

EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE
MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL

Promoción 1994-1996

ALTERNANCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES
La relación entre el Gobierno del Estado y la Federación
en torno a las Participaciones Fiscales
Baja California 1989-1995

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN DESARROLLO REGIONAL PRESENTA

Brígida María Fernández Rubio

COMITÉ DE EVALUACIÓN:
Director de Tesis: Dr. Víctor Alejandro Espinoza Valle
Lector Interno: Mtra. Sárah E. Martínez Pellégrini
Lector Externo: Mtro. Mauricio Merino

TIJUANA, BAJA CALIFORNIA., OCTUBRE DE 1996.

620829

*A Silvia Rubio Chávez
la mujer, la amiga, la jefa y mi madre.
Por su trayectoria
ejemplo de vida y entrega.*

AGRADECIMIENTOS

No podría presentar este trabajo sin antes nombrar a quienes contribuyeron tanto para la realización del mismo como para mi crecimiento personal y profesional a lo largo de estos dos inolvidables años. Por ello, debo un agradecimiento a CONACYT por no retirar el apoyo financiero en tiempos de crisis y a la Secretaría de Educación y Bienestar Social del Gobierno del Estado de Baja California, por el incentivo económico para libros.

A la institución, El Colegio de la Frontera Norte por el esfuerzo de invertir en capital humano en nuestra frontera y al Departamento de Estudios Sociales, por la base de datos y el apoyo técnico que brindaron a este trabajo.

De manera especial merecen mención mi director de tesis Víctor Alejandro Espinoza Valle, por las discusiones, el respeto a mis ideas y el invaluable apoyo; así mismo a Sarah Martínez Pellégrini por su lectura crítica que definitivamente enriqueció el trabajo; a Mauricio Merino por inspirar con su libro *fuera del centro* este trabajo y por su disposición para leerlo. A investigadores como Moisés Beltrán, Victor Zuñiga y en particular a Tonatiuh Guillén, por el interés que siempre mostraron por el trabajo y sus comentarios oportunos a la encrucijada de las ideas.

A los funcionarios de gobierno entrevistados, porque con su historia oral pude reconstruir el cuento de las relaciones intergubernamentales entre la región y el gobierno federal.

A mi familia por su fe y cariño.

A Pablo, por los costos de la distancia y porque sin su sarcasmo me hubiera sido muy difícil no despegar los pies de la tierra.

A mi roomie Sheila y al gato embeddedness por el conocimiento intransferible de vivir en comunidad, a Leticia por el valor de la amistad, a Araceli por su solidaridad, a Carlos por su cercanía, a Anabel por su ánimo, a Manuel por las coincidencias fronterizas y al loco de Bernal, amigos y entrañables compañeros en el camino.

Y por último, a Jorge Alonso Estrada de quien recibí siempre todo el aliento en esta difícil empresa, por lo que me sería imposible negar su influencia en lo que un crítico bondadoso llamaría mi trayectoria política e intelectual.

A todos los aquí nombrados y a los ausentes, gracias.

Brigida María

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1

**El estudio de las relaciones intergubernamentales:
una propuesta metodológica**

CAPÍTULO II 20

En busca del reconocimiento intergubernamental

Dimensión *De legitimación*:

Del reconocimiento a una posición en las relaciones intergubernamentales

CAPÍTULO III 43

La competencia por los recursos y la alternancia política

Dimensión *De competencia intergubernamental*:

De la convergencia de estructuras de gobierno a la relación entre los agentes regionales y el centro

CAPÍTULO IV 63

Las relaciones intergubernamentales: otros agentes, estrategias y costos

Dimensión *De los límites*:

Las fronteras que indican la compatibilidad de los agentes

Dimensión *De tácticas*:

Las estrategias de negociación

Dimensión *De costos*:

Las relaciones intergubernamentales, condicionante en el desarrollo regional

CONCLUSIONES 97

FUENTES CONSULTADAS 108

INTRODUCCIÓN

El origen de los recursos fiscales, la capacidad administrativa y política para recaudarlos, y la manera como éstos cambian a lo largo del tiempo son cruciales para entender la naturaleza del sistema de gobierno que existe en un país.

DOUGLASS C. NORTH, 1990.

Baja California ha dejado de ser el fenómeno político que representó para el país en 1989; la alternancia política la convirtió en la primera entidad, en el periodo posrevolucionario, donde arriba un partido de oposición (PAN) al gobierno estatal.

Este hecho, sin embargo ha perdido importancia ante la presencia de varios estados con la misma característica. El fenómeno de la alternancia política en el poder estatal se da en Chihuahua, Guanajuato, Jalisco y nuevamente Baja California, así como en una gran cantidad de municipios los cuales son administrados por partidos diferentes al PRI.

Ernesto Ruffo Appel, de extracción panista, ganó las elecciones para gobernador de Baja California, abriendo una nueva era para el federalismo en el México de los noventa. Lo que hace significativo al caso bajacaliforniano no es solamente la alternancia, sino las formas concretas que tomaron sus prácticas gubernamentales a lo largo del periodo 1989-1995 y los efectos que éstas han tenido en la renovación del federalismo tradicional y en la dinámica política regional.

Estas transformaciones ocurrieron dentro y fuera de la estructura gubernamental y han contribuido para interpretar los cambios a nivel nacional, aun

cuando la mayoría se hayan dado fuera del centro, tal como lo describe la historia del país.

Entre los rasgos más importantes que caracterizaron a la administración estatal 1989-1995 en Baja California, resaltan las tensiones originadas por el asunto de las participaciones federales que reciben las entidades del Gobierno Federal. La discusión giró principalmente alrededor de la forma en la que se realiza la distribución del monto de las participaciones y del porcentaje que le corresponde a la entidad por su labor de recaudación y administración. Esta tensión caracterizó a gran parte del sexenio estatal panista, y su expresión más álgida ocurrió a mitad del periodo gubernamental. Las negociaciones se basaron en el Convenio de Coordinación Fiscal celebrado a finales de 1989.

Con estos antecedentes, en este trabajo nos abocaremos al análisis de las acciones del gobierno estatal, no por lo que dijo que iba a hacer, sino por lo que realmente pudo hacer en términos de sus relaciones con la federación. Esto último se encuentra fuertemente relacionado con los recursos que tuvo para hacerlo, es decir, los recursos que le permitieron llevar a cabo su gestión. Estos recursos no sólo son financieros, sino también humanos, materiales, etc., lo mismo que todas aquellas capacidades de gobernabilidad que un aparato público desarrolla a lo largo de su gestión, las cuales tienen una derivación lógica de la actividad de los funcionarios y es producto de las interacciones con los demás agentes que intervienen en la acción del Estado quienes conforman a la administración pública y al gobierno, independientemente de la extracción política de la que emanen.

El gobierno estatal bajacaliforniano de 1989 a 1995 tuvo matices que lo hicieron especialmente singular con respecto a otras experiencias gubernamentales similares. En él encontramos tanto elementos de política tradicional priísta como formas innovadoras de gestión pública panista.¹ Algunos elementos que distinguieron a dicho gobierno, no solamente por lo inédito en el contexto estatal sino por las figuras concretas, fueron las posiciones que adoptaron los agentes en prácticas tales como las relaciones estado-Federación. Las *relaciones intergubernamentales* fueron desde un principio uno de los elementos clave en el proceso gubernamental de alternancia política en Baja California, así como en el desarrollo que tuvo la primera gestión estatal panista. Desde los inicios del sexenio, el Gobierno del Estado fue muy claro en cuál sería la posición que asumiría en relación con el Gobierno Federal. Ciertamente esta postura no estaría muy alejada de los sentimientos anticentralistas que históricamente han definido a la entidad.² En este sentido, la relación entre los gobiernos estatales y el Gobierno Federal en lo que respecta a las participaciones fiscales se vuelve un tema de trascendente importancia, si lo observamos desde una perspectiva regional según la cual el fortalecimiento de lo estatal y de lo local es básico para el sano desarrollo de la nación.

Todo esto es resultado también de la evolución que en los últimos años han tenido las haciendas públicas locales, las cuales se han visto obligadas a ampliar cada

¹ Véase Enrique Cabrero, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, 1995. En esta obra se estudian los procesos gubernamentales innovadores en gobiernos locales y estatales con alternancia política.

² En el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1995 se propone, incluso, la descentralización para el desarrollo regional y el fortalecimiento de la soberanía estatal como objetivos del proyecto de gobierno.

vez más su capacidad impositiva dentro de los marcos legales establecidos y de acuerdo con el sistema fiscal mexicano. Sin embargo, la acción de las tesorerías locales es normada fundamentalmente por la Coordinación Fiscal Federal, que establece para cada entidad convenios tales como el de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, celebrados por la SHCP y los gobiernos locales de cada entidad.

El análisis se circumscribe a la relación estado-Federación y deja fuera al municipio y su relación en materia fiscal con ambos gobiernos. Sin duda, el gobierno municipal debe ser estudiado para tener un panorama completo del federalismo fiscal. Sin embargo, el trabajo intenta resaltar la relevancia del nivel intermedio de gobierno en asuntos de competencia intergubernamental en un sistema federalista.

De ello se deriva la preocupación teórica que tiene este trabajo, uno de cuyos objetivos es incorporar el análisis de las relaciones intergubernamentales desde un enfoque político por medio del cual podamos caracterizar los procesos de interacción que están ocurriendo entre los gobiernos con alternancia política y la Federación. Así, el presente estudio se inscribe en el ánimo de aportar nuevos elementos al análisis del federalismo fiscal y de las relaciones intergubernamentales en México, no a partir de un análisis numérico, sino desde la práctica gubernamental influida por un contexto político y reflejada en las negociaciones entre los ámbitos estatal y federal.

De esta manera, el trabajo se compone de cuatro capítulos que describen el desempeño de los gobiernos en las relaciones intergubernamentales en el ámbito fiscal, para lo cual se recurrió al análisis de información hemerográfica sobre la relación entre

el Gobierno del Estado y la Federación, así como a entrevistas con algunos de los funcionarios que intervinieron en el proceso.

En el capítulo I se presenta una propuesta de interpretación de las relaciones intergubernamentales como un proceso compuesto de cinco dimensiones, que constituyen y dan forma al desarrollo del periodo gubernamental, y por medio de ellas se enfatizan los elementos y condicionantes de las relaciones entre el estado y la Federación en materia de participaciones fiscales.

En el capítulo II se describe la primera dimensión del proceso y las condiciones que generan la posición de cada una de las unidades de gobierno que intervienen en las relaciones intergubernamentales.

En el capítulo III se expone la parte más intensa de las relaciones, a través de la segunda dimensión, y se enfatizan las causas que ocasionan el conflicto y los diferentes agentes que convergen en las discusiones sobre la Coordinación Fiscal Federal.

En el capítulo IV se presentan las tres últimas dimensiones del proceso intergubernamental, y se analizan las estrategias de los funcionarios, el papel de otros agentes regionales y nacionales en las negociaciones, así como la salida al conflicto y los saldos de las relaciones en la competencia fiscal y en la región.

Finalmente se hace un análisis del proceso de las relaciones intergubernamentales y la alternancia política en el gobierno estatal de Baja California entre 1989 y 1995, y de cómo ésta alternancia condiciona las interacciones gubernamentales entre la región y el Gobierno Federal en materia de participaciones federales, encontrando con ello elementos que permiten explicar las nuevas prácticas

de federalismo que se desarrolla en los estados y que redefinen al sistema político nacional.

CAPÍTULO I

El estudio de las relaciones intergubernamentales: una propuesta metodológica

Las unidades de gobierno de diferentes territorios mantienen relaciones de coordinación e interdependencia, a las que se denominan, precisamente, como Relaciones Intergubernamentales (RIG). Estas relaciones comprenden todos aquellos vínculos estructurales formales e informales, pasivos o activos que ocurren entre los diversos órganos o estructuras públicas que forman redes gubernamentales que traspasan los límites jurídicos y generan marcos de interacción y competencia entre los gobiernos para llevar a cabo la gestión pública. Para explicar el proceso de la relaciones intergubernamentales¹ en torno a las participaciones fiscales entre el gobierno bajacaliforniano y la Federación,² hemos elaborado un modelo interpretativo,³ mediante el cual se describe y analiza el desarrollo de las relaciones en cinco dimensiones explicativas.⁴

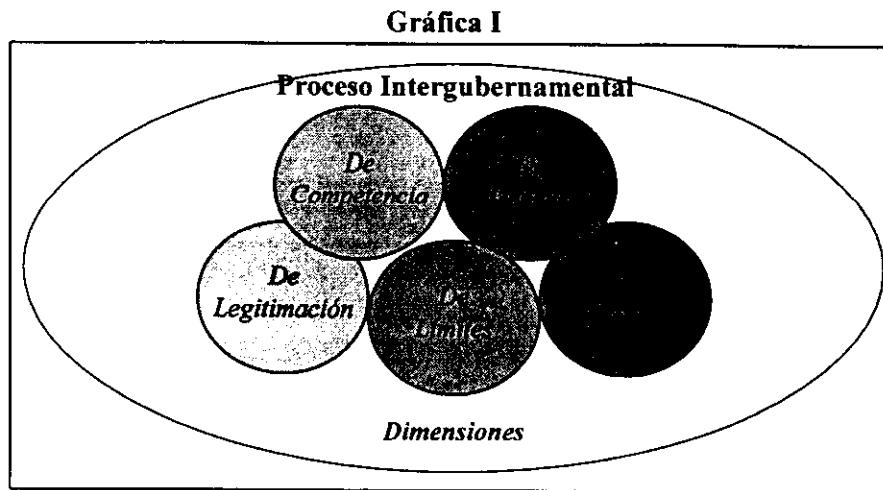
¹ El concepto de *relaciones intergubernamentales* con el que definimos las interacciones entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal a través de sus unidades administrativas de finanzas es el que describe William Anderson como “un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación”, en *Intergovernmental Relations in Review*, pág. 18.

² El proceso intergubernamental comprende el periodo 1989-1995, durante el que gobernó Ernesto Ruffo Appel, de extracción panista.

³ Ver gráfica III al final del capítulo I, que presenta el esquema del modelo interpretativo.

⁴ En este sentido, Alberto Melucci (en *La acción colectiva como construcción social*, pág. 357) afirma que con el estudio de las relaciones sociales desde el enfoque de la acción colectiva se puede delimitar un conjunto de distinciones analíticas, permitiendo con ello separar las diferentes orientaciones de la acción colectiva, las cuales se encuentran expresadas en una variedad de fenómenos empíricos. Bajo esta perspectiva de análisis y con fines metodológicos, tomaremos las relaciones intergubernamentales como un tipo de relaciones sociales entendidas desde la acción colectiva, con el objeto de encontrar en el caso empírico las combinaciones posibles de las relaciones del proceso intergubernamental.

En cada una de estas dimensiones se explora el contenido de los diferentes momentos por los cuales atraviesan las relaciones entre gobiernos federal y estatal.⁵



Los momentos o dimensiones explicativas son componentes de un proceso mucho mayor y más complejo de relaciones intergubernamentales entre la Federación, los estados y los municipios, que se dan en un régimen federal, definidas en un pacto federativo de convergencia política entre los gobiernos federal, estatal y municipal, mismo que se apoya en un ordenamiento jurídico como lo es la Constitución política federal. De este modo las relaciones intergubernamentales no se inauguran con el cambio de sexenio o trienio o con un nuevo gobierno, sino que es su continuación y reproducción lo que constituye el federalismo.

Sin embargo para efectos metodológicos, podemos definir el inicio de un proceso de relaciones empatándolo con la llegada de un nuevo periodo de gobierno en alguna de las partes que componen la relación entre unidades gubernamentales, lo cual

⁵ Véase el esquema del proceso intergubernamental al final del capítulo I.

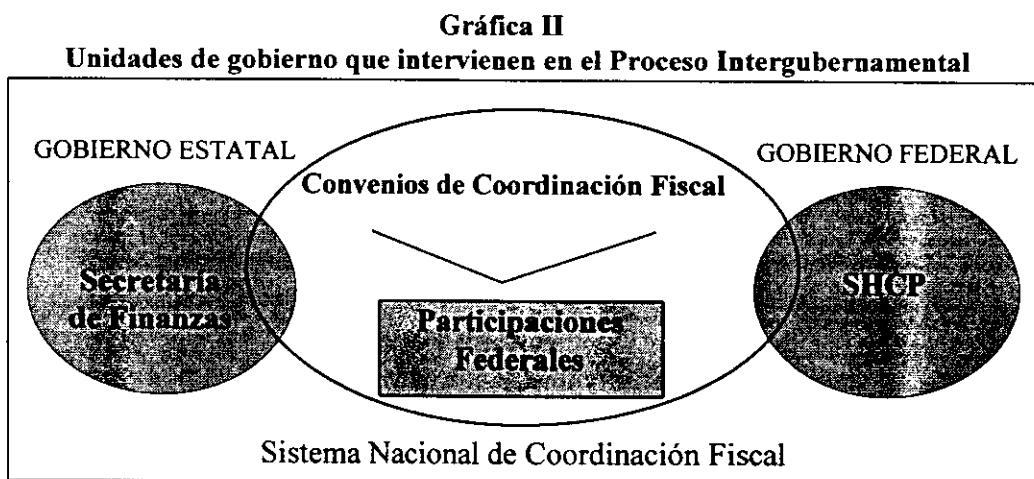
supone que los lazos y redes gubernamentales que existen entre los integrantes de una Federación no comienzan y terminan con cada nueva elección de representantes del gobierno, sino que forman parte de un proceso intergubernamental continuo y dinámico.

Dicho proceso está fundado en el principio federalista de fortalecimiento de las partes que integran el conjunto de la nación, la cual se reconstruye y define con las interacciones entre las regiones y el poder federal.

En este sentido, la idea que está detrás de este trabajo es la de entender a las relaciones intergubernamentales como un proceso continuo determinado por los funcionarios que llevan a cabo la gestión pública del gobierno en cada nivel territorial de poder. Sin embargo, el proceso se da bajo una lógica dictada por los acuerdos y convenios de coordinación que celebran los titulares de cada entidad con el Gobierno Federal. De tal forma, al entrar en gestiones un nuevo gobierno define, hasta cierto punto, cuál será la posición y el carácter de sus relaciones intergubernamentales en la interacción con las demás instituciones políticas del sistema federal. Esta posición está determinada por el proyecto político que tenga cada grupo de gobierno y por el grado de involucramiento formal y real que asuma en la competencia gubernamental.

Por ello, las relaciones intergubernamentales constituyen un proceso complejo, interactivo, en constante movimiento, que debe ser analizado a la luz de las trayectorias políticas de los gobiernos intervenientes. Además hay que ubicar dichas relaciones en un contexto político —muchas veces coyuntural—, que las determina y le imprime características peculiares a cada enlace entre las agencias públicas.

En este sentido, la competencia fiscal es uno de los espacios que mejor nos permiten apreciar el funcionamiento del proceso intergubernamental. Es en las cuestiones hacendarias donde las relaciones entre las unidades de gobierno se observan de una forma más clara por el recurso que es objeto de competencia gubernamental, y es alrededor de esta materia donde lo económico, lo político y las influencias ideológicas de los gobiernos convergen de manera muy clara, en ocasiones con demasiada intensidad. Las finanzas públicas se considera el centro de los estudios de las relaciones intergubernamentales,⁶ y también representan una ventana que nos permite apreciar la dinámica de los procesos de negociación gubernamental entre los intereses regionales y los del poder central, expresados en sus relaciones en la competencia por los recursos fiscales. De esta manera, las dimensiones analíticas que se proponen en el modelo interpretativo nos servirán en el trabajo como el hilo conductor con el cual pretendemos hilvanar los diferentes momentos de la relación entre el gobierno estatal y la Federación en torno a las participaciones fiscales.



⁶ Véase Deil Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, pág. 38. En esta obra se señala lo referente a las cuestiones políticas de las RIG y se enfatiza la importancia del espacio fiscal para observarlas.

En la gráfica II se representan las unidades de gobierno que intervienen en el proceso de la relación en materia fiscal entre estado y Federación y compiten en las diferentes dimensiones intergubernamentales. Estas dimensiones se desarrollan en dos planos de acción institucional: el formal y el real o política. Los contenidos que se derivan de ambos planos condicionan la construcción del espacio-relacional de interacción que transforma las estructuras de gobierno y genera nuevas acciones en los agentes que conducen a que el sistema adopte prácticas de federalismo inéditas, de un federalismo que se desarrolla fuera del centro.

El primer plano de la acción gubernamental la constituye el espacio formal de las relaciones intergubernamentales, es decir, lo que compone el marco jurídico, integrado por las leyes, acuerdos y convenios derivados de las mismas, que se celebran entre la entidad y el Gobierno Federal con la finalidad de coordinarse para la administración, distribución y ejecución de los recursos fiscales mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Esta regulación proporciona a las relaciones la estructura formal de competencia, políticas y líneas de acción derivadas de la Coordinación Fiscal en la que los funcionarios y las unidades de gobierno compiten por los recursos. A este tipo de interacción lo llamaremos el *ámbito pasivo* de las relaciones intergubernamentales, por representar solamente la composición institucional de las relaciones entre las unidades de gobierno, que si bien describen el rumbo que toman las interacciones reales entre los agentes, no permiten ir más allá en la explicación de las determinantes del carácter que toman los procesos intergubernamentales.

El segundo plano conforma las acciones reales o políticas de las relaciones intergubernamentales, compuestas por las interacciones que ocurren entre los funcionarios de diferentes unidades de gobierno, es decir, la manera en que los agentes llevan a cabo los convenios de coordinación derivados de la esfera formal y los traducen en prácticas concretas de competencia intergubernamental. A este otro tipo de interacción lo llamamos el *ámbito activo* de las relaciones intergubernamentales, representado por todas aquellas interacciones institucionalizadas que se retroalimentan por el carácter que le imprimen los funcionarios a las relaciones cuando ejercen sus recursos de negociación.⁷ Esta capacidad, que pueden o no tener los gobiernos, está determinada por sus intereses y poder dentro de la relación.

Sin embargo, la capacidad y poder de cada una de las partes que convergen en la relación intergubernamental es naturalmente desigual, tanto por el tamaño de los aparatos como por los recursos que manejan, por lo que la competencia más bien significa cooperación entre las unidades fiscales para la recaudación bajo un sistema de coordinación fiscal. En este sentido, la inequidad distributiva en la participación de los recursos entre la Federación y las regiones se hace más evidente por el centralismo que existe en la distribución de los fondos federales y por la insuficiente capacidad hacendaria de los gobiernos estatales, de tal forma, las partes que intervienen no tienen

⁷ Las relaciones entre los agentes contienen elementos, algunas veces contrapuestos, que matizan su naturaleza, volviéndola antagónica, y son ellos mismos quienes caracterizan las diferentes formas que toma su interacción, que determina y condiciona los posibles desenlaces del proceso intergubernamental que adoptan según el ambiente en el que se desenvuelvan las interacciones. La tarea del análisis es indagar en la unidad empírica para descubrir la pluralidad de elementos analíticos (es decir, orientaciones, significados y relaciones) que convergen en ese mismo fenómeno representado por las relaciones intergubernamentales (Melucci, *op. cit.*, pág. 359). Todo estudio al respecto deberá tener en cuenta su naturaleza diversa y compleja como criterio fundamental.

el mismo poder en las relaciones del proceso intergubernamental. Bajo esta lógica, los órdenes de gobierno estatal y municipal están en desventaja al competir y negociar en términos de ingreso y gasto fiscal.

Con base en lo anterior, es posible identificar en el proceso intergubernamental las dimensiones que lo componen. En primer lugar, la dimensión que denominamos *De legitimación*, misma que representa el primer momento de las relaciones en el proceso intergubernamental. En esta dimensión las partes (el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal) reconocen entre sí su acción de poder político;⁸ es aquí donde la opinión pública (sociedad civil) y los grupos económicos y políticos locales tienen un peso relevante en el reconocimiento que manifiesten a la gestión gubernamental estatal. Con ello, el gobierno del estado obtiene el apoyo para asumir una posición frente a la Federación en materia de coordinación fiscal.

Después de que cada uno de los gobiernos intervenientes en la relación se reconoce y toma una posición, la fase de legitimación se sigue desarrollando, con base en las primeras gestiones en favor del proyecto político propuesto por los gobiernos local y federal.

Cuando la gestión gubernamental ha obtenido cierto reconocimiento y ha asumido una posición en las relaciones intergubernamentales, el proceso continúa y como resultado de ello se llega a la dimensión *De Competencia*. Esta dimensión alude a la competencia intergubernamental entre unidades de gobierno que convergen en

⁸ Es en esta dimensión donde el elemento de la alternancia política en una de las unidades que componen la relación intergubernamental otorga el significado diferente al proceso. Esto viene a representar, de entrada, una posición antagónica en las relaciones que existen dentro del pacto federal, generando interdependencia gubernamental, lo cual vuelve más interesantes las interacciones que ocurren en la esfera real o política del proceso.

materias como la fiscal,⁹ y no inicia en el presente sino que es el resultado de las negociaciones del pasado; es decir, la competencia por los recursos ocurre desde el momento en el que ambos gobiernos deciden coordinarse y consolidar su relación a través de convenios que surgen de negociaciones entre la hacienda regional y los erarios federales.

Las reglas de la competencia entre los órdenes de gobierno están dictadas por el Sistema de Coordinación Fiscal a través de los convenios de coordinación vigentes, que dan origen a la convergencia gubernamental y a las relaciones entre los funcionarios que representan a los distintos niveles de gobierno. Esto es a lo que hemos denominado el marco estructural de las relaciones.

La competencia por los recursos fiscales se da mediante la relación intergubernamental que establece la regulación fiscal, bajo los principios discutidos y acordados anualmente en las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales. Sin embargo, la competencia también puede implicar pugna en el manejo de los recursos. En este sentido, la mayoría de las disputas que ocurren en el sistema de gobierno se desarrollan en este tipo de dimensión, y se manifiestan como formas de cooperación y coordinación que incluyen intereses opuestos, aun cuando en las reglas existe un reconocimiento mutuo, es decir, el acuerdo de las partes de que exista un campo preciso de interacción gubernamental con reglas del juego claramente establecidas.

La tensión en el proceso intergubernamental se origina en la existencia de una condición de desigualdad, básicamente porque el poder central concentra la

⁹ Ver gráfica II.

administración y distribución de los recursos fiscales, provocando una lucha entre los gobiernos que se funda en la inequidad distributiva y en el valor relativo que tienen los recursos para cada una de las partes de la Federación.

Esto quiere decir que existe una competencia estructurada en un Sistema de Coordinación, pero que cada agente gubernamental intervendrá en la relación de acuerdo con el valor o la significancia que tenga el recurso para cada nivel de gobierno, y esto determinará el grado de interés en las negociaciones intergubernamentales y el carácter conflictivo que puedan alcanzar las relaciones.

En esta dimensión encontramos el inicio de las tensiones en el proceso de las relaciones intergubernamentales región-centro. Los primeros rasgos de las relaciones tienen origen en las posiciones antagónicas de los gobiernos estatal y federal, y se muestran en las divergencias con respecto a las participaciones fiscales.

De la actitud que asume cada una de las unidades fiscales en las relaciones se desprende una serie de acciones concretas de cada uno de ellos que pueden traducirse en una pugna abierta entre los gobiernos enmarcada en la competencia por los recursos fiscales. De esta manera, la intervención de nuevos agentes en el diálogo intergubernamental origina la necesidad de trasladar las discusiones a otros planos de negociación, con el objeto de convenir y lograr soluciones convenientes para la relación federalista.

En consecuencia, en esta parte del proceso se identifica un “conflicto intergubernamental”¹⁰ entre estado y Federación con respecto a los recursos fiscales.

¹⁰ El concepto de conflicto en el que apoyamos nuestro análisis está basado en la definición que propone Melucci (*op.cit.*, pág. 360) para explicar que algunos fenómenos colectivos implican la

Entendemos esta situación conflictual como la suma de todas las tensiones generadas entre ambas esferas de gobierno en las negociaciones económicas y políticas. La ruptura de los patrones tradicionales de negociación entre el centro y la entidad ocasiona que las relaciones intergubernamentales adquieran matices singulares, capaces de generar formas distintas de negociación, orientar a los agentes a la innovación en la competencia intergubernamental y hacer girar sus relaciones hacia nuevas prácticas intergubernamentales, definidas más en el ámbito activo del federalismo, pero sin traspasar los límites del ámbito pasivo del proceso intergubernamental.

Cuando se llega a la fase de mayor tensión en las relaciones donde el conflicto ya se ha manifestado explícitamente, tenemos que aparece una tercera dimensión, que se ubica precisamente en el momento donde la relación ha traspasado las fronteras de lo intragubernamental y se ha convertido en un instrumento con fines políticos de negociación.¹¹ Esta dimensión involucra a agentes externos a las negociaciones, los cuales no se encuentran en el ámbito formal de interacción, sino que aparecen en el

presencia de un conflicto como “la oposición entre dos (o más) actores que compiten por los mismos recursos a los que se les atribuye un valor”. Otros conflictos surgen de igual forma a través del consenso de los actores sobre las reglas y los procedimientos para controlar y usar los recursos que se valoran y alrededor de los cuales gira la relación. Podemos tener la presencia de variaciones en los conflictos, como aquellos que ocurren sin ruptura; esto es, conflictos que se sitúan dentro de los límites de un determinado sistema —por ejemplo, un sistema compartido de reglas—, en los que puede haber oposición entre los actores, pero ambos están dispuestos a sentarse alrededor de la mesa y aceptar las reglas del juego.

¹¹ El conflicto por los recursos no sólo está significando en este momento un problema de índole económica, donde la inequidad distributiva representa el centro de la discusión, sino que comienza a manifestarse con otro sentido, el político, que por consiguiente orienta a un diálogo entre los agentes donde la base de la negociación representa un medio para incrementar el capital político de las partes involucradas (le debo esta observación a Víctor Alejandro Espinoza Valle).

plano real o político de las relaciones y por ello forman parte del proceso intergubernamental.

La intervención de estos agentes ocurre en forma indirecta a las relaciones intergubernamentales propiamente dichas. Esto significa que aunque esos agentes, no forman parte de las unidades de gobierno intervenientes en el proceso, sí se ven impactados por las negociaciones; en este sentido, su papel se manifiesta en el reconocimiento del conflicto que existe entre los gobiernos, llevándolos a tomar una posición respecto de las discusiones sobre los recursos fiscales.

Este momento es representado en el proceso por la dimensión *De límites*. Estos límites indican las fronteras de compatibilidad entre las partes en conflicto en una relación intergubernamental.¹² Con esta dimensión intentamos enfatizar el papel que juegan otros agentes regionales y federales en el desarrollo de las relaciones, las cuales de alguna manera se ven afectadas por la opinión de tales agentes sobre las cuestiones fiscales.

En el momento en que el conflicto alcanza las fronteras de compatibilidad de ambos gobiernos y los agentes externos a la relación intergubernamental ejercen presión para que se busquen soluciones, cuando la situación de conflicto es una

¹² Melucci (*op. cit.*, pág. 362) señala como uno de los componentes de la acción colectiva a los *límites de compatibilidad*, definiéndolos como “el rango de variación que puede tolerar un sistema sin que se modifique su propia estructura”, es decir, las negociaciones trastocan los linderos de las reglas del juego mas no las modifican; en todo caso, sólo logran flexibilizar el acato de las mismas. Lo que surge a raíz de esto son otras formas de adaptación del orden en el que se sitúan las relaciones, dentro de los límites de variación estructural del sistema de relaciones intergubernamentales. Ahora, cuando una lucha se dirige a cambiar la estructura de la toma de decisiones, la acción colectiva implica redefinición de las fronteras existentes en su organización. Cuando está presente un conflicto que desborda los límites de compatibilidad de un sistema, el significado de la acción puede ser completamente distinto, dependiendo del sistema de referencia, lo mismo que de si el conflicto tiene que ver con el funcionamiento de una organización o con las reglas del juego de un sistema político.

constante en las negociaciones por los recursos, aparece en el proceso la dimensión *De tácticas*. Es en esta dimensión donde los gobiernos instrumentan estrategias de negociación; es el momento en que la habilidad y capacidad de los mismos para convenir y acordar determinan los resultados de las discusiones y negociaciones, así como la forma de salir del conflicto.

Las estrategias son el producto del desarrollo en las relaciones que han llevado al proceso intergubernamental hasta ese momento, por consiguiente, las acciones están orientadas a terminar con las tensiones y establecer nuevos marcos de interacción gubernamental en el ámbito activo de las relaciones entre gobiernos.

Como resultado del desarrollo de las relaciones y de las estrategias para solucionar el conflicto intergubernamental encontramos un último momento del proceso en la dimensión *De costos*, la cual representa las consecuencias que se derivan de las negociaciones entre los gobiernos que han encontrado una salida al conflicto. En esta dimensión se encuentran los efectos o saldos de las interacciones intergubernamentales, aún cuando el proceso de las relaciones no termina con ella, por su característica de proceso continuo. De esta forma, mientras no se rompan los lazos formales de competencia intergubernamental, se pueden dar discusiones y negociaciones sin llegar a modificar el pacto federativo ni, por ende, las relaciones estructurales que componen el proceso entre las dos esferas de gobierno.

Estos resultados se observan en los pequeños cambios que sufre el juego intergubernamental, cuyas reglas ahora son definidas por nuevos agentes de gobierno, con posiciones y actitudes distintas que pueden modificar los patrones tradicionales de

la interacción intergubernamental entre las regiones y el centro, todo ello condicionado por una coyuntura política que da marco a las negociaciones.

El dinamismo y la continuidad del proceso intergubernamental permite advertir que las relaciones se realizan en los mismos campos formales de interacción y coordinación entre gobiernos de diferentes esferas territoriales de poder político, pero las condiciones en las que se desarrollan las relaciones han sido modificadas, logrando nuevos marcos de interacción reales o políticos y convergencia gubernamental cuando existe alternancia.

Ésta es la manera en que analizaremos las relaciones intergubernamentales entre gobierno estatal y federal a partir de la convergencia por los recursos fiscales. A través de este marco de interpretación expondremos el proceso de las relaciones que ocurren en las diferentes dimensiones que describen la actuación intergubernamental en conjunto lo cual permite resaltar los componentes principales de la acción colectiva ocurrida entre agentes gubernamentales en la coordinación por las participaciones federales.

Para analizar las relaciones intergubernamentales como un proceso, nos apoyaremos en el marco conceptual que nos proporciona la perspectiva teórica de las Relaciones Intergubernamentales (RIG).

El análisis de las relaciones intergubernamentales es un campo de estudio emergente y es el resultado de diversos estudios de caso realizados por analistas estadunidenses en la década de los setenta. Los estudios se llevaron a cabo sobre problemas públicos regionales y del sistema político nacional.

A partir de un marco de análisis como éste, la imagen que se tiene habitualmente del gobierno se modifica, para presentar un sistema complejo, dinámico e interdependiente, capaz de cambiar rápidamente, formando de esta manera un entramado de relaciones entre los distintos niveles territoriales que lo componen y que responden a las actuaciones de coordinación e interacción en campos de competencia que, dentro de este enfoque de las relaciones intergubernamentales, son precisamente el elemento que determina los cambios institucionales.

Los análisis que se han realizado en materia de RIG permiten identificar los elementos centrales que caracterizan a las relaciones intergubernamentales de instituciones públicas en sistemas tanto federales como unitarios. Entre ellos encontramos cinco características que distinguen a las relaciones intergubernamentales:

1. El número y los tipos de los entes de gobierno (unidades o jurisdicciones políticas).
2. El número y la variedad de los funcionarios públicos que pueden tomar decisiones importantes.
3. La frecuencia y la regularidad con las que los funcionarios mantienen contactos con colegas de otras jurisdicciones.
4. Las pautas de comportamiento mantenidas y las actividades llevadas a cabo por los funcionarios.
5. Una orientación explícita de la política en la que se presta la máxima atención a los asuntos financieros y de asignación de recursos.

Estas características nos permiten identificar la forma en que se manifiestan las relaciones en un proceso de competencia intergubernamental. Al relacionar instituciones de esferas distintas de gobierno, se sugiere la existencia de una situación de interdependencia, dicho de otra manera, la gestión pública supone la presencia de

una dimensión territorial distinta para cada orden público, por la cual se diferencian las funciones políticas y administrativas de los aparatos públicos para el ejercicio del poder gubernamental y el desempeño de sus atribuciones.

Por ejemplo, el proceso de elaboración de las políticas públicas —dimensión que se encuentra fuertemente articulada al desarrollo y al carácter que adquieren las relaciones intergubernamentales—, así como también al de las finanzas públicas, aparecen como espacios precisos donde se concretan las interacciones entre unidades de gobierno que convergen en la gestión de recursos. Es en ambos ámbitos gubernamentales donde con más frecuencia se han realizado estudios sobre relaciones intergubernamentales.

Por ello, algunos estudiosos de este enfoque afirman que existe una “obsesión fiscal” que impregna los estudios de las RIG. Entre ellos, Deil Wright, Robert Agranoff, Jerome J. Hanus, George S. Blair, David B. Walter y Richard H. Leach han argumentado el hecho de que las cifras monetarias son un instrumento conveniente para medir la confluencia y los efectos de los flujos de interdependencia entre unidades de gobierno.

La categoría de las relaciones intergubernamentales puede ser aplicable a sistemas tanto federativos como unitarios. Esta perspectiva ha sido abordada como un enfoque alternativo a la explicación de las interacciones que se dan entre los órganos gubernamentales y las diferentes formas que adquieren en el funcionamiento de la gestión pública.

Las RIG son una unidad conceptual de análisis que ha sido utilizada en estudios de administración pública para observar formas y mecanismos de coordinación y concertación celebrados por los niveles de gobierno en sistemas políticos de diferentes países.

Necesariamente, esta clase de estudios se enfocan en aspectos específicos y de índole más dinámica y cotidiana, en los agentes que representan las unidades y órganos de gobierno, así como en los intercambios reales entre ellos y los resultados de los intrincados procesos de negociación.

Según los estudios que hasta la fecha se han realizado en diversos países sería posible considerar a las RIG como un “nuevo estilo” de federalismo.¹³ Estos estudios se han realizado en países como Estados Unidos, Dinamarca, Noruega y España sólo por mencionar algunos, y los resultados obtenidos afirman la presencia de nuevas pautas en la práctica de sistemas federales o unitarios. Tienen más que ver con la capacidad de los gobiernos para coordinarse y negociar que con las formas tradicionales de interacción gubernamental jurídicamente determinadas, y resultan en innovaciones en las relaciones intergubernamentales entre niveles de gobierno¹⁴ y en la redefinición de los procesos de gestión pública.

A diferencia de los enfoques federalistas, que básicamente centran su análisis en las formas de relación que dicta la legislación, en el enfoque de las

¹³ Deil Wright, *Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de la actuación reciproca entre el gobierno nacional, estatal y local*, 1978, págs. 8 y 9.

¹⁴ Existen relaciones intergubernamentales que se dan entre unidades de gobierno del mismo nivel territorial, además de relaciones entre organismos públicos que dependen de dependencias de gobierno y que también representan interacciones de un proceso intergubernamental.

relaciones intergubernamentales existe una perspectiva analítica que pretende llevar los estudios más allá de la consideración del tipo de sistema político, federal o unitario, y que también intenta “superar los límites potenciales de la fuerte tradición jurídica inherente al federalismo”.¹⁵

Esta perspectiva tiene que ver con un enfoque sobre las RIG que evita subrayar en exceso las relaciones a nivel nacional-estatal, intentando conducirse más allá de los ámbitos legales, no solamente en las relaciones jurídicamente jerarquizadas, sino incorporando la extensa gama de intereses a los que pueden atender los funcionarios que encabezan los órganos de gobierno en los diferentes niveles territoriales de poder.

De esta forma, se construye un concepto más neutral y con mayores posibilidades de explicación de lo que acontece en las relaciones intergubernamentales y en el propio sistema político en conjunto.

No es necesario entrar en una discusión en cuanto a la validez y utilidad del concepto de federalismo; la cuestión es si este concepto es adecuado para el análisis de los procesos políticos actuales. Esta condición hace que sea a la vez legítimo y constructivo explorar el valor de un concepto alternativo como el de las relaciones intergubernamentales.

Dicho concepto nos servirá en esta investigación como unidad conceptual de análisis para estudiar la situación de las relaciones entre entidades y Federación en materia de participaciones fiscales en un marco de federalismo fiscal y en el contexto actual del sistema político mexicano. Este marco será el referencial para nuestra

¹⁵ Deil Wright, citado por Agranoff, *op. cit.*, pág. 184.

investigación sobre las relaciones intergubernamentales entre la administración panista de Baja California y la Federación en torno a las participaciones fiscales.

Gráfica III

Modelo Interpretativo de Relaciones en el Proceso Intergubernamental

Dimensiones

- De *legitimación*
Reconocimiento de las posiciones
 - De *competencia*
Convergencia y relaciones entre agentes
 - De *límites*
Fronteras que indican la compatibilidad
 - De *tácticas*
Estrategias de negociación
 - De *costos*
Desenlaces de la relación
-
- ```
graph TD; A[De legitimación] --> B[Opinión pública (sociedad civil) y Grupos económicos y políticos]; A --> C[Recursos Lucha Conflicto]; A[De competencia] --> D[Agentes]; A --> E[Acuerdos]; D --> F[Congreso del Estado]; D --> G[Grupos empresariales]; D --> H[Organizaciones laborales]; D --> I[Gobiernos locales]; E --> J[Regionales]; E --> K[Políticos]; E --> L[Económicos]; E --> M[Gubernamentales]; B --- C; C --- D; C --- E; F --- G; F --- H; F --- I; J --- K; J --- L; J --- M;
```

## CAPÍTULO II

### **En busca del reconocimiento intergubernamental**

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal nace a la vida institucional, a través de la Ley de Coordinación Fiscal y de los instrumentos jurídicos de adhesión y colaboración que la misma establece, para permitir a las entidades participantes actuar dentro de un marco ordenado de recíproca interacción de atribuciones fiscales, en un régimen político federal.

PEDRO ASPE ARMELLA, XXII R.N.F.F.1990

En el presente capítulo se describe cómo ocurren las primeras relaciones entre el Gobierno del Estado de Baja California y la Federación en torno a las participaciones federales en la Coordinación Fiscal, y cómo éstas atraviesan una primera dimensión de legitimación intergubernamental en la competencia por los recursos fiscales.

En ese sentido, un primer momento del proceso intergubernamental es aquel donde los agentes buscan el reconocimiento de su gestión como gobierno, a través de acciones y políticas que reflejen cual será la forma de gobernar que adoptarán en el periodo gubernamental emprendido. Por lo que respecta al plano de las interacciones entre las unidades de gobierno, el reconocimiento obtenido les permite asumir una posición en la relación intergubernamental; esta posición estará determinada por la legitimación que reciba un gobierno a través de las urnas y, además, por su actuación en el espacio gubernamental. Este primer momento en las relaciones condiciona las acciones futuras que llevarán a cabo las unidades de gobierno y el carácter que tomarán sus interacciones con los demás agentes gubernamentales.

## *Baja California y la Coordinación Fiscal*

Las relaciones fiscales entre los gobiernos federal, estatal y municipal históricamente han adoptado distintas modalidades. En la actualidad, las relaciones económicas en materia tributaria entre las diferentes esferas gubernamentales tienen lugar en el marco del Sistema de Coordinación Fiscal (ver cuadro 1), a través de convenios celebrados entre cada una de las entidades federativas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Cuadro 1**  
**MECANISMOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL**

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| • <b>La Coordinación Fiscal</b>         | Los estados pueden adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) mediante convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para percibir las participaciones.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| • <b>La Colaboración Administrativa</b> | Las entidades adheridas al SNCF podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| • <b>Los Organismos de Coordinación</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.</li><li>• La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.</li><li>• El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| • <b>Las Participaciones</b>            | Los estados participarán en el total de impuestos federales y otros ingresos mediante la distribución de fondos: <ul style="list-style-type: none"><li>• Fondo General de Participaciones</li><li>• Fondo de Fomento Municipal.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| • <b>La Ley de Coordinación Fiscal</b>  | La regulación fiscal tiene por objeto: <ul style="list-style-type: none"><li>• Coordinar el sistema fiscal de la federación con los estados, municipios y Distrito Federal.</li><li>• Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales y distribuir dichas participaciones.</li><li>• Fijar reglas de colaboración administrativa entre diversas autoridades fiscales.</li><li>• Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y sentar las bases de su organización y funcionamiento.</li></ul> |

Baja California se incorpora al SNCF a partir del año 1973, con el Convenio de Coordinación en materia del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, y con ello se abre la primera etapa de las relaciones intergubernamentales estado-Federación en materia fiscal. Posteriormente se amplían las interacciones, al incorporar a la recaudación de los contribuyentes menores el Impuesto de Tenencia o Uso de Automóviles. La relación entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal en la década de los setenta no presenta mayor problema, reafirmando de esta manera el pacto federativo, con una relación intergubernamental que se desarrolla en términos de concordia.

En la década de los ochenta es cuando la reforma del Estado mexicano se constituye en la gran tarea política nacional, a través de procesos de modernización administrativa, tales como el adelgazamiento de los aparatos públicos, tomando a la desconcentración y descentralización como los pilares de las modificaciones. Todas las instancias del gobierno se ven permutadas por la nueva dinámica administrativa y política, impuesta también por la situación de apertura internacional de nuestro país en materia económica; ello obliga a reformular la reforma del Estado con objeto de reconstruir y fortalecer las capacidades estatales de coordinación.

El marco legal de las finanzas del sistema federal mexicano también fue reformado en esta época, como respuesta al proyecto impulsado desde el gobierno central, con el propósito de fortalecer a los gobiernos regionales y locales. Esto respondía a la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que enfatizaba la importancia de los niveles estatal y municipal para el desarrollo del Estado mexicano, además de sentar las bases de la reforma estatal. En consecuencia, a principios de los años ochenta se modifican las leyes de

Coordinación Fiscal y la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, con el objeto de establecer que sólo las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación puedan participar en la distribución de un porcentaje del total de los ingresos que recibe la Federación por medio de la recaudación fiscal.

El monto de participación federal distribuido entre las entidades representa alrededor de un 20% del total de los ingresos federales, porcentaje que se reparte mediante las participaciones federales mismas que se entregan vía fondos, como el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, y se asignan a cada estado de acuerdo a los criterios que establece la fórmula de distribución de las participaciones.

En el cuadro 2 se concentra el total de los rubros que cubre la Recaudación Federal Participable por la que el gobierno central otorga participaciones a los estados y municipios.

**Cuadro 2**  
**INGRESOS TOTALES ANUALES DE LA FEDERACIÓN**  
**SOBRE LOS QUE SE OTORGAN PARTICIPACIONES FISCALES**

**IMPUESTOS**

- Impuesto sobre la Renta
  - Impuesto al Valor Agregado
  - Impuesto Especial sobre las Producciones y Servicios
  - Impuesto sobre las Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal, prestado bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón
  - Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles
  - Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos
  - Impuesto sobre Vehículos Nuevos
  - Impuesto sobre Adquisición de Azúcar, Cacao y otros Bienes
  - Impuesto al Comercio Exterior
- \* Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.

**DERECHOS**

- Sobre Hidrocarburos
- Sobre Minería

**RECARGOS**

**DEDUCCIONES**

- Impuesto Adicional del 3% al General de Importación
- Impuesto Adicional del 2% al General de Exportación
- Derecho Adicional del 5% sobre Hidrocarburos

Fuente: Revista Indetec, Núm. 56, sep-oct., de 1988.

Los ingresos que se presentan en el cuadro anterior constituyen la recaudación federal para la que se coordinan entidades y Federación con el fin de combatir la doble tributación. Esto significa que los gobiernos estatales, al integrarse al sistema fiscal, no podrán grabar sobre éstos rubros. De esta manera, la capacidad impositiva de la esfera estatal se reduce de tal forma, que las participaciones federales componen un alto porcentaje del ingreso de los estados. En el siguiente cuadro se muestra el porcentaje de las participaciones federales en los ingresos estatales provenientes de la Federación.

**Cuadro 3**  
**ESTRUCTURA DE INGRESOS ESTATALES**  
**PROVENIENTES DE LA FEDERACIÓN**  
**1989-1994**

(miles de nuevos pesos de 1980 y porcentajes)

| AÑO  | TOTAL | PARTICIPACIONES FEDERALES | APORTACIÓN FEDERAL AL CUD | EXTRAORDINARIOS |
|------|-------|---------------------------|---------------------------|-----------------|
| 1989 | 4011  | 92.70 %                   | 7.30 %                    | 0.00 %          |
| 1990 | 4330  | 92.94 %                   | 5.53 %                    | 1.53 %          |
| 1991 | 5614  | 92.45 %                   | 7.55 %                    | 0.00 %          |
| 1992 | 7536  | 81.81 %                   | 9.08 %                    | 9.09 %          |
| 1993 | 5225  | 76.88 %                   | 23.12 %                   | 0.00 %          |
| 1994 | 5601  | 78.49 %                   | 21.51 %                   | 0.00 %          |

Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno del Estado de Baja California.

El reparto del fondo de las participaciones entre las entidades y el Gobierno Federal se realiza según un coeficiente de participación que se determina conforme a una fórmula de distribución<sup>1</sup> y se distribuye de acuerdo con los criterios que se presentan en el siguiente cuadro.

<sup>1</sup> Artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal.

**Cuadro 4**  
**Criterios de la Fórmula de Distribución de las Participaciones Federales**

|                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>El Fondo General de Participaciones se constituye con el 18.51 % de la recaudación federal participable* y se distribuye de acuerdo con los siguientes criterios:</p>                                                                      |                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p>I. El 45.17% de acuerdo con la utilidad económica de cada entidad, en proporción a los impuestos asignables sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y especiales sobre la producción.</p>                              | <p>II. El 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.</p>                                             | <p>III. El 9.66% se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.</p>                                                                                                                     |
| <p>IV. Adicionalmente se crea una reserva de compensación para las entidades federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones y se formará con el remanente del 0.5% de la recaudación federal participable.</p> | <p>V. También se adiciona al FGP un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades por concepto de las bases especiales de tributación.</p> | <p>VI. Existe también una reserva de contingencia para apoyar a las entidades que no alcancen un crecimiento real, la cual consiste en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio fiscal.</p> |

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal, 1989.

\* En 1995 fue reformada la Ley de Coordinación Fiscal, incrementándose el porcentaje del Fondo General al 20.0%.

La estructura hacendaria en nuestro país ha experimentado cambios importantes en los últimos 15 años, particularmente en lo que se refiere a ingresos. Con la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1980, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) ha sido reformado en varias ocasiones, dando como resultado un sistema más eficiente. Con ello, los tres ámbitos de gobierno, el federal, el estatal y el municipal, han visto aumentados sus ingresos reales.<sup>2</sup> Más allá de si los montos recibidos por los gobiernos estatales son suficientes o no, el SNCF establece reglas claras de distribución.<sup>3</sup>

Por tal razón, si bien es cierto que se ha ganado eficiencia en el SNCF, la evolución de la estructura de ingresos fiscales se ha caracterizado por una fuerte concentración en el ámbito federal, cercana al 80%, en tanto que los gobiernos estatales y municipales han

<sup>2</sup> En 1980 se asignaba a las entidades el 13.5% de la recaudación federal participable, mientras que en 1995 se modifica la Ley de Coordinación Fiscal para otorgarles el 20% del Fondo General de Participaciones Federales.

<sup>3</sup> Ver cuadro 4, que contiene información de algunos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal.

oscilado en porcentajes de aproximadamente 15% y 5%, respectivamente.<sup>4</sup> Por el lado del gasto, éste se ha concentrado en el Gobierno Federal, y su asignación se ha caracterizado por la ausencia de reglas claras y, en consecuencia, se ejerce con un alto grado de discrecionalidad.<sup>5</sup>

En los siguientes cuadros se muestra en porcentajes como el Gobierno Federal concentró el ingreso y el gasto en el periodo de 1987 a 1992. .

**Cuadro 5**  
**ESTRUCTURA PORCENTUAL DE INGRESO PÚBLICO**  
**POR ÁMBITOS DE GOBIERNO**

| Año  | Federal | Estatal* | Municipal |
|------|---------|----------|-----------|
| 1987 | 86.4    | 12       | 1.6       |
| 1988 | 90.1    | 8.6      | 1.3       |
| 1989 | 89.4    | 9.4      | 1.1       |
| 1990 | 82.6    | 15       | 2.4       |
| 1991 | 81.1    | 15.5     | 3.4       |
| 1992 | 73.6    | 21.9     | 4.5       |

Fuente: INEGI (1993 y 1994). \* Incluye al Distrito Federal.

**Cuadro 6**  
**ESTRUCTURA PORCENTUAL DE GASTO PÚBLICO**  
**POR ÁMBITO DE GOBIERNO**

| Año  | Federal | Estatal* | Municipal |
|------|---------|----------|-----------|
| 1987 | 89.2    | 8.3      | 2.5       |
| 1988 | 90.3    | 7.8      | 1.9       |
| 1989 | 82.5    | 14.2     | 3.3       |
| 1990 | 82.3    | 13.7     | 4.0       |
| 1991 | 77.6    | 17.2     | 5.2       |
| 1992 | 79.3    | 17.2     | 3.5       |

Fuente: INEGI (1993 y 1994) \* Incluye al Distrito Federal.

Aun cuando los gobiernos de los estados y municipios han ido aumentando sus ingresos y su capacidad en gasto en términos porcentuales, siguen teniendo un porcentaje mucho menor al manejado en el ámbito federal.

<sup>4</sup> Según datos encontrados en Sampere y Sobarzo, *Federalismo Fiscal Mexicano*, 1996, pág. 2.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pág. 3. Además, Díaz Calleros señala que el Sistema de Compensación de Desarrollo Regional, representado por el gasto de PRONASOL, en el sexenio 1988-1994, o el Convenio Único de Coordinación en los años ochenta, tuvo un comportamiento idiosincrático y eminentemente político.

De igual forma, el Sistema de Participaciones Federales a los estados y municipios ha experimentado modificaciones importantes, sobre todo durante la década de los ochenta. A partir de 1980 se decide integrar un Fondo General de Participaciones de acuerdo con los criterios de la fórmula para distribuir los recursos entre las entidades y el Gobierno Federal y desde entonces la distribución de participaciones ha tenido cuatro períodos:

Un primer periodo con carácter transitorio, de 1980 a 1983, en el que las entidades recibieron participación en proporción directa a las de 1979 -antes de que se modificara la regulación sobre recaudación de impuestos federales-, más el importe que le correspondía de los impuestos y derechos que dejaron en suspenso las entidades a partir de 1980 cuando cambia notablemente el Sistema de Coordinación Fiscal.

Un segundo periodo, comprendido de 1984 a 1987, en el se aplicó el artículo 3º. de la ley en la materia,<sup>6</sup> que establecía que las entidades federativas recibirían participaciones hasta por una cantidad igual a la recibida en el año inmediato anterior,<sup>7</sup> adicionada con una cantidad que resultaba de aplicar el coeficiente de participaciones de cada una de ellas al incremento del Fondo General para el año en que se calculaba. La fórmula de donde se derivaban los factores de distribución premiaba el esfuerzo recaudatorio de las entidades en forma desfasada hasta por tres años.

En el tercer periodo, de 1988 a 1989, hubo nuevas reformas en la regulación fiscal, y ocurrieron cambios en la distribución del fondo de participaciones, de tal forma que en estos años la distribución rompe el efecto “suma cero”, ya que las participaciones crecen

---

<sup>6</sup> Ley de Coordinación Fiscal, 1987.

<sup>7</sup> A esto se le conoce en materia fiscal como el *efecto de resarcimiento* a las entidades, el cual se otorga como pago a los efectos que le origina las modificaciones en la Coordinación Fiscal Federal.

permitirle presentar una visión global de lo que sería su proyecto político para Baja California, resumido en el Plan Estatal de Desarrollo para Baja California 1990- 1995.<sup>16</sup>

Entre las principales líneas de política regional que el gobierno panista plasmó en el plan estatal, se encontraba la doctrina ideológica que inspira las acciones de gobierno. Otro elemento sobresaliente fueron los objetivos del plan, como la democratización del sistema político estatal y la descentralización para el desarrollo regional y el fortalecimiento de la soberanía estatal. Estas serían las prioridades del nuevo gobierno a principios del mandato.

Volviendo a la relación del Ejecutivo y el congreso estatal, encontramos que el tema de la deuda pública, los decretos sobre los salarios a los trabajadores del estado, así como la distribución de las participaciones a los municipios, fueron las primeras cuestiones sobre las que el Ejecutivo decretaría en el estado.

Mientras el gobierno de Ernesto Ruffo entablaba acuerdos sobre cuestiones legislativas, las relaciones fiscales seguían su cauce a través de una serie de negociaciones sobre el nuevo Convenio de Coordinación Fiscal que el estado debía firmar y que, al cabo de algunas acotaciones propuestas por la entidad, termina por firmarse el 15 de diciembre de 1989.

Las condiciones en materia fiscal se habían modificado considerablemente con la disposición federal de retirar la recaudación del Impuesto al Valor Agregado a las entidades para volverlo un ingreso federal.

---

<sup>16</sup> Presentado por el gobernador y su gabinete a la opinión pública el 9 de marzo de 1990.

con el 30% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado de las entidades, más una participación del Fondo Ajustado, constituido con el 13.09% de la recaudación federal participable, aumentando de esta forma el porcentaje total del Fondo General de Participaciones a un 17.36% de la recaudación antes mencionada.

En el cuarto periodo (1990), con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal las participaciones se constituyen en el 18.26% de la recaudación federal participable. La distribución de este monto se divide en dos partes: una que equivale al 91.58% del Fondo General y que se distribuye de acuerdo con el Art. 3º de la ley en la materia (vigente desde 1987) y una que se distribuye en razón inversa al ingreso per cápita que tenga cada entidad de la primera parte del Fondo General (un equivalente al 8.42% del Fondo General Participable).

En resumen, para 1991 el Fondo General de Participaciones, el más importante por su magnitud, se distribuye en dos partes, que entre 1980 y 1989, correspondían a los Fondos Generales de Participaciones y el Fondo Financiero Complementario, y los que debido a las modificaciones de la ley en ese año se fusionaron.<sup>8</sup>

La breve descripción que anterior nos proporciona el panorama general de la situación que prevalecía en materia de coordinación fiscal en nuestro país. En este contexto,

---

<sup>8</sup> Los datos citados sobre las etapas en la distribución de las participaciones federales fueron tomados del documento “La coordinación fiscal en México: Baja California y el Gobierno Federal mexicano”, ponencia presentada en el *Foro sobre Federalismo*, por Eugenio Elorduy Walter, secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de Baja California, en abril de 1995.

a finales de 1989 se dan las primeras interacciones del gobierno estatal panista de Baja California en materia de participaciones federales.

### *Las relaciones intergubernamentales*

La fuerte figura del centro en todos los actos políticos, sociales y económicos en nuestro país forma parte de lo que podríamos llamar las tradiciones cívicas<sup>9</sup> de los mexicanos. El centralismo feroz conduce a las instituciones a determinados patrones de acción, tanto de los agentes como del desempeño de las estructuras; esta situación no sólo se manifiesta a escala nacional sino también en las esferas regional y local de gobierno.<sup>10</sup> Es por ello que siempre que se haga referencia a la relaciones intergubernamentales se debe tener presente esta particularidad del sistema político, por lo que el proceso intergubernamental en la mayoría de los casos tendrá el rasgo intrínseco del manejo concentrado del poder en el Gobierno Federal, característico de nuestras instituciones políticas.

Los órganos federales congregan a las entidades mediante la coordinación fiscal, pero ésta se mantiene totalmente orientada por políticas de corte nacional, como la política económica y las políticas sociales o de ajuste del modelo económico. De tal forma, los intereses regionales tienen que ser homogeneizados con los del resto de las entidades, para representar en una forma equitativa las necesidades económicas generales de la mayoría de las entidades que integran a la Federación.

---

<sup>9</sup> Putman, Robert D., *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, pág. 137.

<sup>10</sup> Véase Mauricio Merino, *op. cit.*, pág. 54.

Las diferencias regionales entre el norte y el sur son sólo un ejemplo que evidencia que las políticas deben emitirse en forma diferenciada para cada región, además de complementarlas con algunas políticas redistributivas, para mantener el desarrollo avanzado en algunas zonas y apoyar el crecimiento en otras más atrasadas. Este es el supuesto principal del que parte la coordinación fiscal en México para establecer los criterios de distribución de las participaciones federales. Sin embargo, algunos estados arguyen que no son compensados en correspondencia con el esfuerzo recaudatorio de sus gobiernos.

Este es el argumento central en el que se apoyan algunos gobiernos estatales<sup>11</sup> para contrarrestar el eminente centralismo fiscal, elemento, que como ya señalamos, compone y caracteriza el análisis de las competencias fiscales en México, además de representar uno de los determinantes principales de las relaciones intergubernamentales entre las regiones y la Federación y entre ellas mismas.

Los antecedentes de la región bajacaliforniana en sus relaciones con la Federación no reflejan que haya existido tradicionalmente una relación armoniosa con el centro; por el contrario, el antagonismo existente entre la entidad y el centro del país ha marcado desde siempre la historia regional.

Las causas que permitieron a Baja California experimentar el fenómeno de alternancia política en su gobierno no son muy distintas de las que se dieron origen a los casos de Chihuahua, Guanajuato y Jalisco.<sup>12</sup> Sin embargo, la región bajacaliforniana se ha

---

<sup>11</sup> En declaraciones expresadas por los gobiernos de Sonora, Zacatecas, Nuevo León, Chihuahua y Sinaloa, entre otros, en reuniones nacionales de funcionarios fiscales en los años 1990, 1991 y 1992.

<sup>12</sup> Entre los principales factores que dan paso a la transición de un gobierno de oposición al poder estatal, y que han sido enfatizados por analistas regionales como Guillén López, Espinoza Valle y Negrete Mata, entre otros, se encuentran el reciente nacimiento de los poderes estatales, el modelo de desarrollo económico de la región y su fuerte dinámica, el desgaste de las prácticas priistas para gobernar y la cada vez más participativa sociedad civil en los procesos políticos regionales, que permitieron la alternancia de un

distinguido a lo largo de su historia por mantener su distancia e independencia con respecto al poder central, debido básicamente a diversos factores de tipo geográfico y económico que han determinado los rasgos anticentralistas de la región; no obstante, ha sido y es partícipe de todos los convenios de coordinación surgidos del pacto federal para establecer alianzas intergubernamentales con el objeto de cumplir la gestión del Estado y desarrollar las potencialidades de la entidad.

En este sentido, las relaciones entre el estado y la Federación siempre se han dado en los marcos formales de regulación y dentro del pacto federativo, aun cuando los acuerdos siempre han sido el resultado de enfrentamientos y negociaciones que han originado algunas veces, políticas diferenciadas para la región.

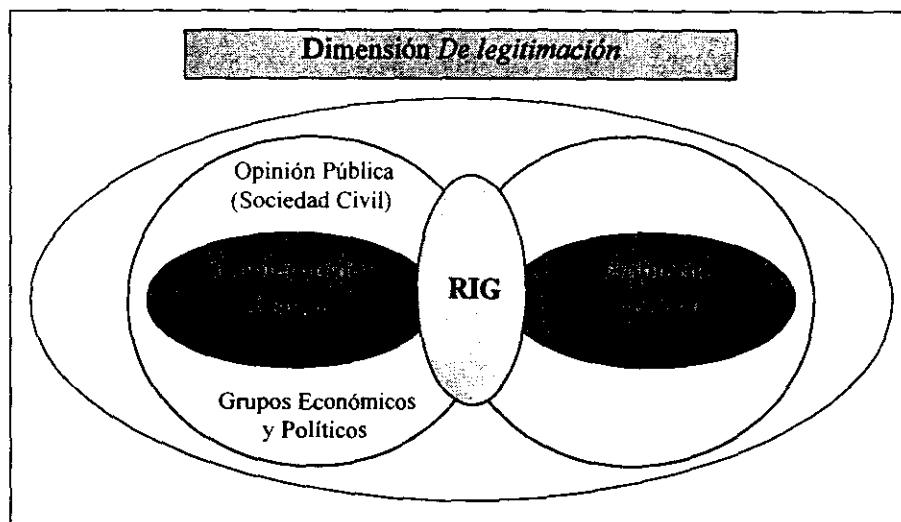
---

nuevo grupo gobernante; además, resaltan la importancia también de condicionantes nacionales que logran una situación de apertura democrática al cambio político en el estado de Baja California.

## **Dimensión *De Legitimación*: Del reconocimiento a una posición en las relaciones intergubernamentales**

En 1989 en el estado de Baja California, además de iniciarse un nuevo gobierno,<sup>13</sup> éste presenta una característica que le permite inaugurar una nueva era en las relaciones región-centro. Nos referimos a la alternancia política estatal. Este hecho convierte al espacio de interacción con respecto a las participaciones fiscales en uno de los focos de mayor tensión del Gobierno del Estado durante todo el periodo panista. Además, la situación proporciona la oportunidad de imprimir al juego intergubernamental un tono aparentemente distinto en el carácter de las relaciones en el ámbito fiscal, por involucrar la pluralidad partidista en la competencia gubernamental.

**Gráfica IV**



La primera fase de esta dimensión se caracteriza por las interacciones no explícitas formalmente en las relaciones intergubernamentales que ocurren en torno a la Coordinación

---

<sup>13</sup> El 1 de noviembre de 1989, Ernesto Ruffo Appel se convertía en el primer gobernador de oposición en la historia posrevolucionaria de nuestro país.

Fiscal entre el Gobierno de Baja California y la Federación, por medio de las cuales los funcionarios fiscales de ambas esferas gubernamentales dieron inicio al proceso intergubernamental en el periodo 1989-1995.

La primera comunicación intergubernamental se da en noviembre de 1989, con la entrega del nuevo Convenio de Coordinación Administrativa en materia de Participaciones Federales. Este documento es entregado por el secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe Armella, al gobernador entrante Ernesto Ruffo Appel, para su análisis y aprobación -este acuerdo ya había sido firmado por todos los demás estados de la República-. Esta interacción sucede en una reunión sostenida en la ciudad de México con motivo del primer informe de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari. De esta forma se da inicio a las relaciones estado-Federación en materia de Coordinación Fiscal entre el primer gobierno estatal de oposición del PAN y el Gobierno Federal, tradicionalmente encabezado por el PRI.

Posteriormente se realiza el análisis del documento por parte de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, representada por Eugenio Elorduy Walter,<sup>14</sup> donde el equipo de funcionarios y asesores<sup>15</sup> se da a la tarea de estudiar la propuesta federal para la coordinación administrativa que se renovaría en 1989. Este nuevo convenio respondía a modificaciones que había sufrido la regulación fiscal federal, y en él se les retiraba a las entidades la recaudación del IVA, convirtiéndola en un impuesto de orden federal

---

<sup>14</sup> Quien había realizado la labor anteriormente de jefe de campaña —del entonces candidato a gobernador Ernesto Ruffo Appel—, y es un reconocido empresario mexicalense y militante en las filas del PAN desde el año de 1968.

<sup>15</sup> Entre quienes se encontraban Alfredo Acosta, Gustavo Sánchez, Enrique Villegas y Sergio Salgado (todos funcionarios de la Secretaría de Finanzas del gobierno de Baja California de 1989 a 1995), entre otros.

exclusivamente. En este sentido los gobiernos estatales sólo podrían coordinarse con la Federación para su recaudación, siendo el impuesto más importante para las participaciones federales. De tal forma, las entidades ahora sólo podían recibir este ingreso mediante la coordinación fiscal por la vía de las participaciones federales. Así Coincidieron la llegada de una nueva administración estatal de oposición y el cambio en las reglas de la coordinación fiscal federal.

Para el gobierno estatal de Baja California el proceso intergubernamental se dio en un marco inédito, donde el nuevo grupo gobernante empezaría apenas a dar sus primeros pasos como gestor público, es decir, a darle forma a la primera experiencia panista en un Ejecutivo estatal. Hasta ese momento, el Gobierno del Estado no lograba una consolidarse como estructura de gobierno, pues sólo contaba con el reconocimiento que le había otorgado el electorado bajacaliforniano.

Al inicio de la gestión panista, el clima político regional reflejaba rasgos de incertidumbre sobre cuales serían las cualidades del nuevo gobernante y su gabinete. Las expectativas e interrogantes eran variadas: ¿cuál sería la posición que asumiría con respecto a los burócratas y organizaciones gremiales independientes?, ¿cómo sería la relación gobierno-partido?, ¿cuál sería la respuesta de los grupos económicos más importantes del estado ante la nueva gobernatura? y ¿cómo sería su relación con la Federación?, entre otras.

El gobierno de Ernesto Ruffo inicia sus funciones en un ambiente cálido, que se hace evidente en su toma de protesta como gobernador, a la que también asiste el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, quien también es objeto de muestras de

reconocimiento por parte de la población bajacaliforniana, como resultado de la actitud presidencial de apertura democrática a la alternancia política en un poder estatal.

La actuación del nuevo gobierno estuvo acompañada de una coyuntura también singular en los otros poderes, es decir, en el Congreso del Estado, en el que estaba representada una pluralidad política regional, con nueve diputaciones del PAN, seis del PRI y cuatro de representación proporcional con diputados del PMS, PARM, PFCRN y PPS. El PAN tenía, además del Poder Ejecutivo, la mayoría en el congreso.

En este contexto el Ejecutivo estatal habría de entablar sus relaciones con ese Poder Legislativo. La relación intergubernamental entre el gobernador y el Congreso fue uno de los asuntos que cobraron mayor relevancia a principios del mandato panista. Estas dos situaciones marcan de manera singular la historia política regional, así como las relaciones intergubernamentales del Gobierno del Estado con las demás esferas de gobierno -la municipal y la federal- y con los demás poderes estatales.

La variante en el estado fue el nuevo grupo en el poder estatal, lo que esto logró convertir a las acciones gubernamentales en verdadero foco de atención para la opinión pública local y nacional. Los medios de comunicación adquirieron gran importancia para el apoyo o rechazo que los diferentes sectores manifestaban con respecto a las decisiones que emprendía el gobierno entrante.

De esta forma, el reconocimiento que el gobierno panista venía recibiendo por parte de los diferentes sectores se daba en un ambiente caracterizado por las tensiones. Así se desarrollaron los primeros pasos gubernamentales del nuevo grupo político, con el fin de

El argumento de la Federación se sustentaba en que la recaudación estatal sobre este impuesto no había crecido lo suficiente en términos reales y esto hacía necesaria la reformulación del sistema de coordinación administrativa.

Para el caso de Baja California, las modificaciones no la beneficiarían de ninguna forma, ya que la entidad presentaba en cuestiones recaudatorias una situación de crecimiento que estaba por encima de la media nacional. Por un lado, la entidad sí había crecido en su porcentaje de ingresos por este impuesto, y por otro, la fórmula sobre la que se distribuirían las participaciones fiscales también había sido modificada. El porcentaje en población estatal ascendía y alcanzaba una proporción muy cercana a la del nivel recaudatorio, factor este último que sin duda le permitía a Baja California tener altos ingresos en recursos fiscales participables.

Estas cuestiones imposibilitaban que las negociaciones sobre el acuerdo intergubernamental se dieran en términos armónicos, ya que el convenio manifestaba claras muestras de desventaja adquisitiva para la región. Esto, sin contar con el elemento político de la alternancia, que también determinaba el carácter de las mismas. Es decir, ahora se haría mucho más difícil combatir el control gubernamental del centro.

En consecuencia, cuando entra el gobierno panista al diálogo sobre participaciones, se encuentra con los resultados de acuerdos y negociaciones entabladas por el gobierno anterior.<sup>17</sup> Esta situación es otro de los factores que determinaron las primeras interacciones intergubernamentales, en las que el nuevo gobierno estatal coincidió con las posiciones

---

<sup>17</sup> El periodo gubernamental que precedió al gobierno panista estuvo gobernado por Xicoténcatl Leyva Montera (PRI), quien renunció a principios de 1989 y fue sustituido por Óscar Baylón Chacón como gobernador interino, para terminar el sexenio estatal comprendido entre 1983-1989.

asumidas por los gobiernos bajacalifornianos que le precedieron, con respecto a las relaciones en la coordinación fiscal. De este modo, el asunto de la distribución de los ingresos fiscales entre Federación y estado ha representado históricamente para la entidad un espacio en el que converge claramente la diferencia de los intereses regionales con los del centro.

Como ejemplo, en Baja California tenemos que los gobiernos anteriores al de 1989 no difieren demasiado en la cuestión del reclamo sobre mayores participaciones para la entidad. Incluso, en periodos como el de 1978-1983, con el gobierno de Milton Castellanos, el tema de los recursos sería también una cuestión de fuerte confrontación con el centro, sin embargo, las negociaciones se dieron en un ambiente político muy distinto, donde el proceso intergubernamental estaba determinado bajo otra lógica de comportamiento en las relaciones, las que de alguna forma eran definidas de manera clientelista entre el poder regional y el control federal. El grado de dependencia del gobierno estatal con la Federación era factor imperante para la forma que adoptaron las relaciones. En este sentido, es ilustrativo lo señalado por el entonces secretario de finanzas Carlos Arvizu Barragán, acerca del carácter de las relaciones intergubernamentales en materia fiscal:

...con Milton Castellanos se consiguieron muchos recursos, por pedir, solicitar de buena manera, sin conflicto... él no tenía una posición frontal, no era ofensivo en las negociaciones... la idea del gobierno era recibir todo el apoyo federal en bien del pueblo ...<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Carlos Arvizu Barragán, ex secretario de Finanzas del Gobierno del Estado en el periodo 1978-1983 y en los 10 meses que duró el gobierno de Óscar Baylón, en 1989. Entrevista realizada en abril de 1996.

De esto se deriva que el tema del centralismo fiscal siempre ha sido prioritario para el gobierno de Baja California, y ha determinado también las relaciones de los gobiernos estatales de extracción priísta con la Federación.<sup>19</sup>

#### *El carácter de la relación intergubernamental*

Con respecto a la cuestión fiscal por la cual se compite y que en este caso son los participaciones federales la posición que asumen las unidades de gobierno involucradas en la relación intergubernamental tendrá que ver con el ambiente donde se desarrollan las interacciones, y podrá ir variando en respuesta a los resultados que se obtengan con el avance de las negociaciones en el proceso intergubernamental. Para ello, el momento de legitimación o reconocimiento juega un papel importante en el fortalecimiento de la independencia de la acción gubernamental que pueda tener un gobierno regional frente al gobierno central.

Hasta este momento las primeras acciones del gobierno panista se han dado en condiciones un tanto adversas, pues para el nuevo grupo en el poder las tensiones con los diferentes agentes como la burocracia, los diputados estatales, entre otros, no han disminuido; sin embargo, la opinión pública apoya al gobierno alternativo y se manifiesta a favor de la posición que asume en sus relaciones con la Federación. Es decir, la llegada de un gobierno de oposición al poder estatal no representa solamente el resultado de la benevolencia presidencial apoyada en la participación electoral de la ciudadanía

---

<sup>19</sup> En la XXI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, celebrada en junio de 1989, el secretario de Finanzas de Baja California expone la propuesta de una nueva fórmula para la distribución de participaciones federales, enfatizando que "...el proceso de estudio y análisis conlleva la esencia misma del Sistema de Coordinación, al propiciar el intercambio de opiniones y en lo posible la compatibilización de objetivos entre las autoridades hacendarias del Gobierno Federal y de los gobiernos de las entidades federativas", en palabras de Carlos Arvizu Barragán.

bajacaliforniana, sino que ahora el gobierno de Ernesto Ruffo Appel representa el comienzo de una nueva era en las formas de gestión pública regional.

Es con la firma del Convenio de Coordinación Administrativa, en 1989, cuando el gobierno estatal asume la actitud de establecer un diálogo directo y constante con la SHCP, a través de Francisco Gil Díaz, subsecretario de Ingresos, quién fue uno de los agentes claves en las negociaciones. Como resultado de las primeras discusiones que se dan con la firma del convenio, el gobierno de Baja California consigue que el ingreso recaudatorio federal se deposite en cuentas del gobierno estatal y que sea éste el recaudador directo del IVA, además de que realice la programación, ejecución y retención de todo lo relativo a la auditoría fiscal; con ello se logra conservar lo que hasta ese momento podía negociarse en términos de los intereses regionales en materia de coordinación fiscal.

Bajo este convenio, Baja California recibe los siguientes montos en participaciones fiscales durante el periodo 1989-1995.

**Cuadro 7**  
**PARTICIPACIONES FEDERALES PARA BAJA CALIFORNIA**  
**PERIODO 1989-1985**  
(miles de pesos)

| ANÓ  | PARTICIPACIONES FISCALES |
|------|--------------------------|
| 1989 | 451,953                  |
| 1990 | 634,502                  |
| 1991 | 781,571                  |
| 1992 | 944,227                  |
| 1993 | 928,455                  |
| 1994 | 913,589                  |
| 1995 | 1,152,688                |

Fuente: Indetec, 1995.

El carácter que tomaba la relación estaba basado en la definición de nuevas reglas en el juego intergubernamental en materia fiscal. Los argumentos principales con los que la región debatía la necesidad de modificar los criterios del convenio de coordinación serían

en este caso, el alto déficit público estatal, así como los elevados gastos del gobierno en rubros tales como la educación, que además no podían dejar de priorizarse como parte del proyecto político estatal, ya que uno de sus objetivos era seguir creciendo al ritmo que hasta el momento se había alcanzado. Por otro lado, el nuevo gobierno tenía intenciones de iniciar una reforma administrativa para la cual requería de los recursos fiscales participables.

La actitud de la Federación en la relación intergubernamental ésta basada en una cordial disposición presidencial para entablar relaciones armónicas con la entidad, a fin de preservar el pacto federativo, enmarcado ahora en la pluralidad partidista gubernamental. No obstante, las actitudes presidenciales no son expresamente coincidentes con las de su gabinete. Al respecto el secretario de Finanzas, Eugenio Elorduy Walter, comenta:

... Debo advertir que había un sentimiento de muy buen trato, se nos recibía con mucha atención, pero según avanzaban las pláticas en noviembre y diciembre empezábamos a notar nosotros que al cuestionar, al dialogar, al estar en desacuerdo con algunas cosas, en proponer cosas diferentes, provocaba digamos, cierta exasperación de parte de los funcionarios federales, que no habían estado acostumbrados a dialogar...<sup>20</sup>

De esto se desprende que las relaciones intergubernamentales entre las unidades de gobierno se ven afectadas directamente por las actitudes de los funcionarios de cada esfera territorial de poder que intervienen en ellas, lo que, sin duda, imprime el carácter diferenciado a las relaciones.

Las actividades y actitudes de las personas que ocupan posiciones oficiales en las unidades de gobierno en consideración son la esencia de las relaciones

---

<sup>20</sup> Eugenio Elorduy Walter, secretario de Finanzas en el periodo 1989-1985, en entrevista realizada en abril de 1996.

intergubernamentales;<sup>21</sup> en consecuencia, el elemento humano es el que caracteriza al proceso de relaciones. Esto da como resultado que las acciones de gobierno y sus relaciones estén condicionadas por la manera en que perciben los funcionarios las actitudes y acciones de los otros funcionarios intervenientes en el proceso intergubernamental. Por estas razones es que intentamos enfatizar que las relaciones ocurren entre funcionarios y no entre estructuras de gobierno.

Estas relaciones están determinadas por los marcos formales de interacción institucional, las cuales, como indica el federalismo fiscal, casi siempre se dictan desde el poder central y no por las regiones federadas, quienes desde esta perspectiva de análisis debieran definir las formas de coordinación fiscal en términos de su diversidad y necesidades.

Las relaciones entre los funcionarios de la SCHP ante la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Baja California se muestran en una disposición de amplia negociación, y se entablan en un marco formal de coordinación fiscal; sin embargo sus interacciones muestran una posición antagónica regional y de partido. Por ello, encontramos que la competencia intergubernamental se inicia en un marco de interacciones condicionado por los factores que han sido expuestos en el desarrollo de la dimensión De Legitimación y que nos proporcionan la oportunidad de observar cuál fue el ambiente intergubernamental de entrada en las relaciones, momento importante que determina el resto del proceso en sus diferentes dimensiones.

---

<sup>21</sup> Véase Deil Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, págs. 17 a 22.

## CAPÍTULO III

### **La competencia por los recursos y la alternancia política**

Sabemos del contenido eminentemente político de la tarea fiscal. El objetivo político de la modernidad lo compartimos. Por ello los funcionarios fiscales del país asumimos como propia la responsabilidad histórica que el pueblo pone en nuestras manos.

XXII REUNIÓN NACIONAL DE  
FUNCIONARIOS FISCALES, 1990

Los gobiernos intervenientes en la relación han asumido hasta este momento del proceso una posición en el diálogo sobre las participaciones federales. Esta posición es franca y abierta por parte de la región y negociadora y receptiva por parte del centro.

Por esta razón, las negociaciones no terminan con la firma del Convenio de Coordinación Administrativa por parte del gobierno panista, sino que se inicia una serie de conversaciones y discusiones con respecto del ingreso estatal por participaciones. Con ello podemos hablar de un segundo momento en el proceso intergubernamental, comprendido por la dimensión de competencia intergubernamental, en donde encontramos que se dieron las relaciones de forma más estrecha y con constante interlocución entre las unidades de gobierno.

En esta fase de las relaciones, consideramos que el elemento característico del proceso intergubernamental analizado (es decir, la alternancia política) es determinante para el rumbo que después toman las negociaciones. En este sentido, intentaremos describir la manera como condiciona la pluralidad partidista las relaciones intergubernamentales, tomando en cuenta factores como la posición asumida por los gobiernos, la ideología de

partido que enmarca sus acciones, los intereses en juego de cada una de las partes y el contexto en el que se desarrollan estas relaciones.

De esta manera, en noviembre de 1989, el gobierno panista asiste a una de las reuniones que realizan los funcionarios fiscales a fin de analizar y discutir cuestiones sobre el sistema de coordinación fiscal. Esta reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales<sup>1</sup> es la primera a la que acude el gobierno de oposición representado por su secretario de Finanzas, Eugenio Elorduy, y en ella se entablan las primeras relaciones interregionales del nuevo gobierno en el espacio de competencia fiscal entre el estado, la Federación y las demás entidades de la República.

Estas reuniones de agentes gubernamentales regionales constituyen uno de los mecanismos de coordinación del sistema fiscal, y funcionan como un espacio formal de interacción intergubernamental, el cual se ve enriquecido por las interacciones reales o políticas que entablan los funcionarios a través de la competencia intergubernamental entre las regiones y el centro por los recursos fiscales.

La reunión hacendaria, en la que por primera ocasión se contaba con la presencia de funcionarios pertenecientes a un grupo de gobierno estatal de alternancia, se desarrolló en un ambiente de cordial pluralidad, reflejo de la diversidad política regional que empezaba a experimentar nuestro país. De esta forma se instauran las relaciones intergubernamentales en las cuales Baja California y su gobierno alternativo entran en las discusiones sobre las

---

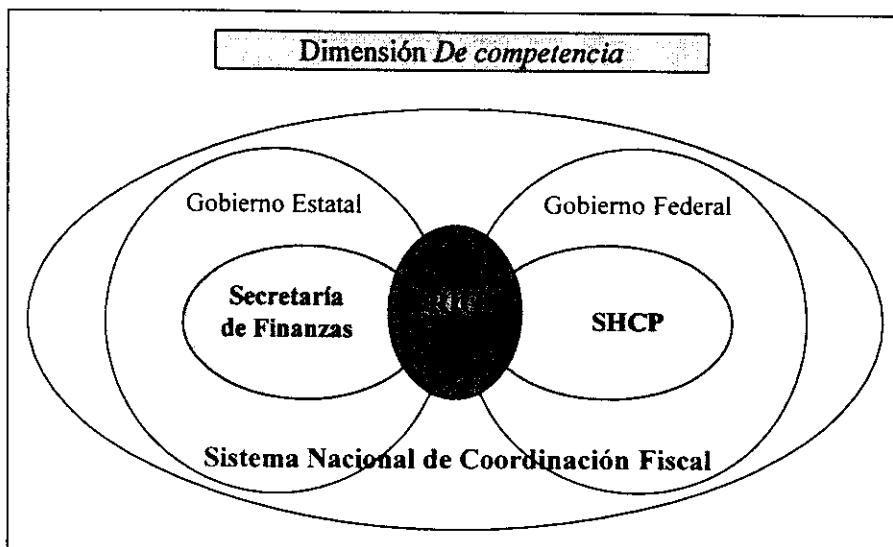
<sup>1</sup> En su artículo 16, la ley en la materia señala como uno de los mecanismos de la Coordinación Fiscal a las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales, que se celebran anualmente con la concurrencia del secretario de Hacienda y Crédito Público y del titular del órgano hacendario de cada entidad federativa. Además, se integran en una Comisión Permanente de funcionarios fiscales en grupos o zonas; Baja California pertenece al grupo 1, junto con Baja California Sur, Sonora y Sinaloa, loa que se reúnen trimestralmente.

participaciones y recursos fiscales, dentro del marco de coordinación fiscal en un plano de la competencia formal y real.

**Dimensión *De Competencia*:  
De la convergencia de estructuras de gobierno a la relación  
entre los agentes regionales y el centro**

La dimensión *De Competencia intergubernamental* es resultado del principio federalista de convergencia institucional<sup>2</sup> en el que cada gobierno actúa bajo un principio de unidad, bajo el cual coexisten y comparten competencias las dos esferas políticas —nacional y estatal—.

**Gráfica V**



Las reglas de la competencia entre los distintos órdenes de gobierno estarán dictadas, por un lado, por el marco formal de los Convenios de Coordinación Fiscal vigentes,<sup>3</sup> ocasionando la convergencia institucional, y por otro, por las interacciones reales

---

<sup>2</sup> Marcello Carmagnani señala que “el federalismo es una forma de gobierno dinámica que representa una fuerte capacidad de transformación y de adecuación al desenvolvimiento de las regiones y del país, visualizable tanto en la tensión como en la colaboración entre las dos esferas: la federal y la de los estados” (*Federalismos Latinoamericanos: México/ Brasil/Argentina*, pág. 10, 1993).

<sup>3</sup> De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que esa misma ley establece.

o políticas entre los agentes o funcionarios, quienes representan a las unidades gubernamentales. De la competencia por los recursos fiscales se deriva una relación intergubernamental, dictada y previamente dispuesta por mandato constitucional,<sup>4</sup> y construida con las interacciones entre los funcionarios de diferente ámbito gubernamental.

La competencia intergubernamental también implica que las relaciones pueden adquirir distinto carácter, dependiendo del ambiente y de las condiciones en las que se desarrollen las relaciones; la mayoría de las disputas en el sistema político se desarrollan en este tipo de dimensión, como formas de competencia que incluyen intereses opuestos pero en las que existe un reconocimiento mutuo, es decir, aceptación por las partes relacionadas de la existencia de un campo preciso de interacción y de las reglas claras del juego político intergubernamental.

Las situaciones de pugna, querella o conflicto en la competencia intergubernamental se derivan, por una parte, de una relación desigual donde el poder central concentra la administración y distribución de los recursos fiscales.<sup>5</sup> Por otra parte, las condiciones políticas que experimentan las unidades gubernamentales (por ejemplo, la alternancia política) pueden determinar el ambiente en el que se desarrollen las relaciones, generando posiciones divergentes de gestión pública, como resultado de las diferencias entre grupos políticos de extracción partidista distinta.

---

<sup>4</sup> Los artículos 26, 40, 43, 73, 115, 116, 117, 118, 120 y 134 constitucionales hacen mención de las atribuciones de los tres órdenes de gobierno y promueven la interacción entre éstos para llevar a cabo la función del Estado.

<sup>5</sup> La Ley de Coordinación Fiscal, en su apartado sobre la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación, en su artículo 14, menciona que “la SHCP conservará la facultad de fijar a las entidades y a sus municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos”.

Entre las dimensiones que componen el proceso intergubernamental, la *De Competencia* representa el momento central del modelo propuesto de interacciones gubernamentales.<sup>6</sup> En este momento de la relación intergubernamental podemos observar tanto la parte formal de las interacciones como la parte real o política de las mismas. Ciertamente, esta dimensión comprende todo el proceso intergubernamental ocurrido dentro de un marco federalista de acción gubernamental y es en ella donde se pueden encontrar los momentos más intensos de interacción gubernamental en las relaciones entre los agentes de gobierno.

De esta manera, en la dimensión *De competencia* quedan enunciadas las interacciones obligadas por el Sistema de Coordinación Fiscal (es decir, los Convenios de Coordinación en materia de Administración de Ingresos Fiscales)<sup>7</sup> y el desarrollo político que pueden tener esas interacciones. Los convenios resultantes representan el principal mecanismo regulador de las relaciones intergubernamentales en materia de participaciones federales entre entidad y Federación, de tal forma, que es en ellos donde se manifiestan las negociaciones económicas y políticas del gobierno de oposición panista del estado de Baja California durante los años que duró su gestión.

La característica que hace posible la observación nítida del proceso intergubernamental en su dimensión *De competencia*, y que convierte a las relaciones en un

---

<sup>6</sup> Véase el esquema sobre dimensiones explicativas en el capítulo I.

<sup>7</sup> Cuando hacemos referencia a los convenios de coordinación, nos estaremos refiriendo al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Baja California, firmado en México, D. F., el 15 de diciembre de 1989, por el gobernador constitucional Ernesto Ruffo Appel, el secretario general de Gobierno Héctor Terán Terán, el secretario de Finanzas Eugenio Elorduy Walter, junto con el secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe Armella.

campo de análisis amplio en componentes, es la que corresponde a cuando una de las unidades de gobierno presenta *alternancia política*.

La alternancia política estatal es el elemento que hace singular al caso de Baja California a finales de 1989. Dicho fenómeno ha sido explicado entre otras formas, como “una redefinición de las estructuras de gobierno, caracterizada ahora por una pluralidad de actores y de instancias institucionales que establecen nuevos términos en sus mutuas relaciones”.<sup>8</sup> En este sentido, el proceso relacional puede observarse tal vez de manera más clara, ya que de antemano suponemos la existencia de agentes gubernamentales con posiciones políticas diferenciadas en el plano de la competencia institucional y, como consecuencia, cambios en las relaciones intergubernamentales.

De esta forma, las tonalidades o matices que se derivan de la pluralidad partidista gubernamental transforman o modifican los actos de gobierno y las negociaciones entre los agentes gubernamentales por la competencia de los recursos y del poder político.

#### *Baja California compitiendo por las participaciones federales*

Partiendo de un contexto de competencia gubernamental bajo un sistema de organización de la convergencia de estructuras de gobierno y sus relaciones originadas por la coordinación en materia de participaciones federales, nos interesa enfatizar el carácter de las negociaciones entre el Gobierno del Estado y la Federación en sus componentes principales como la actitud y percepción de los funcionarios al competir en un proceso intergubernamental.

---

<sup>8</sup> Tonatiuh Guillén López, *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, pág. 30.

En este sentido, las interacciones reales o políticas ocurridas entre agentes de gobierno de distinto nivel y con un poder de decisión claramente desigual se ven afectadas por las posiciones ideológicas de los actores que representan a las estructuras gubernamentales:

...nuestras acciones, tenían un claro sustento ideológico, eran completamente contra el centralismo, contra el presidencialismo, contra la unilateralidad de los actos del Gobierno Federal, definitivamente en las acciones por lo menos que yo llevaba y que comentaba con el gobernador, y lo que acordábamos que el decidiese, estaban perfectamente bien permeadas por lo que es la ideología del PAN...<sup>9</sup>

Por esta razón, cuando encontramos el elemento de la alternancia en las relaciones intergubernamentales, estamos ante una situación que hace girar las relaciones en el plano de la competencia institucional, para traspasar las interacciones estructuradas en un sistema de coordinación y trasladarlas a un ámbito de relaciones reales o políticas. En otras palabras, los recursos fiscales representan una disputa por el poder político que explica el asunto no solamente en términos económicos sino políticos. En un sistema federal con las características del nuestro,<sup>10</sup> esta condición se puede observar más claramente cuando hay pluralidad partidista en los gobiernos estatales. La extracción de partido en los gobiernos determina las formas y prácticas de gestión e interacción con los otros agentes del proceso intergubernamental.

---

<sup>9</sup> Eugenio Elorduy Walter, en entrevista citada.

<sup>10</sup> El federalismo mexicano se compone de una fuerte figura presidencial, un arraigado centralismo del poder federal y un partido político hegemónico.

Como se comenta al principio de este capítulo, cuando el gobierno panista de Ernesto Ruffo asiste a una primera reunión de funcionarios fiscales, se encuentra con una fuerte y añeja discusión sobre la distribución de los ingresos fiscales a los gobiernos de los estados.

Baja California y su nuevo gobierno se suman al reclamo de otros estados como Sonora, Nuevo León y Zacatecas, que ya habían realizado varias propuestas para modificar los términos de la distribución fiscal y revisar a fondo la fórmula de distribución de las participaciones federales en el Sistema de Coordinación Fiscal, debido a que las modificaciones que la ley en la materia había sufrido ese año, entrarían en vigor en 1990. Ese mismo año también el gobierno estatal panista habría de lograr la consolidación de su gestión pública y con ello obtener el reconocimiento, por parte de la sociedad bajacaliforniana a su proyecto político alternativo.

El Gobierno del Estado, al igual que otros organismos estatales del país también inicia estudios y análisis sobre los factores de distribución de los recursos provenientes de los fondos federales participables, con el objeto de proponer a la Federación ajustes en los montos asignables en participaciones para la entidad, ya que para 1990 las aportaciones federales al erario del estado representaban alrededor del 80% del total de los ingresos. De esta forma, para el órgano estatal se hacía prioritario resarcirse de las desventajas que representaba para la región haberse coordinado en materia fiscal con la Federación en 1989. Además, la fórmula de participaciones se había modificado en el porcentaje sobre la población. Al incrementarse este porcentaje la entidad se vio afectada, ya que el índice del estado de Baja California en población es mucho menor que su capacidad recaudatoria.

Cada estudio realizado por el Gobierno del Estado ameritaba una negociación con las unidades federales competentes para lograr el propósito de resarcimiento a los estados, que, como el de Baja California, necesitaban de una compensación para elevar sus ingresos por participaciones fiscales después del convenio de 1989. Las propuestas de la entidad en materia de participaciones fueron planteadas tanto en los espacios de competencia intergubernamental como en las pláticas sostenidas entre los funcionarios de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado y los de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1991, el secretario de Finanzas de Baja California en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales solicitó el uso de la palabra para plantear una nueva fórmula de coordinación consistente en disminuir las tasas del Impuesto al Valor Agregado, a fin de permitir a las entidades el establecimiento de un impuesto propio al consumo, con una tasa uniforme que acumulada al IVA no supere a las actualmente establecidas en dicho gravamen; la delegación a las entidades de facultades de recaudación y fiscalización en los impuestos sobre producción y servicios considerados como asignables, así como en automóviles nuevos, por los cuales se otorgaran estímulos, dándose además el control de las fuentes de asignación. También propuso una nueva participación sobre la demás recaudación federal participable, en base a un fondo ajustado cuya mecánica de distribución refleje el esfuerzo recaudatorio de las entidades. Finalmente, planteó también la posibilidad de establecer otras fuentes impositivas para los estados y sus municipios.

Se le indicó al secretario de Finanzas de Baja California que no había usado los canales apropiados para someter su propuesta y se le sugirió que la presentara a los grupos técnicos que, en su caso, la presentarían a la Reunión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Conclusiones de la XXIII R.N.F.F., junio de 1991.<sup>11</sup>

Fue en este momento, cuando surgieron las primeras tensiones de la relación intergubernamental entre la región y el centro. Entre los años de 1990 y 1993 se dan las interacciones más intensas del proceso analizado. Los encuentros entre el secretario de

---

<sup>11</sup> Tomado de los acuerdos y conclusiones de la XXIII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, en *Indetec*, núm. 71, junio-julio de 1991, pág. 20.

Finanzas del Gobierno del Estado y los funcionarios fiscales de la SHCP se agudizan como resultado de las intensas negociaciones, con el fin de compensar a la entidad por los efectos negativos que le produjo en el ingreso estatal la coordinación sobre el impuesto federal del IVA. Los vínculos entre las unidades de gobierno se estrecharon con las constantes reuniones mantenidas para discutir diferentes mecanismos para incrementar los ingresos estatales por participación fiscal.

Yo tuve 32 reuniones en dos años, algunas veces nos echábamos hasta tres viajes a México al mes, y todos, eso sí, con el estudio en la mano...<sup>12</sup>

Con respecto a lo anterior, la perspectiva de las relaciones intergubernamentales explica que una de las identidades que distinguen a las relaciones entre unidades de gobierno es el número de interacciones entre sus agentes. Es decir, el grado de intensidad entre los gobiernos se puede medir con la cantidad de contactos que mantengan con respecto a un asunto común. El carácter álgido en las relaciones trae como resultado negociaciones más intensas. Así ocurrió entre el Gobierno del Estado de Baja California y la Federación, siempre dentro de los marcos de interacción del sistema de coordinación; es decir, el ámbito pasivo de las relaciones no se vio modificado. Sin embargo, los resultados de las negociaciones se expresaron en el plano real o político de las relaciones entre la entidad y la Federación, donde la cantidad de interacciones entre los funcionarios reflejó claramente que durante los tres primeros años de gobierno panista las relaciones en lo fiscal fueron muy intensas, dando lugar a un complejo proceso intergubernamental.

---

<sup>12</sup> Eugenio Elorduy Walter, en entrevista citada.

Es en esta etapa del proceso cuando la posición de la Secretaría de Finanzas aparece con un tono frontal con respecto a las decisiones que en materia fiscal toma el Gobierno Federal en forma centralizada. Es entonces, cuando la dependencia federal de hacienda solicita la intervención del gobernador Ernesto Ruffo Appel en las negociaciones intergubernamentales por los recursos. Anteriormente, las negociaciones sólo se habían dado entre las unidades hacendarias correspondientes a las dos esferas de gobierno. Sobre la entrada del gobernador en las discusiones, el funcionario fiscal del estado comentó:

Es que la disputa de los recursos, no era el meollo del asunto...<sup>13</sup>

Con la presencia del Ejecutivo bajacaliforniano la negociación intergubernamental por mayores participaciones aparecía más en el plano político de las relaciones. Las negociaciones empezaban a tomar rasgos de tensión, y por ello se hacía necesario un manejo de las mismas en términos políticos y no sólo técnicos y económicos. Este giro en las negociaciones originó la presencia de un nuevo agente en el proceso de las relaciones intergubernamentales.

El gobernador entra en las negociaciones y traslada la discusión a una lucha entre los intereses políticos regionales y los del Gobierno Federal, convirtiendo las posiciones de partido en acciones de gobierno, en una disputa por el poder político representado en los recursos fiscales.

A partir de este momento se manifiestan los primeros rasgos de pugna en la relación entre estado y Federación en torno a las participaciones fiscales. Ahora no se trataba

---

<sup>13</sup> *Idem.*

solamente de una discusión intergubernamental entre las unidades fiscales de los gobiernos, sino que se convierte en la bandera gubernamental de la entidad bajo la abierta disputa por las participaciones fiscales.

Históricamente, las relaciones entre la entidad y el Ejecutivo federal se habían desarrollado en un clima de interacción armonioso, sin embargo, la historia regional también describe una tradición anticentralista en todas sus relaciones de la entidad con el centro, sin llegar al separatismo del pacto federal. Esta característica de la región se vuelve más evidente en el conflicto entre el Gobierno del Estado y la Federación por la coordinación fiscal.

Por ello, de la posición que asume cada una de las partes gubernamentales en la competencia fiscal se deriva el rumbo que tomaron las relaciones entre Baja California y la Federación. El tema de las participaciones fiscales se convierte para esos años en uno de los puntos de mayor tensión de la administración estatal panista.<sup>14</sup>

Las negociaciones siguieron su curso entre la Secretaría de Finanzas y la SHCP, y las discusiones giraban básicamente sobre propuestas de nuevos mecanismos de recaudación y validaciones de proyectos para elevar el porcentaje de los ingresos. Las pláticas eran sobre la viabilidad y la comprobación de los estudios que presentaba el gobierno estatal. Incluso, asistieron a algunas reuniones el gobernador y el secretario de Hacienda. Sin embargo, no se lograron avances reales en las aportación federal vía participaciones fiscales para la entidad.

---

<sup>14</sup> Al respecto, Víctor A. Espinoza Valle señala (*Gestión Pública y Alternacia Política. Baja California, 1989-1994*; pág. 273) que “dos han sido los temas que, dada su naturaleza, se han convertido en fuentes de tensión entre la Federación y el Gobierno del Estado: el problema de las participaciones fiscales y el de la violencia asociada al narcotráfico. No han sido conflictos con el titular del Ejecutivo federal, sino con algunas de sus dependencias”.

Debido a la desigual capacidad de negociación, mientras el Gobierno del Estado basaba todo el peso de las negociaciones en estudios sobre las participaciones federales, el Gobierno Federal avanzaba en implementar nuevos mecanismos compensatorios<sup>15</sup> para las regiones más afectadas económicamente. En este sentido, intenta negociar al respecto, aun cuando esto implicaba restructurar todo el marco de coordinación federal:

Por que no había intención de cambiar las cosas, la actitud de la Federación era:  
¡vamos a desgastarlos!<sup>16</sup>

Aun con esta situación se logran algunos acuerdos, como el de lanzar un plan piloto para la entidad, donde fuese el estado de Baja California quien haría la recaudación de algunos impuestos especiales, como los de la producción, a la cerveza, al licor y al tabaco, entre otros; sin embargo, no se lograron mayores efectos sobre el principal problema, el manejo de los ingresos por recaudación del IVA.

Las interacciones entre las dependencias no cesaron durante los dos primeros años de la gestión panista. De las negociaciones intergubernamentales sobre las participaciones federales se desprendieron una serie de acciones y acontecimientos donde el principal protagonista eran tanto el gobernador como el secretario de Finanzas. Una vez manifestado públicamente el reclamo estatal por mayores participaciones federales, los diarios de la región comenzaron a tener una considerable cobertura del desarrollo de las relaciones.<sup>17</sup> Sin

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, inversión federal a través de programas de desarrollo.

<sup>16</sup> Eugenio Elorduy Walter, en entrevista citada.

<sup>17</sup> Entre los principales medios de comunicación escritos de la región que dieron seguimiento al asunto de las participaciones federales, se encuentran *El Mexicano*, *Diario 29*, *La Voz de la Frontera* y el semanario *Zeta*; el caso bajacaliforniano también fue objeto de difusión a nivel nacional a través de conocidos diarios, como *La Jornada* y *El Financiero*, entre otros.

embargo, no nos detendremos en el análisis sobre su influencia en el ambiente que enmarcaba al proceso intergubernamental. Pero sí interesa resaltar que en procesos de relaciones intergubernamentales como éste, se vuelve fundamental la difusión del desarrollo de las negociaciones en los medios de comunicación locales y nacionales, esto en términos de la participación que puedan tener otros agentes en la discusión y en la presión que de alguna forma pueda ejercer la opinión pública sobre la solución de los problemas intergubernamentales.

Yo siento que con la experiencia que tengo en años de estar en esta Secretaría, en donde se luchaba desde antes, es decir no es algo nuevo, lo que pasa es que había cosas que se ventilaban adentro, y ahora quizá la diferencia es que se empiezan a ventilar afuera.<sup>18</sup>

En el proceso intergubernamental, para 1992 la posición del gobierno estatal había cambiado y se volvía cada vez más frontal. Ahora el gobernador estaba dispuesto a llevar las discusiones sobre las participaciones federales hasta los límites intergubernamentales pertinentes, y explorar todo tipo de posibilidades para cambiar las reglas sobre el manejo político de los recursos fiscales.

Las actitudes que asumen los agentes regionales pueden ser traducidas en una disputa pública por los recursos fiscales, es decir, lo que había comenzado como un problema de ingreso y gasto para el Gobierno del Estado se convertía a medida que avanzaban las negociaciones en un problema político entre la región bajacaliforniana y el

---

<sup>18</sup> Alfredo Acosta, asesor de la Secretaría de Finanzas en el periodo 1989-1995, en entrevista realizada en abril de 1996.

gobierno central. Para la entidad las aportaciones federales representaban porcentajes significativos en sus ingresos totales.

La intervención de nuevos agentes gubernamentales en la comunicación en torno a las participaciones fiscales es sólo el resultado de una necesidad de las partes relacionadas de mover las negociaciones de la distribución de los recursos a otros planos - como el político-. Esto significa que el componente político o la cuestión política de las relaciones intergubernamentales consiste en las intenciones y acciones (o no acciones) que lleven a cabo los funcionarios y las consecuencias que tengan sus decisiones en la gestión de gobierno.

Dentro de las relaciones intergubernamentales se señala que existen dos elementos en el aspecto político que envuelven a las relaciones entre gobiernos: por un lado, la visibilidad e influencia política de los administradores en la formulación y ejecución de política pública, y por otro, la gran incertidumbre en los procesos para perseguir propuestas públicas que involucran múltiples jurisdicciones (y sus funcionarios). Estos dos componentes -la prominencia de los administradores y la certidumbre- están implícitos en el objetivo de convenir y lograr soluciones para mantener la relación intergubernamental en los marcos del acuerdo federal.

En este momento existe una situación de conflicto en las relaciones intergubernamentales entre entidad y Gobierno Federal, y las interacciones están siendo seguidas por la opinión pública a través de los medios de comunicación. Cuando nos referimos a que hubo un conflicto intergubernamental, esto significa que los intereses de las

unidades que intervienen en la relación son diferentes y que el valor que le asignan al recurso en discusión tiene un significado distinto para cada uno de los agentes de gobierno.

En este caso, la discusión sobre las participaciones federales significaba para el gobierno bajaliforniano, además de una negociación en términos económicos, una lucha por defender la autonomía que en materia financiera debe tener un gobierno estatal con respecto a la capacidad de tomar decisiones para la región, (por ejemplo, en materia de gasto público estatal) En otro aspecto de la relación gubernamental tenemos que el Gobierno Federal tiene que negociar el asunto de las participaciones fiscales no sólo con el estado de Baja California sino con el resto de las entidades de la República Sus intereses están de acuerdo con el modelo económico y con la procuración de obtener las mejores condiciones económicas y sociales de todas las regiones del país, claro está, dentro de los marcos legales que correspondan y persiguiendo el principio federalista de unidad y convergencia política.

Aquí, el factor que representa la alternancia política no está modificando en mucho la disposición de la Federación con respecto a la entidad, lo que sí vuelve más evidente la diferencia entre los intereses locales y los del centro en las negociaciones con respecto a los recursos. El tema de los recursos fiscales contiene inherentemente el concepto de conflicto, mientras se mantengan relaciones intergubernamentales del tipo del modelo Autoridad Sobrepuesta,<sup>19</sup> que describe a las relaciones como un comportamiento sujeto a pautas de interacción, interdependientes y negociadas que se dan entre los funcionarios nacionales y

---

<sup>19</sup> Este modelo es empleado por Deil Wright (*op. cit.*, pág. 28) para describir las relaciones intergubernamentales del sistema político estadounidense, describiendo de una manera muy clara la realidad contemporánea de las RIG en los Estados Unidos de América.

estatales. Los contactos e intercambios entre los agentes de gobierno pueden ser de cooperación o competencia.

Si bien es cierto que nunca hubo una ruptura del pacto federativo, si existieron enfrentamientos explícitos entre funcionarios de Finanzas del estado y funcionarios de Hacienda; las posiciones y actitudes de los funcionarios se manifestaban en sus declaraciones a la prensa sobre los avances en las negociaciones.

No obstante, durante los años de la gestión panista las negociaciones entre las entidades y el Gobierno Federal en materia de participaciones federales avanzaron pero sin llegar a modificarse totalmente los términos de la distribución fiscal para los estados. De esta forma las negociaciones de todas las entidades con la Federación a través de espacios formales de interacción como las reuniones de funcionarios fiscales, servían de respaldo a las discusiones que de manera particular sostenía el estado de Baja California con el poder central. (Ver cuadro resumen sobre las conclusiones y acuerdos en torno a las participaciones federales dictados en las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales.)

A finales de 1992 la inequidad distributiva ya no representaba el centro de las discusiones. El conflicto por los recursos pasaba a ser un problema de índole económica y política, en donde el Gobierno del Estado buscaba un cambio en las reglas de competencia institucional en el marco federalista en materia fiscal, y a través de las negociaciones en materia de participaciones exploraba la posibilidad de incrementar su poder político en la toma de decisiones, como órgano de gobierno en campos de competencia intergubernamental donde intervienen estado y Federación.

El problema, entonces, no requería solamente de soluciones técnicas, sino que las discusiones por incrementar el monto en las participaciones federales demandaban una negociación política al respecto en la que el gobernador del estado aparecía como principal protagonista en la lucha por mayores recursos para la entidad. De esta manera, en ocasiones intervino en forma directa en los debates entre las secretarías de Finanzas y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esto rompe con los patrones tradicionales de negociación entre el centro y la entidad -nos referimos a la pugna abierta en materia de un recurso (las participaciones federales) por el que compiten las dos esferas de gobierno-, y ocasiona que las relaciones intergubernamentales adquieran matices peculiares, capaces de generar prácticas distintas de negociación, orientar a los agentes a innovar en nuevas formas de gobernabilidad en la competencia intergubernamental, que permitan llevar a cabo la gestión pública en marcos de una mayor eficiencia. Esto puede ocurrir cuando el proceso presenta características como las que se dan en el caso bajacaliforniano.

En este sentido, el elemento de la alternancia política permite la liberalización de los marcos de acción entre las unidades de gobierno que anteriormente se regían por prácticas y relaciones que de alguna forma eran clientelistas, es decir, aquellas relaciones que se desarrollaban con dependencia en las decisiones políticas tomadas de manera centralizada por el gobierno de la República para la entidad, y que además respondían a los intereses del poder federal en la región. La relación que mantiene el grupo en el poder estatal con respecto del grupo político del centro tiene un significado importante en la manera en que se den las relaciones y el carácter que éstas adquieren a lo largo de la gestión.

Por ello, al existir en la entidad un grupo político de oposición en el poder estatal encontramos que las relaciones intergubernamentales entre estado y Federación a través de los marcos tanto formales como los que se dan en el ámbito real o político de las interacciones entre funcionarios fiscales de las dos espacios gubernamentales, se desarrollan con un carácter conflictivo surgido de la posición de ambas partes de la relación intergubernamental.

Sin embargo, la alternancia política en el gobierno estatal no logra cambiar los marcos de competencia formales, es decir las relaciones sólo se modifican en los marcos reales o políticos, y aún cuando se da la presencia de un conflicto, no varían demasiado las reglas del juego intergubernamental. Esto puede ser observado, además, si lo analizamos en el plano de las relaciones interregionales que ocurren entre las unidades fiscales de cada entidad, las cuales se reúnen anualmente con el Gobierno Federal para discutir los asuntos referentes al Sistema de Coordinación Fiscal.

En el cuadro que aparece al final del capítulo III se presenta el seguimiento de los acuerdos nacionales entre funcionarios fiscales sobre participaciones federales, y se observa que las modificaciones que se realizaron durante los seis años de gobierno panista fueron muy pocas en términos generales, sin transformarse en forma sustancial el sistema de coordinación. Esto indica que, aún con la existencia de un gobierno de oposición en las discusiones fiscales anuales, las negociaciones por los intereses sobre las participaciones de las 31 entidades y el Distrito Federal son muy difíciles.

En este sentido, encontramos que en contadas ocasiones se le ha conferido a la alternancia política cualidades que en la gestión gubernamental no se han expresado en

forma concreta, si consideramos que las relaciones intergubernamentales representan un buena instrumento para medir los cambios que experimentan los gobiernos con esta característica.

De igual forma la llegada de nuevos grupos políticos a los poderes locales en México ha sido prueba de un gran avance en el reconocimiento de la pluralidad política que existe y se manifiesta en las esferas regional y local, pero esta situación no significa que la competencia intergubernamental se vea modificada por los nuevos agentes de gobierno.

Lo que ha ocurrido es que en algunos casos se ha llevado a los gobiernos (como el de Baja California) a situaciones de conflicto en sus relaciones intergubernamentales y también con los diferentes grupos sociales de la región. Esto pareciera modificar el sistema de gobierno en su conjunto, pero en el caso de las relaciones intergubernamentales lo que ha pasado es que sólo se han ampliado los marcos de interacción gubernamental dentro del plano formal de competencia, dándole sentido a las nuevas relaciones intergubernamentales en México, unas relaciones definidas más en el ámbito del federalismo económico y político.

| Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales en el periodo 1989-1995 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Año                                                                   | Conclusiones y Acuerdos sobre Participaciones Federales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>XXII R.N.F.F.</b><br>Huatulco, Oax.<br>Julio de 1990               | Con relación a las modificaciones a la distribución de las participaciones y a la fórmula para su cálculo, se determinó la desvinculación de la recaudación del IVA y la consideración de los impuestos especiales. Se fusionaron los Fondos General de Participaciones y el Financiero Complementario para crear uno solo. Se acordó que el IVA se recaude a través de las Sociedades Nacionales de Crédito y para ello se firmó un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal entre el Gobierno Federal y todas las entidades, con que se incrementaron las tareas de fiscalización coordinada.                                                                                                                                             |
| <b>XXIII R.N.F.F.</b><br>México, D.F.<br>Julio de 1991                | Los incrementos en la recaudación de predial y de agua se incorporaron como conceptos asignables al Fondo de Fomento Municipal, y la Fórmula de distribución de participaciones se modificó en el Fondo General para que en un periodo de transición, entre 1991 y 1993, se suavizaran sus efectos. Se reafirma el no solicitar modificaciones a la Ley del IVA. El ajuste de transición de la fórmula de participaciones vigente en la LCF de 1990, dio como resultado que en su conjunto las participaciones federales superen el 20% de la recaudación.                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>XXIV R.N.F.F.</b><br>Chihuahua, Chih.<br>Junio de 1992             | Se destaca el incremento en las participaciones de 18.81%, en términos nominales, respecto a igual periodo de 1991, y un incremento en el pago de incentivos por acciones administrativas que desarrollan las entidades dentro del marco de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, por el periodo enero-abril de 1992, que fue de 57.30% respecto a igual periodo del año anterior.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>XXV R.N.F.F.</b><br>Nuevo Vallarta, Nay.<br>Junio de 1993          | Entre el año de 1980 y 1992 las participaciones crecieron 53.3% en términos reales, mientras que el producto creció 25%, este comportamiento contrasta con la cada vez menor participación con respecto al producto que mostraron los ingresos estatales antes de 1980. Esto es resultado de un ininterrumpido diálogo entre la Federación y las entidades. Se ha podido avanzar en asuntos que conforman la problemática actual del SNCF: la búsqueda de mecanismos que permitan consolidar resultados, el caso de las relaciones intergubernamentales, considerando que las de carácter fiscal han sido paradigma en el ámbito de la administración pública, como sistema que trae beneficios, sobre todo por la seriedad y profesionalismo de los funcionarios fiscales |
| <b>XXVI R.N.F.F.</b><br>Campeche, Camp.<br>Junio de 1994              | El análisis de las participaciones del periodo 1989-1994 destaca que de un 20.42% que representaron las participaciones en 1989 de la recaudación federal participable, para 1994 llegaron a 22.86%. Durante este periodo, de igual forma se mantuvo una sola instancia impositiva a una misma fuente de ingreso; se creó un nuevo mecanismo de distribución de participaciones que atiende a variables socioeconómicas; se elevaron de 80% a 100% las participaciones federales por concepto del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos; de 1990 a 1992 por cada peso de recaudación federal que generan los estados, recibieron vía gasto federal directo 1.14 pesos; las participaciones alcanzarán en 1994 el 23% de la Recaudación Federal Participable.  |
| <b>XXVII R.N.F.F.</b><br>Guadalajara, Jal.<br>Marzo de 1995           | Por lo que se refiere al sistema de participaciones, debe considerarse un esquema de distribución de recursos más justo y equitativo, que podría basarse en la aplicación de fórmulas que consideren principios como: eficiencia económica, equidad entre estados y municipios, apoyo a las regiones con menores niveles de desarrollo relativo, grados de marginación y pobreza, y calidad en el manejo presupuestal. Se presentó el proyecto del nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.                                                                                                                                                                                                                                                |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la revista *Indetec*. 1988-1996.

## CAPÍTULO IV

### **Las relaciones intergubernamentales: otros agentes, estrategias y costos**

Con el análisis de la competencia por los recursos fiscales entre el gobierno de Ruffo y la Federación, encontramos que el carácter de las relaciones gubernamentales alcanza su momento de mayor tensión a mediados de la administración panista, cuando las negociaciones en torno al monto de las participaciones se intensifican hasta el punto en que las discusiones adquieren características de conflicto entre los agentes gubernamentales.

El proceso intergubernamental ocurre en dos de las cinco dimensiones bajo las cuales se desarrollan las interacciones y es en esta parte de las relaciones donde aparecen nuevos agentes, por la necesidad de una pronta resolución de la situación de pugna.

En las siguientes dimensiones se concretan elementos del proceso que son determinantes para el rumbo que tomaron las discusiones por mayor equidad fiscal para el estado.

Consideramos que las relaciones tocan los límites existentes de compatibilidad en un proceso intergubernamental entre agentes de diferentes esferas políticas, y es aquí donde aparecen otros agentes, tanto en el ámbito regional como en el nacional, en el escenario de las negociaciones, y que forman parte del conjunto de elementos que surgen con la gestión del gobierno estatal por el aumento de los recursos fiscales.

Lo que ocurre es que esta situación comienza a generar presión sobre los gobiernos, pero además permite apoyar la discusión sobre los recursos fiscales y su importancia en problemas tales como la economía regional y el déficit público, lo cual puede haber favorecido las negociaciones para buscar un tratamiento al problema en forma diferenciada y particularmente para resolver la demanda del estado bajacaliforniano.

Aun cuando los nuevos agentes intervienen en forma indirecta en el proceso de las relaciones intergubernamentales, la discusión con respecto a las participaciones todavía no ha terminado, y lo que el estado y el Gobierno Federal buscan es llegar a un acuerdo satisfactorio para ambas esferas políticas.

En este momento los gobiernos hacen uso de sus estrategias de negociación para lograr convenir una solución favorable en términos de lo que se ha discutido y que satisfaga los intereses tanto regionales como de la Federación. Como efecto indirecto, y como resultado de las negociaciones para dirimir el conflicto, hay impactos que denotan el desenlace en las relaciones de concertación por mayores participaciones. De esta forma se da salida al proceso intergubernamental sobre participaciones federales, en el que intervienen Federación y gobierno estatal, durante los cuatro primeros años del sexenio 1989-1995 en Baja California.

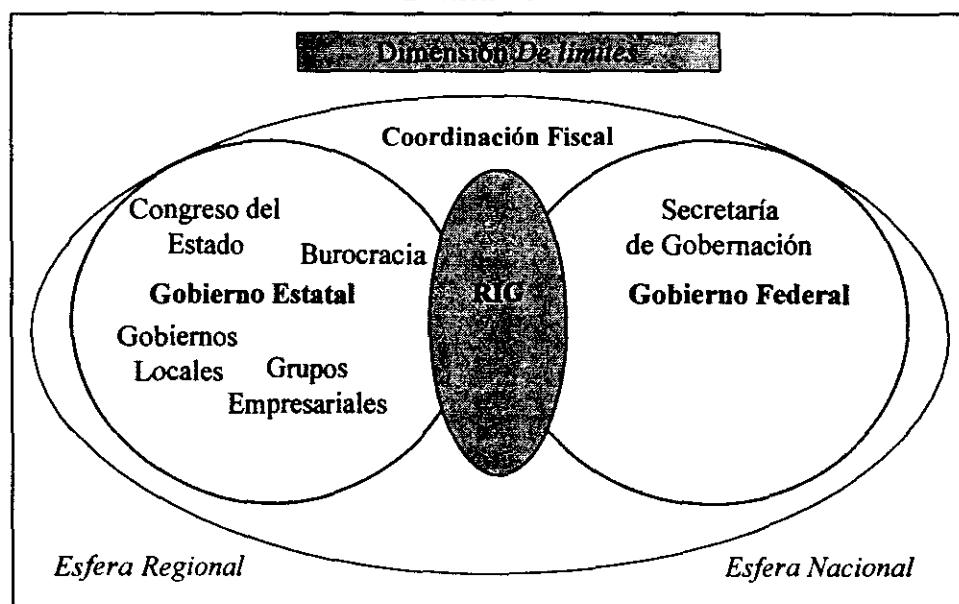
En este sentido, aquí se describen las interacciones ocurridas en la parte final del proceso que hemos venido analizando. Con ello se logra completar el proceso de las relaciones entre unidades de gobierno en la competencia intergubernamental por los recursos fiscales.

**Dimensión *De límites*:**  
**Las fronteras que indican la compatibilidad de los agentes**

En este apartado expondremos el papel que desempeñaron en la relación intergubernamental otros agentes locales, como el Congreso del Estado, los grupos de empresarios, las organizaciones laborales y los gobiernos locales de la entidad, que de alguna manera intervienen en la negociación en forma indirecta, a través de las posiciones que adoptan con respecto a la actuación del gobierno estatal en materia de participaciones, y que con ello de alguna forma ejercen presión sobre las unidades de gobierno intervenientes en el proceso intergubernamental para lograr soluciones al conflicto entre estado y Federación.

Cada uno de estos agentes está involucrado en las acciones del gobierno estatal, y aun cuando las decisiones en materia fiscal son tomadas en forma autónoma por parte del Ejecutivo, el reconocimiento y apoyo que pueda recibir su gestión permite que el gobierno se vea fortalecido por agentes regionales y locales.

**Gráfica VI**



### *Congreso local*

El Congreso del Estado es uno de los principales órganos políticos de las entidades, puesto que en él están representados los grupos sociales por mediación de los partidos políticos. En el caso de Baja California, los partidos que tienen representación estatal son PAN, PRI, PFCRN, PPS, PMS, PARM y PRD.

Como ya señalamos, al principio del proceso intergubernamental el Gobierno del Estado mantiene una estrecha relación con el Legislativo estatal. En la legislatura 1989-1992, que comprende los primeros tres años de administración panista, se manifiesta una gran pluralidad política, con representación en la cámara de siete partidos, aunque el PAN tiene mayoría. Durante la legislatura 1992-1995 por sólo tres partidos políticos estuvieron representados: PRI, PAN y PRD, respectivamente, y el PAN nuevamente alcanzó la mayoría de las diputaciones.

La participación más activa del Congreso en las negociaciones intergubernamentales por mayores participaciones federales ocurre durante los tres primeros años de gobierno, que significan también los años en los que la relación se desarrolla con más intensidad. Sin embargo, la actuación de la legislatura en las negociaciones es pasiva en ese aspecto, y aparecía en los momentos en que el debate fiscal estuvo en crisis, aunque ciertamente las discusiones se daban específicamente entre unidades administrativas de las dos esferas, la federal y la estatal.

Las acciones del Ejecutivo en cuestiones tales como la deuda pública estatal, junto con las discusiones sobre el presupuesto de egresos y la ley de ingresos estatal, son campos donde interviene directamente el Congreso del Estado.

Tal fue el caso cuando se derogó la Ley de Coordinación Fiscal estatal y se estipuló un aumento sustancial del 20 a un 35 por ciento en el monto de las participaciones que los gobiernos municipales debían percibir de las partidas federales. Esta propuesta había sido promovida por Ernesto Ruffo, cuando en su calidad de Presidente Municipal de Ensenada había pugnado por mayores recursos fiscales para la localidad; sin embargo, al asumir la gubernatura del estado cambia su posición, ahora en favor de las finanzas públicas estatales, y al inicio de su mandato deroga las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal del estado, dejando a los municipios con el 20 por ciento del monto total recibido por el estado en participaciones federales.<sup>1</sup>

Como vemos, el Ejecutivo estatal actuó en consecuencia con las exigencias del puesto que representaba, y en tal acción podemos encontrar los primeros rasgos de la posición que asumiría el gobierno estatal con respecto a los recursos federales participables.

El Legislativo estatal estuvo atento a todas las negociaciones entre la Secretaría de Finanzas estatal y la Secretaría de Hacienda federal; incluso, manifestó su apoyo a la postura de la Federación con respecto al asunto de las participaciones.

El Congreso de Baja California acordó hoy otorgar un reconocimiento al presidente Carlos Salinas de Gortari, por el interés mostrado para llegar a un convenio en la demanda por revisar los criterios de Coordinación Fiscal. Este punto de acuerdo fue aprobado por unanimidad, con el interés de hacer público el apoyo presidencial para encontrar una solución “justa” al reclamo de más participaciones federales.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sobre este caso, véase Víctor Alejandro Espinoza Valle, “Alternancia y liberalización política. El PAN en el gobierno de Baja California”, pág. 8, 1996 (mimeo).

<sup>2</sup> Carlos Flores, diputado local y coordinador de la fracción panista en el Legislativo estatal (*El Nacional*, pág. 6, 23 de abril de 1993).

De esta manera intervinieron los diputados locales en las relaciones intergubernamentales, con una posición de respeto a las decisiones tomadas por el gobernador y su secretario de Finanzas en el asunto de las participaciones, pero al final de las negociaciones el Legislativo hace comparecer a ambos funcionarios ante los diputados para que expusieran los resultados obtenidos en las discusiones iniciadas a principios de la administración. El motivo de la comparecencia fue evaluar la actuación del Ejecutivo en sus relaciones con la Federación en materia del Convenio de Coordinación Fiscal.<sup>3</sup>

#### *Grupos de empresarios*

Las organizaciones empresariales, como el sector más importante de la economía regional, al igual que el Congreso del Estado, también representaron un apoyo para el Ejecutivo. Directamente relacionadas con las cuestiones de política fiscal, fueron agentes que asumieron una posición a favor de las negociaciones intergubernamentales, en su papel de gestores empresariales de la región.

Los organismos empresariales coinciden en que Baja California requiere de mayores aportaciones de la Federación.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> El 22 de julio de 1993, comparece el gobernador con su secretario de Finanzas ante el Congreso para exponer resultados sobre el dictamen del Grupo Facilitador y la situación en la relación Federación-estado (*La Jornada*, 14 de julio de 1993, pág. 3, México, D.F.

<sup>4</sup> Declaración de Francisco Stratta Yáñez, presidente de la Canaco-Mexicali, al *Diario 29*, 7 de julio de 1993, pág. 3, Tijuana, B.C.

Estos grupos sostenían que las iniciativas de la gestión panista favorecerían a la entidad con ingresos en apoyo de la inversión privada y la economía, argumentando que mientras se aumentaran los recursos del gobierno con mayores participaciones, la capacidad del mismo se incrementaría para impulsar la producción en la entidad.

Definitivamente, el gobierno estatal necesita de mayores recursos para la realización de obras... Hay que buscar el camino correcto, porque el fondo del problema está en que la cobija es demasiado pequeña, y si de un lado la jalan, de otro se destapan.<sup>5</sup>

También atacaron los criterios del Sistema de Coordinación Fiscal, que no favorecía a entidades como Baja California, con un alto índice de recaudación, en el nivel poblacional, con respecto a otras entidades.

El esquema en el que se decide la distribución y los alcances de las participaciones es eminentemente imperfecto y conlleva a muchos otros errores que se desprenden de ello. Existe un problema de fondo que consiste en que Baja California produce riqueza que se entrega a la Federación vía impuestos y no se le regresa de manera equitativa a través del Sistema General de Participaciones.<sup>6</sup>

Las declaraciones de los empresarios empatan con los argumentos del gobierno estatal para solicitar mayores participaciones federales, con lo que las negociaciones retoman los requerimientos y necesidades del sector económico bajacaliforniano.

...entendemos que se ha concluido una etapa y se inicia otra cuyo objetivo es el mismo: fortalecer económicamente en orden de prioridad a los municipios, estado y Federación, porque en esa prioridad se encuentran las demandas de la población... De aquí que el planteamiento de fondo sea

---

<sup>5</sup> Declaración de Cuauhtémoc Pérez Román, presidente del Consejo Coordinador Empresarial, al *Diario* 29, 30 de junio de 1993, pág. 3, Tijuana, B.C.

<sup>6</sup> Declaración de Luis Delfín Ruibal, presidente del Consejo Empresarial de Mexicali, al *Diario* 29, 8 de mayo de 1993, pág. 13, Tijuana, B.C.

buscar en forma conjunta, autoridades de los tres niveles de gobierno y sectores productivos, mecanismos más adecuados para estimular nuestra productividad, que será al fin de cuentas la verdadera generadora de riqueza susceptible de repartirse con justicia y equidad.<sup>7</sup>

La posición empresarial representa para el gobierno de alternancia un importante apoyo en sus gestiones como nuevo grupo político gubernamental.

#### *Organizaciones laborales*

En el caso de las organizaciones de trabajadores, tomamos a la burocracia estatal por la posición que asumieron los trabajadores al servicio del estado de Baja California en su relación con el Ejecutivo, representando rasgos particulares que volvieron al caso otro de los temas distintivos del gobierno panista en el periodo 1989-1995.<sup>8</sup>

Pero en lo que respecta a la posición adoptada por el Gobierno del Estado ante el reclamo por mayores recursos, la actitud de la burocracia estatal era un tanto de indiferencia ante las acciones de la administración panista.

La actitud del Ejecutivo entorpeció e impidió inversiones en el estado; los propios inversionistas nacionales se negaron a invertir aquí, por el conflicto entre Ruffo y el Gobierno Federal, y eso, absolutamente, nos afectó muchísimo.

---

<sup>7</sup> Declaración de Cuauhtémoc Pérez Román, presidente del Consejo Coordinador Empresarial de Baja California, *ibidem*, pág. 4.

<sup>8</sup> Véase a Víctor Alejandro Espinoza Valle, en *Reforma del Estado y empleo público*, INAP, México, 1993.

<sup>9</sup> José Rigoberto Balcázar, secretario general del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, Sección Mexicali, periodo 1992-1995; entrevista realizada en abril de 1996.

Las relaciones entre el gobernador y los trabajadores del estado fueron tensas a lo largo de la gestión, debido a la postura que asumió el gobierno ante la situación salarial que había cuando el grupo panista tomó las riendas de la administración estatal.<sup>10</sup> Sin embargo, en términos de opinión pública, los burócratas fueron importantes para la gestión panista en el estado.

#### *Gobiernos locales*

Las administraciones locales de la entidad también se manifestaron con respecto a las acciones del Gobierno del Estado en el tema de las participaciones. Su posición fue muy clara al respecto: los presidentes municipales de Ensenada y Tijuana apoyaron las acciones del gobernador, mientras que los alcaldes de Mexicali y Tecate se mantuvieron al margen de las negociaciones panistas.

La experiencia de gobiernos locales con alternancia política en la entidad se inicia en 1986, en el municipio de Ensenada, con Ernesto Ruffo Appel del PAN como presidente del Ayuntamiento. Posteriormente, el fenómeno se repitió en 1992 en Tijuana y Tecate. De tal forma, para mediados del sexenio 1989-1995 Baja California contaba con tres de sus municipios gobernados por el PAN, mientras la capital del estado se mantenía en manos del PRI. Este hecho vino a cambiar el contexto bajacaliforniano en lo que respecta a las relaciones del gobierno estatal con los gobiernos municipales.

En lo referente a las negociaciones entre la entidad y la Federación, tenemos que los gobiernos locales, en general, apoyaron la postura del Ejecutivo en torno a las

---

<sup>10</sup> En Víctor A. Espinoza, *op. cit.*, se describe el conflicto laboral en el sector público de Baja California en el periodo 1982-1992.

participaciones federales, aun cuando Ernesto Ruffo Appel, cuando estuvo al frente del Gobierno del Estado, no había apoyado a los municipios para que recibieran un incremento en el monto de las participaciones que les asigna la entidad. Sin embargo, un aumento en el ingreso por participaciones federales también significaba elevar los ingresos de las haciendas municipales.

La intervención de estos cuatro agentes se da en forma indirecta;<sup>11</sup> sin embargo, representaron un papel importante respecto al reconocimiento regional que las acciones del gobierno estatal estaban teniendo hacia el órgano federal.

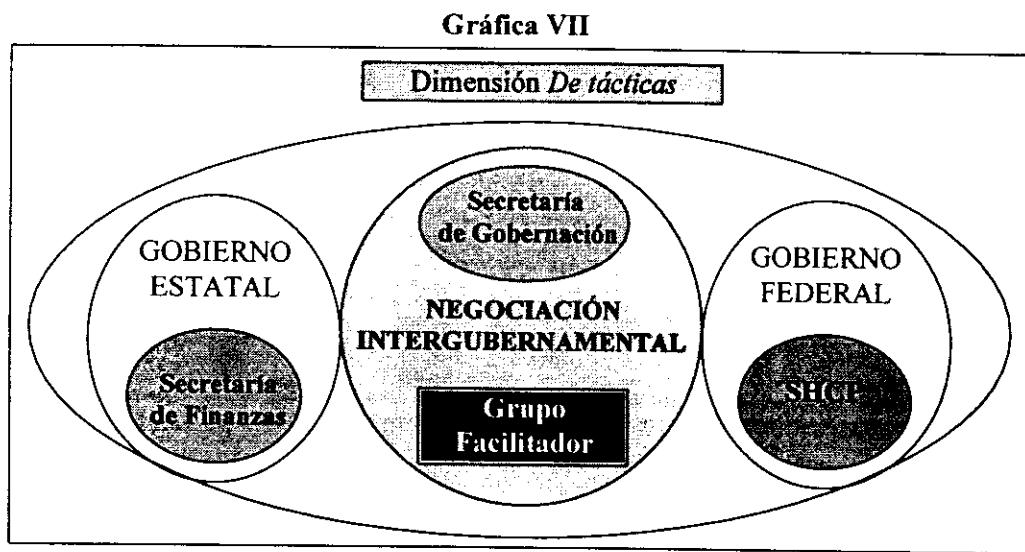
Cuando el conflicto ya había traspasado algunas de las fronteras de compatibilidad entre ambas partes de la relación y la tensión impregnaba todas las interacciones intergubernamentales, esto provocó que las relaciones y negociaciones se enfocaran en la manera de encontrar los medios adecuados para solucionar las demandas de la entidad y llegar a acuerdos conjuntos dentro del marco normativo federal.

---

<sup>11</sup> En el caso de las relaciones entre estado y Federación (por ejemplo, el Congreso del Estado y los Gobiernos Locales), se presentaron como componentes más directos que coadyuvaron a las negociaciones intergubernamentales sobre los recursos fiscales.

## **Dimensión *De tácticas*: Las estrategias de negociación**

Una vez que en las relaciones intergubernamentales se han tocado los límites de compatibilidad entre los agentes, ocasionando con ello una situación de conflicto (que puede ser apreciada claramente por las posiciones y la tensión que rodea al ambiente de las negociaciones en torno a las participaciones federales, además de que otros agentes regionales han intervenido ya de forma indirecta en el proceso de las relaciones estado-Federación), encontramos entonces la dimensión donde los agentes gubernamentales establecen un acuerdo para dar solución al problema que origina las discusiones intergubernamentales en materia hacendaria a lo largo de los últimos tres años de administración panista.



Cuando la situación de las relaciones entre el estado y la Federación alcanza su momento más intenso, y en consecuencia el Gobierno del Estado se encuentra

presionado, por algunos agentes regionales que representan a diferentes sectores, para que solucione el conflicto, y cuando, además, sus otras relaciones con el centro también están siendo afectadas, es entonces cuando las discusiones se dirigen a explorar nuevas alternativas en la solución a las demandas del gobierno estatal.

Para ello, el Gobierno del Estado, a través del gobernador Ernesto Ruffo Appel, sopesa las posibles soluciones con la Secretaría de Finanzas, con el fin de encontrar la vía para que la Federación diese respuesta a los intereses regionales. Incluso, se considera la posibilidad de llevar el caso a la Suprema Corte.

Si el congreso estatal lo aprueba, el reclamo de mayores participaciones federales para Baja California llegará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>12</sup>

Sin embargo, la Secretaría de Gobernación interviene a través de Patrocinio González Garrido en las discusiones, con la finalidad de mediar entre las partes, a las que propone que la solución al conflicto se encuentre por otros medios. En este sentido, el gobernador toma la decisión de proponer que una institución académica, como el Tecnológico de Monterrey o el Instituto Autónomo de México (ITAM), entre otras, realizara un estudio sobre la situación de los montos de las participaciones federales y su efecto en el ingreso estatal desde el año en que Baja California se adhiere al Sistema Fiscal Federal.

La decisión de proponer la intervención de un grupo externo a los gobiernos, neutral por sus características educativas y académicas, se convierte en acción de

---

<sup>12</sup> Ernesto Ruffo Appel, entrevista de Olga Ojeda Lajud en *El Financiero*, pág. 1, 2 de marzo de 1993, Mexicali, B.C.

negociación estratégica, pues tal institución debería arbitrar sobre la inequidad en la distribución fiscal para lograr una solución al problema entre los gobiernos.

En este momento el gobernador busca la opinión del presidente del partido...<sup>13</sup>

La relación del gobernador de Baja California y el Partido Acción Nacional fue estrecha a lo largo de toda la administración. Incluso, existió una fuerte influencia en las decisiones gubernamentales respecto a las posiciones que debía asumir el gobierno panista ante temas de índole nacional y local que tenían que ver directamente con la posición de partido ante la política del Gobierno Federal. Esto nos indica que la independencia de un gobierno respecto de su ideología partidista y su relación con el partido político es un aspecto importante que se debe considerar en las acciones que tomarán los agentes de gobierno en la gestión pública, y esta circunstancia será invariablemente una condicionante en las relaciones y en el rumbo que tomen estos agentes en un proceso intergubernamental con alternancia política en una de sus partes.

Los gobiernos federal y estatal acuerdan solicitar un estudio técnico sobre las participaciones federales, que debía ser realizado por un grupo independiente de ambas partes, y en el que además había de intervenir otro órgano gubernamental como testigo de las negociaciones, que contribuyera a la pronta solución del conflicto. Esta dependencia sería la Secretaría de Gobernación, quien entra a las negociaciones como resultado del tono político que tomaron las mismas.

---

<sup>13</sup> Eugenio Elorduy, en entrevista citada, manifiesta que el gobernador se apoya en la recomendación que le hace el Presidente en ese entonces del Partido Acción Nacional, Carlos Castillo Peraza, quien propone al gobierno estatal algunas cuestiones; entre ellas, quién debía dirigir el estudio.

El grupo encargado del estudio fue nombrado “Grupo Facilitador”, y estuvo compuesto por técnicos e investigadores de El Colegio de México, coordinados por Luis F. Aguilar Villanueva.<sup>14</sup> Este grupo debía responder con el análisis a dos interrogantes principales, dictadas por las partes intervenientes en la relación.

La idea era analizar el argumento del gobierno estatal de Baja California, que consistía en solicitar que se elevase el monto de las participaciones, ya que se recibía mucho menos de lo que el estado generaba por la recaudación del Impuesto al Valor Agregado. Otro argumento era que al incorporarse la entidad al Sistema de Coordinación Fiscal había suprimido el cobro de algunos impuestos con el Convenio de Coordinación sobre el IVA, siendo que antes de que se modificara la Coordinación Fiscal federal, en 1989, el estado recaudaba ingresos fiscales propios que le representaban en términos nominales un porcentaje mayor al recibido hasta esa fecha por participaciones federales, además del hecho de que la entidad, al igual que otros estados del país, aportaba un porcentaje considerable en la recaudación fiscal federal y no recibía un monto proporcional a su contribución a los fondos federales.

En este sentido, las preguntas estaban orientadas básicamente en dos cuestiones: por un lado, determinar cómo se comparan las participaciones federales en el marco de los Convenios de Coordinación Fiscal que recibe Baja California con las que hubiera recibido el estado de haber continuado con el sistema anterior (antes del IVA), y por otro, determinar la relación entre las recaudaciones del estado y lo que la entidad obtiene por participaciones y gasto federal.

---

<sup>14</sup> Investigador de El Colegio de México. Actual director de asesores de la Secretaría de Gobernación.

La finalidad del acuerdo era lograr que el Gobierno Federal compensara equitativamente las bondades tributarias de la región bajacaliforniana. La estrategia de negociación que los agentes pusieron en marcha en el proceso intergubernamental es de fundamental importancia para el rumbo que tomaron las relaciones, y en este sentido la habilidad y capacidad de los funcionarios para discutir fue determinando los resultados de las negociaciones, así como la salida al conflicto.

Las estrategias son producto del desenvolvimiento que ha llevado el proceso intergubernamental a esas alturas, y por consiguiente, las acciones están orientadas a terminar con las tensiones y establecer nuevos marcos de interacción institucional en el ámbito activo del federalismo.

Después de ocho semanas de trabajo, finalmente el Grupo Facilitador emitió el fallo en un documento de 37 cuartillas, del cual sólo se publicaron de manera general las conclusiones, a través de un comunicado en los principales diarios de la entidad. La respuesta a la primera interrogante fue:

Las estimaciones anteriores conducen a la conclusión de que los recursos pagados a Baja California por participaciones federales fueron mayores a la mejor estimación posible de la recaudación que se habría observado de no haber cambiado el Sistema Fiscal.

El Comité concluye, por lo tanto, que el estado fue resarcido en 1987 de acuerdo con el Convenio de Adhesión Fiscal.

Secretaría de Gobernación, junio de 1993.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> *Diario 29, 28 de junio de 1993, Tijuana, B. C., pág. 7.*

Las conclusiones al respecto fueron expresadas en cifras. El Grupo Facilitador fundamentó su análisis en información que proporcionaron las partes para realizar el estudio, la cual fue validada conjuntamente por la entidad y la Federación.

El grupo estimó que, bajo el sistema de participaciones vigente antes de la entrada en vigor en 1989 del IVA, el estado habría obtenido ingresos en 1987 —que fue el año que la entidad escoge para que se realice el estudio, al parecer porque las cifras de ese año le eran favorables en términos recaudatorios— por sólo 140 mil millones de pesos, mientras que con el sistema de participaciones federales en realidad recibió 170 mil millones de pesos.

Por tanto, existió una diferencia de 30 mil millones de pesos, lo cual logra el efecto compensatorio para la entidad. De tal manera, el grupo concluye que la entidad fue resarcida en un 21.4% por incorporarse al Sistema de Coordinación Fiscal en 1989.

Con respecto a la segunda pregunta que el estudio debía responder, el Grupo Facilitador dictaminó en forma concisa en los siguientes términos:

De acuerdo con lo anterior, la relación gasto-ingreso estimada por el comité es de 1.135.<sup>16</sup>

En otras palabras, esto significaba que en 1991 (año para el cual se tienen las últimas cifras disponibles en cuenta pública aprobada por el H. Congreso de la Unión) Baja California recibió por vía de las participaciones federales y gasto federal un 13.5 por ciento más de lo que dicha entidad generó por concepto de impuestos federales. Lo cual indicaba que el estado recibía un monto en participaciones que es proporcional a

---

<sup>16</sup> *Ibidem.*

su recaudación fiscal y que, además, era compensado con inversión federal a través de programas de desarrollo. Cabe aclarar que el gasto federal se determina de manera discrecional y no a través de un sistema de distribución, como es el caso de los recursos fiscales participables; de este modo, las relaciones intergubernamentales entre la región y el Gobierno Federal condicionan de manera especial el gasto de la Federación en la entidad.

De esta manera fue presentado el dictamen final del Grupo Facilitador con respecto a la discusión sobre participaciones federales entre estado y Federación, en un documento que la Secretaría de Gobernación hizo público en junio de 1993.

Cuando el documento se da a conocer a la opinión pública, las partes de la relación intergubernamental ya habían sido informadas del fallo, en reunión expresa, en la que se expusieron los procedimientos y cálculos realizados por los investigadores y técnicos. La conclusión fue que la entidad no debía ser resarcida en forma diferente a como ya lo había hecho la Coordinación Fiscal, la cual, según el grupo, había beneficiado al estado en términos de ingresos.

Hemos llegado al *Ukase*<sup>17</sup> en éste tema,  
muchas gracias.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Término que utilizaban los zares de Rusia para describir un asunto concluido.

<sup>18</sup> Palabras del presidente Carlos Salinas de Gortari al exponerse los resultados del Grupo Facilitador en reunión celebrada el 24 de junio de 1993, a la cual asistieron el gobernador Ernesto Ruffo Appel; el secretario de Finanzas del estado, Eugenio Elorduy W.; el secretario de Hacienda, Pedro Aspe A., y el subsecretario de Ingresos, Francisco Gil Díaz, así como el secretario de Gobernación, Patrocinio González G., y el director del Grupo Facilitador, Luis F. Aguilar Villanueva.

Palabras del presidente Carlos Salinas de Gortari en la mencionada reunión, con las que cerraba la discusión sobre las participaciones federales entre el estado y el Gobierno Federal, a través de sus unidades de finanzas respectivas.

Esta negociación provocó la convergencia institucional, no sólo de las unidades administrativas que corresponden a la materia fiscal SHCP y Secretaría de Finanzas, sino que las relaciones se manifestaron en el plano político, por lo que fue necesaria la intervención de agentes como el Gobernador del Estado y el Presidente de la República, además de que otras dependencias federales, como la Secretaría de Gobernación, asumieron un papel de mediadoras en las relaciones intergubernamentales.

Las relaciones intergubernamentales se construyen con las interacciones entre los funcionarios de las diferentes unidades intervinientes, de ahí que su carácter sea determinado por los agentes que protagonizan el proceso intergubernamental. Con respecto al caso de Baja California y las participaciones fiscales, sus relaciones con la Federación estuvieron fuertemente determinadas por la posición que asumieron los representantes del órgano fiscal estatal, apoyados por la gestión gubernamental del Ejecutivo del estado.

El elemento que conforma la alternancia política permite, en este caso, que las negociaciones se den en forma abierta y pública, lo cual matiza las relaciones de un carácter que traspasa los planos intergubernamentales para convertirlo en una cuestión eminentemente política, en la que las acciones de los gobiernos reflejan la situación coyuntural por la que atraviesa el sistema político en general.

De tal forma, en las relaciones intergubernamentales se concretan cuestiones que tienen que ver con el desarrollo político de las instituciones de gobierno en nuestro país, pero además también interviene la emergencia de nuevos grupos políticos que asumen el poder, en la esfera estatal, en situaciones coyunturales muchas de las veces, y esto provoca cambios y transformaciones en las estructuras de poder regional y local, principalmente en las prácticas federalistas.

La participación de un grupo externo en las negociaciones intergubernamentales para dirimir un conflicto entre gobiernos de esferas políticas diferentes se puede observar como una muestra de las nuevas formas de negociación no clientelistas que adoptan las interacciones cuando observamos pluralidad partidista en ellas.

En esta dimensión del proceso intergubernamental se resume todo el desarrollo de las relaciones y las acciones tomadas por la SHCP y la Secretaría de Finanzas estatal. Las tácticas de negociación que cada una de las partes involucradas en relación con las participaciones fiscales están conectadas con la capacidad de los funcionarios o agentes de gobierno para manejar sus recursos de negociación; con ello nos referimos a los medios técnicos para realizar estudios que fundamenten la solicitud de mayores recursos para la entidad.

La interpretación que se haga de la regulación existente en materia fiscal y la capacidad de explorar los marcos de acción que le permiten en términos de negociaciones intergubernamentales y en posibilidades de modificar parcial o

sustancialmente esos marcos de actuación, generar soluciones a los problemas de distribución de los recursos fiscales participables.

Otro elemento se refiere a las redes de interacción institucional que se crean cuando dos o más unidades de gobierno compiten por un recurso. Por redes entendemos las relaciones entre funcionarios de diferente nivel gubernamental y el carácter de esas relaciones; este último elemento determina el desarrollo de las negociaciones y condiciona las soluciones para cada una de las partes de la relación intergubernamental. De tal manera que del manejo que los agentes gubernamentales hagan de sus recursos dependerán los resultados y las soluciones que puedan tener los conflictos en materia de competencia intergubernamental.

Asimismo, los acuerdos o convenios de concertación a que las partes puedan llegar dependerán fuertemente de la coyuntura o contexto político en que se desenvuelvan las relaciones en ese momento. Aun cuando los marcos formales marcan las líneas de competencia e interacción institucional en materia fiscal, es en el plano real o político donde se dirimen de manera concreta y específica, según sea el caso de las relaciones.

Este marco es el que permitió a las relaciones estado-Federación en el caso bajacaliforniano llevar las negociaciones hasta el punto que llegaron, pudiendo en otras circunstancias dirimirse los problemas sólo en el marco formal del proceso; sin embargo, el elemento alternancia política permite, como ya hemos observado en el capítulo anterior, liberar el proceso y flexibilizar las acciones intergubernamentales por el contexto de la pluralidad partidista en los gobiernos. De esta forma, la alternancia

coadyuva a la innovación en formas de negociación diferentes a las utilizadas en negociaciones entre gobiernos de un mismo partido político.

En el caso de Baja California estas formas se habían desarrollado de manera discrecional, en dependencia directa a las concesiones que se lograsen con base en las relaciones del grupo político regional que en ese momento estuviese al frente del Gobierno Federal. Lo cual no significa que cuando se experimenta un gobierno con alternancia política no se pueda dar este tipo de negociaciones, y que sólo ocurran con relaciones que se desarrollan en un marco de diferencia de intereses pero que se manejan en los términos de las redes existentes entre el grupo político regional y el federal.

La alternancia permite el cambio en el grupo político en uno de los gobiernos que intervienen en el proceso intergubernamental, pero no necesariamente genera cambios en las formas tradicionales de competencia intergubernamental. En este sentido, quien esté al frente de los órganos intergubernamentales será de vital importancia para explicar el carácter y rumbo que tomen las relaciones entre los gobiernos en materia de recursos fiscales. Por ejemplo, ello no significa que la estructura gubernamental y los marcos regulatorios no influyan en los funcionarios. Lo que sucede es que la condición está en la forma en que los agentes de cada nivel territorial de poder, con base en sus intereses gubernamentales y políticos, manejen sus recursos de negociación.

Por ello, las relaciones intergubernamentales entre el Gobierno del Estado de Baja California y el Gobierno Federal en el periodo 1989-1995 se dieron de la manera

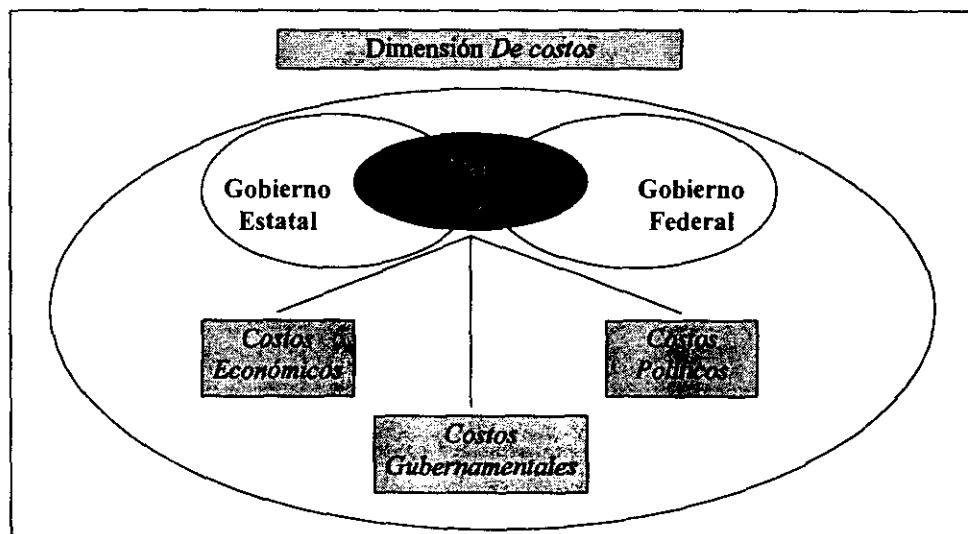
que se describe y no de otra. Las condiciones que permitieron a la entidad entablar una discusión con respecto a las participaciones fiscales fueron determinadas por la alternancia política, que explica parte de los procesos pero que no aparece como el elemento único de interpretación. Sin la emergencia de nuevos agentes en la acción pública estatal, con intereses de grupo económicos y políticos claramente expresados en una ideología de partido distinta, y sin la capacidad de conducirse como gobierno para llevar a cabo el proyecto político alternativo, no se puede llegar a plantear las estrategias de negociación en las relaciones donde existe un conflicto explícito por el recurso, ni determinar costos y resultados en la competencia intergubernamental.

**Dimensión *De costos*:**  
**Las relaciones intergubernamentales, condicionante en el desarrollo regional**

Éste es el último momento que atraviesa la relación, y es en él donde pueden observarse los resultados del desarrollo de las relaciones en el proceso intergubernamental y el significado de éstas para el desarrollo regional.

Una vez que las partes relacionadas, estado y Gobierno Federal, han asumido como terminadas las discusiones sobre el resarcimiento en recursos fiscales para la entidad, entonces podemos observar la salida del conflicto. La respuesta surgió de un estudio técnico, en el que se concluyó que no se beneficiaría al estado con el aumento en el monto de las participaciones. No obstante, se le seguiría apoyando con inversión federal para fomentar el desarrollo y crecimiento económicos de la entidad. Podemos encontrar que las relaciones ocasionaron diferentes tipos de costos para Baja California en términos políticos, económicos, gubernamentales y regionales.

**Gráfica VIII**



A partir de ello, expondremos algunos de los efectos de las negociaciones en materia fiscal en estos cuatro ámbitos. Ésta es la última dimensión del proceso y representa la parte final de la administración panista y sus relaciones intergubernamentales con el Gobierno Federal en cuanto a la coordinación fiscal.

Por lo general, las acciones y decisiones traen consigo la implicación de costos que se habrán de cubrir al asumir una posición respecto a un tema. Partiendo de ello, en el marco gubernamental, la toma de decisiones en este ámbito tendrá repercusiones en esferas tan diversas como amplio sea el asunto que genera la acción de gobierno.

Así, las negociaciones entre estado y Federación respecto a las participaciones federales tuvieron resultados y efectos que pueden ser interpretados como costos regionales y que se expresan en diferentes planos, en los que la interacción intergubernamental aparece como elemento condicionante, y en ocasiones determinante, del desarrollo que tengan los gobiernos en los diferentes ámbitos territoriales.

Desde la perspectiva del desarrollo regional, la entidad en su conjunto también recibe los efectos de las relaciones intergubernamentales. En este sentido, la región tiene que asumir los costos de practicar en su estructura de gobierno la alternancia política, lo cual significa que habrá consecuencias que tendrán que ser asumidas, no sólo por el grupo gobernante, sino por los demás agentes que interactúan en el espacio local y que coadyuvan al crecimiento futuro de la región.

Es en esta etapa cuando intentamos relacionar las condicionantes que explican las relaciones intergubernamentales y sus efectos en el desarrollo regional. Es decir, las

cuestiones institucionales, los factores económicos y los agentes de gobierno determinan de manera conjunta los beneficios que una región puede recibir mediante el apoyo del Gobierno Federal.

En este sentido, la región bajacaliforniana asume los costos que arrojan las negociaciones entre el gobierno estatal y la Federación en materia de participaciones, que también tienen que ver con una coyuntura de alternancia política, que si bien trajo cambios en las formas de gestión pública regional, no le permite avanzar en planos como la competencia intergubernamental, debido a las posiciones asumidas con respecto a la Coordinación Fiscal por el Gobierno del Estado.

Esto se manifiesta con impactos sobre aspectos tales como la inversión pública federal, la estructura de gobierno, la imagen pública de los funcionarios estatales y el desarrollo de la competencia gubernamental, la cual influye en el desarrollo político, económico y social de la región.

#### *Costos políticos*

De esta forma, la discusión entre el gobierno de Baja California y el Gobierno Federal con respecto a la competencia fiscal por las participaciones federales acarreó al gobierno panista algunos costos, que tienen que ver con su actitud en las negociaciones y que no le permitieron obtener o aprovechar de otra manera su posición en las relaciones intergubernamentales. Nos referimos a ellos como costos políticos en la medida en que son aquellos que tienen que ser pagados por los agentes gubernamentales, es decir, los funcionarios involucrados en la cuestión del manejo de los recursos fiscales.

En este sentido, el grupo político gubernamental encabezado por el gobernador Ernesto Ruffo Appel tuvo que pagar, en términos de reconocimiento a su actuación como gobernante, el haber asumido una posición de enfrentamiento con la Federación. Es decir, el manejo que hacen los agentes de sus recursos para negociar en un marco intergubernamental de competencia formal está dado, primero, por sus intereses de grupo político y, segundo, por la habilidad y capacidad para resolver la cuestión de acuerdo con las necesidades y objetivos de las unidades de gobierno que representan.

El asunto de las participaciones federales le permite al Gobierno del Estado confrontar problemas relacionados con el poder político que tiene cada uno de los gobiernos en relación con los recursos económicos con los que cuenta para realizar su acción gubernamental. El gobierno estatal abandera una discusión que no es sólo para la región bajacaliforniana en particular, sino que forma parte de toda una problemática de definición del federalismo en México y de sus prácticas en ámbitos como el fiscal.

De tal manera, la solución a las negociaciones no resultó favorable para el gobernador y su equipo, ya que no se logró esclarecer, según información del Gobierno del Estado, la inequidad distributiva de las participaciones federales que la región recibe. Ello explica el poco éxito que tuvieron en términos de resultados reales y directos sobre el ingreso estatal, debido por un lado a la posición asumida y por otro al manejo de sus recursos de negociación. En este tipo de recursos también encontramos diferencias muy claras entre estado y Gobierno Federal que, de entrada, condicionan las relaciones intergubernamentales.

El poco reconocimiento recibido por los funcionarios del Gobierno del Estado debido a su actuación en la discusión fiscal, les ocasiona deslegitimación en cuanto a las demás áreas en las que se desarrollan como gestores del proyecto político-gubernamental para la región. La imagen pública de un gobierno se basa fuertemente en los aciertos o errores que tienen que ver con su actuación en sus relaciones con otros agentes. En el caso de las relaciones intergubernamentales entre la región y el centro, la posición del gobierno panista denota muchas de las características que tradicionalmente habían asumido otros gobiernos con respecto a las cuestiones de los recursos fiscales; sin embargo, el manejo de sus relaciones con las unidades de competencia gubernamental es muy distinto, y está relacionado con la noción muy clara del grupo político en asumir una posición que les permitiera cambiar las reglas intergubernamentales y redefinir las formas de federalismo que asumen las instituciones de gobierno en las esferas regional y local.

Por tanto, al abrir nuevos espacios de interacción intergubernamental se corre el riesgo de pagar políticamente con el descrédito como grupo gobernante. Esto es, al no obtener los resultados esperados en las negociaciones, aun cuando su actuación sí modificó el marco político de las relaciones, la imagen del grupo gobernante como negociador, ante los distintos sectores regionales, como los empresarios, los burócratas y los diputados, e incluso ante otras entidades, se vino abajo.

#### *Costos económicos*

Los costos económicos que sufre la región bajacaliforniana a raíz de las negociaciones en materia de participaciones, se pueden observar a través de la otra

fuente de ingresos estatal en aportaciones del Gobierno Federal para la entidad, nos referimos al gasto o inversión pública federal en la región por medio de programas de desarrollo.

Este aspecto es manejado en forma discrecional para cada entidad y mucho dependerá de las condiciones de desarrollo del estado y de las relaciones de ésta con el Gobierno Federal la asignación de una mayor cantidad de recursos cada año. En este sentido, la forma en como se dan las relaciones intergubernamentales entre el estado y la Federación en materia de participaciones federales también condicionan la inversión pública en el estado por parte del Gobierno Federal.

En el siguiente cuadro observamos, que en los años 92 y 93 cuando encontramos el mayores rasgos de tensión en las relaciones entre las unidades fiscales de cada esfera política, estatal y federal desciende el gasto para el estado en el rubro de programas de desarrollo.

**Cuadro 8**  
**INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL**  
**EJERCIDA EN BAJA CALIFORNIA, 1989-1993**  
(miles de nuevos pesos de 1980)

| AÑO  | MONTO TOTAL |
|------|-------------|
| 1989 | 418,167.0   |
| 1990 | 568,125.7   |
| 1991 | 451,211.8   |
| 1992 | 434,729.9   |
| 1993 | 213,761.9   |

Fuente: *La economía de Baja California en cifras*, 1994, pág. 70,  
Secretaría de Desarrollo Económico, Gobierno del Estado de Baja California.

Esto puede significar que la discreción para aportar gasto federal al estado estuvo condicionada por un lado, el carácter de las relaciones intergubernamentales

entre gobierno estatal y Gobierno Federal y por otro, la alternancia política.. El costo económico que esto ocasiona es que se disminuye la inversión federal en obras y programas de apoyo para el desarrollo no sólo económico, sino urbano, y comunitario.

El comportamiento de la inversión federal en la entidad coincide con el rumbo de las negociaciones sobre participaciones federales, en el primer año de gestión panista (1990) se observa un gasto federal importante en la entidad producto de una evidente disposición por parte de la Federación para fortalecer el pacto federal con la región y apoyar la apertura política que ocurría en el gobierno estatal. Los siguientes dos años (91-92), tenemos una disminución de la inversión, sin embargo se mantiene en montos similares a los recibidos antes de que entrase un gobierno con alternancia política en 1989. Y por último, observamos que en el año en que las negociaciones se tornan en un conflicto intergubernamental explícito por los recursos fiscales, el gasto y la aportación federal vía inversión en programas de desarrollo disminuye en un 50 % sobre el monto de presupuesto ejercido el año anterior.

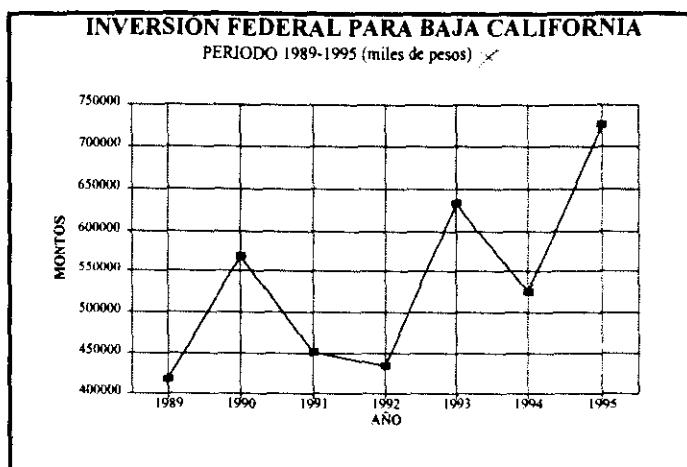
Otros datos como los siguientes también apoyan la situación de que cae la inversión federal en el estado en los años del conflicto intergubernamental.

**Cuadro 9**  
**INVERSIÓN FEDERAL PARA BAJA CALIFORNIA**  
**PERIODO 1989-1995**  
(miles de pesos de 1980)

| AÑO  | MONTO   |
|------|---------|
| 1989 | 418,200 |
| 1990 | 568,100 |
| 1991 | 451,200 |
| 1992 | 434,700 |
| 1993 | 633,300 |
| 1994 | 524,700 |
| 1995 | 726,500 |

Fuente: *Indetec*, 1995.

En la siguiente gráfica se presenta el comportamiento de la inversión federal en el estado de Baja California durante los años de 1989-1995.



Fuente: *Indetec*, 1995.

El costo económico se relaciona directamente con el desarrollo de la región en términos de gasto en infraestructura, apoyo a la producción y desarrollo comunitario en las áreas de salud, educación y seguridad. De esta manera, el cómo se den las negociaciones y relaciones entre entidad y Federación condiciona las posibilidades de obtener para un gobierno apoyos en otros rubros que complementen o de alguna forma logren resarcir a la región por la inequidad en la distribución del ingreso fiscal a través de las participaciones. En este sentido, el estado de Baja California tuvo impactos negativos en materia de montos de inversión federal durante el periodo 1989-1995, que afectan en consecuencia su desarrollo.

Habría que tomar en cuenta las condiciones a nivel nacional<sup>19</sup> que también influyen en la asignación del gasto federal a las entidades, junto a estas condiciones la

<sup>19</sup> Ciertamente, el contexto político nacional determina la asignación de la inversión federal a los estados. En este sentido, existen elementos de coyuntura (no regionales) que explican (además de las

relación entre la entidad y la Federación tuvo una influencia en lo que materia de programas de apoyo para el desarrollo se refiere.

#### *Costos gubernamentales*

Los costos para la estructura gubernamental, están definidos por los cambios ocurridos en las reglas de interacción intergubernamental, que son definidas por cada gobierno en el mismo desarrollo de sus relaciones, sin embargo, las trayectorias que hayan seguido cada una de las unidades gubernamentales que conforman un gobierno determina la actuación de los gobiernos entrantes y sus relaciones con las demás estructuras del sistema político.

La liberalización de los marcos de actuación intergubernamental se posibilita por la alternancia política que en este sentido ocasiona saldos positivos sobre las gestiones gubernamentales que continua el gobierno siguiente, en términos de nuevos espacios generados y las posiciones asumidas, las cuales se pueden reflejar en los cambios en las conductas y actitudes de los agentes en las relaciones y en las mismas cuestiones de competencia donde anteriormente existían situaciones de conflicto intergubernamental.

En este sentido, los costos gubernamentales fueron en sentido positivo para el futuro de las relaciones entre región y el centro en materia de recursos fiscales, ya que se abrieron canales de negociación y se redefinieron espacios de competencia con base

---

relaciones intergubernamentales) el que se reduzca la inversión en Baja California. Incluso, habría condiciones externas a las relaciones estado-federación que condicionan la asignación discrecional del gasto para la región en 1993.

en las capacidades de gestión que los gobiernos estatales cada vez presentan con mayor independencia de las decisiones del centro.

El indicador que nos muestra los cambios en las relaciones intergubernamentales en materia fiscal es toda la situación de la política federal que busca fortalecer un nuevo federalismo fiscal, donde las esferas estatal y local, principalmente, se vean favorecidas y fortalecidas en sus haciendas, para con ello lograr una independencia mayor en las decisiones en torno a las políticas regionales; para obtener una mayor capacidad de gestión que permita a los gobiernos locales ser órganos públicos eficientes y capaces de responder a su papel en el espacio regional y local.

## CONCLUSIONES

Las relaciones entre la Federación y los gobiernos estatales en México se construyen con las interacciones y la convergencia tanto de las unidades de gobierno de ambas esferas políticas como de las relaciones de los agentes que las representan en un marco gubernamental federalista. La competencia de ambos planos de gobierno en asuntos de índole común genera relaciones intergubernamentales entre las regiones y el centro.

El federalismo mexicano se presenta como una forma de gobierno dinámica que tiene la capacidad de transformarse y adecuarse al desarrollo de las regiones del país. Esto puede visualizarse tanto en la tensión como en la colaboración entre las dos esferas: la federal y la de los estados. Bajo este supuesto, el propósito del trabajo fue observar cómo se transformaron las prácticas del federalismo con el conflicto entre la Federación y el estado de Baja California en cuanto a la distribución de las participaciones fiscales, cuando en este último se presenta la alternancia política.

Las tensiones se analizan en las relaciones intergubernamentales en torno a la Coordinación Fiscal. La situación de alternancia política en el gobierno estatal es la que nos permite contemplarlo como un caso que requiere interpretación a fin de encontrar las condicionantes que lo determinaron y permitieron avanzar al país hacia el nuevo federalismo a partir de los años noventa en México.

De esta manera, describimos las relaciones entre estado y Federación como un proceso multidimensional de relaciones que nos permitió ubicar las interacciones ocurridas entre las unidades de gobierno en materia fiscal. Las dimensiones planteadas encierran los momentos por los que atravesaron las relaciones de los agentes en el proceso intergubernamental, el cual tuvo la característica de ser continuo y dinámico, compuesto por las interacciones y discusiones de los agentes regionales y el Gobierno Federal.

Los efectos de las relaciones intergubernamentales no se expresaron en el mismo periodo en el que ocurrieron las discusiones más intensas, sino que la continuidad del proceso y su recomposición a través de las constantes negociaciones entre la Secretaría de Finanzas del estado y la SHCP durante los cuatro primeros años de gobierno lograron modificar las condiciones en las que el gobierno entrante en 1995 encuentra al estado en materia fiscal, en términos del marco formal y real de coordinación federalista. Por un lado, la Ley de Coordinación Fiscal se reforma para ampliar de 18.51 a 20 por ciento en 1996 el porcentaje del monto de los ingresos del Fondo General Participable que cada entidad percibe por participaciones federales.

Las relaciones políticas en materia fiscal también se encuentran en un nuevo contexto, en el que el conflicto por la distribución de los recursos fiscales entre estados y Federación se ha trasladado al plano nacional, convirtiéndose, incluso, en una política bien definida en la agenda del Gobierno Federal para el periodo 1995-2000.

Estos dos fenómenos son el resultado del carácter que tomaron las relaciones intergubernamentales entre la región bajacaliforniana y el gobierno central en materia

de participaciones fiscales, junto con la situación que prevalece en las haciendas locales, muchas de las cuales presentan un alto déficit público, producto del endeudamiento de los gobiernos de los estados por la falta de liquidez económica y su poca capacidad impositiva.

Las condiciones que se presentaron en 1989 en Baja California permitieron al Gobierno del Estado asumir una posición de franca disputa por los recursos fiscales. El principal elemento que coadyuvó a que el gobierno estatal acudiera a las relaciones intergubernamentales de la manera en que lo hizo fue la alternancia política.

La alternancia política no fue solamente el resultado de condiciones políticas y electorales endógenas, como la actuación del PRI en administraciones pasadas, la participación ciudadana en los procesos y la fuerte vigilancia por parte del PAN de los comicios electorales, sino que también influyeron las concesiones por parte del poder político del centro para que se manifestase el fenómeno político en el gobierno de la entidad. Esto es lo que convierte al caso bajacaliforniano en un acontecimiento inédito en la historia política y gubernamental de los últimos 40 años. Por ello, el elemento en sí mismo contiene las condiciones que diferencian al proceso intergubernamental de otros ocurridos en situaciones similares.

Lo que es importante resaltar es que la alternancia de un gobierno de oposición en el estado no modifica ni rompe con las relaciones de competencia intergubernamental en torno a un recurso como las participaciones, aunque sí permite expresar nuevas formas de negociación entre la región de Baja California y el centro. Es decir, los nuevos agentes políticos que representan al gobierno estatal actúan bajo

intereses y marcos de acción dictados por un partido político distinto, lo cual pone al plano gubernamental a debatir posiciones ideológicas y políticas respecto a cómo gobernar y llevar a cabo la gestión pública. Pero para ello no es necesario el cambio en las reglas de convergencia institucional; lo único que se requiere es la alternancia. Este hecho permite la manifestación de una interacción más plural pero no necesariamente más democrática, y la razón es que los espacios de interacción siguen siendo los mismos. Entonces, las diferencias que podemos encontrar cuando tenemos alternancia política en las relaciones intergubernamentales son las actitudes y acciones que asuman los funcionarios de los diferentes ámbitos de gobierno, las cuales permitirán desencadenar diferentes formas de negociación.

En ese sentido, los agentes gubernamentales de la región se encuentran en condiciones de manifestar sus intereses con un cierto grado de independencia del control central, la que no está determinada por una cuestión de partido sino de grupos políticos distintos, con proyectos no necesariamente coincidentes en todos los planos. En el caso de Baja California, el proyecto político regional no difiere mucho de las políticas nacionales, aun cuando emanen de partidos políticos distintos en cada uno de los gobiernos correspondientes, lo que permite empatar algunos objetivos de orden federal y estatal en las discusiones. El problema estuvo, entonces, en las posiciones que asumieron las partes que intervienen en el proceso intergubernamental.

La posición frontal que asume el Gobierno del Estado le permite llevar las discusiones sobre la cuestión fiscal de un marco eminentemente intergubernamental a uno público, donde las relaciones se ven matizadas por otros factores (como son la

defensa de la autonomía estatal, la capacidad impositiva del gobierno y las necesidades de desarrollo de la entidad), panorama que convierte al problema de las participaciones en un asunto no sólo económico sino político, que determinó las discusiones.

Por ello, en las relaciones gubernamentales entre unidades de gobierno de diferente nivel territorial encontramos que los agentes gubernamentales que intervienen en ellas hacen uso de sus recursos de negociación para responder a los intereses que cada unidad tenga en la materia de gobierno sobre la que se compite.

Estos recursos pueden ser de tipo técnico, económico, profesional, normativo y político, y definen y representan los *recursos de gobernabilidad* con los que un órgano de gobierno se relaciona y compite con las otras esferas políticas. El cómo manejen los funcionarios ese recurso determinará los resultados y efectos del proceso intergubernamental y la obtención de otros recursos, como los fiscales.

Este concepto está relacionado básicamente con la actuación de los funcionarios en las relaciones entre gobiernos. Los agentes intergubernamentales, con sus actitudes y posiciones, que asumen de acuerdo con sus intereses, determinan el carácter de las relaciones. De esta manera, quienes estén a cargo de las funciones del gobierno se convierten en un elemento esencial para entender el desarrollo de las relaciones entre los gobiernos en marcos de competencia pública.

Alrededor de este elemento existen condiciones que también determinan las interacciones, el desarrollo y los resultados de las mismas, como son las condiciones políticas y económicas, entre las que encontramos la alternancia política, el desarrollo económico de la región (que le permite al gobierno una capacidad financiera que puede

traducirse en poder político) y las coyunturas que se van presentando (que permiten, según el caso, que las relaciones intergubernamentales se desarrolleen en forma conflictiva).

La manera en que el Gobierno del Estado manejó sus recursos de gobernabilidad trajo consigo una situación de conflicto con la Federación, que puede ser explicada, en primer lugar, por una clara intención de cambio en las reglas de la competencia intergubernamental mediante una posición de diálogo y discusión constantes para cuestionar los términos de la Coordinación Fiscal, que dicta un marco formal de interacción y coordinación intergubernamental para la recaudación de los recursos fiscales.

El Gobierno del Estado sugiere en contadas ocasiones la modificación de la fórmula de distribución de las participaciones federales, basándose en estudios realizados por la Secretaría de Finanzas, y a través del debate se intensifican las relaciones entre las unidades fiscales de las dos esferas.

En segundo lugar, el desacuerdo en la coordinación administrativa se manifiesta en el cobro del IVA a partir del cambio que en 1989 sufre la legislación fiscal en este rubro. Con ello, el estado deja de percibir ingresos importantes en materia tributaria, lo cual ocasiona una pérdida en sus ingresos estatales propios. Es decir, a partir del convenio de 1989 las condiciones en esta materia se vuelven negativas para la capacidad financiera del gobierno estatal.

En tercer lugar se encuentra el argumento principal de las negociaciones, que gira alrededor de la distribución inequitativa de las participaciones federales para la

región. Más allá de ser un asunto de finanzas, representa un tema de recursos en términos de dependencia del Gobierno Federal, lo que significa menor poder político y económico para la entidad.

El problema de fondo en las negociaciones fue el centralismo de las decisiones en el Gobierno Federal y la poca posibilidad de los estados de modificar los términos de distribución en forma diferenciada para cada entidad, según las condiciones de recaudación y desarrollo que presenten. La regulación no permite diferenciar condiciones particulares por medio de las cuales se compense a las regiones por el costo de coordinarse con la Federación en materia tributaria. De tal forma que, los resarcimientos financieros que una región pueda percibir por esta razón serán producto de la discrecionalidad del Gobierno Federal y de las relaciones entre el estado y la Federación.

Por lo tanto, al observarse la presencia de tensiones entre los dos gobiernos en materia fiscal, la vía de las negociaciones se turnó al ámbito político de las mismas, ocasionando el carácter inédito que presentaron las relaciones intergubernamentales entre el estado de Baja California y el Gobierno Federal en el periodo 1989-1995. La intervención del Gobernador en las interacciones matizó al proceso de un protagonismo político, producto de la personalidad del mismo y de la situación de coyuntura en la que se encuentra la entidad. Sin embargo, los resultados expresos de las negociaciones no demuestran que esto haya beneficiado las relaciones, sino que, por el contrario, en ocasiones no les permite expresarse en los términos de

concertación que tradicionalmente se habían dado en las relaciones entre el grupo de gobierno de la región y el gobierno central.

En cuarto lugar, la característica de ser un gobierno de alternancia, más que transformar los marcos de competencia intergubernamental, lo que hace es flexibilizar las acciones y mostrar posiciones divergentes en una misma relación sobre un asunto común para ambos gobiernos. Para ello aparecen nuevas formas de negociación, en las que la intervención de agentes externos condiciona los resultados de las negociaciones.

Tal fue el caso del Grupo Facilitador y la Secretaría de Gobernación. Por un lado, el primero, fue tomado como medio para aclarar y dirimir las argumentaciones del gobierno estatal respecto a la discusión sobre los montos en participaciones que le corresponden a la entidad, con el fin de dar una respuesta a las demandas de mayores recursos por parte del estado. Por otro lado, la aparición de la dependencia de Gobernación por parte del Gobierno Federal en las negociaciones significó un cambio en el carácter de éstas, que inician como una discusión económica y después se convierten en una discusión entre estado y Federación, matizada por las condiciones políticas de la región que le permiten al Gobierno del Estado presentarse en una actitud de gobierno con independencia para solicitar lo que le corresponde en términos de justicia fiscal.

Si analizamos ambas cuestiones, tenemos un proceso bastante complejo en donde no sólo intervienen las unidades correspondientes en las relaciones de competencia fiscal, sino que su importancia para los asuntos públicos lo convierte en un tema de pertinencia intergubernamental y, además, de redefinición del federalismo.

En este sentido, las acciones del Gobierno del Estado y las respuestas del Gobierno Federal siempre estuvieron en camino de esclarecer los acuerdos y convenios y llegar a concertar adecuadamente los intereses y demandas tanto regionales como de la Federación. Sin embargo, los resultados de las negociaciones logran en principio disipar el conflicto y concluir sobre la situación de la entidad con respecto a los efectos negativos que le haya ocasionado la coordinación con el Sistema Fiscal Federal, pero no logran resolver el problema de la distribución de poder en materia fiscal entre estados y Federación, al menos en el periodo en el que se da el proceso de las relaciones más intensas.

Aún así, el estado tiene costos políticos, económicos y gubernamentales que tienen que ver directamente con el manejo de las relaciones entre el gobierno estatal y el Gobierno Federal. Los costos políticos se expresan en el poco reconocimiento que recibe el gobierno en su posición respecto a la Federación en materia fiscal, por parte de otros estados y al interior mismo de la región por los agentes, que incluso apoyaron las discusiones. Esto demerita la acción del gobierno de alternancia por no haber obtenido en términos reales resultados fiscales óptimos para la región.

Los costos económicos se pueden ver expresados en la inversión federal que recibe el estado en el periodo 1989-1995, la cual tiene un descenso en 1993, cuando las discusiones y negociaciones alcanzan su momento álgido. El carácter discrecional de las inversiones federales en los estados estará fuertemente vinculado a las relaciones intergubernamentales y a las políticas entre entidad y Gobierno Federal. De modo que

el proceso de las relaciones intergubernamentales determina de alguna forma las obras y los programas federales impulsados para la entidad en el periodo 1989-1995.

Los cambios en la estructura de las relaciones intergubernamentales se observan en la apertura de las interacciones y las nuevas formas que se adoptan, las cuales generan procesos innovadores de gestión pública que permiten modificar el plano político de las interacciones federalistas, aun cuando los marcos formales se han reformado en menor medida. El significado de las interacciones reales entre los agentes de gobierno en espacios de competencia imprime a las prácticas del federalismo un nuevo rumbo en las relaciones, en el que la pluralidad partidista en las administraciones públicas ocasiona la liberalización de los marcos estructurales de interacción y, con ello, las posibilidades de lograr convenios y concertaciones más justos y democráticos para la competencia gubernamental en materias como la fiscal.

En este sentido, los costos gubernamentales son de fundamental importancia para las nuevas estructuras de gobierno, que aparecen de la emergencia política en los aparatos públicos de los estados y las localidades como nuevos grupos políticos regionales.

Por último, los costos regionales se manifiestan en términos reales como inversión o como cambios en las acciones de gobierno, los cuales impactan directamente la estructura social regional, la cual asume los efectos de una coyuntura política y los resultados de la participación de los agentes en los procesos políticos regionales. La situación nacional del sistema político, también determina las condiciones para la emergencia de nuevos gobiernos con alternancia y, con ellos,

experiencias de gestión y gobernabilidad distintas, que nos permiten observar en el plano regional las transformaciones que sufre actualmente el federalismo mexicano.

## FUENTES CONSULTADAS

### *LIBROS*

- Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992.
- Anderson, William, *The Nation and the States: Rivals or Partners*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1955.
- \_\_\_\_\_, *Intergubernamental Relations in Review*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1960.
- Ansart, Pierre, *Las sociologías contemporáneas*, Buenos Aires, Amorrortu, 1990.
- Arriola, Carlos, *Ensayos sobre el PAN*, México, Porrúa, 1994.
- \_\_\_\_\_, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en *El Nacional*, México, D. F., 7 de mayo de 1995.
- Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo. La formación de los poderes, 1824*, Guadalajara (Jalisco), Universidad de Guadalajara, 1994.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE/M. Á. Porrúa, 1995.
- Campuzano Montoya, Irma, *Baja California en tiempos del PAN*, México, La Jornada, 1995.
- Crosier, Michel y Friedberg Erhard, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- Díaz Calleros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, CIDAC/M. Á. Porrúa, 1995.
- Eco, Umberto, *Cómo hacer una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*, Gedisa, 1989.
- Elster, Jon, *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*, España, Gedisa, 1989.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro, *Reforma del Estado y empleo público*, México, INAP, 1993.
- Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*, México, Porrúa, 1986.
- Guillén López, Tonatiuh, *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, México, El Colegio de la Frontera Norte/UNAM, 1993.
- Hernández Vicencio, Tania, *Los gremios de taxistas en Tijuana. Alternancia política y corporativismo ceterista*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1995 (Cuadernos 7).
- Lechner, Norbert, *Cultura política y gobernabilidad democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1994.
- Martínez Almazán, Raúl, *Las finanzas del sistema federal mexicano*, INAP, 1990.
- \_\_\_\_\_, "Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México", en *Revista del Instituto Nacional de Desarrollo Municipal*, México, Sra. de Gobernación, 1980.
- Merino, Mauricio, *Fuera del centro. Estudios jurídicos y políticos*, Universidad Veracruzana, 1992.
- \_\_\_\_\_, (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.

- North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1990.
- Oates, Wallace E., *Federalismo fiscal*, Colección Nuevo Urbanismo, 1983
- Putman, Robert D., *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1992.
- Ramírez V., Blanca (comp.), *Nuevas tendencias en el análisis regional*, México, UAM Xochimilco, 1991.
- Rodríguez, Victoria E. y Peter M. Ward, *Political Change in Baja California. Democracy in the Making?*, San Diego, Calif., Center for US-Mexican Studies, University of California, 1994.
- Tena Ramírez, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1974.
- Touraine, Alain, *El regreso del actor*, Eudeba, 1984.
- \_\_\_\_\_, "Introducción al método de la investigación sociológica", en *Estudios Sociológicos*, vol. IV, núm. 11, mayo-agosto de 1986, El Colegio de México, pp. 197-213.
- Valderrábano, Azucena, *Historias del poder. El caso de Baja California*, México, Grijalbo, 1990.
- Wright, Deil S., *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont, Calif., Brooks/Cole, 1988.

## ARTÍCULOS

- Agranoff, Robert, "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", en Mauricio Merino (coord.), *Gobernabilidad y cambio político*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 1992.
- Boisier, Sergio, "La construcción social del regionalismo latinoamericano (escenas, discursos y actores)", en *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, España, julio de 1994.
- Carpizo, Jorge, "El sistema federal mexicano", en Jorge Carpizo (comp.), *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, FCE/UNAM, 1972.
- Córdova, Arnaldo, "Federalismo y democracia. Más allá de la Constitución literaria", en *Cuadernos de Nexos*, núm. 70, abril de 1994, pp. 4-7.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro, "Gestión pública y alternancia política", en *Reflexiones sobre administración pública, RAP (Revista de Administración Pública)*, núm. 89, NAP, 1994.
- \_\_\_\_\_, "Alternancia y liberalización política. El PAN en el gobierno de Baja California", Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Sociales, 1996 (mimeo).
- Gómez Álvarez, David, "La crisis fuera del centro: Cuestionario", en *Enlace 36*, publicación bimestral del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., marzo-abril de 1995, pp. 33-36.
- Lechner, Norbert. "La reforma del Estado y el problema de la conducción política en Perfiles Latinoamericanos", en *Innovación-Producción, Revista de la Sede Académica de México de FLACSO*, año 4, núm. 7, México, diciembre de 1995.

- Merino, Mauricio, "El gobierno fuera del centro", en *Políticas Pùblicas. La revista del COLEGIO*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., año II, núm. 4, octubre de 1990.
- \_\_\_\_\_, "El federalismo y los dineros. La segunda reforma del Estado", en *Cuadernos de NEXOS*, junio de 1995, pp. 15-17.
- \_\_\_\_\_, "Los municipios en México: más allá de la democracia", en *Revista Foro Internacional*, oct.-dic. de 1993, El Colmex, pp. 759-771.
- Mizrahi, Yemile, "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México", en *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, México, segundo semestre de 1995, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, pp. 177-205.
- Monteiro da Costa, José Marcelino, "Incentivos fiscales y desarrollo regional: la experiencia internacional", en *Revista EURE*, vol. XX., núm. 61, Santiago de Chile, diciembre de 1994, pp. 77-98.
- Núñez Jiménez, Arturo, "Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, órgano académico informativo de los Institutos de Administración Pública Estatal, INAP, núm. 4, octubre-diciembre de 1981, pp. 85-108.
- Negrete Mata, José, "Baja California", en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coords.), *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, vol. I, La Jornada y El Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, México, D. F., 1994.
- O'Donnell, Guillermo, "El dilema de las transiciones", en *Revista Nuestra América*, enero- febrero de 1992, pp. 75-83.
- Ordoño Pérez, Alejandro, "Coyuntura actual de las finanzas estatales y municipales", en *Revista Federalismo y Desarrollo*, Banobras, México, D. F., 1995.
- Paramio, Ludolfo, "Defensa e ilustración de la sociología histórica", en *Revista Zona Abierta* 38, enero-marzo de 1986, UAGV, Madrid, 1989.
- Pineda Pablos, Nicolás, "La descentralización Fiscal en México", en *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 2, abril-junio de 1994, El Colegio de México.
- "Reflexiones y alternativas sobre federalismo fiscal", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núms. 48, 49 y 50, órgano académico informativo de los Institutos de Administración Pública Estatal, INAP, 1995.
- Roett, Riordan (comp.), "México en la encrucijada de la liberalización", en *La liberalización económica y política de México*, México, Siglo XXI, 1991.
- Wright, Deil, "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos. Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 6, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.

#### **LEYES, REGLAMENTOS Y DOCUMENTOS**

- Arvizu Barragán, Carlos, "Participaciones Federales", s/e, 1995.  
*Diario Oficial de la Federación*

- \_\_\_\_\_, Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Baja California, 28 de diciembre de 1979.
- \_\_\_\_\_, Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Baja California, 31 de octubre de 1983.
- \_\_\_\_\_, Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Baja California, 27 de diciembre de 1989.
- Elorduy Walter, Eugenio, "La coordinación fiscal en México: Baja California y el Gobierno Federal mexicano", ponencia presentada en el *Foro sobre Federalismo*, Mexicali, B. C., abril de 1995.
- \_\_\_\_\_, "Las haciendas estatales ante el reto de la modernidad", ponencia presentada en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, julio de 1991.
- Gutiérrez Vidal, Manuel y Martínez Pelligrini, Sarah, "Federalismo fiscal y desarrollo regional: los restos del libre comercio", Departamento de Estudios Económicos, El Colegio de la Frontera Norte, 1995 (mimeo).
- Indetec (*Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Locales en México*), Organismo Descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno Federal.
- \_\_\_\_\_, *Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría*, Edición Especial, Guadalajara, Jal., 1983.
- \_\_\_\_\_, "Modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal en 1995", *Indetec*, 1996.
- \_\_\_\_\_, "Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales: Conclusiones y Acuerdos", *Indetec*, núms., 54, mayo-junio de 1988; 61, agosto-septiembre de 1990; 66, julio-agosto de 1991; 71, junio-julio de 1991; 76, mayo-junio de 1992; 82, mayo-junio de 1993; 88, mayo-junio de 1994, y 93, marzo-abril de 1995.
- \_\_\_\_\_, "Reglamento de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", *Indetec*, núm., 64, marzo-abril de 1990.
- Negrete Mata, José, "El proceso de descentralización y desarrollo en Baja California", Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, El Colegio de la Frontera Norte, ponencia presentada en *COLEF Estudiantil II*, enero de 1995.
- "Nuevo Federalismo. Propuesta", *El Nacional*, 7 de mayo de 1995.
- Legislación Fiscal de Baja California. Prontuario, Secretaría de Finanzas, Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, 1995.
- Ley de Coordinación Fiscal, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 1978.
- Romero, Jorge Javier, "Relaciones Intergubernamentales en México", ponencia presentada en el *Foro Municipios en transición. Actores sociales y nuevas políticas de gobierno*, El Colegio de la Frontera Norte, septiembre de 1995.
- Rionda, Luis Miguel, "Cambio político en Guanajuato: La primera experiencia bipartidista en México, 1991-1995", ponencia presentada en *Latin American Studies Association (LASA), XIX International Congress*, septiembre de 1995.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo, "La descentralización fiscal en México: Algunas perspectivas", *Documento de Trabajo*, C.C.E., El Colegio de México, México, D.F., noviembre de 1994.

\_\_\_\_\_, "Federalismo Fiscal en México", *Documentos de Trabajo*, junio, núm. IV, 1996, C.E.E., El Colegio de México.

Zepeda, Eduardo y David Castro, "El gasto público en Baja California. Los vaivenes de la descentralización y el control político", reporte de investigación, Departamento de Estudios Económicos, El Colegio de la Frontera Norte, 1995.

#### **OTRAS FUENTES**

- Base de datos hemerográficos sobre el Gobierno del Estado de Baja California 1989-1995, Departamento de Estudios Sociales, El Colegio de la Frontera Norte.
- Banco de Información Hemerográfica (BINFHER) 1990-1994, UNAM-CENEDIC, 1995

#### **PERIÓDICOS**

*El Mexicano*

*La Voz de la Frontera*

*Diario 29*

*Cambio*

*La Jornada*

*El Financiero*

*El Nacional*

*Excélsior*

#### **ENTREVISTAS**

Alfredo Acosta, asesor de la Secretaría de Finanzas en el periodo 1989-1995 del Gobierno del Estado de Baja California.

Carlos Arvizu Barragán, secretario de Finanzas en el periodo del Gobierno del Estado de Baja California.

José Rigoberto Balcázar, secretario general del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, Sección Mexicali, en el periodo 1992-1995.

Cuauhtémoc Cardona Benavides, diputado local por el Partido Acción Nacional en el periodo 1989-1992 en el Congreso del Estado de Baja California.

Eugenio Elorduy Walter, secretario de Finanzas en el periodo 1989-1995 del Gobierno del Estado de Baja California.

Héctor Osuna Jaime, presidente municipal en el periodo 1992-1995, en el XIV Ayuntamiento de Tijuana, B.C.