.5	7.3	7.8	9.0	9.5	7.9	8.2	8.8	10.0	11.5
Obras públicas y fomento	3.2	3.3	3.4	3.9	4.0	2.8	2.8	3.2	4.5	6.5
Transferencias	0.7	0.9	1.0	0.9	1.0	0.9	0.9	1.0	1.8	2.3

N.D. = No disponible.

a/ En 1998 incluye el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios equivalente a 2 500 millones de pesos y 0.2% del PIB.

Fuente: Elaborado con datos de Ernesto Zedillo, Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico.

INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1979-1988; 1989-1992; 1992-1996, 1994-1997, 1995-1998 y 1996-1999.

INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, para 1980 a 1995: series históricas del PIB trimestral, 1980.I-1998.I; para los datos de 1996 a 1999, Oferta, Demanda Global y Producto Interno Bruto trimestral, cálculo preliminar, 1999.

Cuadro 9
Inversión en obra pública federal, estatal y municipal, 1990-1999
(Porcentaje del PIB y del gasto público)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Porcentajes del PIB										
TOTAL	3.59	3.76	3.58	3.50	3.68	3.16	2.96	3.14	2.60	2.47
SECTOR PUBLICO FEDERAL PRESUPUESTARIO										
Obra pública	2.33	2.44	2.21	2.21	2.30	2.01	2.00	2.17	1.55	1.27
ESTADOS										
Obras Públicas y Fomento	0.70	0.78	0.81	0.73	0.88	0.78	0.53	0.57	0.61	0.67
DISTRITO FEDERAL										
Obras Públicas y Fomento	0.28	0.27	0.28	0.25	0.20	0.14	0.22	0.18	0.13	0.11
MUNICIPIOS										
Obras Públicas y Fomento	0.28	0.28	0.28	0.31	0.30	0.23	0.22	0.23	0.31	0.43
PORCENTAJES DEL GASTO PUBLICO										
SECTOR PUBLICO FEDERAL PRESUPUESTARIO										
% Obra pública en el Gasto Programable	14.6	15.5	13.9	13.4	13.1	12.8	12.5	13.0	9.9	8.2
ESTADOS										
% Obras Públicas y Fomento en los Egresos Ordinarios	26.4	26.5	24.1	17.7	17.7	17.3	11.9	11.1	10.2	10.5
DISTRITO FEDERAL										
Obras Públicas y Fomento	28.3	26.7	25.9	23.0	18.7	14.6	21.8	17.1		
MUNICIPIOS										
% Obras Públicas y Fomento en los Egresos Ordinarios	30.4	28.8	28.0	28.1	27.5	24.1	23.5	24.5	27.9	31.9

N.D. = No disponible.

a/ En 1998 incluye el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios equivalente a 2,500 millones de pesos y 0.2% del PIB.

Fuente: Elaborado con datos de Ernesto Zedillo, Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico.

INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1979-1988; 1989-1992; 1992-1996, 1994-1997 y 1995-1998.

INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, para 1980 a 1995: Series Históricas del PIB Trimestral, 1980.I-1998.I; para los datos de 1996 a 1999, Oferta, Demanda Global y Producto Interno Bruto Trimestral, Cálculo preliminar, 1999.

cios del petróleo en escala internacional. Estas tendencias se aprecian con mayor amplitud cuando se compara la inversión con el gasto programable federal y el ordinario de las entidades, con excepción de los municipios que en 1998 y 1999 mostraron aumentos importantes.

Aun cuando la inversión pública federal se ha reducido como porcentaje del PIB de 2.33 en 1990 a 1.27 en 1999 sigue siendo determinante con relación a la aportada por los estados y municipios, aun cuando la han elevado

respecto al PIB de 0.98% en 1990 al 1.1% en 1999 (a diferencia del Distrito Federal que la ha disminuido su participación de 0.28 a 0.43 por ciento en esos mismos años).²⁰

²⁰ Destaca aquí la reducción de la inversión federal ejercida con relación al PIB, al gasto devengado del sector público y al gasto programable, la cual ha sido determinada principalmente por la ocurrida en los organismos y empresas del sector público. En el caso del gobierno federal se aprecia que recientemente resulta más afectado por la disminución de ingresos en el sector petrolero por la reducción de los precios internacionales del petróleo, como se evidenció en 1998 (véase el cuadro 9).



Desde la perspectiva de las funciones en que se clasifica la inversión federal, su disminución afecta de manera importante a las actividades productivas al reducirse en 33% en términos reales de 1990 a 1999, situación parecida a la ocurrida en la función de desarrollo social, que después de presentar incrementos importantes en el periodo 1990-1994 disminuyó 44% en 1995 en términos reales, no sufriendo aumentos significativos hasta 1999, lo que viene a señalarlos que *es aquí donde se aplican los ajustes y dentro de éste el rubro del desarrollo urbano*, el cual se redujo de 1994 a 1995 en más de 50% en términos reales (véase el cuadro 10).

Conclusiones

Conforme a lo anterior es posible corroborar las apreciaciones del maestro Benjamín Retchkiman y nuestro planteamiento hipotético inicial en torno a los problemas que acarrearía un sistema federal que no tuviera una adecuada jerarquización de los gastos de la federación como un todo, considerara que el esfuerzo de estados y municipios estuviera acorde con sus mejores intereses e impulsara a estas esferas de gobierno en su política tributaria, ha llevado a una restricción de recursos en los tres niveles de gobierno que se ven afectados por las crisis, la disminución del crecimiento de la economía o las variaciones en el precio del petróleo, reduciendo los márgenes de acción del gasto público, dentro del cual, cuando son requeridos ajustes presupuestarios, éstos se aplican en los renglones del gasto social, especialmente en el de inversión en desarrollo urbano y regional, donde se ubican los recursos para la atención de la pobreza.

Tales restricciones de recursos también se han expresado en déficit fiscales que han afectado particularmente a los estados, los que, al correr en paralelo a los procesos de descentralización del país, nos llevan a plantear la hipótesis de que al instrumentar dicha descentralización no se tomó en cuenta que se debían generar las condiciones para que estos gobiernos y los de los

municipios aumentaran sus ingresos propios y contaran con un adecuado control del ejercicio de su gasto, que les permitiera utilizarlo eficientemente, ambos aspectos señalados tanto por el maestro Retchkiman en los años setenta y ochenta en sus obras citadas, y a partir de los años noventa por analistas de organismos internacionales (Ter- Minassian, [1997: v-x]; Litvack y Seddon [1999: 7]; Javed *et al*, [1999: 4]).

Desde esta perspectiva, la reforma fiscal que requiere nuestro país debe apreciarse en diferentes niveles, uno que tiene que ver con la necesidad del incremento de los ingresos públicos y con ello de los gastos públicos en los tres niveles de gobierno y otro, que considera una mejor definición de la distribución de responsabilidades tanto en materia de ingresos como de gasto, basado en este último en un uso más eficiente de los recursos para impulsar a la economía nacional y regional, que permita llevar mayor bienestar a la población. En tal perspectiva el aumento de la participación del estado en la economía se podrá sustentar sobre la base de una mayor generación de ingresos propios y una utilización eficaz, eficiente y transparente de los recursos que administran los tres niveles de gobierno en nuestro país.

Tal propuesta implicaría el fortalecimiento de entidades y municipios, que en palabras del maestro Retchkiman [1979: 205] se plantearía de la siguiente manera: “lo que tiene importancia para la existencia de un sistema federal es la independencia, total y completa, de los fiscos estatal y municipal”.

Conforme a ello, el sistema de coordinación fiscal actual debe actuar en este sentido, en el recomendado por el maestro Retchkiman, quien señalaba que:

“El federalismo, para ser creativo, *requiere de diversidad, disensión e innovación* [...] para que exista la democracia más simple y conste que nada es simple en el federalismo; las propuestas o proposiciones deben llegar de abajo a arriba y ser manejadas por la gran mayoría, pues el peligro de que no se haga así significa que el gobierno federal crecerá más fuerte y poderoso en su autoridad y más débil en ideas” [Retchkiman, 1981:28].

Cuadro 10
Inversión del sector público presupuestal federal a nivel nacional
 (Millones de pesos de 1993)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 aut.
INVERSION PUBLICA FEDERAL TOTAL	52 746.9	49 689.3	48 060.9	47 362.9	53 080.7	36 869.7	40 811.6	46 191.7	41 175.3	41 562.1
Funciones de Gestión Gubernamental	2 010.3	2 435.2	3 078.7	2 956.6	3 334.5	1 881.5	3 329.1	4 484.8	3 611.4	4 329.4
Funciones de Desarrollo Social	16 790.2	17 228.8	19 578.1	20 476.9	24 171.7	13 567.1	13 979.2	14 941.2	14 593.3	14 599.1
– Educación	2 140.2	2 306.5	2 489.0	3 389.0	3 331.3	3 161.3	3 348.7	3 573.8	3 597.8	2 262.5
– Salud, Seguridad Social, Laboral y Abasto	3 505.4	2 915.0	2 588.7	2 499.8	2 494.8	1 833.0	1 925.3	2 598.2	2 686.1	2 926.0
– Salud y Seguridad Social	3 505.4	2 915.0	2 512.1	2 466.1	2 430.3	1 639.0	1 643.0	1 741.8	1 926.75	2 157.32
– Laboral	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	105.6	163.7	545.0	489.6	549.1
– Programa Social de Abasto	0.0	0.0	76.6	33.7	64.4	88.4	118.6	311.5	269.7	219.6
– Desarrollo Regional y Urbano	11 144.6	12 007.2	14 500.3	14 588.1	18 345.6	8 572.8	8 705.3	8 769.1	8 309.4	9 410.6
Funciones Productivas	33 946.4	30 025.3	25 404.2	23 929.4	25 574.5	21 421.2	23 503.3	26 765.7	22 970.7	22 633.6
– Desarrollo rural (agropecuario)	4 009.0	3 800.5	3 390.2	2 729.8	2 879.3	1 807.3	1 990.2	2 329.9	1 227.3	1 288.6
– Comunicaciones y Transportes	9 720.2	5 410.7	4 576.6	5 704.0	6 509.3	4 418.8	4 829.4	6 518.2	4 265.0	4 263.1
– Energético	17 482.4	18 704.7	16 700.8	14 871.9	15 803.2	14 864.3	16 683.6	17 917.6	17 164.7	16 655.5
– Otras Actividades Económicas a/	2 734.9	2 109.4	736.7	623.7	382.8	330.8	0.0	0.0	313.6	426.4

a / Incluye comercio, turismo, industria, minería y otros.

Fuente: Elaborado con datos para 1980-1987 de Carlos Salinas de Gortari, Sexto Informe y para 1988-1998 de Ernesto Zedillo, Quinto Informe de Gobierno, Anexo Extadístico.

Fuente: Elaborado con datos de Ernesto Zedillo, Quinto y Sexto Informe de Gobierno, Anexo Extadístico.

El PIB se tomó de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, para 1980 a 1995: series históricas del Producto Interno Bruto trimestral, 1980.I-1998.I; para los datos de 1996 a 1999, Oferta, Demanda Global y Producto Interno Bruto trimestral, cálculo preliminar, 1999.

Bibliografía

- Alcalá Ruiz, Blanca [1999], “Federalismo y coordinación hacendaria, un ejercicio prospectivo”, en *El Economista Mexicano*, núm. 2 (Federalismo fiscal desde estados y municipios), Colegio Nacional de Economistas, México.
- Aspe, Pedro [1991], “Intervención en la clausura de la XXIII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales”, en *Cuadernos de Finanzas Públicas*, núm. 1, Gobierno del Estado de Oaxaca, Secretaría de Finanzas, Oaxaca, septiembre.
- Astudillo, Marcela [1999], *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, UNAM-IEEC, México, septiembre.
- Beristáin Iturbide, Javier [1999], “Federalismo y política social”, en *El Economista Mexicano*, núm. 2 (Federalismo fiscal desde estados y municipios), Colegio Nacional de Economistas, México.
- Flores Solano, Jorge [1999], “Algunas reflexiones sobre la capacidad tributaria de estados y municipios”, en *El Economista Mexicano*, núm. 2 (Federalismo fiscal desde estados y municipios), Colegio Nacional de Economistas, México.
- Gabin, Michael y Ricardo Hausmann [1999], “El desempeño fiscal en América Latina”, en Kiichiro Fukasaku y Ricardo Hausmann, *Democracia, descentralización y déficit presupuestarios en América Latina*, BID-OCDE, París.
- Gobierno del Estado de Oaxaca [1995], *Ley Estatal de Educación*, Decreto 296, 28 de junio de 1995.
- Gómez Gordillo, Ismael [1999], “Comentarios jurídicos y operativos sobre los fondos de aportaciones federales previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal”, en *El Economista Mexicano*, núm. 2, (Federalismo fiscal desde estados y municipios), Colegio Nacional de Economistas, México.
- Guigale, Marcelo M., Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen [2001], *Mexico, a Comprehensive Development agenda for The New Era*, The World Bank, Washington.
- INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México*, 1979-1988, 1989-1992, 1992-1996, 1994-1997, 1995-1998 y 1996-1999, México.
- _____, *Sistema de Cuentas Nacionales de México; Participación del sector público en la economía mexicana*, 1980-1991; 1988-1997; 1988-1999, México.
- Javed, Burki, Perri Shahid, E. Guillermo y William R. Dillinger [**], *Más allá del Centro: la descentralización del Estado*, Banco Mundial, Washington.
- Labra Manjarrez, Armando [1999], “Distribución de recursos del Ramo 33: Evaluación y alternativas. Un enfoque político, social y técnico”, en *El Economista Mexicano*, núm. 2, (Federalismo fiscal desde estados y municipios), Colegio Nacional de Economistas, México.
- Vitvack, Jennie, Jessica Seddon, et al. [1999], *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute, Washington.
- Moreno, Alma Rosa [1999], “Política fiscal y descentralización”, en *El Economista Mexicano*, núm. 2 (Federalismo fiscal desde estados y municipios), Colegio Nacional de Economistas, México.
- Poder Ejecutivo Federal [1983], *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*.
- _____ [1989], *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*.
- _____ [1995], *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*.
- _____ [2001], *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006*.
- Retchkiman Kirk, Benjamín [1981], “Estado, federalismo y concentración en México”, en Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia, *El federalismo y la coordinación fiscal*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- _____ [1979], *Política fiscal mexicana*, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, Textos Universitarios, México.
- _____ [1975], *Economía Pública*, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, Textos Universitarios, México.
- Secretaría de Programación y Presupuesto [1989], *México: desarrollo regional y descentralización de la vida nacional. Experiencias de cambio estructural*, 1983-1988, Memoria Gráfica, S.C., México, noviembre.
- Ter Minassian, Teresa [1997], *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fondo Monetario Internacional, Washington.
- Zedillo, Ernesto [2000], *Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, México.