

- [1985], "Notas sobre tributación en México", en *Problemas del Desarrollo*, núm. 60, México, IIE-UNAM.
- Robles Martínez, Reynaldo [1987], *El municipio*, México, Porrúa.
- Rosas Figueroa, A. y R. Santillán López, s.f., *Teoría general de las finanzas públicas*, México, UNAM.
- Salgado Vega, Jesús [1987], "La política tributaria de los impuestos directos y la distribución del ingreso", en *Administración hacendaria municipal*, México, Coordinación Fiscal del estado de México, julio.
- Salinas de Gortari, Carlos [1991], *III Informe de Gobierno. Anexo estadístico*, México, Presidencia de la República.
- [1993], *V Informe de Gobierno. Anexo estadístico*, México, Presidencia de la República.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [1988], *Reestructuración de las finanzas públicas: los ingresos*, México, FCE.
- s.f., *Indicadores tributarios 1985*, México.
- Sunkel, Osvaldo y N. Gilgo (selec.) [1980], *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, vol. 1, México, FCE.
- Tena Ramírez, Felipe [1976], *Leyes fundamentales de México 1800-1976*, México, Porrúa.
- Unikel, Luis [1978], *El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México.
- Vargas Velasco, Jorge Luis [1987], "Breves antecedentes históricos de la coordinación fiscal en México (1824-1979)", en *Administración Hacendaria Municipal*, Toluca, Secretaría de Finanzas-GEM.
- Valle Baeza, Alejandro [1990], "Renta petrolera y competencia capitalista", en *Economía. Teoría y práctica*, Nueva época, núm. 1, México, octubre.
- Villalobos López, José A. [1986], *Finanzas y empresas públicas municipales*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales.
- Villareal, René [1995], *La contrrrevolución monetarista*, México, FCE.

LA IMPORTANCIA DE LA VINCULACIÓN DE LA PLANEACIÓN-PRESUPUESTO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

Rosa María Sánchez Nájera*

INTRODUCCIÓN

En un país como México, con sus características de subdesarrollo, se debe considerar como un aspecto de alta prioridad la asignación de recursos públicos mediante los procesos de planeación y presupuesto. Las débiles estructuras económicas hacen más aguda la escasez de recursos, por lo que desperdiciarlos debido al mal empleo es un lujo que no debe permitirse más si queremos superar el subdesarrollo. Son múltiples las reformas jurídicas y administrativas enfocadas a tratar de evitar este desperdicio de recursos, aplicando programas de reforma administrativa con el objeto de crear racionalidad dentro de la gestión pública. Otras acciones se enfocan a reformas de carácter presupuestario por considerarse al presupuesto como un gran consumidor de información, pero también es un gran productor de estadísticas básicas que son utilizadas para todo el proceso de toma de decisiones y operativo de corto plazo de la administración pública. En este proceso de flujo y reflujo de datos, desempeñan un importante papel las oficinas nacionales y locales de planeación, las que no sólo deben tener la responsabilidad de proporcionar los antecedentes básicos para iniciar el proceso presupuestario, sino que además son los principales usuarios de la información sustantiva que puede derivarse de un presupuesto elaborado de acuerdo con normas programáticas. Es por ello por lo que la coordinación que debe existir entre los órganos de planeación y las oficinas de presupuestos debe ser funcional y efectiva, destinada a producir resultados concretos en el campo operativo que permitan una mayor racionalidad y eficiencia en el logro de los objetivos fijados por la comunidad.

* Facultad de Planeación Urbano-Regional, UNAM.

ANTECEDENTES DE LOS PROBLEMAS ENTRE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO

Los aspectos relacionados con la falta de coordinación entre la planeación y el presupuesto van desde problemas de mentalidad y actitudes de personas y grupos comprendidos en ambos procesos, hasta aspectos técnico-operativos, además de otros problemas de carácter metodológico y limitaciones estadísticas que operan en ambos sistemas, todo lo cual hace complejas las causas que motivan la falta de coordinación entre planes y presupuestos públicos. Otra importante causa de esta falta de coordinación es el enorme desnivel de antigüedad entre uno y otro, correspondientes a distintas formaciones burocráticas que resisten hasta la más insignificante modificación. Por otro lado las estructuras administrativas de cada una de éstas han obedecido a objetivos básicos distintos, el personal ha desarrollado hábitos y mentalidades diferentes y los cambios tecnológicos no han permitido el adecuado paralelismo [ILPES, 1973].

a) Origen de la planeación

La crisis mundial de los años treinta mostró a los expertos de la época las limitaciones del libre juego de las fuerzas del mercado para mantener la estabilidad del sistema económico y un proceso sostenido de crecimiento, de aquí que varios países iniciaran intentos muy rudimentarios de planificación sectorial, especialmente relacionados con la creación de infraestructura económica, que por ser esfuerzos locales contemplados como integrantes de un sistema más amplio y sin continuidad alguna no tuvieron mucho éxito [Germánico, 1961].

En 1955 se introdujeron las técnicas de programación en América Latina con apoyo y promoción de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Estados Americanos (OEA) propiciaron la adopción de esquemas de planeación en los diversos países latinoamericanos, de tal forma que a la fecha casi todos cuentan con oficinas nacionales de planeación, algunas más integradas que otras [ILPES, 1973]. En México, por ejemplo, la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto—funciones hoy asumidas por la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público—y el diseño y operación de los sistemas de planeación a nivel nacional y local han venido a consolidar algunas acciones planificadoras.

b) Origen del presupuesto

Los distintos autores que escriben sobre conceptos presupuestarios coinciden en considerar el origen del presupuesto a partir de la Carta Magna del año 1215 del rey Juan Sin Tierra (hace aproximadamente siete siglos y medio); desde esa fecha en Inglaterra se pasó paulatinamente de un control de los ingresos por parte del Parlamento a la aprobación de los gastos [ILPES, 1973]. A partir de este hecho, señalan los tratadistas, el sistema presupuestario empezó a tener una estructura formal y definida que finalmente derivó hacia las oficinas tradicionales de presupuesto. En América Latina los conceptos presupuestarios tienen su origen en las constituciones formuladas cuando los países se independizan. Se encuentran referencias a normas presupuestarias en Brasil (1824), Argentina (1853), Colombia (1886), Paraguay (1870) y Uruguay (1830), las que se fueron aplicando hasta llegar a formar las divisiones administrativas encargadas específicamente de desempeñar esta función. Sin embargo las oficinas de presupuesto sólo adquirieron forma definitiva en el periodo 1925-1930, en la mayoría de los casos, con las reformas administrativas llevadas a cabo en los países de la región. Esta estructura perduró casi sin variaciones importantes hasta fines de la década de los años cincuenta, cuando empiezan a tomar forma los esquemas de planeación. Entonces se hizo imprescindible una revisión de los procesos presupuestarios y los países comenzaron a modernizar sus sistemas y a incorporar elementos nuevos, como el presupuesto por programas. El desarrollo de este proceso de reforma abarcó casi toda la década de los años sesenta y en 1971 se encontraba bastante adelantado en la mayoría de los países latinoamericanos [ILPES, 1973]. En el caso de México el diseño e implantación del presupuesto por programas se inició a finales de los años sesenta, cuando el gobierno federal se propuso realizar un esfuerzo tendiente a mejorar las técnicas presupuestarias; sin embargo, estas acciones se enfrentaron a resistencias derivadas de la falta de capacitación de los responsables de su atención en cada una de las entidades [Saldaña, 1976].

MARCO TEÓRICO DE LA VINCULACIÓN ENTRE PLANES Y PRESUPUESTOS

El hecho de que los recursos disponibles vienen siendo menores a los gastos que se quisieran realizar, determina la necesidad de establecer anticipadamente cuáles de éstos han de ser satisfechos. De aquí que actualmente se considere al presupuesto como un plan de gastos. También se ha considerado como un programa político, porque la decisión de cuáles gastos se han de realizar y cuáles se han de posponer, o no realizar nunca, es siempre de carácter político [Rosas, 1994]. Tradicionalmente el presupuesto sólo ha sido como el plan de gastos de un periodo y ha tenido como fin ejercer un estricto control de fondos, por lo tanto ha servido sólo para ajustar los desembolsos a los recursos disponibles igualando el egreso al ingreso, sin que muchas veces se emprendan acciones para utilizar los recursos e información presupuestal en apoyo a la toma de decisiones y proyectarlas al desarrollo futuro de las instituciones públicas nacionales y locales. El presupuesto tradicional constituye un instrumento idóneo para una etapa histórica en la que el Estado se ocupaba sólo de las funciones primordiales para satisfacer ciertas necesidades esenciales como son la defensa nacional, relaciones exteriores, seguridad pública, orden jurídico, regulación monetaria y algunos otros aspectos relacionados con el fomento y bienestar social. El enfoque tradicional del presupuesto —afirma Emilio Soldevilla [1981]— tiende a alcanzar los objetivos de contabilización de los flujos de entradas y salidas, así como de lograr las relaciones de equilibrio de estas dos partidas. La política de este presupuesto se resume en la norma de equilibrio entre ingresos y gastos efectivos en cada ejercicio anual. Las grandes transformaciones del sector público ocurridas en el transcurso del presente siglo, especialmente a partir de las dos guerras mundiales, impulsieron al Estado nuevas responsabilidades relacionadas con el desarrollo de la economía, superación de las crisis cíclicas, redistribución de la riqueza y la estabilidad económica, entre otros aspectos. En este marco, el presupuesto fue un medio para autorizar gastos, convirtiéndose en uno de los principales instrumentos de la política económica. A partir de los años sesenta se inicia una verdadera revolución en materia técnica presupuestaria, con-

formándose un nuevo sistema denominado presupuesto por programas. Ésta es una técnica en constante evolución y con grandes aportes en materia de formulación y presentación, de estimación de costos y evaluación de resultados. En estos años también surge el presupuesto base cero como un mecanismo financiero en la modernización administrativa. La idea central de esta corriente es integrar el presupuesto en el sistema de planeación y permitir conocer no sólo lo que el gobierno puede gastar, sino también qué se propone hacer con los recursos asignados y cómo lo va a lograr. En términos generales podemos decir que existe un amplio consenso en el sentido de que actualmente el presupuesto es mucho más que un documento financiero, que representa un proceso por medio del cual se formulan normas políticas, se ponen en acción programas, se asignan recursos para lograr el cumplimiento de metas y el logro de objetivos previamente establecidos en los planes de desarrollo en los niveles nacional y local. El presupuesto no debe limitarse al registro de los datos contables y estadísticos, también debe servir para analizar el futuro económico y los problemas que plantea, especialmente cuando está referido al gasto de bienes duraderos, que supera el horizonte anual del ejercicio presupuestario. De aquí la necesidad de establecer prioritariamente la vinculación de los planes y programas con los presupuestos en materia de inversiones, fundamentalmente a nivel municipal. Ahora bien, la planeación es una función de la administración que consiste en la identificación de los objetivos generales de una institución a corto, mediano y largo plazos; definición de políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos; ordenamiento de éstos de acuerdo con prioridades y determinación de los requerimientos para la ejecución de las acciones de la institución. Planificar significa hacer congruentes ciertos objetivos deseables con los recursos disponibles. Implica también dar forma a un conjunto de decisiones coordinadas y compatibles entre sí que guiarán la acción pública.

Los actuales conceptos de presupuesto y planeación establecen claramente su vinculación, de aquí que se estén realizando esfuerzos por lograrla mediante la adopción de técnicas que permitan vincular los planes con los presupuestos, como el presupuesto por programas.

De acuerdo con la definición de las Naciones Unidas (Martner, 1991), el presupuesto por programas es un sistema en el que lo más importante es la atención a las actividades que el gobierno realiza, y no a lo que éste adquiere. Hace hincapié en aquello que el gobierno desea realizar y pone en marcha los objetivos trazados y los medios para alcanzarlos. Lo que no queda claro —afirma Gonzalo Martner— en los sistemas presupuestarios tradicionales es la relación entre las cosas que el gobierno adquiere y las cosas que realiza. El PPP en sí es un sistema que integra y vincula los planes y los presupuestos del sector público en general, obliga al funcionario administrativo a formular un programa de acción y lo compromete a cumplir ciertas metas de trabajo, por lo que constituye un valioso instrumento para racionalizar el gasto público, orientarlo en el largo plazo y mejorar la selección de actividades gubernamentales. El presupuesto por programas se desarrolla y se presenta con base en el trabajo que debe ejecutarse atendiendo a objetivos específicos y de los costos de ejecución de dicho trabajo. Por otra parte, el trabajo propuesto, su objetivo y sus costos anexos se elaboran en función de metas a largo plazo, como son las consignadas en los planes de desarrollo económico. Permite también conjugar una serie de elementos fundamentales para lograr la operación eficaz y eficiente de los sistemas operativos del sector público, como son: planeación, programación, presupuesto, control y evaluación de resultados (Saldaña, 1976). A través de la planeación se busca definir claramente los objetivos, señalar su grado de preferencia, establecer políticas de acción, la previsión del futuro en el universo a servir y la capacidad que se tenga, la coordinación horizontal entre las acciones para evitar duplicidad y la consistencia interna a través del tiempo para la continuidad, la complementación y la acumulación de esfuerzos. La programación es la preparación de la acción concreta que se deriva de las políticas generales, la racionalización de la relación entre objetivos, acciones, procedimientos, organización, dirección e insumos. La programación como puente entre los objetivos y lo que se tiene que hacer para lograrlos es como un compromiso de esfuerzos a realizar. Se señalan como las principales características de la programación presupuestal (Rosas, 1994) las siguientes: a) es un auxiliar en la programación del proceso de desarrollo; b) cubre

un periodo relativamente corto; c) es una técnica especializada, en el sentido de que comprende únicamente al gobierno; d) se vale de dimensiones reales y financieras a la vez, y e) se conjuga la participación de muchas disciplinas en su elaboración. El presupuesto, sería el puente entre las intenciones y las posibilidades, que determinan la capacidad real de acción. Es un parámetro de intención-acción-requerimiento-financiamiento. Se busca hacer conjunta la decisión de qué se debe querer en comparación con los recursos escasos que se puedan destinar a usos alternativos, seleccionándose aquel que se considere producirá mayores beneficios en un contexto de demandas abundantes, de acuerdo con la jerarquía de las preferencias. El control construye un mecanismo para dirigir la ejecución como se había preparado, mecanismo de seguimiento de las instrucciones superiores de acuerdo con prioridades, y de supervisión de que la acción tenga las características previstas y que logre el resultado esperado. La evaluación del impacto final del producto de la acción administrativa se emplea para seguir el resultado y medir si cubre las intenciones de la acción. Entre las múltiples ventajas que se señalan del PPP se destaca el hecho de que su meta es asegurar una base más lógica para tomar decisiones, proporcionando tanto datos acerca de los gastos y los beneficios en enfoques optativos para alcanzar objetivos públicos presupuestales, como para valorizar rendimientos (efectividad, desempeño) y facilitar una visión continua de programas destinados a lograr los objetivos seleccionados (Rosas, 1994). Podemos considerar entonces que el PPP es una técnica programático-presupuestal ampliamente recomendada por especialistas para hacer un uso racional de los recursos disponibles en el logro de objetivos y metas planificadas de la acción pública.

Entre los expertos que recomiendan el uso del PPP se destaca Jaime Ahumada, del IIPPS (1995), quien sostiene que el presupuesto por programas es parte importante del proceso de modernización de la administración municipal, ya que implica:

a) Racionalizar y dirigir la gestión propiamente tal a través de la vinculación directa del presupuesto financiero, físico y de recursos humanos con los programas y proyectos de inversión, y

b) Actuar como instrumento para la ejecución, evaluación y control del plan integral de desarrollo municipal y del programa de inversiones.

Esta recomendación nace de la preocupación por instrumentar la gestión local, la cual debe tener como fundamento elegir objetivos y vigilar su realización, y por lograr una gestión local óptima, minimización de los costos y maximización de la rentabilidad.

En el Seminario sobre Planificación Integral del Desarrollo Municipal realizado en Cali, Colombia, en 1982, en el tema de gestión municipal las acciones estuvieron dirigidas preferentemente al establecimiento del sistema de presupuesto por programas y la elaboración e implementación de técnicas e instrumentos operativos [Abumada, 1995].

AVANCES EN LA VINCULACIÓN ENTRE PLANES Y PRESUPUESTOS

Como se mencionó anteriormente, la experiencia en México sobre el PPP se inicia en el gobierno federal a partir de finales de los años sesenta.

Entre las dependencias del gobierno central en la adopción del PPP se destacan las secretarías de Obras Públicas y Agricultura y Ganadería, además de Conasupo y UNAM durante el periodo 1967-1970. En 1971 se inició el diseño e implantación del PPP en el sector paraestatal, en 184 organismos descentralizados, con resultados bastante alentadores [Saldaña, *op.cit.*].

La Universidad Nacional Autónoma de México fue la primera en instituir el PPP (1967), y su experiencia debe mencionarse como una de las de mayor éxito, sobre todo de las más relacionadas con la concepción integral de lo que debe ser un presupuesto por programas. La motivación principal para ello fue la falta de un proceso adecuado de elaboración y control del presupuesto debido a que el sistema anterior era rudimentario e informal [Saldaña, *op.cit.*].

Esta técnica permitió que en los planes gubernamentales a corto plazo se señalarán las acciones que se cumplirán en un futuro cercano, que se formularán de acuerdo con la técnica de programación presupuestal, y como parte del presupuesto pro-

grama de gobierno. Entre las limitantes de mayor importancia a que se enfrentaron estas primeras acciones se destacan las relacionadas con la capacitación y la resistencia al cambio, desde el punto de vista de la organización, y la dificultad de establecer unidades de medida en los programas de apoyo administrativo como inherente a la técnica.

Dentro de los beneficios que se lograron con la implantación del PPP, según opinión de los responsables de ésta, es que se obtuvo un efecto inmediato en lo correspondiente a la racionalidad para la asignación de los recursos, evitando de manera sensible la anarquía existente en el gasto por las evidentes deficiencias del sistema tradicional. Además de mejorar la eficiencia en la ejecución de proyectos de inversión puesto que clarifica los objetivos y metas a alcanzar, tuvo el efecto inmediato de despertar inquietudes serias y permanentes a nivel directivo en cuanto al incremento de su eficiencia [Saldaña, 1976].

A nivel estatal encontramos avances en materia jurídica y normativa de hacer obligatoria la función de generar un plan de desarrollo y establecer su vinculación con el presupuesto. En el caso del estado de México, la Ley de Planeación (artículo 5) y la Ley Orgánica del Poder Legislativo (artículo 6) fundamentan la elaboración de un plan de desarrollo.

El actual Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, en su apartado de Administración y Finanzas, establece entre sus objetivos: "Hacer eficiente el ejercicio del gasto público. Los programas anuales estarán en concordancia con el Plan de Desarrollo, asegurando de esta manera un gasto público que cumpla los objetivos del Plan." También se considera a las finanzas como fundamento del gobierno para sustentar sus programas. Como se podrá observar se establece con claridad la vinculación del plan de desarrollo estatal con el presupuesto gubernamental.

Otro importante avance se puede considerar la creación de la Secretaría de Finanzas y Planeación como la responsable de la planeación, programación, presupuestación y evaluación de las actividades del Poder Ejecutivo (artículo 23), señalándose entre sus atribuciones "diseñar implantar y actualizar un sistema de programación del gasto público, acorde con los objetivos y necesidades de la Administración Pública del Estado" (artículo 24).

Por lo que respecta a nivel municipal, la obligatoriedad de la formulación de un plan de desarrollo se establece en la Ley de Planeación del Estado de México en su artículo 6, señalando que "Los Ayuntamientos, en el marco de las directrices de la planeación del Estado, formularán sus planes de desarrollo y sus programas, de acuerdo con lo establecido por esta ley." Por otro lado se indica que los ayuntamientos establecerán las relaciones de los programas con sus presupuestos de egresos correspondientes (artículo 34).

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece como una de sus importantes facultades aprobar su presupuesto de egresos debiendo estar vinculado a los objetivos y prioridades que señale el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas (artículo 31).

No obstante lo anterior, de acuerdo con los resultados de la investigación realizada por Misael Hernández y José Mejía [1992], del CIDE, la práctica de la planeación en los ayuntamientos dista de ser un apoyo adecuado a la toma de decisiones, por lo que se puede afirmar que en todos los municipios existen carencias de planeación. Según este estudio existe de manera general un divorcio entre las actividades y acciones emprendidas por los ayuntamientos y los marcos y orientaciones derivadas de la planeación.

No sólo se presentan diferencias en cuanto a los planes, sino en los procesos mismos de planeación y en los usos de ésta. Incluso se encontraron en esta investigación, municipios donde las unidades de planeación hacían un cierto seguimiento o incluso acomodaban las acciones realizadas por los ayuntamientos a los planes.

Por lo que respecta al presupuesto municipal, se ejerce conforme a la norma legal y debe responder oportunamente a las demandas de la localidad que muchas veces no son planificadas. Simultáneamente, se observa la marginación del criterio de eficiencia en este proceso presupuestal, lo cual indicaría una tendencia a soslayar la productividad del gasto [Hernández y Mejía, 1992].

Una de las principales conclusiones a que llegan los investigadores del CIDE antes mencionados es que los planes municipales son en realidad documentos decorativos de los ayuntamientos que pretenden cumplir los requerimientos legales de las esfe-

ras superiores de gobierno; la planeación real se caracteriza por un uso exagerado del subjetivismo de institución y pragmatismo de los funcionarios municipales más que por el ejercicio de racionalidad.

En este marco de la problemática de la gestión municipal se requiere de la adopción de técnicas que permitan lograr el uso racional de los escasos recursos en un proceso de planeación del desarrollo municipal.

PROPUESTAS

a) Realizar una amplia campaña de concientización y capacitación del personal que dirige y labora en los ayuntamientos para la incorporación de la planeación como instrumento de organización de las acciones cotidianas y la dirección del proceso de desarrollo municipal, como parte de las tareas de desconcentración y fortalecimiento municipal.

b) Desarrollar acciones de concientización en los ayuntamientos sobre la necesidad de vincular los planes con los presupuestos para la modernización de la gestión municipal.

c) Tomar la decisión de adoptar —por parte de los ayuntamientos— técnicas programático-presupuestales como el Presupuesto por Programas, encaminadas a lograr el cumplimiento de las normas establecidas en la Ley de Planeación del Estado de México y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, respecto a la vinculación de planes y presupuestos municipales, proporcionando la capacitación necesaria a los funcionarios y demás personal para el diseño y aplicación de técnicas programático-presupuestales como el PPP.

d) Creación de Unidades de Programación-Presupuesto en los ayuntamientos como responsables de la vinculación de planes y presupuestos municipales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alumada, Jaime [1995], "El gobierno y la administración pública local en los escenarios de la descentralización", en revista *Federalismo y Desarrollo*, núm. 47, México, Banobras.
- Hernández, Misael y José Mejía [1992], "Experiencias de la Planeación Municipal y Propuestas para su Mejoramiento", Documento de Trabajo 1, México, CIDE.
- ILPES [1973], "Problemas de Coordinación entre Áreas de Planificación y Presupuesto", documento UPG 16/24, Santiago de Chile.
- Martner, Gonzalo [1991], "Planificación y presupuesto por programas", México, Siglo XXI.
- Rosas, Alfredo [1994], "El presupuesto en materia de gasto en México: evolución y tendencias", *Trimestre Fiscal*, núm. 47, Guadalajara, Jalisco, México, INDETEC.
- Saldana, Adalberto [1976], *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México (un caso concreto)*, México, INAP.
- Soldevilla, Emilio [1981], "Proyectos de inversión público-locales: manuales de administración práctica", Madrid, España, Edit. Instituto de Estudios de Administración Local.

LAS FINANZAS PÚBLICAS EN BAJA CALIFORNIA.
LOS VAIVENES DE LA DESCENTRALIZACIÓN
Y EL CONTROL POLÍTICO

Eduardo Zepeda y David Castro*

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha insistido en forma recurrente en la necesidad de profundizar la descentralización de la vida económica del país. Particular atención se ha otorgado a la descentralización de la administración pública, especialmente a partir de la década de los ochenta. La presente administración de Ernesto Zedillo se inserta también a esta tendencia, pues en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se plantea el impulso a un nuevo federalismo el cual se integra a las grandes estrategias programáticas de desarrollo democrático y desarrollo social. En ellas se reconoce como imprescindible "llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno" bajo criterios de eficiencia y equidad [PND 1995-2000, p. 60]. Asimismo, se reconoce la necesidad de reformular el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para continuar con el apoyo a las zonas más marginadas y propiciar la creación de nuevos polos de desarrollo.

El imperativo de la descentralización no debe sorprender dados los altos niveles de centralización que caracterizan al sistema de gobierno. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), alrededor del 80% del gasto público es controlado directamente por el gobierno federal, ejerciéndose tres cuartas partes del monto restante por los estados y sólo una cuarta parte del mismo por los municipios. En otros países el grado de descentralización es mucho mayor; por ejemplo, en Estados Unidos y Canadá el gobierno federal no llega a ejercer más del 50% del gasto público, al

* El Colegio de la Frontera Norte.